



Convention sur la lutte contre la désertification

Distr. générale
4 février 2013
Français
Original: anglais

Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention

Onzième session

Bonn, 15-19 avril 2013

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation de l'alignement des programmes d'action et de leur mise en œuvre conformément à la Stratégie

Évaluation de l'alignement des programmes d'action et de leur mise en œuvre conformément à la Stratégie

Note du secrétariat

Résumé

Dans sa décision 2/COP.10, la Conférence des Parties a reconnu la nécessité d'accélérer le processus d'alignement des programmes d'action nationaux, des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux sur la Stratégie et demandé aux institutions de la Convention de continuer à apporter aux pays parties touchés, dans la limite des ressources disponibles, un appui au renforcement de leurs capacités institutionnelles et techniques, afin de leur permettre de bien aligner et mettre en œuvre les programmes d'action.

Dans la même décision, la Conférence des Parties a aussi demandé aux institutions de la Convention de continuer à apporter l'assistance technique nécessaire à l'établissement, à la révision et à l'alignement des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux et demandé au Secrétaire exécutif, en coordination avec le Fonds mondial pour l'environnement, de lui faire rapport à sa onzième session, par le biais du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, sur l'application des dispositions de cette décision.

En outre, dans sa décision 2/COP.10, la Conférence des Parties a rappelé qu'elle avait examiné la décision 13/COP.10 concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention, et en particulier l'importance d'analyser plus avant le processus d'alignement et d'examiner la question à la onzième session du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention.

Le présent document rend compte de la mise en œuvre de la décision 2/COP.10 et de questions connexes qui y sont énoncées, issues de la décision 13/COP.10, et présente des conclusions et des recommandations pour examen par le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–6	3
II. Le processus d’alignement des programmes d’action sur la Stratégie.....	7–32	4
A. Appui au renforcement des capacités institutionnelles et techniques pour l’établissement, la révision, l’alignement et l’exécution des programmes d’action.....	7–23	4
B. Raisons pour lesquelles le processus d’alignement des programmes d’action nationaux est lent à mettre en œuvre	24	8
C. Évaluation des progrès et expériences accumulés concernant les fonds alloués par le Fonds pour l’environnement mondial à l’alignement des programmes d’action nationaux	25–32	10
III. Appui à la mise en œuvre de la Convention, aux programmes d’action et aux accords de partenariat.....	33–55	12
A. Étude des raisons pour lesquelles peu d’accords de partenariat ont été établis à l’appui du processus de mise en œuvre des programmes d’action ...	33–39	12
B. Étude des difficultés rencontrées par les pays parties touchés lors de l’établissement et de l’application de cadres d’investissement intégrés	40–46	13
C. Étude des raisons pour lesquelles la majorité des investissements réalisés au niveau des pays dans le cadre de la Convention soit passent pour ne pas contribuer à la mise en œuvre des programmes d’action nationaux soit n’y contribuent pas	47–55	14
VI. Conclusions et recommandations.....	56–64	15
A. Conclusions	56–63	15
B. Recommandations	64	16

I. Introduction

1. L'article 9 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dispose que pour s'acquitter de leurs obligations, les pays parties touchés, entre autres dispositions, élaborent et exécutent des programmes d'action nationaux, en se servant ou en tirant parti, lorsque cela est possible, des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux, pour en faire l'élément central de la stratégie de lutte contre la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse.

2. Par sa décision 3/COP.8, la Conférence des Parties a adopté un plan-cadre stratégique décennal visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention (2008-2018) (la Stratégie). La Stratégie reconnaît l'existence d'un certain nombre de contraintes qui empêchent la mise en œuvre effective de la Convention et préconise l'utilisation d'une méthode de gestion axée sur les résultats au service d'un processus de mise en œuvre plus efficace. Les pays parties touchés y sont aussi instamment invités à aligner sur la Stratégie leurs programmes d'action, notamment en s'attachant à atteindre les résultats associés aux cinq objectifs opérationnels et à revoir les activités qu'ils mènent pour mettre en œuvre la Convention pour s'assurer qu'elles visent bien ces résultats.

3. À sa dixième session, la Conférence des Parties, ayant examiné le rapport du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention sur les travaux de sa neuvième session¹, en particulier les recommandations formulées par ce dernier sur les processus d'alignement des programmes d'action nationaux, des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux, a adopté la décision 2/COP.10 dans laquelle elle a reconnu la nécessité d'accélérer l'alignement des programmes d'action sur la Stratégie.

4. Dans la même décision, la Conférence des Parties a demandé aux institutions de la Convention de continuer à apporter l'assistance technique nécessaire à l'établissement, à la révision et à l'alignement des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux. Elle a demandé aussi au Secrétaire exécutif, en coordination avec le Fonds mondial pour l'environnement, de lui faire rapport à sa onzième session, par le biais du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, sur l'application des dispositions de cette décision.

5. En outre, dans sa décision 2/COP.10, la Conférence des Parties a rappelé qu'elle avait examiné la décision 13/COP.10 concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention et en particulier l'importance d'analyser plus avant le processus d'alignement et d'examiner la question à la onzième session du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, en s'attachant aux points suivants:

- a) Les raisons pour lesquelles les programmes d'action nationaux sont lents à mettre en œuvre;
- b) Les raisons pour lesquelles les accords de partenariat conclus sont aussi peu nombreux, en étudiant la possibilité d'accroître leur nombre;
- c) Les difficultés auxquelles se heurtent les pays parties pour établir et mettre en place leur cadre d'investissement intégré;
- d) Les raisons pour lesquelles la majorité des investissements réalisés au niveau national au titre de la Convention soit passent pour ne pas contribuer à la mise en œuvre des programmes d'action nationaux, soit n'y contribuent pas.

¹ Voir le document ICCD/CRIC(9)/16, par. 29 à 40 et 116 à 126.

6. Le présent document rend compte de la mise en œuvre de la décision 2/COP.10 et de questions connexes qui y sont énoncées, issues de la décision 13/COP.10. Il donne des indications détaillées sur l'appui apporté aux programmes d'action, rend compte des progrès accomplis depuis la neuvième session du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention concernant l'alignement des programmes d'action sur la Stratégie et présente des conclusions et des recommandations pour examen par le Comité.

II. Le processus d'alignement des programmes d'action sur la Stratégie

A. Appui au renforcement des capacités institutionnelles et techniques pour l'établissement, la révision, l'alignement et l'exécution des programmes d'action

7. Le rapport final du Comité sur les travaux de sa neuvième session et la décision 2/COP.10 ont souligné l'un et l'autre la nécessité d'appuyer encore davantage le renforcement des capacités institutionnelles et techniques pour dynamiser le processus d'alignement et ont demandé aux institutions de la Convention de fournir cet appui dans le cadre de leurs mandats respectifs. Conformément à ce mandat, le secrétariat et le Mécanisme mondial, en collaboration avec d'autres partenaires et dans la limite des ressources disponibles, ont entrepris un programme d'appui au renforcement des capacités. Conformément à l'article 11 de la Convention et au paragraphe 45 de la décision 3/COP.8, la priorité a été donnée à l'alignement des programmes d'action nationaux. Toutefois, il a aussi été tenu compte des processus des programmes sous-régionaux et régionaux, là encore dans la limite des ressources disponibles.

8. Les rapports les plus récents et les dernières informations recueillies par le secrétariat par sondage direct auprès des pays parties touchés font état d'une progression générale du processus d'alignement des programmes d'action. Les chiffres montrent que 11 pays ont aligné leurs programmes d'action nationaux, 27 disent avoir bien avancé et 40 autres ont entamé le processus ou sont sur le point de le faire.

9. Le processus d'alignement des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux reste très difficile à exécuter et aucun programme de ces deux types n'est encore aligné; de nombreux facteurs interviennent, dont pour l'essentiel l'absence de coordination suffisante et le manque de ressources. Certains progrès ont été constatés toutefois, comme il est décrit dans les sections II.A.2 et II.A.3 ci-dessous.

1. Appui aux programmes d'action nationaux

10. Pendant la période à l'examen (de la neuvième session du Comité à ce jour), le secrétariat et le Mécanisme mondial ont veillé à faire une plus large place au processus d'alignement, en accordant une attention particulière à la question du renforcement des capacités institutionnelles et techniques à l'appui du processus d'alignement; les initiatives ci-après ont été prises à cet effet:

a) L'organisation d'ateliers sur le renforcement des capacités à l'échelle régionale et/ou sous-régionale. Ces ateliers, dont le but était de porter à la connaissance des centres de liaison nationaux les fondements conceptuels, juridiques et scientifiques et la méthode de l'alignement ont eu lieu en 2011 à Alger (pour l'Afrique), Bali (pour l'Asie/Pacifique), Guatemala (pour l'Amérique centrale), Mexico (pour les Andes et les Caraïbes) et Bonn (pour l'Europe centrale et orientale). Les ateliers tenus à Alger et Bali, qui visaient l'ensemble des annexes I et II, étaient des exercices destinés à faire démarrer le

processus d'alignement des programmes d'action nationaux dans ces régions. Ceux tenus à Guatemala et à Mexico portaient principalement sur le renforcement des capacités en vue de l'établissement et de l'alignement de programmes d'action nationaux et de programmes d'action sous-régionaux, tandis que les ateliers pour l'Europe centrale et orientale étaient axés sur les programmes d'action nationaux et les programmes d'action régionaux;

b) La collaboration avec des entités sous-régionales, dont le Comité permanent inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Afrique et le Réseau des Caraïbes pour le développement rural intégré (CNIRD) en Amérique latine et dans les Caraïbes, ou la réalisation de travaux par leur intermédiaire, et ce dans le but de faire avancer le processus d'alignement des programmes d'action nationaux dans différents pays de ces sous-régions.

11. En juillet 2010, le Conseil du FEM a approuvé l'octroi à tous les pays parties à la Convention réunissant les conditions requises d'un montant pouvant atteindre 150 000 dollars des États-Unis à l'appui d'activités destinées à faciliter la présentation de rapports nationaux et l'alignement des plans d'action nationaux. Il a été décidé que les Parties pourraient accéder à ces fonds soit directement soit par le biais d'un organisme d'exécution du FEM ou en s'associant à un projet-cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

12. Le secrétariat, en collaboration avec le Mécanisme mondial, le FEM et le PNUE, a apporté son appui et son concours à l'établissement du projet-cadre du PNUE visant à soutenir les processus de présentation de rapports et d'alignement des programmes d'action nationaux dans des pays parties touchés réunissant les conditions requises. Ce projet, qui doit être exécuté par le PNUE, concerne 52 pays parties touchés.

13. En suivant les grandes lignes du projet-cadre, le secrétariat a collaboré avec le PNUE et le FEM pour établir un projet de moyenne envergure visant à aider 20 autres pays parties touchés réunissant les conditions requises à renforcer leurs capacités institutionnelles et techniques pour les processus de présentation de rapports et d'alignement des programmes d'action nationaux. Tous les pays parties participants dans le cadre des deux projets recevront 50 000 dollars des États-Unis à l'appui de leurs efforts de présentation de rapports et d'alignement des programmes d'action nationaux à l'échelle nationale.

14. Le secrétariat a apporté une assistance technique à tous les pays parties qui ont manifesté le souhait d'accéder aux fonds du FEM, soit directement, soit par le biais d'un organisme d'exécution du FEM, et qui ont demandé une aide à cet effet. Dans le cadre de cette assistance, le secrétariat a examiné les projets établis par les Parties qu'il a conseillées en conséquence, et a coopéré avec le FEM et le PNUE pour veiller à ce que les Parties reçoivent les fonds dans les meilleurs délais.

15. Conformément au mandat qui lui a été confié dans la décision 1/COP.10, le secrétariat a programmé des ateliers de renforcement des capacités sous-régionaux pour l'exercice biennal 2012-2013. La mise en œuvre de ce programme a été délibérément retardée pour faire en sorte que les pays soient à même d'utiliser l'appui du FEM tel qu'il est décrit plus haut pour maintenir la dynamique à l'échelle nationale à l'issue des ateliers. Sept ateliers sous-régionaux sont programmés au minimum avant l'automne 2013 et quatre autres sont prévus d'ici au printemps 2014. Pour faire en sorte que ces ateliers répondent aux besoins en matière de renforcement des capacités définis par les parties concernées, le secrétariat a déjà demandé des informations actualisées aux Parties et a défini la thématique de l'atelier en conséquence.

16. Le secrétariat et le Mécanisme mondial ont aidé à l'établissement de documents techniques supplémentaires qui fournissent des informations sur le processus d'alignement. Certains de ces documents sont déjà affichés sur les sites Web et d'autres sont actuellement peaufinés pour être utilisés au cours des ateliers à venir et publiés plus tard sur les sites Web.

Enfin, il est prévu de mettre au point un guide de base sur l'alignement des programmes d'action et de le mettre à la disposition des pays parties touchés avant la onzième session de la Conférence des Parties.

2. Appui aux programmes d'action sous-régionaux

17. Compte tenu des recommandations du rapport final du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention sur les travaux de sa neuvième session, telles qu'indiquées dans la section II.A ci-dessus, le secrétariat a appuyé une série d'ateliers sous-régionaux en 2011 qui visaient principalement à promouvoir l'alignement des programmes d'action sur la Stratégie. Ces ateliers avaient des thèmes directeurs régionaux et sous-régionaux en partie pour leur permettre de traiter la question de l'alignement des programmes d'action sous-régionaux dans les différentes sous-régions. Toutefois, bien que les Parties en soient satisfaites, ces efforts ne suffiront jamais à eux seuls à assurer l'alignement des programmes d'action sous-régionaux. Étant donné le temps et les ressources limités disponibles, ces ateliers ne pouvaient guère traiter que les principes conceptuels et juridiques de l'alignement des programmes d'action sous-régionaux en abordant brièvement les modalités à suivre pour bien s'y prendre. Les programmes d'action sous-régionaux qui ont bénéficié de ces ateliers sont ceux des sous-régions de l'Afrique occidentale et centrale (annexe I), des sous-régions de l'Asie du Nord-Est et du Sud-Est (annexe II) et des sous-régions des Andes, du cône Sud (programme du Gran Chaco) et des Caraïbes (annexe III).

18. Cet apport de soutien technique se poursuit car aucun programme d'action sous-régional n'est encore aligné sur la Stratégie. Les problèmes auxquels se heurtent les pays pour renforcer leurs capacités à cet égard sont nombreux et difficiles à résoudre, notamment pour ce qui concerne:

- a) La gouvernance;
- b) La coordination;
- c) Le manque de compétences techniques et scientifiques;
- d) L'absence de cadre institutionnel approprié.

19. Soucieux de mieux aider les pays à régler ces problèmes de renforcement des capacités pour mieux aligner leurs programmes d'action sous-régionaux, le secrétariat organisera une série d'exercices sous-régionaux en 2013 et 2014. Ces ateliers, axés sur le renforcement des capacités en faveur de l'établissement et de l'alignement des programmes d'action tant nationaux que sous-régionaux, mettront l'accent sur l'organisation pratique du processus d'alignement. Le but est d'assurer que le processus d'alignement des programmes d'action sous-régionaux se poursuive et s'achève, compte tenu du fait que la plupart des sous-régions ont déjà des programmes de ce type à divers stades de développement².

20. Les unités de coordination régionale des différentes régions continuent de fournir des avis techniques sur l'alignement des programmes d'action sous-régionaux, notamment par le biais d'une collaboration avec les comités régionaux, s'il en existe, et d'une assistance technique sur la révision et l'alignement de programmes spécifiques entrant dans cette catégorie.

21. Le processus d'alignement des programmes d'action sous-régionaux se trouve naturellement en décalage suivant l'état d'avancement des phases d'établissement et d'alignement des programmes d'action nationaux. Cela est conforme à l'article 11 de

² ICCD/CRIC(10)/10.

la Convention et aux articles pertinents des cinq annexes définissant le rôle des programmes d'action sous-régionaux qui est de compléter et de rendre plus efficaces les programmes nationaux.

3. Appui aux programmes d'action régionaux

22. Comme il est indiqué plus haut à la section II.A, pendant la période à l'examen, les pays parties et le secrétariat ont donné la priorité à l'alignement des programmes d'action nationaux. La progression du processus d'alignement de ces programmes s'est donc répercutée sur celle des programmes d'action régionaux. Il en est ainsi pour chacune des cinq annexes.

23. Contrairement au processus des programmes d'action nationaux, les processus des programmes d'action sous-régionaux et régionaux n'ont pas de garantie de financement. Malgré tout, pendant la période à l'examen, le secrétariat a poursuivi ses travaux à l'appui du processus d'établissement et d'alignement des programmes d'action régionaux. On notera ce qui suit à cet égard:

a) En Afrique, les travaux progressent en collaboration avec le Comité régional pour l'Afrique dans le but d'examiner puis d'aligner le programme d'action régional. Pendant la période considérée, les intervenants se sont surtout interrogés sur la manière de remédier aux lacunes des six réseaux de programmes thématiques. Le manque de ressources et la faiblesse de la coordination figurent parmi les principaux problèmes à résoudre, ainsi que les questions de mise en œuvre d'une volonté politique cohérente, de gouvernance et de prise en charge par les intéressés, si l'on veut que les efforts de soutien portent vraiment leurs fruits;

b) En Asie, le secrétariat a aidé à l'examen et à la mise à jour du programme d'action régional. On espère que les parties concernées étudieront cette dernière version du programme d'action régional (2013-2018) à la réunion régionale pour l'Asie qui doit se tenir avant la onzième session de la Conférence des Parties. L'apport d'un soutien institutionnel et/ou technique au processus du programme d'action régional est plus compliqué en Asie car aucun comité régional ou organe régional agréé n'y a été établi par les pays parties pour s'occuper du programme. Le secrétariat a donc essayé d'aider la région à en créer un, car c'est de la mise en place d'un mécanisme assurant et favorisant la coordination et la coopération régionales que dépend l'existence même du programme d'action régional. Par ailleurs, le secrétariat est en train d'étudier avec plusieurs Parties de la région la possibilité que ces dernières apportent un soutien matériel au processus;

c) En Amérique latine et dans les Caraïbes, beaucoup est fait pour élaborer une stratégie financière globale qui aiderait à financer l'exécution du programme d'action régional. Les travaux se déroulent par le biais des unités de coordination régionale et avec le Comité exécutif régional pour pouvoir s'achever sans trop tarder;

d) Un atelier sur l'alignement des programmes d'action, y compris des programmes d'action régionaux, en Europe centrale et orientale, s'est tenu immédiatement avant la dixième session de la Conférence des Parties. Depuis cette date, un administrateur technique a été nommé qui est en poste au secrétariat à Bonn et travaille directement avec ces Parties, et les travaux à l'appui des efforts déployés par la région pour concevoir et établir un programme d'action national aligné sont donc désormais mieux étayés. Un atelier mettant l'accent sur l'organisation pratique de l'alignement du programme d'action national pour la région est programmé un peu plus tard en 2013. À une réunion tenue en décembre 2012, les représentants de la région au Bureau de la Conférence des Parties et aux bureaux de ses organes subsidiaires ont débattu et convenu des principaux éléments de la feuille de route à suivre pour l'élaboration de leur programme d'action régional. Suivant le plan proposé, une équipe spéciale chargée d'établir le programme d'action régional sera créée au

cours de la réunion régionale qui se tiendra avant la onzième session du Comité en avril 2013. Il est prévu que les éléments préliminaires du programme d'action régional soient présentés à la Conférence des Parties au Comité et soumis à son examen à sa onzième session.

B. Raisons pour lesquelles le processus d'alignement des programmes d'action nationaux est lent à mettre en œuvre

24. Pour effectuer la présente évaluation, le secrétariat a consulté les rapports nationaux les plus récents, les rapports précédents présentés au Comité et les rapports antérieurs du secrétariat au Comité et à la Conférence des Parties, et a sondé directement les pays parties concernés au cours d'ateliers régionaux et sous-régionaux tenus sur l'alignement des programmes d'action et dans le cadre d'une étude globale du processus. C'est à partir de ces sources et des rapports et observations des fonctionnaires en poste dans les unités de coopération régionale intéressées que les facteurs ci-après ont été identifiés comme constituant les principales raisons pour lesquelles le processus d'alignement des programmes d'action nationaux est lent à mettre en œuvre (voir le paragraphe 8), même si la situation peut varier d'un pays à l'autre:

a) Manque général de vision et de perspectives et stratégies multisectorielles articulées et cohésives en rapport avec l'alignement;

b) Absence totale de base scientifique et absence d'informations socioéconomiques et des technologies nécessaires dans certains pays parties touchés, qui hésitent d'autant plus à s'engager dans le processus d'alignement, de crainte de ne pouvoir le mener à bien;

c) Pénurie et faiblesse des capacités institutionnelles et humaines dans de nombreux pays. C'est un grave problème qui ne cesse de compromettre le processus;

d) Déficit général de leadership politique et incapacité à persuader les gouvernements de la valeur de la lutte contre la désertification et la dégradation des sols;

e) Conception du programme d'action national comme un instrument de mobilisation de ressources plutôt qu'un cadre stratégique devant permettre de remédier aux déficiences en termes de politique structurelle, d'institutions et de capacités lorsqu'il s'agit de traiter les questions liées à la gestion durable des terres et au développement durable;

f) Lorsqu'un système de gouvernance et un cadre institutionnel sont en place pour appuyer et promouvoir le processus, ceux-ci, pour diverses raisons, sont souvent dysfonctionnels, inefficaces et insuffisants pour faire avancer les choses;

g) De nombreuses Parties, restant sceptiques, ne sont toujours pas convaincues de l'intérêt qu'il y a à aligner leur programme d'action national. Étant donné le peu de ressources allouées au plan interne ou émanant de partenaires extérieurs, elles estiment que ce n'est pas parce que leur programme d'action national sera aligné qu'elles auront pour autant la garantie d'un financement futur pour la mise en œuvre de la Convention. Elles pensent aussi que l'on met trop l'accent sur l'alignement au détriment de la mise en œuvre pratique;

h) Les pays sont nombreux à ne pas comprendre clairement la nature, le but et l'intérêt de l'alignement des programmes d'action nationaux;

i) Cette méconnaissance vient s'ajouter au fait que les responsables politiques sont peu sensibilisés au problème et ne déterminent pas d'ordre de priorité dans leur action. Dans ces conditions, les programmes d'action nationaux sont donc généralement négligés

et jugés peu importants au regard du programme national de développement de certains pays;

j) Dans certains pays, cette méconnaissance a aussi des effets extrêmement négatifs sur l'intégration des programmes d'action nationaux dans les plans et les politiques sectoriels qui est indispensable si l'on veut que l'alignement soit efficace;

k) Certaines Parties considèrent que les problèmes à régler pour l'alignement des programmes d'action nationaux sont trop vastes et trop complexes au vu du niveau des capacités et du financement disponibles;

l) Il n'existe pas de preuves suffisantes de l'impact des programmes d'action nationaux sur les principales préoccupations en matière de développement, comme la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et la sécurité de l'eau pour susciter une vraie volonté politique et mobiliser le soutien des responsables politiques en général;

m) Le rôle et l'importance des synergies pour l'alignement des programmes d'action nationaux ne sont pas bien compris par de nombreux pays. En conséquence, de nombreuses Parties ne se sont pas sérieusement attachées à exploiter ces synergies avec les autres Conventions de Rio au niveau national;

n) Les questions relatives à la Convention portent sur un large éventail de politiques et d'acteurs à l'échelle nationale. Dans de nombreux cas, peu de liens existent entre ces politiques et la coordination interne est faible entre ces acteurs. Cela ne peut que compromettre la mise en œuvre du processus d'alignement;

o) La très grande majorité des pays parties touchés réunissant les conditions requises ont cité le manque de financement au rang des principaux facteurs. Non seulement la Convention reçoit relativement peu de fonds du FEM, mais elle n'est pas parvenue non plus à mobiliser des flux importants et continus de ressources expressément consacrées à la mise en œuvre au niveau national. Par comparaison, les pays peuvent se procurer des montants considérablement supérieurs dans le cadre des autres Conventions de Rio;

p) La plupart des pays parties touchés réunissant les conditions requises ont mis beaucoup de temps après l'adoption de la Stratégie pour se lancer dans le processus d'alignement, la raison la plus souvent citée étant le manque de ressources financières. Même lorsque des fonds étaient disponibles, ils s'avéraient souvent insuffisants et imprévisibles à terme. Ces Parties s'inquiètent de ne pas recevoir de financement régulier au stade de l'exécution et considèrent donc que l'alignement ne présente aucun intérêt dans ce contexte;

q) Dans certains pays, la seule institution concernée par le processus d'alignement du programme d'action national est le centre de liaison national, mais ce dernier n'a pas de lien réel avec les autres institutions publiques compétentes, avec lesquelles il doit collaborer pour que le programme soit correctement aligné;

r) Dans certains pays parties touchés réunissant les conditions requises, le centre de liaison national se réduit à une personne responsable de nombreuses autres questions dont la charge de travail est trop lourde pour qu'elle s'occupe de cette «question secondaire»;

s) Dans de nombreux pays, le processus d'alignement est compris comme un processus nouveau, indépendant de tous les autres processus de développement. On en a conclu que ce processus était en concurrence avec tous les autres pour les ressources très modestes déjà allouées à d'autres objectifs;

t) On observe dans de nombreux pays une grave pénurie d'informations à tous les niveaux, qui prive le processus du soutien éclairé nécessaire à sa progression;

u) Certains pays donateurs manifestent peu d'intérêt voir aucun pour l'appui à la mise en œuvre du processus d'alignement du programme d'action national et cela a en retour de fortes répercussions sur certains pays parties touchés réunissant les conditions requises qui se disent incapables de lancer ce processus sans un tel soutien.

C. Évaluation des progrès et expériences accumulés concernant les fonds alloués par le Fonds pour l'environnement mondial à l'alignement des programmes d'action nationaux

25. En juillet 2010, le Conseil du FEM (voir le paragraphe 11) a décidé d'approuver l'octroi à tous les pays parties à la Convention réunissant les conditions requises d'un montant pouvant atteindre 150 000 dollars des États-Unis pour les activités facilitatrices menées dans le domaine de la dégradation des terres pour appuyer la présentation des rapports nationaux et l'établissement et/ou l'alignement des plans d'action nationaux. C'est la première fois que le FEM a directement alloué des fonds à l'appui de l'alignement des programmes d'action nationaux dans le monde.

26. Les pays parties réunissant les conditions requises ont été invités à choisir l'une des trois options suivantes pour obtenir ces montants:

- a) La modalité d'accès direct;
- b) La modalité de l'organisme d'exécution du FEM;
- c) La modalité du projet-cadre.

27. Au moment de l'établissement du présent rapport, le FEM a indiqué au secrétariat que 93 des 144 Parties réunissant les conditions requises avaient demandé à accéder à ces fonds – 10 par accès direct, 11 par le biais d'un organisme d'exécution du FEM et 72 selon la modalité du projet-cadre.

28. Sur les 72 Parties qui ont demandé un financement selon la modalité du projet-cadre que le PNUE est en train de mettre en œuvre, 52 seront visées par le projet-cadre initial et les 20 autres seront visées par un projet de moyenne envergure.

29. Le secrétariat a mené une «Enquête sur les problèmes et contraintes rencontrés au cours du processus de présentation de rapports et d'examen par les pays parties qui ne pouvaient pas présenter leur rapport national à la Convention avant le 30 octobre 2012» notamment auprès de pays parties pouvant bénéficier du financement du FEM et a également étudié les conditions d'accès à ces fonds jusqu'à aujourd'hui. Les conclusions ci-après ont été tirées de ces exercices quant aux conséquences que ce soutien financier peut avoir sur le processus d'alignement des programmes d'action nationaux:

a) Tous les pays parties bénéficiaires se sont félicités de la décision prise par le Conseil du FEM de fournir un appui au processus d'alignement des programmes d'action nationaux;

b) Les Parties se sont aussi félicitées du fait que le FEM avait organisé une série d'ateliers ouverts à un large public, lesquels avaient permis de mieux comprendre les modalités d'accès aux fonds du FEM;

c) Il ressort de la plupart des réponses fournies que ce financement contribuera effectivement à relancer le processus d'alignement des programmes d'action nationaux dans la mesure où les centres de liaison nationaux et les responsables politiques pourront désormais compter sur une aide financière;

d) Certaines Parties ont fait observer l'énorme déséquilibre entre les fonds offerts par le FEM en faveur des activités menées dans le domaine d'intervention

«dégradation des sols» et ceux offerts aux mêmes activités au titre des deux autres Conventions de Rio;

e) La plupart des pays ont choisi de demander des fonds par le biais du projet-cadre ou du projet de moyenne envergure même si ces options n'autorisaient pas un financement aussi élevé, pour la simple raison que l'une et l'autre des deux autres options étaient trop lourdes et contraignantes et prenaient beaucoup de temps. Certaines Parties n'envisageaient pas d'opter pour l'accès direct parce qu'elles n'avaient pas les moyens d'établir le portefeuille de projets requis;

f) Certains bénéficiaires se sont plaints de ce que même en utilisant le projet-cadre ou le projet de moyenne envergure, il fallait beaucoup trop de temps pour obtenir les fonds;

g) Même avec trois choix à leur disposition, et avec l'encouragement du secrétariat et du FEM, certains pays parties hésitaient à faire une demande de fonds. Cela montrait que les pays étaient fort peu enclins à s'adresser au FEM;

h) De nombreux pays jugeaient les montants insuffisants pour mener à leur terme deux processus de présentation de rapports nationaux plus le processus d'alignement du programme d'action national;

i) D'autres Parties ont dit qu'il y avait trop de formalités et de problèmes de procédure à régler pour se procurer des fonds, de sorte que le processus était trop pénible et laborieux, et que le montant demandé n'était pas à la hauteur de tels efforts et de tels délais;

j) Certaines Parties ont indiqué que les modalités d'accès aux fonds leur laissaient peu de marge de manœuvre et qu'elles étaient contraintes d'utiliser les trois disponibles sans quoi le financement leur était tout simplement refusé;

k) Pour ce qui était du financement par le biais d'un organisme d'exécution du FEM et par le biais du projet-cadre ou du projet de moyenne envergure, certaines Parties estimaient que les organismes d'exécution du FEM devaient se montrer beaucoup plus conciliants vis-à-vis des Parties bénéficiaires;

l) S'agissant plus particulièrement du projet-cadre et du projet de moyenne envergure, certaines Parties ont indiqué qu'elles ne pouvaient pas attendre beaucoup de soutien concret des organismes d'exécution pour l'alignement des programmes d'action nationaux. Elles ont fait valoir en effet que le problème clef du soutien du PNUE au renforcement des capacités n'était pas traité sérieusement dans le cadre de ces projets;

m) Certaines Parties avaient des difficultés avec les virements de fonds du FEM car par suite de problèmes internes d'ordre bancaire ou administratif, elles avaient du mal à ouvrir le compte unique prescrit par pays.

30. On peut conclure de façon générale des points susmentionnés que bien que les Parties qui ont fourni des réponses se félicitent de l'appui du FEM au processus d'alignement du programme d'action national, de nombreux problèmes doivent retenir toute l'attention, notamment:

- a) Le montant de l'appui financier offert;
- b) L'efficacité de la procédure suivie;
- c) L'impact limité attribué aux projets du PNUE sur l'alignement des programmes d'action nationaux;
- d) La grande pauvreté des moyens dont certains pays disposent pour accéder au FEM;

e) Le sentiment qu'ont de nombreux pays parties qu'ils ne peuvent pratiquement pas franchir les différentes strates administratives du FEM sans aide extérieure.

31. Des problèmes se posent aussi du fait que certains pays font leur demande de financement très tard et que d'autres n'ont pas d'informations actualisées sur le processus. D'autres encore n'ont pas établi de coordination interne entre les centres de liaison nationaux au titre de la Convention et les centres de liaison nationaux à caractère politique et opérationnel dans le cadre du FEM.

32. Tous les points susmentionnés constituent de graves problèmes qui devront être traités de toute urgence si l'on veut que l'appui du FEM au processus d'alignement des programmes d'action nationaux donne tous les résultats escomptés. Ces problèmes peuvent être résolus et le seront grâce à une coordination, une collaboration et une coopération beaucoup plus étroites entre le FEM et les pays concernés et l'amélioration des capacités internes des Parties réunissant les conditions requises.

III. Appui à la mise en œuvre de la Convention, aux programmes d'action et aux accords de partenariat

A. Étude des raisons pour lesquelles peu d'accords de partenariat ont été établis à l'appui du processus de mise en œuvre des programmes d'action

33. Cette étude a été réalisée suivant la méthode et l'approche décrites au paragraphe 24 qui précise que la plupart des Parties n'ont pas de stratégie en place pour forger des partenariats à l'échelle nationale à l'appui du processus de mise en œuvre du programme d'action. Les cas où des initiatives ont été prises demeurent ponctuels.

34. Les programmes d'action nationaux reçoivent peu de soutien politique et il est rare que la lutte contre la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse figure dans les plans nationaux de développement ou y reçoive un rang de priorité bien défini propre à attirer le soutien financier de donateurs extérieurs. Les partenaires du développement indiquent que les questions qui se voient accorder une priorité bien déterminée dans le cadre plus vaste des plans nationaux de développement sont plus susceptibles d'intéresser des partenaires et d'attirer des financements.

35. Les centres de liaison nationaux n'ont généralement pas les moyens nécessaires pour apporter des changements radicaux aux processus de planification nationale du développement ni pour accroître les faibles niveaux de participation actuels aux travaux des ministères/commissions des finances et de la planification nationale. La faible prise de conscience qui en résulte chez les partenaires potentiels et les fonctionnaires publics quant à l'intérêt de lutter contre la dégradation des terres à moyen et à long terme se traduit par une coopération insuffisante entre les ministères, un sous-investissement et des sous-effectifs nationaux qui rendent encore plus complexe le processus de formation de partenariats.

36. Le processus de formation de partenariats est trop bureaucratique, trop complexe et trop fermé à l'échelle nationale. Certaines Parties s'inquiètent de ce que les travaux en partenariat viennent s'ajouter aux tâches confiées aux centres de liaison.

37. Il n'existe pas de communauté de vues sur la manière de définir et d'instaurer des partenariats. Les centres de liaison ont peu de moyens d'identifier des partenaires potentiels et de s'entendre avec eux sur l'avantage mutuel qu'il y aurait à former un partenariat pour la lutte contre la dégradation des terres et à s'engager à le maintenir à long terme.

38. Des efforts limités ont été déployés pour recueillir auprès des parties prenantes les plus diverses le soutien élargi nécessaire à l'établissement de conditions favorables à des accords de partenariat plus ambitieux. Bien que la participation des organisations de la société civile et des instituts scientifiques et techniques aux processus de la Convention ait régulièrement augmenté pendant la période de mise en œuvre de la Stratégie³, le rôle potentiel du secteur privé et des organisations de la société civile dans la formation de partenariats opérants est sous-estimé. Les organisations de la société civile et autres acteurs de terrain pourraient davantage militer en faveur de la gestion durable des terres et susciter des changements de comportement chez les exploitants.

39. La participation du secteur privé est mise en évidence et jugée indispensable de l'avis de tous, mais le manque d'incitations en direction du secteur privé et la prudence et les réserves du secteur public ont fait obstacle à la formation de partenariats.

B. Étude des difficultés rencontrées par les pays parties touchés lors de l'établissement et de l'application de cadres d'investissement intégrés

40. Le but principal de la Stratégie intégrée de financement (SIF) et du cadre d'investissement intégré (CII) est de garantir un financement adéquat, prévisible et durable pour la gestion durable des terres. Les objectifs immédiats sont d'utiliser plus efficacement les sources et instruments existants et de mobiliser de nouvelles ressources additionnelles, moyennant la création d'un environnement porteur⁴.

41. Certaines Parties ne savent pas quoi attendre du processus des SIF/CII et ne savent pas non plus comment et pourquoi ils complètent les travaux sur l'alignement et l'exécution des programmes d'action nationaux.

42. Les Parties ne sont pas sûres de l'ordre dans lequel elles doivent exécuter les programmes d'action nationaux, les SIF et les CII. Elles jugent inefficace et redondant le double processus d'alignement des programmes d'action nationaux et d'établissement des SIF/CII.

43. Les Parties sont préoccupées par les délais nécessaires pour mettre en place des SIF/CII car elles doivent interrompre la phase d'exécution pour s'efforcer de recenser les capacités et les ressources voulues. Dans le même temps, les cadres d'investissement existants ne sont pas entièrement compatibles avec les programmes d'action nationaux alignés, de sorte que l'on est en droit de se demander si une SIF ou un CII, même bien établis, peuvent entraver la mise en œuvre d'un programme d'action national, et vice versa.

44. Les Parties ont jugé inquiétante l'insuffisance des ressources financières reçues grâce à l'appui du Mécanisme mondial et du processus des SIF/CII.

45. Les Parties ont noté que le mode opératoire du Mécanisme mondial avait évolué. Plusieurs centres de liaison nationaux estimaient qu'il devait servir de nouveau à la mobilisation plutôt qu'à la «facilitation» de fonds.

46. Les Parties ne connaissent pas bien le rôle de la SIF et du CII pour les programmes d'action sous-régionaux et régionaux.

³ ICCD/CRIC(11)/3.

⁴ Mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification (2008) «Les stratégies financières intégrées pour la gestion durable des terres», disponible à l'adresse: http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document_file/ifs_fweb.pdf.

C. Étude des raisons pour lesquelles la majorité des investissements réalisés au niveau des pays dans le cadre de la Convention soit passent pour ne pas contribuer à la mise en œuvre des programmes d'action nationaux soit n'y contribuent pas

47. Pour appliquer avec succès la Convention et le programme d'action national, la gestion durable des terres doit être intégrée dans un éventail de politiques et secteurs. Des activités importantes sont menées au niveau des pays parties touchés pour lutter contre la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse mais elles s'inscrivent dans diverses politiques et mobilisent divers acteurs et ne sont donc pas automatiquement attribuées au processus du programme d'action national.

48. La plupart des programmes d'action nationaux ont pu prendre en compte les grands aspects techniques de la désertification et/ou de la dégradation des terres et certains éléments stratégiques, mais les approches par programme suivies dans d'autres domaines, comme l'agriculture, l'eau et la gestion des forêts, qui ont des effets à court terme, tangibles et plus directs, ont bénéficié d'un meilleur appui politique au niveau des pays. Il apparaît que c'est cette contribution de la Convention à d'autres secteurs (agriculture, changements climatiques, développement rural) ou à d'autres grands objectifs de développement national qui attire la plus grande part des investissements.

49. La plupart des investissements en rapport avec la Convention sont réalisés par le biais de la planification nationale du développement ou par suite d'échanges bilatéraux entre partenaires du développement sur une base sectorielle, sans qu'il soit fait expressément référence à la Convention ou au programme d'action national.

50. À ce que l'on peut constater, il n'y a guère d'empressement en soi à appuyer l'exécution du programme d'action national une fois qu'il est aligné.

51. Pour la plupart des Parties, la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse et la gestion durable des terres ne constituent pas à proprement parler des priorités nationales, aussi le programme d'action national est-il peu soutenu politiquement et méconnu.

52. La méconnaissance des avantages mondiaux de la Convention et du processus du programme d'action national fait obstacle au financement bilatéral. Le programme d'action national et le processus d'alignement de ce programme sont également peu connus des partenaires du développement dans les pays parties touchés. De nombreux partenaires du développement ont leurs propres priorités sectorielles outre les priorités définies par les pays parties touchés.

53. Ni les programmes d'action nationaux établis dans le cadre de la Convention ni les documents relatifs au processus SIF/CII ne sont considérés comme un outil adéquat de coordination des investissements face à une problématique touchant autant de secteurs. De ce fait, les investissements en rapport avec la Convention ne passent pas pour contribuer à la mise en œuvre des programmes d'action nationaux, mais plutôt à la réalisation d'autres buts et objectifs.

54. L'absence de progrès dans les synergies concrètes instaurées entre les Conventions de Rio pour la mise en œuvre à l'échelle des pays reste un obstacle pour la recherche de nouveaux partenariats, elle est source de confusion et donne lieu à des chevauchements et des problèmes de double comptabilisation et/ou sous-comptabilisation lors de l'établissement de rapports sur l'investissement. Les investissements qui contribuent aux objectifs de la Convention sont en fait alloués aux objectifs relatifs aux changements climatiques ou à la biodiversité qui ont une plus grande visibilité et sont plus sensibles politiquement. Certaines Parties soulignent que certains des investissements réalisés

appuient effectivement la mise en œuvre de la Convention même si ce n'était pas leur objectif déclaré à l'origine. Il s'agit notamment des investissements effectués dans des domaines comme la gestion des forêts et la sécurité alimentaire.

55. Sur les trois Conventions de Rio, c'est la Convention sur la lutte contre la désertification qui reçoit le moins de financement du FEM. Cela explique les faibles investissements réalisés dans les programmes d'action nationaux. Certains pays disent qu'il est très difficile de mettre en œuvre des synergies efficaces et fructueuses au niveau des pays, du fait en partie des grandes disparités qui existent entre la Convention sur la lutte contre la désertification et les autres Conventions de Rio en matière de financement reçu du FEM même si le FEM-5 prévoit plusieurs réformes importantes, comme celle concernant les affectations individuelles par pays dans le cadre du Système transparent d'allocation des ressources (STAR).

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

56. Des progrès importants ont été effectués concernant le processus d'alignement mais ils sont encore beaucoup trop lents au regard de l'indicateur prescrit à l'annexe III de la décision 13/COP.9, à savoir un alignement dans 80 % des pays.

57. Les partenaires potentiels se voient offrir de très nombreuses possibilités d'investissement et la plupart semblent en grande partie ignorer le potentiel du programme d'action national ou la valeur ajoutée qu'apporte l'alignement.

58. Malgré l'enthousiasme suscité par les programmes d'action nationaux, les programmes d'action sous-régionaux et les programmes d'action régionaux à l'échelle des pays en développement parties touchés, le but et l'utilité de l'alignement restent flous, du fait en particulier des doutes qui planent sur les possibilités d'investissement et la régularité de l'appui financier alloué à la mise en œuvre des programmes après leur alignement.

59. La plupart des programmes d'action nationaux ont pu prendre en compte les aspects techniques de la désertification et de la dégradation des terres et certains éléments stratégiques. La SIF permet d'identifier des sources possibles de financement. Toutefois, au stade actuel, ni les programmes d'action nationaux ni le processus SIF/CII ne fournissent à eux seuls l'appui intégré et pratique/financier qu'il était prévu d'apporter aux pays.

60. Outre le fait que la Convention reçoit des fonds relativement peu élevés du FEM, elle attire peu de flux importants et réguliers de fonds spécifiquement alloués à la mise en œuvre au niveau national. Pour autant qu'elle confirme le rôle important joué par les institutions financières internationales et les organismes de coopération bilatéraux dans le financement de la Convention, l'étude du Mécanisme mondial sur les flux financiers et l'objectif opérationnel 5 figurant dans les documents ICDD/CRIC(11)/11 et ICDD/CRIC(11)/12, a montré que le financement interne pouvait souvent égaler voire même dépasser le financement extérieur. Pour accélérer l'alignement, il est indispensable de pouvoir compter sur un financement durable une fois les programmes alignés.

61. Les programmes d'action nationaux doivent être mieux intégrés dans les programmes de développement et les domaines d'intervention sectoriels primordiaux comme l'agriculture et la gestion de l'eau et des forêts qui bénéficient d'un soutien

politique élevé et de mesures d'accompagnement conséquentes à l'échelle des pays et qui prennent de l'envergure.

62. La plupart des pays ont des moyens limités pour rechercher et forger les partenariats voulus.

63. Les incitations sont rares en faveur d'une collaboration avec des organisations de la société civile compétentes et des entreprises partenaires.

B. Recommandations

64. Le Comité souhaitera peut-être envisager de recommander ce qui suit pour examen par la Conférence des Parties à sa onzième session:

a) À la Conférence des Parties d'examiner le processus d'alignement des programmes d'action dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie, en veillant à lui apporter les ajustements qui s'imposent;

b) Au Comité de se mettre d'accord sur une définition claire et sans ambiguïté des programmes d'action nationaux et des processus SIF/CII et de la relation qui les unit, en veillant à ce que toutes les parties prenantes en prennent connaissance;

c) Aux pays parties touchés d'adopter une approche participative pour la planification opérationnelle, l'inventaire des possibilités de mobilisation de ressources, la définition des problèmes tels que le manque de capacités techniques et humaines et une approche systématique en faveur de synergies entre les Conventions de Rio à l'échelle mondiale et nationale;

d) Aux organisations partenaires, en particulier le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM) de poursuivre leurs travaux en vue d'une contribution cohérente à la mise en œuvre de la Convention et aux problèmes concernant les terres à l'échelle du système des Nations Unies afin de tirer le meilleur effet de ressources limitées disponibles et d'intégrer la neutralité en matière de dégradation des terres dans les activités principales en mobilisant à cet effet le Groupe pour la gestion de l'environnement du PNUE et d'autres partenaires compétents du système des Nations Unies;

e) Aux partenaires du développement, aux institutions financières dont le FEM en particulier, d'apporter un soutien spécifique à l'établissement de projets dans le cadre des programmes d'action sous-régionaux et des programmes d'action régionaux, favorisant ainsi leur mise en œuvre;

f) Aux partenaires du développement, aux institutions financières dont le FEM en particulier, de fournir des services de renforcement des capacités aux centres de liaisons nationaux concernant la pleine intégration de la promotion des programmes d'action nationaux dans le processus national de planification du développement et la création de partenariats destinés à faciliter la mise en œuvre;

g) Aux partenaires du développement de mettre davantage l'accent sur l'importance et l'absolue nécessité d'appuyer l'alignement des programmes d'action nationaux et leur mise en œuvre effective;

h) Aux Parties de s'attacher à mobiliser la société civile, y compris les entreprises, à l'appui de la mise en œuvre effective de la Convention;

i) Aux Parties d'offrir plus d'incitations à l'investissement, le secteur privé pouvant avoir besoin d'incitations financières et de mesures incitatives fondées sur le marché, et aux entreprises de se joindre aux comités de coordination interinstitutions lorsqu'il en existe et d'appuyer la mise en œuvre des programmes d'action nationaux;

j) Au Comité de convenir d'une vision à long terme pour le processus d'alignement des programmes d'action nationaux au regard des objectifs généraux de gestion durable des terres. Pour que cet objectif soit atteint, il faudrait établir un plan global destiné à mobiliser les ressources et les capacités qu'exige sa réalisation à l'échelle nationale;

k) Au Mécanisme mondial d'accroître son soutien pour aider les pays à se procurer des fonds auprès du FEM;

l) Au secrétariat de la Convention d'intensifier ses activités de promotion et de collaborer avec le secrétariat du FEM lors des travaux de préparation de la sixième reconstitution des ressources de la Caisse du FEM (FEM-6) afin de s'assurer que les parties au FEM connaissent mieux les besoins financiers liés à la mise en œuvre des programmes d'action nationaux et appuient en conséquence l'augmentation des fonds octroyés par le FEM en réponse à ces besoins.
