



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement, du Fonds  
des Nations Unies pour la population  
et du Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale  
18 mars 2024  
Français  
Original : anglais

**Session annuelle de 2024**

3-7 juin 2024, New York

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**Évaluation du PNUD**

**Évaluations de l'appui du PNUD à la gestion des  
écosystèmes et à la préservation de la diversité biologique**

**Résumé analytique**

*Résumé*

Le présent rapport donne une vue d'ensemble de l'évaluation de l'appui du PNUD à la gestion des écosystèmes et à la préservation de la diversité biologique. Il examine les stratégies et programmes définis par le PNUD en vue d'accélérer la mise en œuvre des mesures mondiales, nationales et locales visant à promouvoir la bonne santé des écosystèmes et la diversité biologique, et couvre les mesures de soutien qui ont été prises au cours des deux périodes les plus récentes du plan stratégique du PNUD, à savoir 2018-2021 et 2022-2025. L'évaluation a montré que le PNUD avait joué un rôle important dans la protection, la restauration et l'utilisation durable des écosystèmes et la préservation de la diversité biologique. L'appui fourni par le PNUD a permis aux pouvoirs publics et aux parties prenantes locales d'adopter tout un éventail de mesures avantageuses à la fois pour l'environnement et pour le développement. Des efforts supplémentaires devront toutefois être déployés pour donner corps à l'ambitieuse initiative du PNUD en faveur de la nature « Nature Pledge ». Compte tenu de l'appauvrissement constant de la biodiversité, le plan d'action à mettre en œuvre à cet effet devra se concentrer sur la lutte contre les facteurs à l'origine de la perte de biodiversité et sur la transposition à une plus grande échelle des pratiques de gestion des écosystèmes et de préservation de la diversité biologique qui ont fait leurs preuves.

*Éléments de décision*

Le Conseil d'administration est invité à : a) prendre connaissance de l'évaluation de l'appui du PNUD à la gestion des écosystèmes et à la préservation de la diversité biologique et des recommandations qu'elle contient ; b) demander à l'administration du PNUD de traiter les questions soulevées dans le rapport et de donner suite aux recommandations qu'il contient.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Généralités . . . . .	3
III. À propos de l'évaluation . . . . .	5
IV. Principales constatations . . . . .	6
V. Conclusions . . . . .	15
VI. Recommandations . . . . .	19

## I. Introduction

1. Ce rapport, le premier du Bureau indépendant d'évaluation, présente la toute première évaluation mondiale de l'appui à l'environnement apporté par le PNUD depuis 2011, et porte une attention particulière à l'écosystème terrestre et à la diversité biologique. Cette évaluation couvre l'appui fourni au cours des deux périodes les plus récentes du Plan stratégique du PNUD, à savoir 2018-2021 et 2022-2025. Elle examine les stratégies et les programmes définis par le PNUD en vue d'accélérer la mise en œuvre de mesures mondiales, nationales et locales visant à promouvoir la santé des écosystèmes et la biodiversité.

2. L'évaluation offre un ensemble de constatations et de conclusions générales sur l'appui du PNUD en faveur de la protection, de la restauration et de l'utilisation durable des écosystèmes ainsi que de la préservation de la diversité biologique. Elle contient des recommandations visant à aider le PNUD à renforcer ses travaux, à tirer parti de ses réussites et à améliorer sa contribution au développement durable. Elle s'inscrit dans le cadre de l'obligation du PNUD de rendre compte de la pertinence et des résultats de ses activités d'appui au Conseil d'administration, aux partenaires de développement et aux populations locales.

## II. Généralités

3. Les espèces biologiques, du fait de leur diversité, et les processus naturels au sein des écosystèmes assurent notre approvisionnement en eau propre, en aliments nutritifs et en médicaments, régulent les maladies, pollinisent les cultures, favorisent la formation des sols et offrent des avantages culturels, récréatifs et spirituels, qui sont autant de services essentiels à la vie humaine : certaines régions de la planète revêtent une importance cruciale et leur perte serait quasi irrémédiable. Trente-six régions abritant des populations végétales endémiques uniques et irremplaçables, qui sont considérées comme des régions névralgiques de la biodiversité, ont déjà perdu au moins 70 % de leur végétation indigène primaire. Le rythme et l'ampleur de la dégradation des écosystèmes et de la perte de biodiversité se sont intensifiés au cours des dernières décennies. Un tiers de toutes les espèces d'eau douce sont menacées d'extinction, tandis que l'eau douce elle-même devient une denrée rare.

4. Lors de la dixième réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique en 2010, les gouvernements se sont mis d'accord sur les 20 objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, qui n'ont pas pu être atteints en 2020. Avec l'adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal en 2022, ils se sont fixé une autre série d'objectifs pour 2030. Des succès ont été enregistrés dans la restauration de la santé écologique de certaines régions, dans la protection de zones intactes, dans la réintroduction de certaines espèces et dans la mise à profit des avancées technologiques au service de la gestion des écosystèmes. Les ressources financières allouées à la protection et à l'amélioration de la biodiversité ont été augmentées entre 2010 et 2020, sans toutefois atteindre les niveaux nécessaires pour assurer sa conservation à l'échelle requise. Pire, cette augmentation a été largement éclipsée par le soutien apporté à des activités préjudiciables à la biodiversité.

5. Le nombre de zones protégées aux fins de la lutte contre la dégradation des écosystèmes et la perte de biodiversité a augmenté au cours des 10 dernières années, et près de la moitié de toutes les zones de biodiversité d'eau douce, terrestre et montagnaise bénéficient, sous une forme ou une autre, d'une protection juridique. Cependant, les ressources humaines et budgétaires allouées aux zones terrestres protégées ne sont suffisantes que dans moins d'un quart des cas. Selon les estimations,

les terres dont les peuples autochtones assurent la protection et la gestion contiennent 80 % de la biodiversité restante de la Terre et plus de 33 % des réserves de carbone irrécupérable de la planète. Dans de nombreux pays, les populations autochtones et les communautés locales ne bénéficient pas de droits fonciers et subissent les nombreux effets négatifs de l'expansion continue de projets non autochtones sur leurs territoires ancestraux.

6. Les initiatives de conservation ne sont plus considérées comme suffisantes, en regard des principaux facteurs de destruction des écosystèmes, pour inverser le déclin de la biodiversité d'ici à 2050. La principale cause de la perte de biodiversité reste le changement d'affectation des terres, sous l'effet principalement du développement de l'activité agro-industrielle et de la conversion des forêts à des fins d'exploitation agricole ou d'élevage à grande échelle. Les systèmes économiques mondiaux ont encouragé la surconsommation et le gaspillage excessif et ont externalisé le coût de la pollution et de l'épuisement des ressources naturelles. La production, le transport et le gaspillage des denrées alimentaires au niveau international, par exemple, sont responsables de 70 % de la perte de biodiversité sur terre et de 50 % en eau douce. Les effets des changements climatiques, qui perturbent les habitats, la reproduction et les schémas migratoires, devraient devenir la principale cause d'appauvrissement de la biodiversité au cours de ce siècle. Face à ces menaces majeures qui pèsent sur la santé humaine et planétaire, les organisations environnementales demandent que de véritables transformations soient opérées pour s'attaquer aux causes sous-jacentes et aux systèmes de valeurs qui sont à l'origine de la destruction et de la dégradation des écosystèmes.

### Réponse du PNUD

7. L'approche de l'organisation a été guidée jusqu'en 2023 par le Cadre mondial pour la biodiversité et les écosystèmes 2012-2020 du PNUD, dont l'objectif global était de maintenir et améliorer les biens et services résultant de la diversité biologique et des écosystèmes pour garantir les moyens de subsistance et l'accès à l'alimentation, à l'eau et à la santé, améliorer la résilience, protéger les espèces menacées et leurs habitats et accroître le stockage et le piégeage du carbone<sup>1</sup>. Ce Cadre comprend trois programmes phares : a) intégration de la biodiversité dans le développement ; b) libération du potentiel des zones protégées ; c) atténuation des effets des changements climatiques et adaptation à ces effets.

8. En octobre 2023, le PNUD a lancé son initiative en faveur de la nature « Nature Pledge » afin d'aider, par un soutien accru, les pays à respecter et à atteindre leurs objectifs en matière de nature et de biodiversité au titre du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement de la volonté du PNUD de catalyser les changements politiques, économiques et sociaux bénéfiques pour l'environnement afin de promouvoir des approches de la gestion des écosystèmes et de la biodiversité ancrées dans un objectif environnemental plus large et d'offrir un soutien aux communautés à tous les niveaux.

9. Au cours de la période d'évaluation, les activités du PNUD dans les domaines de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la diversité biologique se sont concrétisées par la mise en œuvre de 602 projets, représentant des dépenses totales de plus de 1,5 milliard de dollars, dans 134 pays. L'Afrique (avec 25 %), l'Amérique latine et les Caraïbes (24 %) et l'Asie et le Pacifique (17 %) ont concentré la majeure partie de ces projets et de ces dépenses. Les projets ont été moins nombreux dans les

---

<sup>1</sup> Programme des Nations Unies pour le développement (2012), L'avenir que nous voulons : biodiversité et écosystèmes – Favoriser le développement durable, Cadre mondial 2012-2020 de la diversité biologique et des écosystèmes du Programme des Nations Unies pour le développement, New York.

États arabes (7 %) et en Europe (6 %). Les équipes du siège ont contribué à hauteur de 22 % à ces dépenses totales, dont plus de 80 % ont été financées dans le cadre du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial (PFM/FEM).

10. Au cours de la période d'évaluation, les activités d'appui du PNUD à la gestion des écosystèmes et à la préservation de la diversité biologique ont été financées à hauteur de 62 % par des fonds d'affectation spéciale verticaux, dont plus de 90 % dans le cadre du FEM. Les autres contributions gouvernementales et multilatérales ont représenté 18 % de ces financements, et les contributions nationales et les ressources ordinaires du PNUD 4 %.

### III. À propos de l'évaluation

11. L'évaluation s'articule autour de cinq questions correspondant aux critères d'évaluation internationaux standards que sont la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la viabilité<sup>2</sup>. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour répondre aux questions (voir tableau 1) et vérifier les hypothèses qui sous-tendent les principales stratégies du PNUD en matière de gestion des écosystèmes et de préservation de la diversité biologique.

Tableau 1

#### Questions de l'évaluation regroupées par critères et méthodes de collecte de données

<i>Critères</i>	<i>Question</i>	<i>Outil de collecte de données</i>
Pertinence	Dans quelle mesure l'appui du PNUD a-t-il permis de répondre aux préoccupations les plus pressantes en matière d'environnement et de développement, aux niveaux mondial, national et local ?	Analyse statistique de la relation entre les programmes du PNUD et des variables liées à la taille et au contexte.  640 personnes ont été consultées au cours de l'évaluation : 170 membres du personnel du PNUD, 233 partenaires du PNUD, 47 non-partenaires et 190 acteurs locaux.
Cohérence	Dans quelle mesure l'utilisation faite par le PNUD de ses stratégies, de ses ressources, de ses outils institutionnels et de ses processus a-t-elle été cohérente pour promouvoir la gestion des écosystèmes et la préservation de la diversité biologique, ainsi que la planification du développement ?	13 études de cas ont été menées pour évaluer les travaux du PNUD au regard de l'écologie des contextes nationaux et/ou transfrontaliers correspondants.
Efficacité	Dans quelle mesure les activités d'appui du PNUD ont-elles permis aux pouvoirs publics et aux autres parties prenantes de protéger, de gérer et de valoriser les écosystèmes et la biodiversité ?	Système d'information géographique (SIG) : cartographie des activités d'appui du PNUD dans des

<sup>2</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, Comité d'aide au développement.

<i>Critères</i>	<i>Question</i>	<i>Outil de collecte de données</i>
Viabilité	Dans quelle mesure les activités d'appui du PNUD ont-elles permis d'améliorer le milieu naturel ?	domaines environnementaux et économiques stratégiques. Méta-analyse de 641
	Dans quelle mesure le PNUD a-t-il contribué au développement des capacités et des mécanismes institutionnels susceptibles de pérenniser les écosystèmes et les gains de biodiversité sur le moyen et le long terme ?	évaluations du Bureau indépendant de l'évaluation du FEM et d'évaluations décentralisées.

## IV. Principales constatations

### A. Positionnement stratégique du PNUD

12. En 2012, le PNUD a opéré un changement stratégique en mettant l'accent sur la contribution de la biodiversité et des écosystèmes naturels au bien-être humain. Cette démarche positive a permis aux pouvoirs publics et aux parties prenantes locales d'adopter un éventail d'initiatives qui ont été bénéfiques à la fois sur les plans de l'environnement et du développement. Le PNUD s'est distingué par ses activités d'appui en offrant, aux fins de la mise en œuvre d'approches conciliant priorités en matière d'écosystèmes et priorités de développement, des solutions pratiques qui tirent parti du portefeuille plus vaste d'activités de l'organisation dans les domaines du développement durable, de la gouvernance, de la planification, du renforcement d'institutions et de la participation d'organisations non gouvernementales.

13. Le **programme phare n° 1** (Intégrer la biodiversité dans le développement) a été très utile pour faire de la question des écosystèmes et de la biodiversité, traditionnellement confinée à l'environnement ou à la sylviculture, un enjeu transversal. La réorientation de l'appui financier du PNUD vers les projets paysagers et les enjeux nationaux, au détriment des zones protégées individuelles, a constitué une réussite stratégique majeure. Au-delà des importants engagements nationaux pris en amont pour la production d'huile de palme, de bœuf et de soja en effet, le PNUD ne disposait pas de stratégies efficaces pour inciter le secteur privé à agir ou pour remplacer à grande échelle les pratiques préjudiciables. Il ne tirait pas non plus largement parti des atouts qui sont les siens dans les domaines de la santé, de la croissance inclusive, de la protection sociale, de l'énergie et de l'égalité des genres pour renforcer l'impact de la gestion des écosystèmes sur le développement.

14. Dans le cadre du **programme phare n° 2** (Libérer le potentiel des zones protégées), le PNUD a œuvré en faveur de l'application du principe consistant à ne laisser personne de côté et a permis la réalisation d'avancées importantes dans la reconnaissance du rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans la gestion des écosystèmes, ce qui reste essentiel à l'heure où les pays s'efforcent d'atteindre les objectifs du Cadre mondial de la biodiversité. Le PNUD a élargi le concept de zones protégées, en démontrant qu'il était possible d'œuvrer simultanément en faveur du développement humain et de la protection de l'environnement dans les zones tampons des réserves. Cette transition a permis de passer d'une approche centrée sur les espèces à une approche multidimensionnelle des services écologiques et de la gestion de l'environnement, en s'attaquant par exemple aux problèmes liés à la disponibilité en eau.

15. Le **programme phare n° 3** (Atténuation des effets des changements climatiques et adaptation à ces effets) a été centré sur le besoin urgent d'améliorer la prise en compte des écosystèmes et des changements climatiques. Ces questions sont devenues de plus en plus préoccupantes au cours des 10 dernières années, en raison des phénomènes météorologiques extrêmes qui ont touché les zones écologiques critiques et les populations qui en dépendent. Les activités d'adaptation et d'atténuation du PNUD ont activement promu l'utilisation d'actifs naturels aux fins de l'atténuation des dégâts et/ou du piégeage du carbone et favorisé la diffusion des connaissances mondiales en matière d'adaptation fondée sur les écosystèmes. Les projets menés sur le terrain par le PNUD ont largement contribué à établir la pertinence de cette approche au niveau local lorsqu'elle n'était promue par aucune autre organisation ; le PNUD n'a toutefois utilisé son avantage comparatif pour appuyer l'intégration de l'adaptation écosystémique au niveau national que dans un petit nombre de pays, et ses services n'ont pas été très utilisés par les pouvoirs publics. La Promesse climatique du PNUD doit encore mettre à profit les approches institutionnelles de la biodiversité – et vice-versa – afin de ne pas manquer une occasion d'augmenter les niveaux de financement de l'action climatique au bénéfice des travaux de conservation menés par les peuples autochtones et les populations locales, et de promouvoir le point de vue et les connaissances de ces groupes dans la planification nationale des mesures d'adaptation et d'atténuation.

16. Les travaux du PNUD en matière de financement ont permis de lever certains obstacles dans ce secteur et ont débouché sur deux réussites stratégiques majeures. Premièrement, le PNUD a aidé les gouvernements à faire état de leurs niveaux de financement en faveur de la biodiversité, ce qui a permis de calculer pour la première fois à l'échelle mondiale les dépenses et les déficits dans ce domaine. Deuxièmement, le PNUD a recensé les subventions préjudiciables à l'origine d'une perte de biodiversité dans de nombreux pays, et collabore actuellement avec un sous-ensemble d'entre eux afin de réaffecter ces subventions.

17. Quoiqu'importants, les financements et les capacités mobilisés par le PNUD n'ont pas été suffisants pour promouvoir la mise en œuvre d'approches exhaustives de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la diversité biologique. Bien que la conservation soit considérée comme un objectif stratégique depuis 2012, l'appui fourni par le PNUD pour permettre l'allocation de financements adéquats et prévisibles dans ce domaine n'a pas été suffisant pour combler le déficit de financement, et la capacité de soutien de l'organisation est restée fortement tributaire de l'aide publique aux projets de développement acheminée par le biais du FEM et du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (UN-REDD+), dans lequel l'amélioration de la biodiversité n'est qu'un avantage supplémentaire possible. Seuls quelques bureaux de pays ont tenté de soutenir les pouvoirs publics en leur proposant des modèles alternatifs et nationaux de financement de la biodiversité – qui, s'ils avaient abouti, auraient pu générer des financements plus pérennes et plus importants en faveur de la conservation. Des solutions novatrices ont été développées dans le cadre de ces projets avec les communautés autochtones et avec les autorités locales et nationales, mais le développement de véritables relations de partenariat avec le secteur privé a été rare, avec des résultats mitigés pour ce qui est de la génération de flux financiers pérennes au niveau local.

18. Les travaux menés par le PNUD afin de renforcer les capacités de gouvernance environnementale ont permis à un plus nombre de parties prenantes de participer à la gestion des écosystèmes. Ces travaux se sont également inscrits à l'appui de la législation gouvernementale nationale et de son application. Le lien établi, d'une part, entre la gestion des écosystèmes et la préservation de la diversité biologique et,

d'autre part, les programmes de gouvernance et les processus de règlement des différends au niveau national a permis de mobiliser un soutien politique plus fort que dans le cadre traditionnel des travaux sur la biodiversité menés avec les ministères de l'Environnement. Le PNUD a réussi à appuyer le développement d'un ensemble de capacités plus étendues que celles utilisées dans le cadre de la gouvernance environnementale en promouvant la diffusion des connaissances dans toute une série de domaines techniques et auprès d'un large public, par l'intermédiaire de plateformes mondiales telles que le cours en ligne « Learning for Nature » et l'événement virtuel « Nature for Life Hub ». Une part importante de l'appui fourni par le PNUD depuis 2018 a servi à renforcer les capacités d'utilisation d'outils spécifiques de gestion de la conservation. Cela a permis aux gouvernements d'adapter la science globale et les protocoles internationaux aux conditions écologiques de leurs pays, bien qu'ils aient accordé une moindre attention aux capacités institutionnelles nécessaires au maintien des pratiques.

19. Si les projets du PNUD permettent d'atténuer les pressions exercées localement sur les écosystèmes, l'organisation n'a pas entrepris de modéliser des scénarios permettant de trouver des solutions plausibles pour inverser la tendance générale à l'appauvrissement de la biodiversité, cette pratique étant pourtant bien établie dans le cadre de l'action climatique. Les meilleures occasions d'appuyer une réduction majeure des facteurs néfastes aux écosystèmes se sont présentées à la suite de changements dans les politiques commerciales internationales, mais le PNUD n'est parvenu à les saisir que dans certains contextes. L'organisation n'a pas défini de stratégie pour rechercher ou encourager de telles politiques de transformation ni pour augmenter le nombre de pays dans lesquels elle soutient la préparation au niveau local. Peu de bureaux de pays ont tenté de s'impliquer totalement dans ces questions, et plusieurs ont exprimé le besoin de bénéficier d'un soutien et d'une action régionale.

20. Le PNUD a couvert un large éventail de zones écologiques et une grande variété d'espèces animales et végétales, y compris dans des contextes opérationnels difficiles. La conception des projets du PNUD, conjuguée à l'apport technique des bureaux régionaux et du siège, a permis de garantir la pertinence locale et, dans l'ensemble, l'efficacité de son action dans la réalisation des objectifs minimaux de restauration, malgré des variations régionales. Bien que le PNUD ait limité la cartographie mondiale de ses initiatives aux seules zones écologiquement importantes en tant que telles, la majorité de ces initiatives étaient alignées sur le GEF benefits index for biodiversity (indice des avantages pour la diversité biologique du FEM). L'organisation a fourni aux pays des outils analytiques novateurs afin de les aider à répertorier les services écosystémiques les plus essentiels à la vie humaine. Toutefois, elle n'a pas pleinement tiré parti de ces outils pour centrer son appui aux écosystèmes et à la biodiversité sur les zones de grande pauvreté ou de forte dégradation de l'environnement. Dans plusieurs régions, le PNUD s'efforce de réduire les pressions démographiques exercées sur les petites zones restantes de biodiversité de grande valeur plutôt que de s'attaquer aux facteurs à l'origine de la dégradation des terres sur une superficie bien plus vaste. Le PNUD n'a porté qu'un intérêt limité aux questions relatives aux écosystèmes et à la biodiversité dans les zones urbaines et les bassins versants ou les zones côtières aux alentours.

## **B. Dispositifs et mécanismes de gouvernance**

21. Le PNUD a apporté un soutien de taille aux gouvernements dans l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux en matière de biodiversité (SPANB) et a joué un rôle pionnier dans l'adaptation de ces plans au niveau infranational en Asie. Le PNUD a aidé 64 pays à établir leur sixième rapport national au titre de la Convention sur la diversité biologique, et 138 pays ont bénéficié d'un appui pour leur



action rapide en faveur du Cadre mondial de la biodiversité. Les projets PNUD-FEM ont été conçus pour offrir des options viables alignées sur les réformes politiques menées par les ministères sectoriels. Bien que les niveaux d'adhésion aux SPANB aient été variables, de nombreux exemples de réussites de projets axés sur l'aménagement des paysages attestent de leur efficacité. Seuls 36 % des pays soutenus par le PNUD-FEM ont adopté une approche pensée à l'échelle de l'ensemble de l'administration. En général, les pouvoirs publics n'ont pas pris en compte les questions de genre dans leurs stratégies et plans d'action.

22. Le PNUD a appuyé la définition de lois environnementales dans la grande majorité des pays dans lesquels il exerce ses activités, en apportant son soutien à la gestion forestière, à la préservation de la diversité biologique, à la réglementation des produits chimiques, à l'utilisation des terres, aux droits des communautés autochtones et à l'alignement de la biodiversité sur les objectifs de développement durable. Le PNUD a aidé avec succès les pouvoirs publics à étendre les zones bénéficiant d'une protection juridique. Il a joué un rôle important dans l'examen des forces et des faiblesses des systèmes nationaux d'aires protégées et a amélioré ces systèmes dans de nombreux pays. L'organisation n'a pas centré son attention sur l'affaiblissement du statut juridique des zones protégées, une tendance qui s'est considérablement aggravée depuis 2000, principalement sous l'effet de l'extraction industrielle des ressources et du développement. Un groupe plus restreint de pays membres du PNUD s'est employé, aux côtés de systèmes de conservation communautaires traditionnels, à faire reconnaître d'autres mesures de conservation par zones efficaces comme étant des composantes de facto des réseaux de zones protégées.

23. Depuis 2018, le PNUD a appuyé l'amélioration de la gestion de 2,3 millions d'hectares de terres par le biais des seules initiatives du FEM. Quoi qu'il s'agisse d'une contribution importante, la proportion de terres désignées comme zones protégées est néanmoins tombée en dessous de l'objectif d'Aichi n° 11 pour 2020 et reste loin de l'objectif plus ambitieux du Cadre mondial pour la biodiversité, qui demandait que 30 % des territoires nationaux soient protégés d'ici à 2030. La cartographie du statut de zones protégées de diverses écorégions dans lesquelles le PNUD intervient déjà à des fins de protection de l'environnement a mis en évidence la nécessité pour l'organisation de mieux cibler son appui aux zones protégées, en particulier en Amérique centrale, dans le bassin du Mékong et dans l'archipel malais.

24. Le PNUD a appuyé, par un soutien considérable, les mécanismes de gouvernance qui ont permis la mise en place d'initiatives paysagères et l'amélioration de la connectivité entre les zones écologiquement importantes. Son soutien a été efficace pour la gestion transfrontalière des ressources en eau et la protection des espèces. Le PNUD a joué un rôle de facilitateur dans des projets ambitieux visant la mise en place d'une gouvernance collaborative des couloirs de biodiversité, avec des exemples au Bhoutan, en Chine, en Colombie, en Indonésie, au Kenya, en Malaisie et au Myanmar. On peut également citer de nombreux exemples de soutien à la gestion par la collectivité de ces couloirs dans le cadre du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial. Ce soutien requiert généralement l'organisation complexe de réunions de parties prenantes à différents niveaux et l'élaboration de modèles de financement pour la gouvernance collaborative des couloirs de biodiversité. Ces initiatives ont été complexes à mener sur le plan technique et ont entraîné des coûts de transaction élevés du fait de la multiplicité des contextes infranationaux et des partenaires.

25. Entre 2018 et 2023, le PNUD a fourni un soutien en faveur de 17 écosystèmes nationaux et transfrontaliers et a associé une vingtaine de pays à ces initiatives de coopération. Les bureaux de pays qui partagent des écosystèmes ont coordonné leur diplomatie scientifique afin de promouvoir certains domaines de collaboration, même

entre des pays ayant des différends non résolus. Malgré l'importance de ces initiatives nationales et transfrontalières de conservation de l'eau et de la biodiversité, il s'est révélé indispensable de mettre davantage l'accent sur la gestion intégrée des écosystèmes. La conception de ces initiatives est souvent complexe, tout comme leur gestion et leur mise en œuvre concrètes. Pourtant, le renforcement de ces capacités reste essentiel pour assurer la durabilité à long terme de ces écorégions.

26. Le PNUD a apporté d'importantes contributions à la lutte engagée au niveau national contre le commerce illégal d'espèces sauvages, bien qu'il n'ait pas pleinement tiré parti de son expertise en matière de gouvernance ou de sa présence mondiale pour s'attaquer à la demande persistante de produits illégaux, et qu'il n'ait pas non plus réussi à résoudre les problèmes de corruption qui ont entravé l'application de la législation. Le PNUD a été le principal acteur de la mise en œuvre du Programme mondial pour la vie sauvage, financé par le FEM, dans le cadre duquel il a soutenu 20 projets dans 18 pays, pour un budget total de 117,2 millions de dollars. Ces projets ont permis de mettre en place diverses formes d'actions contre le commerce illégal d'espèces sauvages et de promouvoir des économies axées sur les espèces sauvages pour un développement résilient. Quoique ces projets aient été supervisés par le FEM et la Banque mondiale, le PNUD, en tant qu'acteur essentiel de leur mise en œuvre, était présent dans les pays qui jouaient un rôle central dans les chaînes d'approvisionnement illégales en espèces sauvages, ce qui aurait pu atténuer l'accent mis sur les pays isolés dans le cadre du Programme mondial pour la vie sauvage.

### **C. Gestion efficace des écosystèmes et de la biodiversité**

27. Le PNUD s'est appuyé sur différentes mesures pour améliorer l'efficacité de la gestion des zones protégées. Au niveau mondial, il a contribué à la mise en place d'un éventail de capacités, d'innovations et de modèles de financement visant à renforcer la gestion des zones protégées. Les SPANB ont peu à peu été acceptés comme moyen de mesurer les performances des pays dans l'amélioration de la gestion des zones protégées et la surveillance des espèces. Toutefois, les capacités insuffisantes et les contraintes financières constatées au niveau infranational ont nui à la pérennité de ces interventions. Si les efforts déployés au niveau national se sont révélés prometteurs, ce déficit persistant de capacités et ces contraintes financières au niveau infranational risquent sans aucun doute de compromettre la viabilité de ces entreprises.

28. Les 200 rapports nationaux publiés par le PNUD, qui donnent une vue d'ensemble des progrès réalisés et des difficultés rencontrées par chaque pays dans la préservation des écosystèmes et de la biodiversité, constituent un bien public précieux. Les recommandations formulées dans ces rapports n'ont pas été systématiquement prises en compte dans les portefeuilles de pays du PNUD ou dans le cadre stratégique plus général de l'organisation. Lorsque les bureaux de pays ont mis en place des capacités techniques importantes en matière de gestion des écosystèmes et de préservation de la diversité biologique en engageant une collaboration à long terme avec les pouvoirs publics, tout ce travail a influé sur la conclusion d'accords régionaux et mondiaux. Dans de nombreux cas, cependant, il n'y a pas eu de financement a posteriori ni de renforcement des capacités.

29. Le PNUD a appuyé l'inversion et la stabilisation du déclin des mammifères par la mise en place de groupes de lutte contre le braconnage bien informés et bien équipés et en associant les populations locales, les femmes et les peuples autochtones aux patrouilles. La pérennité de ces entreprises dépendait de la capacité des intéressés à se les approprier pour entretenir les équipements spécialisés et maintenir l'intérêt

au niveau local, et la mobilisation n'a pas été suffisante pour les promouvoir à l'échelle nécessaire.

30. Le PNUD, par l'intermédiaire du laboratoire de biodiversité des Nations Unies, a permis aux utilisateurs d'accéder à de vastes jeux de données spatiales mondiales et nationales aux fins de la conservation et du développement durable. L'approche fondée sur les « cartes de l'espoir » représente l'atout distinctif du PNUD dans le partenariat qu'il a noué avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. Cette approche consiste à réunir les parties prenantes nationales afin de rapprocher les données et les principales politiques environnementales de leur pays et de répertorier les écosystèmes essentiels à la survie humaine. Malgré la portée de ces initiatives, elles n'ont été, jusqu'à présent, mises en œuvre que dans un groupe restreint de pays pilotes, et leur potentiel reste peu exploité dans les bureaux de pays du PNUD.

31. Les projets du PNUD ont favorisé l'utilisation des technologies numériques au service de la gestion de l'environnement dans plus de 40 pays, avec des objectifs et des résultats variés, allant du recueil de nouvelles données sur les questions environnementales à une amélioration de la gestion de l'environnement. Ils ont généralement encouragé l'adoption, par les administrations nationales, des innovations numériques utilisées dans d'autres pays et, dans certains cas, la mise en place des infrastructures essentielles au développement des capacités numériques.

#### **D. Autonomisation et inclusion**

32. Le PNUD a appuyé la réalisation d'avancées importantes dans la promotion des aires protégées par des populations locales et autochtones en tant que solution de remplacement des activités de conservation menées par les pouvoirs publics ou le secteur privé. Le soutien apporté par le PNUD à la création d'un registre des aires protégées par des populations locales et autochtones a été couronné de succès mondialement, car il a permis aux zones autochtones d'être plus facilement reconnues comme autres mesures de conservation effectives par zone, et couvre d'importantes zones en dehors des zones protégées. Le PNUD a fourni un soutien technique au renforcement du registre des aires protégées par des populations locales autochtones, faisant de celui-ci un mécanisme mondial viable, et a permis aux populations autochtones et aux communautés locales d'être enregistrées. Toutefois, la mise en place de modèles efficaces et régularisés de paiements pour services liés aux écosystèmes a été source de difficultés dans de nombreux pays.

33. Le PNUD a réussi, dans le cadre de ses projets paysagers, à fédérer les communautés locales autour de moyens de subsistance alternatifs, mais il a été difficile de pérenniser les résultats de ces projets. Différents volets de ces initiatives ont permis aux communautés pauvres et marginalisées des zones protégées voisines de disposer de moyens de subsistance. Dans les régions où l'application des droits fonciers et autres droits sur les ressources est inexistante ou limitée, les moyens de subsistance des communautés sont restés fragiles, même lorsqu'ils ont été améliorés par les initiatives lancées dans le cadre de ces projets. L'insécurité foncière est également l'obstacle le plus fréquent aux initiatives locales. Le PNUD a tenté de remplacer les pratiques qui portaient atteinte aux droits des communautés en aidant les pouvoirs publics à mettre en place des partenariats avec des entreprises désireuses de s'engager dans des pratiques plus durables de gestion des écosystèmes et de préservation de la diversité biologique. Le projet « Promouvoir des pratiques commerciales responsables par le biais de partenariats régionaux » lancé dans sept pays d'Asie a constitué à cet égard un exemple prometteur.

34. Depuis 2018, le PNUD a aidé au moins 30 pays à se conformer au Protocole de Nagoya et à définir des dispositifs juridiques et politiques pour encadrer l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages découlant de leur utilisation, ce qui a apporté des avantages aux communautés locales. Le principe qui sous-tend l'accès aux ressources et le partage des avantages est que la conservation de la biodiversité repose sur les hypothèses suivantes : a) la valeur économique de la biodiversité est suffisante pour que les avantages économiques tirés de cet accès aux ressources et de ce partage soient consacrés aux efforts de conservation ; b) la mise en place d'incitations à la conservation dépend de la négociation d'accords bilatéraux individuels. Compte tenu des obstacles politiques et techniques en jeu, seuls quelques avantages concrets découlant de la biodiversité ont pu être obtenus grâce aux initiatives du PNUD en matière d'accès aux ressources et de partage des avantages découlant de leur utilisation.

35. Le PNUD a pris des mesures pour intégrer des stratégies en faveur de l'égalité des genres dans ses programmes relatifs aux écosystèmes et à la biodiversité. Ces mesures ne se sont pas traduites par des gains substantiels en matière d'autonomisation des femmes ou d'égalité des genres, car la plupart des projets, loin d'être porteurs de transformation en matière de genre, se limitaient à associer les femmes aux projets. Près de 40 % des résultats obtenus par le PNUD en matière d'égalité des genres découlaient de la participation des femmes aux projets, et 25 % ont permis d'aller plus loin en répondant aux besoins différenciés des hommes et des femmes participant à ces activités. Seuls quelques projets du PNUD ont contribué à modifier les conditions qui perpétuent les disparités de genre. Au fil des ans, le PNUD a déployé des innovations qui ont permis d'étendre la prise en compte des questions de genre dans le cadre des activités d'appui en matière l'environnement. Il convient de mentionner l'initiative visant à faire des couloirs urbains de biodiversité des espaces exempts de violence fondée sur le genre au Costa Rica, ainsi que le soutien apporté aux femmes gardes forestières en Guinée-Bissau, en Indonésie et au Kirghizstan.

36. Le Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial offre des exemples particulièrement éloquentes du soutien apporté par le PNUD aux femmes autochtones dans la gestion des écosystèmes et la préservation de la diversité biologique. Au Pérou et au Panama, le PNUD a créé un espace de consultation participative sur l'accès inégal des femmes à la terre et a permis aux femmes de participer à l'élaboration des stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité.

## **E. Financement, valorisation de la nature et désinvestissement**

37. Grande réussite, l'Initiative pour le financement de la diversité biologique a révélé le potentiel de croissance nécessaire pour pouvoir toucher 132 pays en 2024. Elle a été transposée à une plus grande échelle grâce à un processus standardisé qui donne aux ministères des finances la possibilité de choisir les outils les plus adaptés à leur contexte. Les pays se sont montrés particulièrement intéressés par les mécanismes de financement novateurs, notamment les obligations vertes, et au moins quatre pays d'Asie ont émis des obligations pour financer la préservation de l'écosystème du tigre. Les mécanismes de conversion de dettes en mesures en faveur de la nature ont également été de plus en plus utilisés en raison du surendettement post-COVID-19 des États et de l'appauvrissement de la biodiversité. Si les obligations vertes visant à financer des projets de protection de la biodiversité ont continué de représenter une part faible mais croissante de l'ensemble des obligations vertes émises, le PNUD a joué un rôle consultatif précieux auprès des pouvoirs publics et proposé des innovations dans le domaine des obligations souveraines et

municipales. À ce jour, la majorité des solutions de financement proposées dans le cadre de l'Initiative s'adressent avant tout aux pouvoirs publics et non aux entreprises.

38. L'Initiative a permis de recenser les subventions attribuées à des activités nuisibles qui accélèrent l'appauvrissement de la biodiversité dans de nombreux pays, l'objectif étant de les réaffecter à un sous-groupe de projets. Dans un premier temps, les pays de programme ont hésité à aborder la question des subventions, estimant que ce problème concernait avant tout les pays industrialisés. Cependant, après avoir reçu des preuves techniques démontrant que les politiques de subventions en place ne permettaient pas d'atteindre les objectifs fixés, les ministères des finances ont commencé à étudier les possibilités de réaffectation. Le PNUD est devenu l'un des principaux agents de promotion de la pratique de plus en plus répandue consistant à couper les subventions attribuées à des activités nocives pour l'environnement.

39. En ce qui concerne la collaboration avec le secteur privé, le PNUD a surtout agi dans le cadre de projets paysagers auxquels participaient des entreprises locales situées à proximité de zones protégées. Il a contribué à la création de la plateforme indonésienne sur l'huile de palme et facilité le dialogue entre les parties prenantes, ce qui a mené à l'adoption d'un plan d'action national et de six plans d'action régionaux. Grâce à cette initiative, les entreprises et le ministère de l'agriculture disposent d'un espace où ils peuvent collaborer sur des sujets sensibles. En 2020, le PNUD a contribué à la création de l'Équipe spéciale des informations financières ayant trait à la nature, une enceinte de dialogue de premier plan ayant vocation à provoquer un changement positif dans le comportement des entreprises et des institutions financières au moyen de la gestion des risques de portefeuille et à l'établissement de rapport d'activités d'entreprise.

## **F. Prise en compte des écosystèmes et de la biodiversité dans la planification du développement**

40. Grâce à l'aide du PNUD, les pays ont intégré des SPANB dans leurs plans de développement à moyen terme, ce qui ne s'est toutefois pas traduit par une prise en compte systématique des écosystèmes et de la biodiversité dans les plans sectoriels financés. Les ministères sectoriels chargés de la mise en œuvre des SPANB ont eu tendance à travailler en vase clos, négligeant ainsi les travaux intersectoriels qu'il aurait fallu mener pour intégrer la préservation de la biodiversité aux plans de développement des pays. Cette manière de faire a fait obstacle à la mise en œuvre et créé des difficultés, même lorsque les politiques allaient dans le bon sens, et en particulier lorsque différents échelons de l'administration publique étaient amenés à collaborer. La mise à disposition de solutions de financement et l'intégration d'aires protégées par des populations locales et autochtones ont permis de renforcer les plans de paysage nationaux et infranationaux. Un certain nombre de difficultés ont toutefois persisté en raison des capacités insuffisantes des administrations infranationales, du manque de coordination entre les différents secteurs et d'incertitudes quant au caractère durable et reproductible des projets.

41. Certaines activités menées dans le cadre de projets paysagers du PNUD ont étayé la planification du développement au niveau infranational. Intégrées à des volets essentiels de projets complexes et de grande envergure, ces activités nécessitent des investissements sur une période d'au moins 10 ans pour mettre au point des solutions adaptées au contexte. Parmi les exemples de grandes réussites figurent des projets paysagers infranationaux qui favorisent la prise en compte des zones protégées et des zones environnantes dans la planification infranationale de l'aménagement du territoire. Pour mener à bien ces projets, le PNUD a fait preuve

d'une grande capacité à travailler avec un ensemble complexe de parties prenantes sur plusieurs cycles de projets aux niveaux national, infranational et local. Ces projets ont fait appel à des équipes techniques spécialistes des enjeux environnementaux, de la gouvernance et des questions socio-économiques. Ils ont permis de recenser les avantages et les sources de revenus découlant des écosystèmes, ce qui a motivé les partenaires et amélioré l'efficacité des travaux à l'échelle des pays comme des collectivités. Les tentatives de transposition des initiatives à une plus grande échelle par la mise en place de projets de suivi ont ralenti le rythme de reproduction des initiatives.

42. Le PNUD a partiellement tiré parti de son vaste portefeuille d'activités dans les domaines de la croissance verte, en intégrant des objectifs de développement durable et du relèvement post-crise pour favoriser une manière plus globale d'aborder la restauration des écosystèmes et de la biodiversité. Si la prise en compte des services écosystémiques et de la biodiversité dans les plans d'action en faveur de l'économie verte offre d'immenses possibilités, le soutien du PNUD en la matière n'a pas permis aux administrations d'intégrer pleinement ces problématiques, en raison du manque d'exemples concrets, de problèmes de mesure et du cloisonnement des sources de financement. Le PNUD a ainsi manqué une occasion d'encourager l'intégration systématique de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la biodiversité dans les plans d'action pour le climat.

43. Le PNUD a facilité l'adoption d'objectifs nationaux relatifs à la restauration des terres dégradées et abandonnées dans près de 130 pays. Le portefeuille de projets du PNUD dans le domaine de la gestion durable des terres est resté relativement restreint en regard de l'augmentation de l'appui accordé à la lutte contre la dégradation des sols. L'absence de partenariat stratégique entre le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) a constitué un frein à la prise en compte de la biodiversité et du développement dans les politiques agricoles nationales, et a rendu plus difficile la mise en place, au niveau mondial, de solutions consolidées susceptibles d'accroître le soutien accordé aux 4,5 milliards d'hectares de terres qui, selon la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, ont besoin d'être restaurées.

## **G. Mécanismes institutionnels du PNUD**

44. Les réalisations les plus importantes du PNUD ont été l'aboutissement de plusieurs projets menés successivement. Environ 80 % des activités de soutien du PNUD dans le domaine de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la biodiversité se sont inscrites dans le cadre d'interventions représentant des dépenses inférieures à 3 millions de dollars, ce qui correspond bien au modèle du PNUD en matière d'appui aux politiques et aux démonstrations sur le terrain. Bien qu'il y ait eu de nombreux cas de projets de suivi et d'initiatives soutenues par des budgets nationaux, la tendance générale était aux projets autonomes dont la pérennité était incertaine. Les activités de renforcement des capacités et de gestion des connaissances menées dans le sillage des projets ont été sévèrement limitées par le manque de ressources. Les temps morts entre les projets successifs ont entraîné une perte de mémoire institutionnelle et un ralentissement de la dynamique, et ont nui à l'efficacité des processus de réforme des politiques lancés par le PNUD. Dans certains pays, le PNUD a surmonté ce problème en mettant en place un dispositif d'appui aux politiques qui fournissait aux administrations partenaires des analyses régulières.

45. Le PNUD a mis en place des mécanismes de collaboration avec les institutions financières internationales en matière d'action climatique, mais pas d'initiatives



exclusivement consacrées aux écosystèmes ou à la biodiversité. Les travaux de ces institutions et les activités de soutien aux pouvoirs publics du PNUD étaient parfaitement complémentaires. Le secteur privé, dont la part de responsabilité dans l'appauvrissement de la biodiversité est grande et les moyens financiers considérables, devrait être plus étroitement associé aux initiatives sur ces questions. Toutefois, des inquiétudes légitimes ont été exprimées quant aux activités relevant de l'écoblanchiment susceptibles de ternir la réputation du PNUD. Les organisations de la société civile ont apporté un soutien crucial aux initiatives du PNUD et comptaient parmi les partenaires de ce dernier dans la plupart des pays. Les temps morts entre les projets ont également pu s'expliquer par la perte de la confiance accordée aux partenaires de la société civile par les communautés locales une fois la phase de mise en œuvre achevée.

46. Si les normes sociales et écologiques du PNUD sont de plus en plus utilisées dans le cadre des projets depuis 2015, il reste difficile de les appliquer de façon uniforme. Les normes ont été mieux adoptées dans le cadre des projets reposant sur des fonds verticaux, la solidité des systèmes de gestion de ces derniers ayant facilité les activités de contrôle de la conformité. L'examen des évaluations réalisées a révélé plusieurs lacunes dans les connaissances et un manque de clarté dans les modalités d'application de la procédure de diagnostic environnemental et social. Les procédures de diagnostic social ont traité du contexte local et des questions de genre, et examiné les droits des populations autochtones et des communautés locales ainsi que de leur participation aux projets. Si les phases de conception des projets ont fait apparaître une volonté de dialogue avec les communautés locales, très peu de projets ont mis à jour leurs garanties pendant la phase de mise en œuvre.

## V. Conclusions

**Conclusion 1. Le PNUD a fourni aux partenaires nationaux le soutien nécessaire pour protéger et améliorer la biodiversité ainsi qu'une grande variété d'écosystèmes. De nombreux faits concourent à indiquer que les conseils techniques du PNUD, ainsi que sa capacité à rassembler les parties prenantes du niveau national au niveau local et à intégrer leurs activités, à proposer des solutions novatrices, à favoriser le développement durable et à appuyer les politiques de planification des pays et l'application des accords internationaux, sont des atouts précieux en matière de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité.**

47. Fort de son expérience en matière d'aide à la création de zones protégées, le PNUD est parvenu à étendre son offre aux questions situées au carrefour entre biodiversité et développement humain qui n'étaient pas suffisamment prises en charge par d'autres organisations. Le PNUD ne s'est pas limité aux zones protégées, élargissant son champ d'action aux paysages et établissant des liens avec les programmes de gouvernance afin de favoriser et d'officialiser la reconnaissance du rôle des populations autochtones et des communautés locales dans la gestion par zone, et en associant les ministères des finances à la planification de la préservation de la biodiversité. Tirant parti de sa présence régionale, le PNUD a soutenu avec succès des initiatives transfrontalières de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité dans toutes les régions.

**Conclusion 2. L'intégration intersectorielle systématique des questions liées aux écosystèmes et à la biodiversité dans les plans de développement financés reste un défi constant, bien que le PNUD ait étendu ses relations de collaboration au-delà de ses partenaires traditionnels dans les ministères de l'environnement. Le PNUD aurait pu intégrer plus efficacement les objectifs de gestion des**

**écosystèmes et de préservation de la biodiversité dans son portefeuille général d'activités dans le cadre de plans d'action pour le climat, de programmes pour la croissance verte et de plans de relèvement post-crise.**

48. L'intégration de la préservation de la biodiversité dans les plans de développement des pays requiert une collaboration intersectorielle, mais les ministères sectoriels chargés de la mise en œuvre des SPANB ont eu tendance à travailler en vase clos. Le PNUD a parfois réussi à étendre ses relations de collaboration au-delà des ministères de l'environnement (avec des ministères de l'économie, des finances ou de la planification, par exemple), en particulier dans le cadre de l'Initiative pour le financement de la diversité biologique.

49. En dépit d'exemples d'intégration réussie de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la biodiversité dans les plans d'action pour le climat, ces questions n'ont pas été considérées comme une priorité pour l'action climatique. Dans l'ensemble du portefeuille d'activités, les conséquences des changements climatiques sur la pérennité des initiatives du PNUD en matière de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité ont peu été prises en compte. Dans le même ordre d'idées, le PNUD a eu du mal à placer la gestion des écosystèmes et la préservation de la biodiversité au cœur des programmes de croissance verte. Le soutien du PNUD (y compris les travaux importants menés dans le domaine de l'agriculture verte) n'a pas poussé les administrations à mettre davantage l'accent sur ces questions dans leurs plans nationaux. Les services écosystémiques et la biodiversité auraient pu encore être davantage intégrés dans les domaines de l'agriculture verte, du tourisme durable, de la gestion des déchets et des villes vertes, ainsi que dans les plans d'action en faveur de l'économie verte. Des exemples prometteurs de portefeuilles concertés en Équateur et au Libéria ont donné des pistes de solutions en matière d'intégration de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la biodiversité dans les programmes nationaux pour le climat et la croissance verte.

**Conclusion 3. Le PNUD a acquis une vaste expérience en matière de modes de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité novateurs au niveau infranational et dispose d'un avantage comparatif dans ce domaine. Le PNUD a contribué à renforcer les capacités du « chaînon manquant » dont la faiblesse a longtemps entravé la mise en œuvre des politiques nationales et empêché la propagation des pratiques novatrices issues du terrain dans de nombreux pays.**

50. L'évaluation a mis en évidence les points forts du PNUD dans ce domaine, plusieurs exemples de réussites à l'appui, notamment en Asie et dans le Pacifique, ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ces initiatives méritent une attention particulière, car elles ont permis la localisation de plusieurs SPANB, la création de zones conservées par les communautés autochtones et locales, et l'intégration de la préservation de la biodiversité dans l'aménagement de villages et des plans de développement locaux, en dépit des nombreuses difficultés inhérentes aux projets menés à plusieurs niveaux. Travailler dans plusieurs zones et avec des institutions infranationales a nécessité une compréhension approfondie du contexte, de solides compétences techniques et une capacité à rassembler les parties prenantes à tous les niveaux, autant d'atouts qui ont permis au PNUD de se démarquer par rapport à d'autres partenaires de développement. Les principales insuffisances des administrations locales, qui compromettent les progrès en matière d'environnement, ont offert une occasion à saisir pour le PNUD. Néanmoins, les progrès au niveau du « chaînon manquant » ont été plus lents qu'au niveau national et auraient affecté le rythme de réalisation des objectifs de l'initiative en faveur de la nature « Nature Pledge » et du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal.



**Conclusion 4. Les retombées positives de la biodiversité et des services écosystémiques n'ont pas toujours été suffisamment importantes pour entraîner un effort de préservation global et durable dans de nombreux pays. Le PNUD a réussi à augmenter les financements consacrés à la gestion des écosystèmes et à la préservation de la biodiversité, mais les budgets nationaux et communautaires sont restés dépendants de l'aide publique au développement, et des questions subsistent quant à la pérennité du mode de gestion des nouvelles capacités.**

51. Les projets paysagers du PNUD ont produit d'excellents résultats sur le plan de la préservation de la biodiversité, mais ils ont souvent dû passer par plusieurs étapes avant d'obtenir des résultats et de pouvoir être reproduits et transposés à de nouveaux paysages. Bien que caractéristique du secteur, le rythme du changement n'était pas adapté au vu de la nécessité d'agir vite pour lutter contre l'appauvrissement de la biodiversité. Les projets paysagers financés par le PNUD-FEM et le Fonds vert pour le climat ont offert aux pays des ressources supplémentaires dans le domaine de la préservation de la biodiversité, mais celles-ci ont rarement été accompagnées de financements plus incitatifs ou de méthodes efficaces de transposition à une plus grande échelle et de financement durable. Dans ce contexte, il est apparu essentiel que la gestion des écosystèmes et la préservation de la biodiversité soient placées au cœur de la planification de la croissance verte et de la lutte contre les changements climatiques en vue d'atteindre l'objectif de l'initiative en faveur de la nature « Nature Pledge » consistant à aider au moins 140 pays à intégrer la nature dans leurs plans et pratiques nationaux et sectoriels.

52. Grâce au soutien apporté dans le cadre du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial, le PNUD a contribué grandement au financement local, et a joué un rôle essentiel en faisant mieux connaître les capacités et des populations autochtones et des communautés locales et en mettant en garde contre les menaces qui pèsent sur les processus publics et privés. Dans certaines régions, les bienfaits de l'utilisation durable des terres pour les communautés étaient souvent trop faibles pour compenser la perte de moyens de subsistance occasionnée. Des difficultés internes ont limité la capacité du PNUD à travailler avec le secteur privé et à encourager les entreprises à investir dans des chaînes de valeur qui intègrent les sources de revenus locales dans ces zones.

**Conclusion 5. Le soutien du PNUD aux dispositifs de gouvernance pour la préservation des ressources terrestres et des eaux douces a permis d'améliorer la planification et de renforcer l'application de la législation, mais n'a pas suffi à éliminer les principaux facteurs à l'origine de la dégradation des écosystèmes. L'initiative récente sur les subventions attribuées par certains pays à des activités nuisibles et les déclarations de situation financière internationales ont offert une excellente plateforme au PNUD pour renforcer sa lutte contre les causes sous-jacentes.**

53. Les graves effets négatifs du changement d'affectation des terres, de l'extraction des ressources et de la pollution induite par l'activité industrielle ont largement dépassé les capacités des initiatives de préservation et de contrôle de l'application des lois visant à protéger les écosystèmes et la biodiversité, d'autant plus lorsqu'ils étaient exacerbés par d'autres facteurs tels que les espèces envahissantes, les changements climatiques et la pression démographique. Le manque d'attention portée par le PNUD aux facteurs nuisibles a diminué la portée de la réponse de l'organisation aux projets locaux et a réduit sa capacité à influencer sur les réglementations internationales et la demande du marché. Bien qu'à un stade précoce, les travaux menés dans le cadre de l'Initiative pour la diversité biologique ont été particulièrement importants, car les subventions attribuées à des activités nuisibles restent le principal facteur du déficit de financement des initiatives de préservation de la biodiversité au

niveau mondial. Le PNUD a été l'un des rares acteurs majeurs à cibler directement ce point de bascule.

54. Le PNUD a relativement peu travaillé sur des écosystèmes agricoles et urbains confrontés à des difficultés de planification et de politique liées aux changements climatiques. Des partenariats efficaces établis plus récemment avec la FAO ont permis d'inventer des façons novatrices d'utiliser les terres agricoles, mais ils n'ont concerné qu'une petite partie du portefeuille des activités de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité. En ce qui concerne le secteur privé, la plupart des bureaux de pays étaient préoccupés par la gestion des risques d'atteinte à la réputation et manquaient d'orientations et de processus rationalisés. Il est apparu nécessaire pour le PNUD d'investir dans les capacités des experts, de mieux utiliser les compétences spécialisées du secteur privé à sa disposition et de s'associer aux institutions financières internationales pour améliorer l'offre faite aux investisseurs du secteur privé dans les domaines de la gestion des écosystèmes et de la préservation de la biodiversité.

**Conclusion 6. La biodiversité continue de s'effondrer et la route qui mène à 2030 est jalonnée d'objectifs mondiaux ambitieux dans des domaines que la communauté internationale n'a pas réussi à atteindre jusqu'à présent. Avec son initiative en faveur de la nature « Nature Pledge », le PNUD inscrit son action dans une visée plus transformatrice et pourrait s'appuyer sur des exemples concrets d'améliorations sur le terrain pour veiller à ce que la poursuite des objectifs quantitatifs se traduise par des résultats environnementaux de qualité.**

55. L'objectif du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal visant à protéger 30 % des territoires mondiaux d'ici à 2030 montre bien la taille du défi. Le soutien du PNUD aux zones protégées a donné lieu à de belles réussites. Cela étant, dans l'ensemble, les pays bénéficiant d'une aide sont toujours en retard et de sérieuses questions subsistent quant à la qualité de la protection actuelle. Il se peut que les réalisations de 2030 restent au niveau des résultats intermédiaires, faute d'être parvenu à réduire les facteurs nuisibles et à apporter des améliorations environnementales et sociales. L'initiative en faveur de la nature « Nature Pledge », dont l'ambition est de provoquer des changements transformationnels autour de trois axes (valeurs, économie et finance, politiques et pratiques), fournit un cadre très utile pour intensifier les activités du PNUD en matière de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité. Afin de donner corps à cette ambition, le PNUD doit aller au-delà de la simple mise en œuvre de projets pilotes et se concentrer sur la transposition à une plus grande échelle des pratiques qui ont fait leurs preuves et des initiatives prometteuses.

56. La première phase de l'Initiative pour le financement de la diversité biologique a été un modèle prometteur pour le PNUD. En effet, sa transposition à une plus grande échelle a été très efficace grâce à la mise en place d'un modèle de recensement des facteurs et des sources de financement, en collaboration avec les ministères des finances, et au soutien en faveur des solutions locales. La mobilisation des communautés est la pierre angulaire de la préservation, de la conservation et de la gestion des écosystèmes, les populations locales étant à la fois bénéficiaires et garantes de la biodiversité et des services écosystémiques. Combinée à de nouveaux modes de financement et au renforcement des capacités des organisations qui travaillent avec les peuples autochtones et les communautés locales, la transposition à une plus grande échelle des initiatives du PNUD ayant fait leurs preuves a permis d'augmenter le nombre d'hectares d'écosystèmes prioritaires occupés par des populations autochtones. Cette recette n'est cependant pas infaillible, et le manque de solutions et d'objectifs viables susceptibles d'inverser la tendance à l'appauvrissement de la biodiversité reste problématique. Le PNUD n'a pas fait ses

preuves en ce qui concerne le suivi systématique des facteurs de changement et de la santé des écosystèmes, ainsi que la promotion adéquate du partage des connaissances au niveau de l'écosystème. La question de la concertation avec les parties prenantes et les décideurs de plusieurs secteurs afin d'examiner les arbitrages à faire et les solutions à adopter mérite également une attention particulière.

## VI. Recommandations

**Recommandation 1. Le PNUD devrait s'attacher en priorité à renforcer l'adhésion à son initiative en faveur de la nature « Nature Pledge » dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays et à accroître la collaboration avec ses principaux partenaires. Compte tenu de l'appauvrissement constant de la biodiversité, le plan d'action à mettre en œuvre à cet effet doit se concentrer sur les stratégies de transposition à une plus grande échelle et de reproduction des pratiques de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité qui ont fait leurs preuves, et prévoir des objectifs intermédiaires permettant d'évaluer périodiquement les progrès accomplis par rapport aux prévisions.**

57. L'initiative en faveur de la nature « Nature Pledge » pourrait donner un nouveau souffle à l'action collective qu'il faut mener pour s'attaquer aux facteurs mondiaux et locaux à l'origine de l'appauvrissement de la biodiversité et pour soutenir une conservation globale. Sur le plan interne, les bureaux régionaux et les bureaux de pays devraient intégrer les trois axes de transformation définis par l'initiative (valeurs, économie et finance, politiques et pratiques) dans leurs stratégies régionales et leurs descriptifs de programme de pays, et contextualiser les principes et les priorités énoncés. Au siège, le PNUD devrait envisager la possibilité de créer un « label nature » qui guiderait et distinguerait les efforts soutenus déployés par les bureaux régionaux et les bureaux de pays pour intégrer les priorités en matière d'environnement et de développement. Le plan d'action à mettre en œuvre pour renforcer l'adhésion à l'initiative en faveur de la nature « Nature Pledge » devrait comprendre des objectifs intermédiaires à moyen terme permettant d'évaluer systématiquement la contribution probable des différentes méthodes utilisées par le PNUD pour réaliser ses objectifs, et de réexaminer ces projections à intervalles réguliers. Sur le plan externe, le PNUD devrait utiliser l'initiative pour renforcer le système et les travaux menés par les institutions financières internationales au moyen de coalitions thématiques, et faire une déclaration énonçant clairement ses intentions et ses capacités vis-à-vis des donateurs bilatéraux, aux organismes de bienfaisance et aux autres mécènes. Bien que les enjeux liés aux écosystèmes et à la biodiversité varient considérablement d'une situation à l'autre, il est impératif que le siège renforce la diffusion de connaissances sur les pratiques qui ont fait leurs preuves et sur les contextes dans lesquels elles ont donné des résultats.

**Recommandation 2. Les hauts responsables du PNUD devraient créer une équipe spéciale mondiale chargée de cerner les facteurs à l'origine de l'appauvrissement de la biodiversité. Les travaux de l'équipe spéciale devraient donner un nouvel élan à l'action menée à l'échelle de l'ensemble du PNUD pour combler une lacune critique, et renforcer le soutien apporté par les bureaux de pays aux transitions économiques.**

58. En dépit de la menace qui pèse sur le développement humain, il n'existe aucune initiative significative visant à modifier les processus internationaux d'offre et de demande qui sont à l'origine de l'appauvrissement de la biodiversité et à faire en sorte que les pays soient prêts à tirer parti de ces transitions. Le PNUD a démontré qu'il était capable de mener à bien de telles initiatives, comme en ont témoigné les mesures qu'il a prises en réaction aux changements de la politique commerciale internationale

pour l'huile de palme, par exemple. Une équipe spéciale dirigée par le bureau exécutif du PNUD devrait créer un mécanisme du PNUD permettant de systématiser cette expérience et se concentrer sur l'ouverture de nouvelles perspectives dans des secteurs stratégiques et dans un plus grand nombre de pays. Pour accomplir cette tâche, il faudra établir des liens plus étroits aux niveaux mondial et régional avec des organisations capables d'inciter les entreprises à modifier leur comportement dans les pays de programme, et apporter un soutien coordonné aux bureaux de pays en matière de gouvernance environnementale et de subventions nuisibles (voir recommandation 3). L'équipe spéciale devrait rassembler des membres de différents services de l'organisation spécialisés dans les domaines de compétence suivants : gouvernance, environnement, systèmes alimentaires, climat, gestion des produits chimiques et des déchets, croissance inclusive et égalité des genres. Elle devra veiller à ce que ses travaux cadrent avec les initiatives externes visant à faire l'inventaire des solutions susceptibles d'inverser la tendance à l'appauvrissement de la biodiversité, telles que les modèles de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, les scénarios utilisés par la Convention sur la lutte contre la désertification dans le cadre de ses Perspectives territoriales mondiales, et le septième rapport sur l'avenir de l'environnement mondial, publié sous la direction du PNUE.

**Recommandation 3. Le PNUD devrait promouvoir activement l'élimination des subventions attribuées à des activités nuisibles comme un élément central de son offre de services.**

59. Le PNUD est un acteur de premier plan dans ce nouveau domaine d'intervention et ses relations avec les États pourraient lui permettre de débloquer d'importantes ressources financières nationales qui sont actuellement utilisées pour soutenir des activités qui accélèrent l'appauvrissement de la biodiversité et entravent le développement durable. Le siège et les bureaux régionaux devraient s'employer à faire connaître plus largement les exemples de subventions dont l'élimination a produit des résultats positifs avérés afin d'encourager leur reproduction. L'élimination de subventions sectorielles (destinées à l'agriculture ou aux infrastructures, par exemple) devra se faire avec le concours d'institutions et de partenaires spécialisés, le PNUD ayant les moyens d'organiser des réunions rassemblant ces derniers et les pouvoirs publics. À mesure que les subventions nuisibles sont éliminées, le PNUD devrait travailler avec les pouvoirs publics pour orienter les ressources vers le développement durable, contribuant ainsi à réduire les déficits de l'aide publique au développement et l'augmentation de la dette souveraine.

**Recommandation 4. Le PNUD devrait dresser la liste des zones géographiques où la question du lien entre environnement et pauvreté doit être traitée en priorité, et collaborer avec les bureaux de pays dans les zones les plus à risque pour créer des stratégies adaptées aux différents contextes.**

60. Ces travaux permettraient au PNUD de mieux diriger l'aide vers les zones où la pauvreté est exacerbée par le stress environnemental et compléteraient les critères de ciblage utilisés dans le secteur de l'environnement. Le PNUD devrait utiliser l'approche fondée sur les « cartes de l'espoir » et les aires essentielles à la vie pour mettre en évidence les zones les plus touchées et les plus à risque où il convient d'intervenir en priorité dans un contexte national donné. Il s'agirait par exemple de cibler des terres déjà dégradées qui ont une plus grande valeur pour les groupes les plus pauvres et de réduire ainsi les pressions exercées en aval sur des zones riches sur le plan écologique, ou des zones critiques pour la sécurité de l'approvisionnement en eau. Il pourrait être nécessaire de commencer par renforcer les capacités dans les pays les moins avancés ou en situation de conflit. Pour élargir ses critères de ciblage, le PNUD doit mobiliser des ressources pour compléter les fonds verticaux qui donnent

la priorité aux critères environnementaux et intégrer les critères environnementaux dans les critères de financement des projets reposant sur des fonds non verticaux.

**Recommandation 5. Le PNUD devrait profiter de la refonte actuelle des mécanismes de financement internationaux pour mettre au point, avec les institutions financières internationales, une offre concertée de services de soutien aux politiques publiques en faveur des écosystèmes et de la biodiversité. Pour ce faire, il faudra assurer une bonne coordination entre le siège et les acteurs au niveau des pays.**

61. Le siège devrait s'efforcer d'adapter les partenariats conclus avec les institutions financières internationales en matière de gestion des écosystèmes et de préservation de la biodiversité en fonction des besoins, notamment en créant des possibilités supplémentaires de collaboration au niveau national (prestations réalisées dans le cadre de projets, par exemple) et en intégrant davantage les activités de transposition à plus grande échelle des projets du PNUD et les prêts des institutions financières internationales, l'objectif étant d'accélérer la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité et de pérenniser les résultats obtenus. Les institutions financières internationales ont accès à des fonds plus importants et à une gamme plus complète de produits financiers, dont certains sont au cœur de processus du PNUD, tels que les mécanismes de conversion de dettes en mesures en faveur de la nature. Le partenariat institutionnel entre le PNUD et les institutions financières internationales devrait viser à rationaliser les processus administratifs afin d'éviter tout ralentissement dans le cadre des prestations fournies de manière concertée aux pays.

**Recommandation 6. Le PNUD devrait élaborer des orientations et investir dans le développement des capacités en ressources humaines au niveau régional et national afin de permettre aux bureaux de pays d'offrir aux pouvoirs publics un soutien intégré en matière de gestion des écosystèmes, de préservation de la biodiversité, de lutte contre les changements climatiques et de stimulation de la croissance verte.**

62. Les projets autonomes en matière de préservation de la biodiversité et des écosystèmes sont trop souvent considérés comme des actions positives en soi, sans qu'il ne soit envisagé d'adopter des approches de plus vaste portée. Grâce au soutien intégré qu'il offre dans plusieurs domaines pour répondre aux priorités des administrations nationales, le PNUD peut proposer une approche durable pour intégrer la biodiversité et les écosystèmes dans les stratégies de croissance inclusive et les programmes d'action pour le climat. Le PNUD devrait continuer de s'attacher à adapter son approche en fonction des contextes, en utilisant diverses combinaisons d'outils qui facilitent une meilleure intégration avec les programmes de gouvernance, les stratégies de croissance verte et les programmes d'action pour le climat. Ce faisant, il devrait promouvoir des partenariats nouveaux et plus solides avec d'autres organismes des Nations Unies et les institutions financières internationales, et associer plus étroitement les administrations infranationales et les entreprises à ses travaux afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficacités. L'occasion est offerte au PNUD de promouvoir l'application d'une approche intégrée dans le cadre de la mise en œuvre de son portefeuille d'activités et, pour ce faire, il devra investir dans les capacités en ressources humaines des bureaux régionaux et, éventuellement, des bureaux de pays.

**Recommandation 7. Le PNUD a la possibilité de s'appuyer sur son avantage comparatif par rapport aux administrations infranationales et de rechercher des possibilités de réduire les coûts de transaction et les obstacles à la transposition des initiatives à une plus grande échelle.**

63. Les activités menées au niveau infranational sont essentielles pour améliorer les écosystèmes et la biodiversité à grande échelle, mais elles présentent souvent les défis les plus difficiles à relever en raison du manque de capacités, les parties prenantes étant nombreuses et les risques d'investissement perçus comme élevés. Si de nombreuses organisations ne sont pas capables de travailler efficacement dans de tels contextes, le PNUD possède des atouts importants à cet égard. Il faudra travailler avec des partenaires à grande échelle pour harmoniser les cadres réglementaires infranationaux et renforcer les capacités institutionnelles. Le PNUD devrait consigner et partager son expérience dans ce domaine et recenser d'autres pays dans lesquels il serait possible d'obtenir des victoires plus rapides grâce aux processus de décentralisation en cours. Au niveau mondial, le PNUD devrait promouvoir la valeur des activités menées au niveau infranational dans le domaine des services écosystémiques et chercher à développer de nouvelles lignes de financement.

**Recommandation 8. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux devraient renforcer de façon plus systématique les capacités des populations autochtones, des institutions communautaires, des communautés rurales et des groupes de personnes appartenant à des minorités ethniques. Il faudrait par la même occasion aider les femmes et les groupes de personnes appartenant à des minorités ethniques à faire part de leurs besoins aux autorités, à défendre leurs droits et à participer efficacement aux instances de négociation adéquates.**

64. Le PNUD devrait chercher les possibilités de renforcer progressivement les compétences en matière d'encadrement et les capacités des groupes représentant les populations autochtones et les communautés locales, les institutions rurales et locales et les personnes appartenant à des minorités ethniques, afin qu'ils soient en mesure de surveiller et d'éliminer efficacement les menaces, de défendre leurs besoins et leurs droits, de participer aux négociations et de gérer des montants de financement plus importants. Les modèles de financement et les mesures d'incitation mis en place au niveau local permettent d'orienter les ressources vers le terrain et de motiver les parties prenantes à investir dans la santé à long terme des écosystèmes. Pour les renforcer, le PNUD devrait montrer la voie à suivre pour franchir les dernières étapes permettant d'associer pleinement les populations autochtones et les communautés locales aux mesures de conservation par zone, et tirer des enseignements sur les approches qui contribuent de manière significative à la préservation de la biodiversité.