DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE

ÉVALUATION 2000 - 2004

Évaluation réalisée par

Réseau Conseil en développement Territorial (RCT)

Sous la direction de

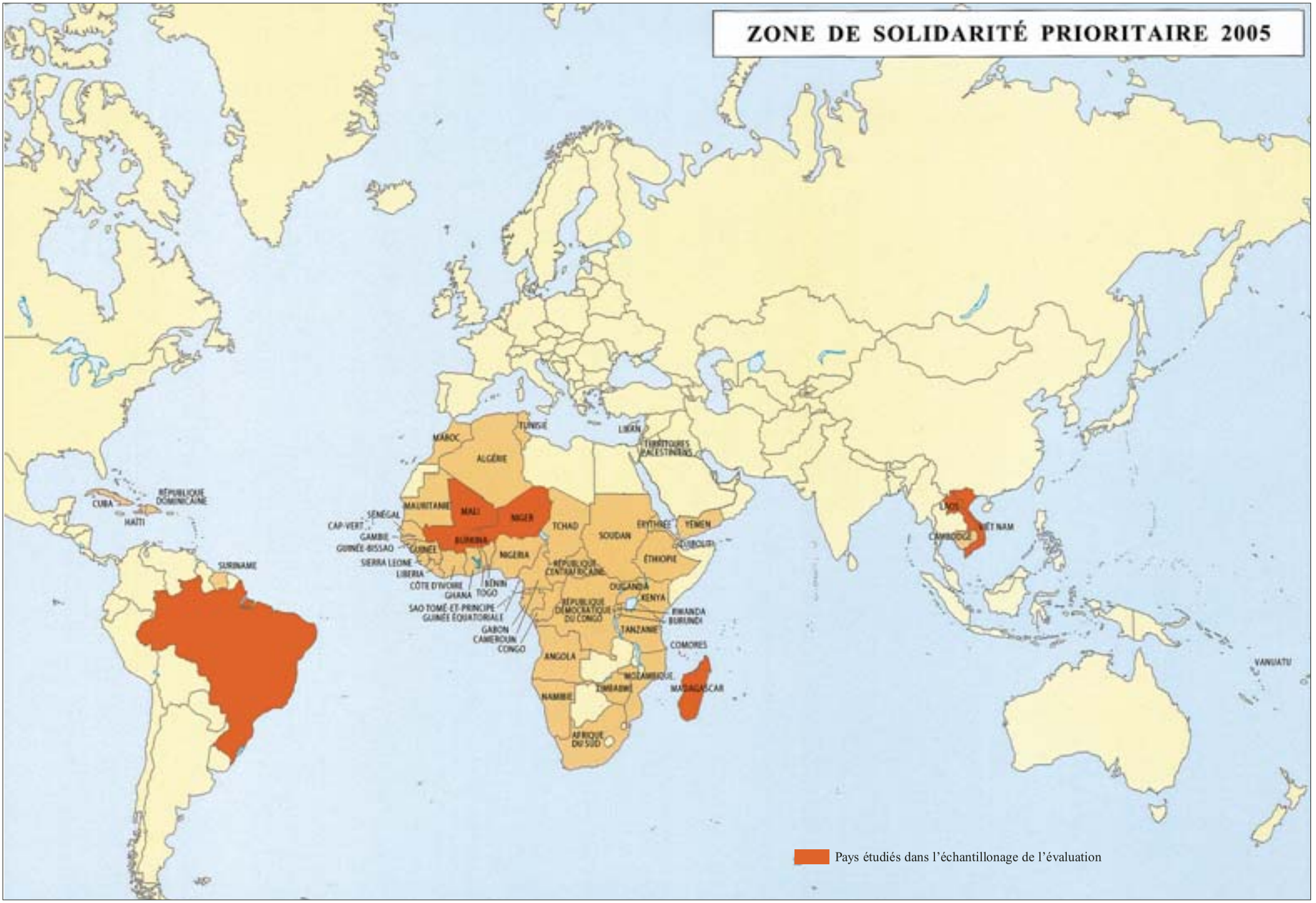
Jean-Jacques GOUSSARD
Expert principal

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Création / Impression : mediatys / Groupe Corlet
Cédits photos : Jean-Jacques GOUSSARD - Yves YARD
© Ministère des Affaires étrangères, 2006
ISBN : 978-2-11-096450-2
ISSN : 1249-4844


ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE 2005
MAROC
TUNISIE
LIBAN
TERRITOIRES PALESTINIENS
ALGÉRIE
MAURITANIE
MALI
NIGER
TCHAD
SOUDAN
ÉRYTHRÉE
YÉMEN
DJIBOUTI
ÉTHIOPIE
SÉNÉGAL
CAP-VERT
GAMBIE
GUINÉE-BISSAO
GUINÉE
SIERRA LEONE
LIBERIA
CÔTE D'IVOIRE
GHANA
BÉNIN
TOGO
NIGERIA
BURKINA
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
OUGANDA
KENYA
RWANDA
BURUNDI
SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE
GUINÉE ÉQUATORIALE
GABON
CAMEROUN
CONGO
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
TANZANIE
COMORES
ANGOLA
MOZAMBIQUE
MADAGASCAR
ZIMBABWE
NAMIBIE
AFRIQUE DU SUD
CUBA
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE
HAÏTI
SURINAME
LAOS
VIET NAM
CAMBODGE
VANUATU
Pays étudiés dans l'échantillonage de l'évaluation

Remerciements

La mission tient ici à remercier l'ensemble des personnes rencontrées
pour la richesse de leurs contributions, et leur disponibilité.

Nos remerciements vont également à l'ensemble des acteurs rencontrés
dans les pays visités par la mission, pour l'intérêt qu'ils ont pris à nos travaux,
ainsi qu'au personnel des SCAC de ces pays
pour l'efficacité de l'organisation des missions sur place,
malgré des délais restreints, et des emplois du temps chargés.

Sommaire

Synthèse 13

Executive Summary 37

1. Introduction 61

2. Contexte 65

2.1. Globalisation et gouvernance mondiale : un dispositif en construction 72

2.2. La France et le développement durable : quelles orientations ? 98

2.3. L'Aide publique au développement 123

2.4. Éléments de conclusion 139

3. Méthodologie 141

3.1. Présentation du comité de pilotage 143

3.2. Cadrage de l'évaluation 144

3.3. Compréhension de l'évaluation 144

3.4. Référentiels de l'évaluation 146

3.5. Objets et registres de l'évaluation 155

3.6. Recueil et gestion de l'information 156

3.7. Exploitation des données 161

3.8. Chronogramme suivi par l'évaluation 161

4. Analyse évaluative **163**

4.1. Le développement durable : diffusion et adoption du concept 165

4.2. Cohérence 169

4.3. Efficacité 185

4.4. Viabilité 192

4.5. Efficience 201

4.6. Pertinence 205

4.7. Impact 210

4.8. Le Référentiel développement durable 219

4.9. Le référentiel de la Gouvernance démocratique 224

4.10. Questionnements évaluatifs 239

5. Recommandations **253**

5.1. En matière stratégique 256

5.2. En matière conceptuelle : une évolution nécessaire des attitudes et des comportements 269

5.3. Recommandations Techniques et Méthodologiques 276

Conclusion **291**

Composition du comité de pilotage **293**

Abréviations **296**

Titres parus dans la serie "Évaluations" **298**

Annexes sur cd-rom

Annexe 1 Termes de référence de l'évaluation

Annexe 2 Composition du comité de pilotage de l'évaluation

Annexe 3 Composition de l'équipe d'évaluation

Annexe 4 Interlocuteurs rencontrés

Annexe 5 Rappels sur les Accords Multilatéraux Environnementaux

Annexe 6 Quelques dispositions concernant la prise en compte du développement durable dans les politiques de coopération et de développement de l'Union Européenne

Annexe 7 Rappels sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Annexe 8 Note méthodologique préliminaire

Annexe 9 Compte rendu de l'évaluation au Brésil

Annexe 10 Compte rendu de l'évaluation au Burkina Faso

Annexe 11 Compte rendu de l'évaluation au Laos

Annexe 12 Compte rendu de l'évaluation au Mali

Annexe 13 Compte rendu de l'évaluation à Madagascar

Annexe 14 Compte rendu de l'‘évaluation au Niger

Annexe 15 Compte rendu de l'évaluation au Vietnam

Annexe 16 Compte rendus évaluatifs des projets de l'échantillon.

Obtenir des résultats durables au travers des efforts en faveur de l'éducation de base relève aussi d'une croissance économique soutenue donnant aux États la capacité de maintenir les dispositifs renforcés mis en place avec l'appui de l'APD internationale (écoliers au Nord Togo).

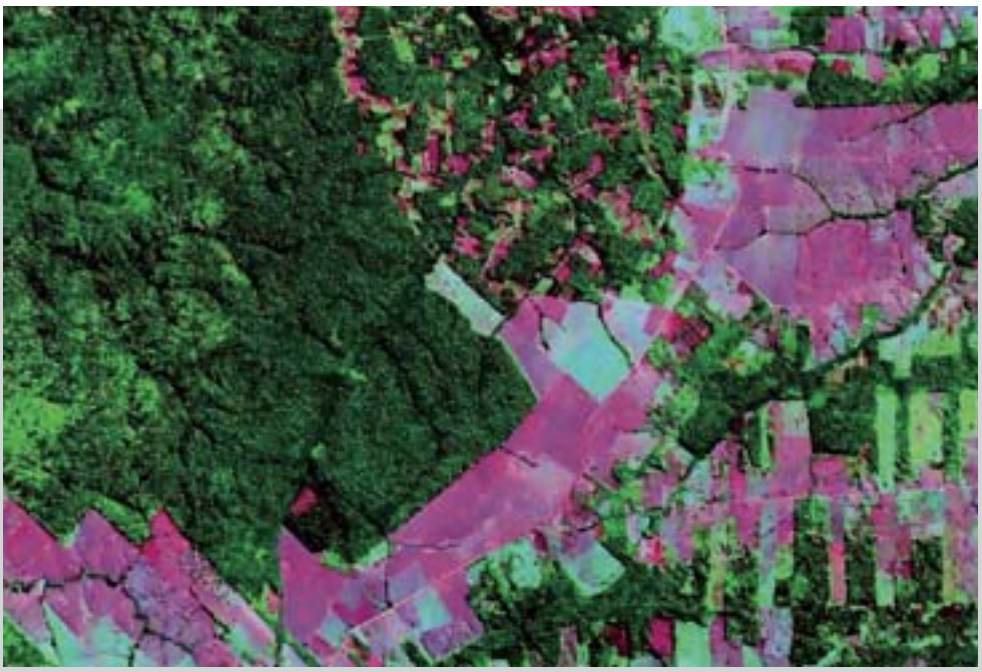
Une identité culturelle indissociable de identité territoriale (Cochabamba – Andes boliviennes).

Les situations et conflits fonciers sont souvent déterminants dans les relations agriculteurs-éleveurs qui requièrent une prise en compte effective des caractéristiques culturelles dans les démarches de développement et d'aménagement des espaces (éleveurs transhumants au Bénin).

Gestion durable de la faune sauvage : des démarches concertées avec les populations étroitement dépendantes à terme de l'aménagement des territoires (Rwanda).

La planète a déjà connu de profondes évolutions du climat mondial. Toutefois, aucune ne s'est jamais déroulée aussi rapidement que les évolutions que nous connaissons actuellement (oued fossile dans le désert mauritanien).

Des forêts tropicales menacées ? les défrichements qui s'étendent aujourd'hui en Amazonie brésilienne notamment relèvent de causes structurelles notamment liées aux questions foncières (défrichement et colonisation dans l'État du Rondonia - Landsat).



Les populations rurales africaines resteront encore très dépendantes de leurs ressources naturelles renouvelables pour de nombreuses années (marché au bois à Bamako)

Une exploitation forestière toujours controversée, dont une meilleure gestion nécessitera également des progrès en matière de gouvernance (grumier dans l'est camerounais).

Synthèse

1. Introduction

L'évaluation stratégique des "Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France", mise en œuvre par le bureau de l'Evaluation du ministère des Affaires étrangères, a débuté en mars 2005 à partir d'un schéma de travail initialement structuré en plusieurs étapes :

• **Phase initiale** de prise de contacts, entretiens, recueil des données et clarification de la problématique évaluative. Celle-ci a débouché sur un rapport d'étape présentant **le cadre et contexte** de la mission ainsi qu'une note méthodologique proposant 3 référentiels ("Evaluation", "Développement durable", "Gouvernance") pour l'analyse des projets. Ces documents ont été présentés le 6 juin 2005 en Comité de pilotage.

• **Travaux de terrain** conduits en juin et juillet 2005 dans les sept pays retenus pour l'échantillon (Brésil, Burkina Faso, Madagascar, Mali, Niger, Laos et Vietnam).

• **Phase d'exploitation, de traitement des données et de rédaction,** qui s'est déroulée sur les mois de juillet, août et septembre 2005, débouchant sur un rapport provisoire examiné en comité de pilotage le 13 octobre 2005.

• **Rédaction du rapport définitif** en novembre et décembre 2005.

• **Ce rapport définitif a été examiné en comité de pilotage en début 2006.**

Le processus d'évaluation **est assisté et suivi par un comité de pilotage élargi,** réuni par le ministère des Affaires étrangères. Présidé par M. l'Ambassadeur Jean-Bernard OUVRIEU, il associe les niveaux interministériels, les autres ministères techniques et organismes concernés ainsi que des représentants de la société civile et du secteur privé.

L'évaluation a été conduite par une équipe du cabinet **"RCT" (Réseau de Conseil en développement Territorial).** Il s'agit d'une évaluation concomitante ("chemin faisant"), la période examinée étant récente, et se limitant à 2000-2004.

La mission tient ici à remercier ses nombreux interlocuteurs pour la richesse et la pertinence de leurs points de vue, ainsi que leur implication en appui des travaux de la mission.

Les résultats de cette évaluation stratégique sont présentés en cinq parties principales :

• **Le contexte :**
la présentation du contexte comprend une synthèse de la problématique du développement durable aux niveaux international et français, reprenant les différentes initiatives et réflexions stratégiques ayant marqué la période considérée par l'évaluation. Elle est suivie d'une présentation générale des instruments multilatéraux et bilatéraux de l'Aide Publique au Développement, ainsi que de leur cadre institutionnel de mise en œuvre.

- **Méthodologie :**

ce chapitre résume les arbitrages et propositions méthodologiques effectués en amont de la mission en fonction des spécificités de ce travail : absence de référentiel normatif adapté, étendue du champ abordé par l'évaluation, registres de l'évaluation, instruments et critères préconisés.

- **Analyse évaluative :**

l'analyse proposée est conduite en fonction des 3 référentiels retenus : critères de l'évaluation des politiques publiques, piliers du développement durable et gouvernance démocratique.

- **Questionnements évaluatifs :**

sont ici repris les questionnements évaluatifs des termes de référence, dont une partie est traitée au titre des recommandations.

- **Recommandations :**

elles doivent être abordées comme une plate forme de discussion proposée aux différents interlocuteurs de l'évaluation. Ces recommandations ont été structurées en fonction des différentes catégories d'intervenants potentiellement concernés par leur mise en œuvre. Compte tenu du champ très élargi de cette évaluation, on doit considérer la nécessité de poursuivre la réflexion engagée au-delà de l'exercice conclu avec la publication de ce rapport définitif.

Le rapport de la mission est accompagné de 17 annexes incluant notamment :

- Les 7 comptes-rendus des missions de terrain (Brésil, Burkina Faso, Laos, Madagascar, Mali, Niger, Vietnam)
- Les résumés évaluatifs des 50 projets, dont les documents d'instruction ont pu être examinés par la mission
- Différentes éléments relatifs au déroulement de la mission et à des compléments d'information.

Dans cette synthèse, seuls les questionnements évaluatifs, ainsi que les recommandations sont abordés.

2. Questionnements évaluatifs

2.1. Prise en compte du développement durable : Quelle concertation avec les partenaires ? Quelles innovations ?

Les interrogations globales sur les effets, le rôle et les formes de légitimité de l'APD (solidarité ? influence ? efficacité ?) **ont trouvé un début de réponse avec l'émergence du développement durable. Cette nouvelle légitimité positionne l'APD comme un vecteur concourrant à la production des Biens Publics Mondiaux, et un facteur de régulation des excés de la mondialisation.**

Le concept de développement durable n'est cependant pas encore internalisé partout, et une grande diversité d'interprétations demeure autour de ce thème. La **Stratégie Nationale de Développement Durable (et son volet international)** en particulier, adoptée en 2002, reste peu connue et reconnue des différents acteurs.

A partir des analyses des divers entretiens et des constats réalisés sur le terrain, plusieurs points marquants peuvent être soulignés :

Des résultats encourageants concernant l'évolution des partenariats

Les acquis de Johannesburg ont conduit à un renforcement notable des relations et de la complémentarité des mouvements associatifs de la société civile et du secteur privé. Ces synergies ont été mises à profit dans de nombreux secteurs, en particulier dans le domaine de l'eau, et plus globalement des services marchands. Les groupes privés d'envergure internationale, ou du moins opérant à l'international, reconnaissent également qu'une nouvelle dynamique de relations s'est engagée avec l'État, et que le dialogue s'intensifie dans différents domaines, comme par exemple autour des modalités de mobilisation de la facilité internationale sur l'eau, et des modalités d'accès aux financements publics pour le développement.

• **Partenariats : ONG Nord / Sud, ONG internationales / ONG locales : cette montée en puissance des partenariats concerne également le monde** associatif, **où** les approches d'économie solidaire ont permis de fédérer des ONG du Nord et du Sud **dans le plaidoyer** pour la défense des droits de l'homme, des minorités ethniques, la consolidation des réseaux de producteurs de l'agriculture familiale, ou encore la préservation de l'environnement ou l'éducation de base. On constate toutefois que **ces démarches partenariales restent peu structurées** en l'absence d'un cadre de formalisation et/ou de contractualisation clair et suffisamment détaillé. Les déficits de définition des rôles respectifs (encore fréquentes dans les partenariats entre ONG) laissent parfois la place au développement d'interprétations non partagées, susceptibles d'affecter une véritable communauté de pensée.

• **Professionnalisation des ONG et partenariat État-mouvement associatif :** on constate qu'un véritable cycle de professionnalisation s'est engagé, et certaines ONG françaises ont pu développer ces dernières années **des compétences** (en particulier dans les secteurs de l'éducation, du développement rural et local) qu'il importe de valoriser. L'État a joué un rôle important dans cette évolution, en particulier par

la mise à disposition de cofinancements ayant permis à ces ONG de mobiliser d'autres fonds, de la Commission européenne notamment. Les réflexions engagées dans le cadre de **la nouvelle contractualisation** sont cependant loin d'avoir abouti, et la nécessité persiste d'approfondir la réflexion sur les modalités du partenariat à entretenir avec la société civile, qui doit trouver un équilibre durable. Ceci est d'autant plus important **que les associations portent, dans une large mesure, la visibilité de la coopération de la France dans les pays hors ZSP.**

• **Partenariats de recherche : la pérennité des partenariats de recherche est essentielle à leur productivité.** Le CIRAD et l'IRD ont su construire des plateformes de relation sur la durée dans de nombreux pays où leur légitimité est reconnue, d'autant qu'elle s'est aussi traduite par des bénéfices en termes de formation des élites, relayée en cela par le système de bourses mobilisées par la coopération française (dont le nombre diminue considérablement depuis 2000). La viabilité de ce dispositif est cependant aujourd'hui sujette à différentes remises en cause :

• **La proportion de personnel expatrié** des instituts ayant vocation à l'international semble stagner à des niveaux parmi les plus bas jamais enregistrés. Ce point peut être considéré comme essentiel, dans la mesure où ces instituts avaient construit leur excellence précisément sur l'expérience de terrain des régions chaudes, **qui ne peut être valablement acquise et développée qu'au travers de séjours,** plutôt que de missions courtes soumises à de multiples contraintes de financement et de durée.

• **Les partenariats dans les pays d'Afrique subsaharienne** souffrent aujourd'hui de l'accentuation du déséquilibre des moyens entre les institutions de recherche du Nord et celles des PMA, qui se replient sur elles-mêmes, faute de disposer des moyens financiers nécessaires à une collaboration ad minima.

• **La demande des pays émergents au contraire s'accroît rapidement,** mais aussi s'affine, et s'oriente vers les secteurs compétitifs de technologie de pointe (technologies de l'information, énergie nucléaire par exemple), engendrant des réflexes de prudence des acteurs français sur ces thèmes sensibles. Par ailleurs, on observe des attitudes plus réservées de ces mêmes pays émergents quant à l'accès des chercheurs étrangers dans certains domaines de recherche, comme la biodiversité.

Une meilleure prise en compte des points de vue des partenaires

Même si d'importants efforts restent à faire, on constate que les mécanismes d'instruction des projets se sont améliorés dans le sens **d'une meilleure concertation avec les partenaires nationaux, d'une meilleure prise en compte des stratégies sectorielles nationales, et d'une meilleure attention donnée à la complémentarité des aides, et à leur qualité relationnelle** avec les efforts déployés par les différents partenaires techniques et financiers dans un contexte donné.

Toutefois, l'élargissement progressif et la diversification des partenariats rendent plus difficile, et surtout plus lents, les processus de décision, surtout lorsque des instances consultatives, représentatives et permanentes ne sont pas établies. De fait, cette prise en compte s'est surtout organisée au travers de la convergence, autour des Objectifs de Développement du Millénaire, entre les politiques de coopération et les stratégies nationales de développement.

1) Identifications parfois conduites en interne sans le recours d'une expertise et d'un regard externes indépendants, moyens et délais limités pour mettre en place un processus consultatif ouvert avec les partenaires nationaux

La prise en compte des effets attendus par les populations des pays partenaires est plus contrastée, notamment par le caractère "de proximité" de l'identification des projets pour certains instruments (identifications parfois conduites en interne sans le recours d'une expertise et d'un regard externes indépendants, moyens et délais limités pour mettre en place un processus consultatif ouvert avec les partenaires nationaux[1]) dont :

• **Le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP),** où **plusieurs projets sont instruits et rédigés par les cadres et assistants techniques** amenés ensuite à en suivre, voire en assurer l'exécution.

• **Le Fonds Social de Développement (FSD)** – l'évaluation conduite par le MAE (1996-2001) met en relief des **déficits de consultation des partenaires nationaux,** et le caractère parfois assez personnalisé de la préparation et de la promotion des projets souvent effectuées par des proches de l'ambassade ou assistants techniques. Cette solution qui présente l'avantage de la flexibilité, gagnerait à être complétée par une prise en compte accrue du point des parties nationales.

La situation du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) est particulière. En effet, le FFEM intervient en cofinancement avec d'autres instruments, non nécessairement français. Le caractère parfois très spécialisé ou novateur de certains projets financés (notamment de recherche finalisée) peut conduire dans certains cas à confondre les rôles de prescripteurs et d'opérateurs, les mêmes opérateurs chargés de la mise en oeuvre étant dans ces cas également les auteurs du projet, dont la préparation peut être assurée sur fonds propres des intervenants. Il reste que les études de (pré)faisabilité en amont des projets et de la décision initiale du comité FFEM, dans la période examinée, se sont parfois avérées insuffisamment détaillées et structurées (comme le souligne l'audit du FFEM réalisé en 2002). On constate toutefois que l'intérêt des bénéficiaires et des populations est explicitement pris en compte dans les procédures d'attribution des financements du Fonds, et que le principe des évaluations externes est mis en pratique pour une partie des projets financés.

La simplification relative des procédures d'instruction est-elle de nature à renforcer la pertinence des actions ? Il semble qu'elle soit aussi garantie par la pluralité des points de vue, qui découle déjà :

(i) **d'une dissociation des rôles :** instruction, exécution et évaluation ;

(ii) d**'une appréciation approfondie et détaillée de la faisabilité** mettant en jeu les consultations des partenaires nationaux (et dans l'idéal de représentants des groupes cibles concernés par le projet), mais aussi la revue et capitalisation d'expériences précédentes du même type, qui s'amorce déjà, notamment dans le cas du FSP.

(iii) **d'une prise en compte des actions en cours ou projetées sur financement français, ou par d'autres bailleurs ou intervenants** (de la coopération décentralisée par exemple) avec lesquelles il s'agit de développer des synergies et des complémentarités. Cette prise en compte est souvent très discrète dans le cas des interventions conduites directement par d'autres ministères (MEDD, Agriculture, Santé, Culture..), dont il faut également signaler que les faibles montants investis rendent difficiles une instruction plus détaillée. Malgré le rôle intégrateur joué par ailleurs par le FFEM, on constate également que ces synergies restent peu développées entre les actions conduites par l'AFD, et celles mises en œuvre sur FSP.

Des axes innovants à valoriser

La gouvernance démocratique : Un axe fort de la pertinence des actions de la France par rapport au développement durable s'exprime au travers des différentes dimensions transversales de celles-ci, quels que soient les secteurs concernés. La **gouvernance démocratique,** telle que définie dans le document publié en 2003 par le MAE, est bien présente à toutes les échelles, et dans ses différentes dimensions, au travers des actions de coopération examinées. L'accent qui commence a être mis dans ce cadre au cours des dernières années sur les questions d'aménagement du territoire traduit bien cette préoccupation, et contribue aux progrès en matière de territorialisation des politiques de développement associant les représentations de la société civile.

La révolution "doublement verte" - de nouvelles perspectives pour les systèmes agraires : des approches nouvelles émergent (la révolution "doublement verte") basées sur une intensification des processus écologiques qui caractérisent le fonctionnement des agro-écosystèmes. Les objectifs sont (i) d'accroître les rendements pour parer à l'accroissement des besoins des populations tropicales et subtropicales, (ii) tout en stabilisant l'extension non maîtrisée des surfaces agricoles au détriment notamment des forêts. **L'action de la France dans ce domaine est de plus en plus visible**. Au-delà de l'image, l**es impacts restent toutefois limités du fait du caractère encore souvent expérimental** de ces solutions, dont la plus diffusée est certainement le semis sous couvert végétal. Cette démarche, **dont la faisabilité reste à démontrer dans le contexte réel des terroirs ruraux,** notamment africains, est d'autant plus pertinente que la majorité des populations pauvres sont rurales, et étroitement dépendantes pour encore plusieurs décennies, de leurs ressources naturelles renouvelables.

Le caractère prometteur de ces techniques, qui permettent donc de restaurer la fertilité des sols au travers d'une meilleure gestion de la matière organique, justifie les efforts entrepris en vue de leur test et adaptation dans différents contextes (soudano-sahéliens, ou encore à Madagascar ou au Laos). Toutefois, le développement de ces options doit également être envisagé dans une perspective plus globale de structuration des terroirs villageois et **des questions foncières qui en limitent souvent le développement.** Compte tenu de l'intérêt montré par d'autres coopérations pour ces démarches, **la mise en place d'une revue/évaluation par les pairs des acquis actuels, sous forme de bilan des contraintes et potentialités, est considérée comme nécessaire.**

L'aménagement durable des forêts : un élément de réponse adapté pour la préservation des forêts tropicales ? La France a assumé de façon précoce une position réaliste concernant l'aménagement des forêts tropicales, en considérant que ces modalités d'aménagement pouvaient et devaient être améliorées, de manière à compléter les espaces protégés **par une prise en compte de la durabilité dans les zones exploitées.** Les options visant l'aménagement durable des forêts peuvent être porteuses de progrès réels dans la valorisation des forêts tropicales, s**i elles sont effectivement associées** à d'autres démarches complémentaires : conservation, sensibilisation des consommateurs du Nord, multifonctionnalité pour les usages traditionnels, amélioration de la transparence dans l'octroi et la gestion des concessions, etc.…

Mais peu d'évolutions dans des domaines pourtant essentiels…

Différentes questions essentielles dans un objectif de promotion du développement durable n'ont pas été l'objet des évolutions significatives nécessaires dans la période, handicapant fortement la pertinence et l'efficacité de l'action de la France en matière de développement durable :

• **L'harmonisation des pas de temps,** géographiques et financiers des projets: il s'agit là d'une question qui renvoie à la cohérence interne des actions de coopération, et au dimensionnement adéquat des objectifs et des ambitions en fonction des délais impartis, des moyens mis en œuvre, et de l'envergure géographique des actions. Dans de très nombreux cas, **cette cohérence est loin d'être satisfaisante.** Le problème majeur réside notamment dans les pas de temps (projets de 3 à 5 ans souvent non reconductibles), alors que les enjeux à traiter relèvent sinon du long terme, au moins d'un accompagnement nécessaire sur le moyen terme. Cette question doit aussi être envisagée ans le cadre plus global de la continuité des actions de coopération et de la prévisibilité des moyens mis à disposition. En matière de continuité, **le déficit majeur de capitalisation généralement constaté, ne permet pas la mise en place d'une mémoire opérationnelle des actions conduites et des processus qui soit partagée et transmissible.** Il en résulte d'importantes pertes d'efficacité, voire des duplications d'actions, ou encore la réplication de certains itinéraires d'échecs.

• **Les efforts en matière de suivi et d'évaluation restent généralement très insuffisants,** et généralement plus centrés sur les réalisations mêmes des projets, **que sur leurs effets et impacts au regard des objectifs assignés.** Le constat n'est pas nouveau, et est répété par la majorité des évaluations consultées par la mission, sans toutefois que des dispositions convaincantes ne soient mises en place. L'émergence du développement durable renforce encore ce débat, avec la **nécessité de mettre en place des corps de critères et indicateurs correspondant à cette approche nouvelle,** alors que des dispositifs plus classiques de suivi et d'évaluation ne sont toujours pas effectifs.

• **Les dimensions transversales et intersectorielles** des démarches de promotion du développement durable restent encore très discrètes dans l'ensemble du dispositif français. **On ne dispose toujours pas d'une stratégie opérationnelle et unifiée de coopération prenant en compte le développement durable.** Malgré toutes leurs qualités, les stratégies sectorielles approuvées par le dernier CICID ne contribuent pas à mieux intégrer un dispositif stratégique et opérationnel qui reste segmenté, vertical et sectoriel. La dimension territoriale dans ces stratégies reste tout aussi discrète.

• **L'articulation entre efforts de recherche, actions de développement, et promotion des positions françaises dans les enceintes internationales reste insuffisante,** faute de l'établissement d'un dialogue effectif (i) sur l'identification des questions de recherche; (ii) sur l'évolution des critères d'évaluation de la recherche et des chercheurs ; (iii) sur l'utilité et les fonctions sociales de la recherche , en particulier dans le déploiement d'une expertise adaptée en soutien aux négociations internationales.

• Enfin, un effort important reste à faire à tous niveaux pour compléter **la formation et l'information** des ambassadeurs, décideurs, techniciens et opérateurs de développement par rapport aux enjeux du développement durable. Pour la plupart d'entre eux, le développement durable reste une notion mal comprise, et peu intégrée dans **des pratiques qu'il s'agit aujourd'hui d'adapter au discours.** Ce point est aussi important dans la mesure où il existe un effectif important de fonctionnaires français détachés auprès des organisations internationales qui pourraient contribuer plus efficacement à relayer les positons françaises concernant le développement durable.

2.2. Quels avantages comparatifs de la France pour la promotion du développement durable ?

Les avantages comparatifs français peuvent se décliner comme suit :

Au plan géographique

Un réseau humain dense et élargi à de nombreux pays partageant la langue, et partiellement la culture française, avec un long historique de coopération. Ce réseau est surtout développé dans les pays de la ZSP (où les pays africains occupent une place importante - plus de 70% de la coopération de la France est dirigé vers l'Afrique), avec des réseaux d'anciens boursiers ou étudiants en France aujourd'hui amenés à occuper des positions de responsabilité aux niveaux techniques et politiques.

Un ensemble formé par les DOM-TOM susceptible de structurer et de relayer la création de pôles régionaux thématiques. Ceux-ci peuvent être liés (i) aux problématiques des petites îles: eau, efficacité énergétique, déchets, plantes invasives; (ii) à la protection et la gestion des écosystèmes marins côtiers (particulièrement récifaux); (iii) sur d'autres thématiques (qualité, certification, prévention des risques naturels).

Un réseau de partenariats établi dans différents pays d'Afrique, d'Asie, et d'Amérique **adapté au développement d'actions de coopération Sud-Sud-Nord,** dans l'animation desquelles la France a un rôle à jouer.

Au plan thématique ou sectoriel

Par rapport au développement durable, c'est précisément l**'absence de spécialisation sectorielle qui confère son intérêt aux concepts portés par la coopération de la France, d'abord tournée et performante dans les axes transversaux de la gouvernance démocratique,** qui sous-tendent les progrès dans tous les autres secteurs.

En matière d'innovation : c'est un réseau de recherche pour le développement étendu au niveau mondial, dont le fonctionnement doit certes être amélioré dans le sens d'une plus grand ouverture à la société et aux relations internationales; mais qui constitue indéniablement un vecteur puissant pour faire circuler et diffuser l'innovation dans milieux universitaires et de recherche diversifiés au niveau mondial. **Le FFEM joue également un rôle important** dans l'exploration de solutions novatrices de montages en partenariat dans différents domaines directement liés aux AME et au développement durable.

En matière de prospective, c'est une école française de prospective formalisée, dont le rayonnement doit accompagner le renforcement de cette dimension dans les démarches de développement, même si cette école est peu présente et reconnue au niveau international.

En matière de partenariat, les compétences sont réelles, ancrées à différents niveaux :

Les partenariats publics-privés, dans lesquels l'Agence Française de Développement a joué un rôle pionnier, qui se traduit aujourd'hui par une compétence et une expérience qui gagneront à pouvoir s'exercer bien au-delà des limites actuelles de la ZSP, et notamment dans les pays émergents.

Les partenariats de recherche établis de longue date entre les universités et les centres de recherche français et les universités du Sud, dont certains sont explicitement axés sur le développement durable. Au-delà de la recherche, ces partenariats dont également remarquables au niveau de l'enseignement supérieur, qui constitue un domaine de coopération particulièrement pertinent en complément des efforts réalisés dans le cadre des OMD pour l'éducation de base.

Les très nombreux partenariats de la société civile, jumelages de villes, coopérations décentralisées, mais aussi plate formes d'alliances Sud-Nord entre ONG (comme dans le cas de ABONG[2] et de Coordination Sud), qui permettent, en marge du forum social, de développer de façon pilote les termes de nouvelles synergies entre les acteurs du Nord et du Sud sur des thèmes aussi importants que l'économie solidaire, le dialogue des cultures, ou la gouvernance mondiale et/ou locale.

Le pluralisme et la défense des identités culturelles, thèmes dans lesquels la France est très généralement reconnue comme légitime, et dont la crédibilité est renforcée par un puissant réseau d'action culturelle qui reste à valoriser au travers de meilleurs synergies avec la coopération technique.

Une conception intégrante, et inclusive de l'aménagement du territoire, initialement consolidée dans un cadre très centraliste, mais qui a su évoluer et se moderniser au travers des **approches territoriales décentralisées.** Cette approche, opérante aux différentes échelles, envisage de manière systématique les territoires à partir d'une **lecture patrimoniale** de l'espace vécu et pratiqué, qui est envisagé de manière fonctionnelle: multifonctionnalité, relations alternes ville-campagne, insertion des espaces protégées comme des pôles structurants de l'aménagement.

Cette approche, axée sur le dialogue démocratique, et orientée vers des performances économiques et sociales qui ne dénaturent ni la soutenabilité des ressources naturelles, ni le cadre de vie, est indissociable de l'identité culturelle, **et constitue une entrée clé du développement durable.** Elle trouve un écho très actuel avec les préoccupations du NEPAD en Afrique, continent qui concentre les 2/3 tiers des moyens de l'APD française. L'aménagement et le développement du territoire reste enfin une porte d'entrée privilégiée pour la promotion des démarches et approches prospectives évoquées plus haut.

Cette dimension territoriale est largement présente au sein des actions évaluées, et c'est même **un des aspects transversaux les plus remarquables,** alors que les tendances induites dans le cadre de la lutte contre la pauvreté tendent à privilégier les approches sectorielles. Les échelles territoriales prises en compte sont évidemment diverses. On note l**a forte émergence des niveaux d'intégration régionaux** (NEPAD, projets inter-états du FSP), et décentralisés (communaux, inter communaux), plus appropriés aux approches transversales et intersectorielles. L'inclusion de cette dimension territoriale au sein de la plupart des initiatives de coopération est particulièrement pertinente pour la promotion du développement durable, à la fois :

- **pour un renforcement de la viabilité d'actions** dont l'échelle de gestion est rendue cohérente
- **pour une facilitation de l'intégration des logiques sectorielles** pour lesquelles le territoire est un lieu de rencontre et qui, sans ce référentiel concret et partagé, restent parallèles et cloisonnées.

Telles qu'abordées dans le cadre des actions en faveur du développement durable, les approches territoriales apparaissent également comme un puissant levier de renforcement de l'identité culturelle. Cela étant, on distingue mal **la logique centrale de l'articulation des différentes échelles,** entre des démarches de planification spatiale d'envergure régionale ou nationale, voire continentale, les efforts

2) Coordination brésilienne des ONG

d'appui à la décentralisation, et les initiatives de développement local. Excepté au niveau de la stratégie sectorielle environnement et ressources naturelles, **le territoire reste très en retrait dans les stratégies sectorielles préparées par le CICID.** Peu de travaux ont été effectués sur les instruments de **contractualisation,** qui constituent, à toutes les échelles, la condition de la mise en œuvre d'un développement territorial effectif.

Le monde rural : production agricole, environnement, biodiversité : dans ces domaines la France conserve une expérience importante s'agissant d'intervenir dans la structuration du monde rural (décentralisation, développement local, organisation des producteurs et des filières), ou encore dans la territorialisation des systèmes de production (questions foncières), ou de conservation (insertion des aires protégées dans leur environnement local, gestion territoriale et concertée des espaces périphériques).

La coopération décentralisée : la coopération décentralisée, tradition française, permet aux collectivités de jouer un rôle croissant dans l'aide au développement. Le montant réel des dépenses annuelles est aujourd'hui estimé à environ 115 millions d'euros par an[3]. Cette coopération connaît un développement rapide, avec aujourd'hui **plus de 3 250 collectivités françaises coopérant dans plus de 115 pays recensés[4].** A l'instar de leurs politiques locales (Agenda 21 local), de plus en plus de collectivités entendent inscrire leurs actions internationales dans une démarche de développement durable.

Des difficultés de cohérence existent cependant, surtout liées au caractère très autonome de cette coopération, qui s'exprime dans la difficulté à construire des partenariats :

• entre collectivités territoriales et ONG, au-delà des ONG locales de la collectivité;

• à développer des synergies entre la coopération décentralisée et la coopération gouvernementale.

On note également des initiatives innovantes, comme les approches "multilatéral communautaire", ou encore les actions conduites en matière de développement urbain en Amérique latine conjointement avec la BID.

La France dispose d'une image persistante et fortement résiliente en matière de développement culturel, image partagée, comme l'a montré le réel consensus observé autour des positions françaises dans le cadre de la convention sur la diversité culturelle. Si l'on observe une forte érosion de l'influence de la langue française dans le monde avec une anglophonie en forte progression, on constate aussi que **le français** – rejoignant en cela les efforts de repositionnement de la francophonie – **est en voie de devenir "la langue du non alignement",** supportée en cela (i) par l'autonomie des positions prises par la diplomatie française ces dernières années; (ii) une forte visibilité de l'impulsion politique pour le développement durable, qualifiée par certains "d'altermondialisme d'État".

Un secteur privé, notamment en matière de services publics marchands (en particulier l'eau), avec des groupes d'envergure multinationale, qui contribuent à crédibiliser l'image de la France dans ces secteurs. La maîtrise et l'expérience acquises par l'AFD quant aux montages **en partenariat** avec le secteur privé dans ces secteurs contribuent à **faire bénéficier l'action publique de cette image reconnue et des savoir-faire acquis.**

En matière de promotion du développement durable, et dans un cadre global de coopération bilatérale non uniquement limité aux ressources financières mobilisées par l'APD, **la France est en mesure de**

3) Site MAE
4) Site Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

promouvoir, sous différentes formes, les dimensions **qualitatives** du développement au travers d'un dispositif de coopération **dont la diversité doit être valorisée** grâce à un emploi spécifique, adapté et ciblé de chacun des instruments, en respectant **leur complémentarité, notamment entre l'action culturelle et la coopération technique.**

Enfin en matière environnementale, les approches françaises de gestion des ressources naturelles alliées à une prise en compte effective de la dimension territoriale du développement (gestion de bassins versants, gestion de terroirs et problématique foncière, parcs naturels régionaux, aménagement durable des forêts tropicales) ont d'une certaine manière devancé l 'émergence mondiale actuelle d'une conception moins restrictive et réductrice de la conservation que celle qui a pu prévaloir, sous l'influence anglo-saxonne, à la fin des années 90. Ces approches trouvent à s'exprimer concrètement au travers des différents financements d'APD mis en œuvre par la France, et en particulier au travers du FFEM, instrument novateur, dont le pilotage conjoint par plusieurs institutions françaises contribue à une meilleure intégration inter-institutionnelle.

L'expression et la valorisation de ces atouts importants sont toutefois fortement contrariées par les importants déficits constatés :

- Dans la faible capacité institutionnelle à développer et entretenir un dialogue stratégique transversal affranchi des logiques et du cloisonnement sectoriels
- Dans la faible capacité de la France à s'insérer et à porter ses messages au sein des enceintes internationales et multilatérales.
- Dans la capacité à capitaliser, et à construire la mémoire partagée d'une base d'expériences pourtant riche, mais non valorisée au service d'une meilleure pertinence des actions en faveur du développement durable.

2.3. Le développement durable a-t-il complété les approches de lutte contre la pauvreté ?

La promotion du développement durable procède d'une démarche avant tout qualitative, même si en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités, des effets quantifiables significatifs sont attendus. Il reste que la lutte contre la pauvreté relève souvent du court terme voire de l'urgence, alors que les processus de développement durable invitent à des perspectives de long terme. Par rapport à une lecture surtout économique de la pauvreté, la vague des DSRP[5] a tenté de privilégier l'objectif humain, alors que les tendances les plus récentes replacent la croissance au sein du débat[6].

Si les OMD constituent un axe structurant et central de la politique française d'aide au développement, leur pertinence n'est pas reconnue unanimement par tous les interlocuteurs, et **une lecture critique reste assez partagée** notamment quant (i) au manque de réalisme des objectifs et des échéances dans certains contextes ; (ii) au risque de voir se développer une lecture réductionniste de l'action de coopération ("mécanisation de l'APD") qui se résumerait au financement des efforts des pays du Sud ; (iii) à la couverture des coûts récurrents de fonctionnement des infrastructures sociales qui se traduirait par une pérennisation nécessaire de l'APD ; (iv) par une **dérive quantitative** des modes

5) Documents de stratégie de reduction de la pauvreté
6) OCDE - DAC Network on Poverty reduction : Promoting Poverty reduction Through Growth : Draft annotated Outlines – 13 Mai 2005.

d'intervention, laissant en marge les **questions qualitatives** liées au développement social et économique pour le fonctionnement des infrastructures sociales.

L'alignement des priorités sur les OMD et la lutte contre la pauvreté se traduit par des efforts accrus sur les secteurs sociaux (santé, éducation, eau), pour lesquels des cadres de convergences et de délégation de la gestion de l'aide sont établis, permettant de canaliser et de stimuler l'engagement des donateurs. Cet effet doit être associé aux dispositions sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, qui se traduisent notamment par la recherche d'une **meilleure concentration des moyens.**

Cet effort de concentration **tend à reléguer au second plan les domaines d'intervention moins "formatés",** en particulier concernant le secteur productif, l'environnement, la biodiversité, les ressources naturelles ou l'agriculture / développement rural, **avec les risques déjà perceptibles d'une diminution progressive et relative des volumes d'investissement dans ces secteurs. De fait, dans la plupart des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) : (i) la dimension territoriale est pratiquement absente; (ii) les questions environnementales sont peu ou pas abordées.**

Les **Documents-Cadre de Partenariat (DCP),** négociés désormais par les Ambassadeurs avec les Autorités des pays, souffrent des mêmes limitations dans la mesure où (i) ils sont nécessairement alignés sur les CSLP lorsque ceux-ci existent; (ii) l'effort de concentration demandé s'est très largement traduit **par une exclusion de fait** de l'environnement, des secteurs productifs et de l'agriculture-développement rural. Par ailleurs, ces DCP ne contribuent en rien à décliner les visions transversales, territoriales, ou **de cohérence régionale,** incontournables dans un objectif de promotion du développement durable.

Il faut rappeler les 3/4 des populations pauvres sont rurales et, en l'absence de transferts pouvant pallier leur absence de capital, ces populations resteront pour plusieurs décennies dépendantes de leurs ressources et écosystèmes naturels, alors qu'elles sont dans une large mesure garantes de la conservation de la biosphère, et de la production vivrière pour les centres urbains.

3. Recommandations

Ces recommandations ont pour objet d'optimiser l'ensemble du dispositif français d'intervention à l'international dans un objectif de promotion du développement durable. Le système de recommandations proposé s'articule sur trois catégories :

- En matière stratégique : une vision commune des objectifs à atteindre et des moyens à mobiliser
- En matière conceptuelle : vers une évolution des attitudes et des comportements
- En matière opérationnelle : aspects techniques et méthodologiques

On constatera que certaines de ces recommandations ne sont ni inédites ni nouvelles.

3.1. Recommandations stratégiques

Axe 1 - Unifier la stratégie de promotion du développement durable

- **Lancer un processus d'élaboration d'une stratégie unique en matière de coopération pour le développement durable, qui soit applicable par toutes les institutions, et à tous les instruments de la coopération internationale de la France. Cette stratégie doit être claire, priorisée, et prendre en compte les points exposés plus avant.** Elle pourrait s'inscrire comme un exercice **d'actualisation** de la partie internationale de la SNDD.

- **Promouvoir une prise en compte systématique et proactive de l'environnement** et des cohérences régionales dans l'ensemble des documents de stratégie, notamment au niveau pays (DCP, CIP) et régional (mise en place de DCR et CIR).

Axe 2 – Impliquer activement la société civile au sein du dialogue stratégique

- **Renforcer** (pour les ONG) les exigences de la MCNG[7] en termes méthodologiques, sur l'éligibilité et le montage des projets proposés en cofinancement, en vue d'inciter **à une professionnalisation accrue des opérateurs non gouvernementaux.**

- **Faire évoluer le cadre de partenariat** avec les acteurs de la coopération décentralisée. On peut envisager que le dispositif actuel de subventions aux projets (au coup par coup) **puisse évoluer vers un cadre de partenariat contractualisé plus suivi et prévisible.**

- **S'assurer de la représentativité** des instances partenaires de la société civile, et intégrer les contraintes liées à leur implication active dans le dialogue stratégique.

- **Intégrer,** dans les mécanismes de dialogue et de décision stratégiques, les contraintes de consultation de la société civile, **notamment au niveau des agendas,** qui doivent ménager les délais nécessaires à ces consultations.

7) Mission pour la coopération non gouvernementale (du MAE)

Axe 3 – Clarifier les domaines d'intervention entre coopérations bi et multilatérales

• **Définir** clairement et de manière explicite les domaines dans lesquels doit s'exprimer **la subsidiarité multilatérale,** en d'autres termes les domaines dans lesquels la coopération bilatérale **ne présente pas une valeur ajoutée significative** justifiant son engagement. Les champs d'intervention respectifs des deux catégories d'instrument doivent être clairement définis, en respectant les principes de cohérence et de complémentarité, afin d'éviter que les instruments multilatéraux ne soient considérés comme une "variable d'ajustement" dans l'action de coopération.

• **Orienter** la coopération bilatérale vers une approche **plus qualitative visant à accroître la viabilité des résultats obtenus par ailleurs (et en particulier en relais des approches sectorielles).** Les instruments de coopération bilatérale être en mesure de focaliser leurs appuis dans des domaines manifestement considérés comme "moins prioritaires" par les cadres de convergence nationaux : **développement territorial et rural, environnement, secteurs productifs et agriculture.** Ces instruments bilatéraux peuvent également appuyer l'innovation et l'expérimentation de modes opératoires, ainsi que les progrès qualitatifs requis pour assurer la viabilité et la sécurisation des acquis relatifs à l'atteinte des OMD dans des domaines qui ne sont pas directement pris en charge par les efforts multilatéraux, par exemple l'enseignement supérieur et la recherche dans le secteur de l'éducation.

Axe 4 – Référentiel géographique : renforcer l'échelle régionale

La promotion du développement durable, avec la reconnaissance des thèmes fédérateurs évoqués plus loin (Axe 7), doit se traduire par une évolution associée du référentiel géographique vers l'identification de **contextes, problématiques, et plates-formes régionales** cohérentes sur les plans humains, politiques, culturels, économiques, environnementaux. Celles-ci doivent constituer **la trame d'une mise en commun (capitalisation) des outils, des expériences, et des expertises**[8].

• **Renforcer l'échelle régionale** comme **un cadre** de (i) capitalisation, (ii) de réflexion stratégique, (iii) de circulation de l'information, (iv) de cohérence des politiques de coopération bilatérales, et dans certains cas, lorsque des instances régionales existent, (v) de mobilisation et d'économie des moyens.

• **Définir** la composition et le fonctionnement **de plates-formes régionales** de coordination et de dialogue stratégique permettant d'assurer l'information, et une mise en réseau active des intervenants français dans les différents pays.

• **Identifier** les procédures et les moyens d'un programme systématique de capitalisation au niveau régional.

• **Mettre en place des pôles de compétences régionaux** pouvant utilement impliquer les compétences universitaires et de recherche, ainsi que le **rayonnement culturel et économique des DOM-TOM.**

En pratique, l'émergence du niveau régional doit s'accompagner d'une définition plus claire des fonctions des **chargés de mission géographiques** du MAE, mais aussi de leurs équivalents de l'AFD, et de l'affectation des moyens correspondants à leurs missions éventuellement actualisées.

8) Cette approche n'est pas nouvelle comme en témoigne par exemple l'existence du pôle éducation de Dakar, ou encore, au niveau du MAE dans les ambassades, la progression des postes à profil régional, ou encore l'existence des projets inter-états du FSP.

Axe 5 – Promouvoir les approches portées par la France au sein des enceintes internationales

• **Renforcer les capacités d'influence en amont,** au niveau de l'élaboration des politiques internationales, reste donc une nécessité qui peut être abordée au travers du recours à une **assistance technique plus stratégique** positionnée au sein des organismes internationaux (agences et programmes des Nations Unies, Commission Européenne, secrétariats des AME).

• Un second niveau d'intervention procède du **relèvement des contributions volontaires** aux agences concernées des Nations Unies et des appuis divers qui peuvent être consentis **pour le financement d'exercices de programmation et/ou de réflexion stratégique.**

• **Sensibiliser l'expertise française détachée auprès des institutions internationales** aux enjeux du développement durable, et aux positions et options spécifiques portées par la France dans ce domaine.

• **Une activité de capitalisation et de restitution de l'information au public** plus lisible doit contribuer à renforcer le crédit de la France, en faisant mieux connaître l'envergure et la diversité des actions soutenues en matière de développement durable.

• Le renforcement de ces capacités d'influence passe aussi par **la recherche de synergies et d'une coordination accrues** entre les institutions publiques françaises impliquées dans la coopération internationale, et des instances à vocation internationale comme l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et ses différentes agences.

• Enfin, une **internalisation** "vivante" et dynamique des dispositions des AME au sein du dispositif français de coopération constitue le gage d'une meilleure crédibilité. Elle nécessite avant tout une information élargie des différents départements ministériels, **qui peut justifier la mise en place d'une commission interministérielle** pour effectuer et intégrer ce suivi des conventions internationales et des engagements de la France au travers de politiques sectorielles cohérentes.

Axe 6 – La réforme de 1988 : des synergies et une cohérence accrues ?

La réponse à la plupart des enjeux posés devra être apportée dans le cadre du **contrat d'objectifs et de moyens** actuellement en cours de négociation entre le MAE et l'AFD, qui devrait mettre en particulier l'accent sur différentes questions :

• **Information mutuelle** et concertation entre les instances du MAE et de l'AFD afin d'assurer la meilleure cohérence possible au niveau du dialogue et du pilotage stratégique de la coopération.

• **Capitalisation et évaluation :** il ne s'agit pas seulement de questions liées à la redevabilité, mais d'assurer au niveau des projets et programmes mis en œuvre (i) le caractère **systématique** des tâches de capitalisation et d'évaluation; (ii) **la transparence** au travers d'une large diffusion des produits, permettant à tous les publics d'accéder aux informations issues de ces activités.

• **Critères** ou "familles de critères" pour le suivi (effets et impacts) et l'appréciation de la qualité des projets en fonction des objectifs de promotion du développement durable (à l'instruction, au cours de la mise en œuvre et aux stades des évaluations).

• **Mécanismes permettant de développer ou d'accroître les synergies** indispensables entre les actions transversales conduites par le MAE (notamment en matière de gouvernance démocratique, mais aussi recherche, enseignement supérieur, suivi des AME, etc..), et les actions conduites dans des cadres sectoriels par l'AFD.

La recherche d'un équilibre entre l'accroissement du volume des subventions par rapport aux crédits concessionnels passe aussi **par une ouverture aux pays émergents hors ZSP** pour ces derniers mis en œuvre par l'AFD, qui dispose d'une expérience des partenariats public/privé et d'instruments financiers adaptés aux besoins des pays émergents, notamment concernant certains aspects environnementaux et le développement des services publics marchands.

3.2. En matière concepturelle : une évolution nécessaire des attitudes et des comportements

Axe 7 - Un changement d'angle d'attaque : vers des thèmes fédérateurs

• Concevoir une évolution **des référentiels sectoriels** vers des **thèmes fédérateurs "intégrants" et multiéchelles.** L'eau en est un bon exemple, avec ses incidences en matière de santé, d'aménagement du territoire, d'environnement, de systèmes agraires et productifs, etc.. L'aménagement du territoire, ou encore le patrimoine (naturel et culturel), sont également des concepts permettant **d'instaurer d'emblée** un cadre favorisant des démarches transversales.

Axe 8 – La gouvernance démocratique : socle du développement durable

• Il est nécessaire d'aller au-delà des considérations de la réforme de 1998, en considérant que la gouvernance démocratique **doit continuer à constituer le socle transversal de l'ensemble des interventions françaises en matière de développement durable.**

• La promotion, dans les pays tiers, d'une démarche ouverte et **intégrante** de l'aménagement du territoire, appliquée à toutes les échelles, locales, nationales, régionales, qui constitue également un point fort des capacités françaises, doit accompagner l'effort de renforcement de la gouvernance démocratique.

Axe 9 – Une prise en compte plus réaliste des pas de temps

• **Faire preuve de réalisme** au stade de l'instruction des actions dans l'adéquation des délais d'intervention par rapport aux effets et impacts attendus.

• **Sérier les objectifs en fonction des pas de temps** facilitera dans le même temps la traduction opérationnelle des stratégies en actions. Cela signifie identifier systématiquement des résultats "de proximité", ou intermédiaires.

• **Maintenir la continuité des démarches stratégiques dans la durée,** soumises à une actualisation régulière en fonction des conclusions évaluatives.

• **Assurer un minimum de continuité dans la gestion et les décisions relatives aux rotations des personnels,** afin d'éviter des changements massifs et simultanés, au niveau des SCAC des ambassades ou des agences de l'AFD.

• **Améliorer la prévisibilité pluriannuelle** des moyens affectés, qui constitue le support de toute programmation, en évitant que l'APD bilatérale ne constitue une variable d'ajustement des contraintes budgétaires.

Axe 10 – Harmoniser les termes du discours avec le contenu réel des actions

• **Améliorer la formulation des actions** dans le sens d'une meilleure précision, et mettre en conformité l'intitulé des actions avec leur contenu réel.

• **Dans le domaine de la recherche et de l'innovation,** il est important de dissocier et d'identifier **clairement** (c'est à dire de manière explicite dans les documents de projets) les différentes phases, **et à quel niveau un projet en instruction se situe** (recherche technique, adaptative, ou diffusion).

Axe 11 – Former et informer les acteurs

• **Établir et mettre en œuvre des plans de formation** sur le développement durable des différents acteurs dans les différentes institutions.

• **Assurer une meilleure information des** intervenants à tous les niveaux par rapport aux AME[9].

• Prendre en compte **l'existant** dans **la construction d'une offre performante de formation sur les enjeux du développement durable.**

• **Intensifier, au travers d'actions de coopération, la formation continue et le renforcement des capacités** des acteurs.

Axe 12 – Développer les synergies entre l'action culturelle et la coopération technique

• **Des évolutions sont souhaitées** chez les décideurs et opérateurs pour développer **une vision plus transversale de la culture** comme un élément essentiel des politiques de développement durable impliquant une reconnaissance des implications professionnelles, sociales et territoriales de l'action culturelle. Cette vision transversale soit être systématiquement articulée avec l'approche sectorielle et disciplinaire actuelle de la culture.

• **Intégrer systématiquement** les questions liées au renforcement des identités territoriales dans la conception et le montage des projets culturels.

• **Développer réciproquement les synergies entre la coopération technique et l'action culturelle** (évènements culturels en relais d'actions de coopération technique ou prise en compte des aspects culturels dans le développement local). **L'internalisation des expressions culturelles** dans le développement peut concerner par exemple **la prise en compte et la formalisation des droits locaux et traditionnels,** notamment en matière d'usage de l'espace et des ressources.

9) Accords multilatéraux environnementaux

3.3. Recommandations Techniques et Méthodologiques

Les actions **en faveur du développement durable** ne sont pas nécessairement des actions **de développement durable.** L'évaluation ex-ante de ces actions doit pouvoir s'appuyer sur **un ensemble de repères** et de critères permettant de rendre objective et partagée leur contribution au développement durable.

Axe 13 – Renover les procédures d'instruction des actions, programmes et projets en faveur du developpement durable

La promotion du développement durable implique d'importantes évolutions, qui concernent aussi évidemment les procédures et les démarches d'instruction des actions. Il ne s'agit pas d'orienter les contenus techniques des actions, qui relèvent des décisions des différentes parties prenantes, partenaires et bénéficiaires, mais de contribuer **à mieux structurer les processus d'instruction en les accompagnant** d'un appui méthdologique adapté. Cet appui répond d'ailleurs à une demande fréquemment observée, y compris dans les pays émergents. Ces expertises conduisent aussi à renforcer les liens et relations d'échanges **qui caractérisent et justifient toute action de coopération, au-delà de la seule mobilisation des moyens financiers.**

La conception d'une action de promotion de développement durable peut se caractériser par :
- **La prise en compte du temps, des expériences passées, et des futurs possibles :** l'instruction "dynamique et prospective".
- **L'implication active des acteurs :** l'instruction "partagée"
- **Un référentiel stratégique commun :** cadre logique et cycle de projet
- **L'expression d'une démarche qualité.**

• L'instruction "dynamique et prospective"

La nécessité d'associer pleinement les partenaires locaux dans l'exercice d'instruction peut s'organiser autour de la mise en oeuvre systématique d'exercices **de prospective.** Cette analyse **sur scénarios** menée conjointement **avec les parties prenantes** locales permet de comparer une situation sans projet avec différentes configurations envisageables de développement de celui-ci.

Ces scénarios autoriseront: (i) une meilleure information au niveau de la décision de financement; (ii) une assistance au pilotage ultérieur pour les opérateurs qui disposeraient ainsi d'un balisage très indicatif des **futurs possibles** à confronter avec les situations observées.

• L'instruction "partagée"

Comme pour la démarche prospective, l'élaboration du cadre logique des projets ou programmes dans le cadre d'ateliers de **planification participative** impliquant des représentants de chaque catégorie d'acteurs conduit à établir les bases d'un cadre de concertation :
- ayant beaucoup plus de chances de respecter la logique: objectif, résultats, activités, indicateurs d'effets et d'impacts pertinents, et de prendre en compte la réalité du contexte pour ajuster l'ambition des actions envisagées au regard de l'échelle temporelle et des moyens.
- facilite considérablement le passage à la mise en œuvre, car il s'agit en même temps **d'un processus de négociation** (une fois validé, les opérateurs ont les coudées franches dans la mesure où ils respectent ce qui a été décidé de manière concertée).
- Permet d'introduire très en amont la notion d'évaluation partagée évoquée plus loin.

Une instruction approfondie permet aussi **d'identifier clairement les instances et acteurs** en mesure **d'internaliser** utilement et de manière viable les acquis du projet, et d'éviter l'inflation de "comités ad hoc" qui caractérisent aujourd'hui les milieux ruraux, notamment en Afrique subsaharienne.

• **L'instruction "structurée"** autour d'un référentiel commun : *le cycle de projet*

Le cadre logique, instrument structurant du cycle de projet, doit être employé **systématiquement** au stade de l'instruction des actions (cette évolution est déjà en cours). Les résultats attendus doivent être assortis d'indicateurs **d'effet et d'impact, en vue d'établir les bases d'un suivi-évaluation qui ne réfèrerait pas seulement aux activités propres du projet ou programme.**

Si l'on conçoit que les actions en faveur du développement durable s'inscrivent dans **un processus d'amélioration continue et d'apprentissage permanent,** on peut parfaitement envisager que ces actions doivent obéir à la logique du **cycle de projet,** où se succèdent les phases d'instruction, d'exécution, et d'évaluation.

• **Une instruction axée sur la qualité**

L'instruction doit intégrer différents facteurs de qualité, résumés comme suit :
- Respect des normes établies, et éventuellement certification, qui conditionnent l'exemplarité de l'action, et au-delà celle du maître d'ouvrage et du bailleur.
- Prise en compte des externalités négatives générées par les actions au travers de mécanismes d'évaluation d'impact, d'atténuation et/ou de réparation.
- Innovation: caractère innovant de la démarche et de l'intervention, dispositif d'accompagnement des changements et innovations, mise en avant de concepts "intégrants" de nouvelle génération (type patrimoine).
- Redevabilité: suivi, traçabilité des moyens financiers, préparation à l'évaluation, capitalisation, communication.

Un autre aspect concerne l**e respect des normes, en matière de droit du travail** notamment, et dans ce cas, il reste beaucoup à faire pour satisfaire à cette exigence en général non prise en compte par les projets opérant sur le terrain, dans ces contextes où ce respect reste encore l'exception.

Axe 14 – Caractériser et évaluer les actions en faveur du développement durable : critères et référentiels

• **Établir des référentiels communs en vue de caractériser, suivre et évaluer les actions en faveur du développement durable.** Quelles que soient les échelles considérées, les instruments **ou les secteurs concernés,** la prise en compte du développement durable **peut se traduire par la cohérence** des objectifs poursuivis et **des effets et impacts attendus dans deux domaines :**
- Effets et impacts en matière de renforcement de la transversalité et des interdépendances
- Effets et impacts en matière de renforcement et/ou de consolidation des patrimoines

Ces deux référentiels constituent donc une base qui permettrait de qualifier **la valeur ajoutée** des actions par rapport au développement durable, cela **indépendamment des secteurs ou des thèmes dans lesquels l'action s'inscrit.**

Le référentiel "*transversalité et interdépendances*"

L'identification, en amont, des effets et des impacts des actions **en matière de renforcement de la transversalité** est essentielle pour caractériser la contribution d'une action à la promotion du développement durable.

Types de transversalité	Exemple
Intra-institutionnelle	**Renforcement du dialogue de gestion intra-institutionnel entre les différents services ou niveaux hiérarchiques d'une institution,** en particulier dans le cadre de la décentralisation entre services déconcentrés et centraux par rapport à l'évolution du rôle des services déconcentrés vers l'appui-conseil.
Intersectorielle **d'échelle à échelle**	**Collaboration intersectorielle entre les services de départements différents.** **Ce critère concerne essentiellement :** effets en matière de décloisonnement des politiques sectorielles
Spatiale	**Articulation de la prise en compte effective et fonctionnelle des différentes échelles territoriales, des solidarités et des réciprocités territoriales aux échelles locales notamment.** • Effets en matière de gestion publique et des affaires communales par rapport aux dynamiques de décentralisation • Effets en matière de convergence et d'organisation à l'échelle régionale (supra-nationale) • Distribution des effets de l'action en fonction de l'emboîtement des échelles territoriales (du local au national et au global)
Temporelle	**Prise en compte du court, moyen et long terme,** la notion rejoint celle de viabilité (voir note méthodologique en annexe)
Sociétale	**Articulation et prise en compte des différentes catégories d'acteurs dans leurs rôles et en fonction de leurs spécificités (genre, mais aussi prise en compte de différentes catégories d'acteurs économiques, institutionnels, etc..)**

Ce référentiel renvoie donc **au principal défi posé par le développement durable,** notamment en fonction des architectures institutionnelles sectorielles existantes, et des prérogatives qui y sont rattachées. Dans le domaine de la recherche scientifique, on évoquera plutôt la transdisciplinarité.

La transversalité et le renforcement des interdépendances peuvent s'exprimer dans différentes dimensions :

Le référentiel “patrimonial”

Les patrimoines doivent être considérés comme **des héritages** (“fonds”) à transmettre, conformes en cela à la notion la plus généralement partagée du développement durable.

Domaines patrimoniaux	Quelques éléments
Patrimoine tangible : **Naturel**	Biodiversité, écosystèmes, ressources renouvelables
Patrimoine tangible : **Territorial**	Éléments physiques (équipements) de l’intégration et de la fonctionnalité des territoires – infrastructures
Patrimoine tangible : **Productif / économique**	Exploitations agricoles, entreprises TPE/PME/PMI, services
Patrimoine intangible : **culture et expressions culturelles**	Connaissance, y compris connaissance traditionnelle, savoir-faire, langues, modes de vie, expressions culturelles, etc.
Patrimoine intangible : **partenarial / réseaux**	- Infrastructures humaines et organisations: partenariats durables contractualisés, mouvement associatif, syndicats, etc. - Mise en place de partenariats culturels - Renforcement du partenariat public-privé - Effectivité de la volonté politique et appropriation locale - Effets incitatifs en matière de démarche volontaire du secteur privé (certification, HQE, etc..) - Définition et affectation claire des responsabilités des différentes parties prenantes - Contractualisation effective des partenariats et des opérateurs - Responsabilisation des acteurs locaux dans la gestion incluant les partenaires sociaux.

Les effets et les impacts des actions en faveur du développement durable doivent contribuer à enrichir, consolider ou sécuriser les différentes dimensions du patrimoine commun, qui peuvent être déclinées comme suit :

L’analyse des effets et impacts des actions, par des indicateurs qui sont à définir dans chaque cas, sur **la sauvegarde ou la consolidation de ces différentes dimensions patrimoniales** doit permettre de poser les bases de dispositifs de suivi des actions originaux, et probablement plus pertinents que ceux uniquement basés sur les performances et les réalisations propres des programmes et projets.

Axe 15 – Intensifier et partager la démarche évaluative.

• **Promouvoir, pour les actions de développement durable, une démarche évaluative plus qualitative, réhabilitant la subjectivité** qui découle des logiques d'acteurs. Dans cette démarche, cette subjectivité reste compensée par la pluralité des points de vue exprimés.

• **Rendre systématiquement publique toute évaluation** selon des procédures simples de divulgation facilitant l'accès à l'information et la large diffusion des résultats.

• **Définir les modalités d'une évolution des critères et méthodes d'évaluation de la recherche et des chercheurs.** Celles-ci doivent mieux valoriser les interactions entre les chercheurs et la société (expertise, aide à la décision), mais aussi l'utilité sociale de la recherche, notamment appliquée. **Cela suppose aussi l'instauration en amont de mécanismes permettant la définition conjointe des questions de recherche** avec les acteurs sociaux concernés porteurs de la demande.

Axe 16 – Généraliser et systématiser la capitalisation

La promotion du développement durable reste une démarche pilote caractérisée par sa dimension dynamique (le développement durable n'est pas un état mais un ensemble de processus), **en grande partie conditionnés par les performances du dispositif global (système) d'apprentissage permanent.**

• **Établir des procédures systématiques de capitalisation pour les actions en faveur du développement durable, assorties des outils correspondants.** Cet effort est à réaliser à différents niveaux de prérogatives et de responsabilités depuis le niveau central jusqu'aux opérateurs.

• **Mise en place d'un groupe de travail** en vue d'établir le niveau détaillé de mise en œuvre de la mesure, notamment au travers d'un **recensement** élargi des outils et méthodes existants (notamment faisant appel aux TIC) ; (ii) de critères permettant de qualifier le profil d'une génération de projets pilotes en faveur du développement durable auxquels la mesure serait applicable en priorité.

Axe 17 – Diversifier les acteurs et les intervenants

• **Ouverture** et systématisation des procédures de mise en concurrence, impliquant un recensement plus élargi des compétences disponibles dans les différents secteurs.

• **Exclusion mutuelle des fonctions d'instruction, de mise en œuvre et d'évaluation** des actions.

•**Généraliser les politiques contractuelles et démarches de contractualisation** des partenariats (notamment entre ONG du Nord et du Sud), en accompagnement de la diversification des acteurs et des intervenants. Cet effort permettra de faciliter également le suivi et l'évaluation de ces partenariats et processus.

Axe 18 – Optimiser le rôle de l'assistance technique

L'assistance technique représente une des spécificités de la coopération française, et contribue dans une large part à assurer : (i) le maintien de la dimension qualitative de la coopération avec les pays partenaires ; (ii) une meilleure continuité des trajectoires de coopération et une meilleure cohérence interne et externe de la coopération ; (iii) la pérennité d'un réseau de relations humaines, également renforcé par la coopération universitaire et scientifique, et les différentes activités de formation des élites et d'accueil d'étudiants. Les évolutions liées à la promotion du développement durable conduisent à préconiser (comme le stipulent certaines des dernières stratégies du CICID) de nouveaux axes de spécialisation de l'assistance technique vers :

• Des rôles **stratégiques** au sein des instances internationales en vue de conforter la prise en compte des positions françaises.

• Des rôles de **médiation et de facilitation** en accompagnement de processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques (i) en matière intersectorielle au niveau national ; (ii) dans les instances régionales.

• L'assistance (notamment méthodologique) au **pilotage de projets et programmes** financés par des instruments français et/ou cofinancés par les instruments multilatéraux.

• Des rôles tournés vers **l'expertise et le renforcement des capacités** au travers d'interventions dont la durée doit être ajustée aux besoins.

Dans tous les cas, les mandats et les lettres de mission doivent **s'avérer plus explicites** et mieux finalisés.

Ces nouveaux profils nécessitant des personnels souvent spécialisés ou très expérimentés nécessiteront, en particulier de la part du GIP France International, **un réel effort de recensement** des compétences, non seulement au sein de la fonction publique, **mais aussi du secteur privé et de la société civile.**

4. Vers la poursuite du processus

Le **comité de pilotage** mis en place par le Bureau de l'Évaluation du MAE a réuni un panel élargi d'intervenants, tous concernés par la problématique de la promotion du développement durable à l'international. Ceux-ci ont pu, autour des travaux de la mission, développer des échanges intéressants et décloisonnés.

La poursuite de ces travaux au travers du maintien de ce comité de pilotage dans un statut de "task force" sur le développement durable dans la coopération, peut-être accompagné d'un élargissement de sa composition, permettraient d'engager une véritable valorisation des travaux conduits au travers d'un suivi de la mise en œuvre des recommandations. Ce chantier passe par les étapes suivantes :

- Priorisation des recommandations

- Identification des processus en cours dans lesquels ces recommandations pourraient être directement prises en compte (par exemple dans la négociation en cours du contrat d'objectifs MAE – AFD)

- Conception, instruction et mise en œuvre d'opérations pilotes (sur financement FSP mobilisateur ou autres) permettant de tester les mesures préconisées de façon combinée, et dans un environnement régional significatif et adapté.

Executive summary

Actions in favor of sustainable development in France's international cooperation strategic evaluation

A strategic evaluation of "Actions in favor of sustainable development in France's international cooperation, carried out by the evaluation bureau of the Ministry of Foreign Affairs, was launched in March 2005 according to a timetable initially structured in several discrete phases:
- **An initial phase** consisting of establishing contact, carrying out interviews, collecting data and clarifying the framework of evaluation. This phase culminated in a progress report presenting the **framework and context** of the mission, along with a **methodological note** proposing three main fields of reference (evaluation, sustainable development and governance) for analyzing cooperation projects. These documents were presented to the steering committee on 6 June, 2005.
- **Fieldwork** carried out in June and July 2005 in the seven countries comprising the sample (Brazil, Burkina Faso, Madagascar, Mali, Niger, Laos and Vietnam).
- **Analysis and processing of data and drafting of documents,** which took place in the months of July, August and September 2005, culminating in a provisional report examined by the steering committee on 13 October 2005.
- **Drafting of the final report** in November and December 2005.
- **Examination of the final report** by the steering committee on March 2006.

The evaluation process **is guided and monitored by a wider steering committee** set up by the Ministry of Foreign Affaires (MAE). This committee, chaired by Mr. Jean-Bernard Ouvrieu, Ambassador, associates interministerial structures and the other technical ministries and agencies involved, along with representatives of civil society and the private sector.

The evaluation was conducted by consultants from **RCT (Réseau de Conseil en développement Territorial).** It is an accompanying evaluation ? (as the work progresses), given that the period under examination is recent, covering the years from 2000 to 2004.

We would like to thank the many people whom we contacted in the framework of this mission for the great diversity and pertinence of their viewpoints and the support they gave the mission's work.

The results of this strategic evaluation are presented under five main headings:
- **The context.** Presentation of the context includes an executive summary of sustainable development issues on both the French and the international level, which examines the different initiatives and strategic reflections characterizing the period covered by the evaluation. It is followed by a general presentation of multilateral and bilateral instruments of Public Development Aid, and the institutional framework for their implementation.

- **Methodology.** This chapter summarizes the choices and methodological approachs made upstream of the mission, as a function of the specific features of this work, i.e. the lack of a suitable, standard field of reference, the broad scope of the field covered by the evaluation, the different facets of the evaluation and recommended instruments and criteria.
- **Analysis of the evaluation.** The analysis proposed has been carried out on the basis of the three main fields of reference chosen: criteria for evaluating public policies, mainstays of sustainable development and democratic governance.

- **Evaluation-related issues:** this section deals with questions arising in connection with the terms of reference of the evaluation and is partly dealt with in the section devoted to.

- **Recommendations:** these must be seen as a platform for discussion for the use of the different people involved in the evaluation. These recommendations have been structured so as to take into account the different categories of players potentially involved in their implementation. Given the very broad scope of this evaluation, we should also look at the need to pursue the process of reflection initiated beyond the timeframe of this particular exercise, which ends with publication of the final report.

The mission's report is accompanied by 16 appendices including, in particular:
- The 7 fieldwork reports (Brazil, Burkina Faso, Laos, Madagascar, Mali, Niger, Vietnam)
- Evaluation summaries for 50 projects (supporting documentation for which was examined by the mission)
- Various elements relating to the actual unfolding of the mission and additional information.

This summary looks solely at evaluation-related issues and the recommendations.

1. Evaluation-related issues

1.1. Factoring in sustainable development: consultation with partners, possible innovations

The theme of sustainable development is providing an initial response to global issues about the effects, role and forms of legitimacy of Public Development Aid (PDA) (solidarity, influence, effectiveness) **by repositioning it as a vector of production of Global Public Goods and a possible way of regulating the excesses of globalization.**

However, the concept of sustainable development has not yet been internalized at all levels, and there is still a wide diversity of interpretations around the theme. In particular, the **National Strategy for Sustainable Development (and its international component),** adopted in 2002, is still little known and recognized by the different players involved.

Based on analysis of the different interviews and observations in the field, we are able to highlight a number of key points:

Encouraging results as concerns development of partnerships

The progress made in Johannesburg has led to **an evident reinforcement of relations and complementarities with non-profit, civil society initiatives and the private sector.** These synergies have been harnessed in many sectors, **particularly in the field of water,** and more generally in the field of public market services. Private-sector groups with international reach, or at least engaged in international operations, also acknowledge that **a new dynamic of relations has been established with the State,** and that dialogue is being strengthened in a number of fields, one example being around ways of mobilizing the international finance facility for water and providing access to public finance for development.

Partnerships: North/South NGOs, International NGOs/Local NGOs: the growing importance of partnerships is also evident in the non-profit sector, where **approaches based on economic solidarity have led to a growing collaboration between North and South NGOs** in such fields as the defense of human rights, the rights of ethnic minorities and strengthening smallholder (family) farming networks, along with environmental preservation and access to basic education. However, we note that **these partnership initiatives are still relatively unstructured** in the absence of a formal framework and/or clear and sufficiently detailed contractualization. Inadequate definition of the respective roles (still frequently observed in partnerships between NGOs) can often lead to diverging interpretations that may work against development of a genuine community of thought.

Professionalization of the NGOs and State/non-profit partnership: we note the start of a genuine movement towards professionalization. In the last few years, some French NGOs have developed areas of competence (particularly in the fields of education and rural and local development) that need to be acknowledged and properly harnessed. The State has played an important role in this development, in particular by making cofinancing facilities available to allow these NGOs to mobilize other funds, European Commission funds in particular. However, reflection around the framework of the new contractualization is far from complete, and **there is still a need to reflect in greater depth around the terms and conditions of the partnerships to be set up with civil society** and the need for a sustainable equilibrium. This is particularly important in that, to a large extent, the non-profit organizations are the visible face of France's cooperation in countries outside the PSZ (priority solidarity zone).

Research partnerships: the productivity of research partnerships hinges on their sustainability. CIRAD and IRD (agricultural and development research respectively) have succeeded in building platforms for ongoing relations in many countries where their legitimacy is recognized, particularly since they have also contributed to the training of elites, a benefit that is further supported by the system of bursaries offered in the context of French cooperation (the number of which has fallen considerably since 2000). The viability of this system is, however, challenged by a number of factors today:

• **The proportion of expatriate personnel** in institutes with an international vocation looks to have stabilized at one of the lowest levels ever recorded. This point may be seen as crucial, given that these institutes built their reputation for excellence on experience in the field in warm regions, **which can only be validly acquired and developed over long periods,** rather than through short missions subjected to a great number of financial and time constraints.

• **Partnerships in sub-Saharan African countries** today are handicapped by the growing disparity of means between research institutions in Northern countries and those of the least developed countries (LDC), which have a tendency to eschew partnerships due to the lack of financial resources required for a minimum level of collaboration.

• **Demand from the emerging countries, conversely, is rising rapidly,** but is at the same time tending to focus more narrowly on the competitive sectors of leading-edge technology (information technology, nuclear energy, for instance), engendering a cautious reflex on the part of French players involved in these sensitive areas. Moreover, we note a more reserved attitude on the part of these emerging countries concerning access by foreign researchers to some areas of research, including biodiversity.

Greater integration of partners' viewpoints

Although substantial efforts still need to be made, we note that project examination mechanisms have improved considerably in the sense of **better consultation of national partners, integration of national sector strategies and closer attention to the complementarity of aid and the quality of relations** in respect of development programmes conducted by the different technical and financial partners in a given context.

Nevertheless, the gradual broadening and growing complexity of partnerships makes decision-making processes more difficult and, most crucial, much slower, particularly where no permanent consultative and representative structures have been set up. In point of fact, this integration of partners' viewpoints has developed more particularly through the convergence, around Millennium Development Goals, of cooperation policies and national development strategies.

The extent to which the effects anticipated by the inhabitants of partner countries are integrated or factored into projects offers a more contrasting picture, in particular because of the "local" nature of project identification for some instruments (identification carried out internally without recourse to independent outside experts or no open consultative process involving national partners). These instruments may include:

• **The Social Development Fund (FSD)** – the evaluation carried out by the MAE (1996-2001) highlighted **deficiencies in consultation of national partners,** and a rather idiosyncratic approach to preparation and promotion of projects, often carried out by people close to the embassy or technical assistants. This solution, which has the advantage of being flexible, could usefully be supplemented by more systematically factoring in the viewpoints of national players.

• **The Priority Solidarity Fund (FSP),** where **several projects are examined and drafted by the executives and technical assistants** who will later be responsible for monitoring these same projects or even for their implementation.

The situation of the French Funds for the World Environment (FFEM) is particular. Indeed, the FFEM intervenes in cofinancing with other instruments, not necessarily French. The very specialized or innovator character of some projects (in particular of finalized research) can result in certain cases in a strong implication of future implementation operators in the design and identification of the project, whose preparation can be ensured on own funds of these research or no-governmental institutions. It remains that the studies of (pre) feasibility upstream of the projects and the initial decision of committee FFEM, during the examination phase, sometimes were insufficiently detailed and structured (as underlines it the audit of the FFEM carried out in 2002). It is noted however that the interest of the recipients and the populations is explicitly taken into account in the procedures of attribution of the financings of the Fund, and that the principle of the external evaluations is put into practice for part of the financed projects.

It seems that the pertinence of actions can only be guaranteed by ensuring a plurality of viewpoints which arises naturally from:

(i) **a separation of roles: examination, implementation and evaluation**

(ii) **an in-depth and detailed analysis of feasibility** involving consultation with national partners (and ideally, representatives of the stakeholder groups concerned by the project), but also reviewing and capitalizing on earlier experiences of the same type, an approach that is already being initiated, particularly in the case of the FSP.

(iii) **taking into account actions already under way or planned in the framework of French funding, or funding from other backers or agencies** (decentralized cooperation, for instance), with the idea of developing synergies and complementarities. This process is often inadequate in the case of actions steered directly by other ministries (MEDD – Ministry of Ecology and Sustainable Development, Agriculture, Health, Culture, etc.), with the added difficulty that the small amounts invested militate against carrying out more detailed examinations. Despite the syncretic role played by the FFEM, generally speaking, we note the lack of such synergies between the actions steered by the AFD (Agence Française de Développement - French Development Agency) and those implemented by the FSP.

Innovative themes or avenues to be promoted…

Democratic governance: A strong contribution to the pertinence of France's actions in the field of sustainable development is expressed through the different cross-functional dimensions of these actions, no matter what the sector concerned. Democratic governance, as defined in the document published by the MAE in 2003, is taken into account at all levels and in all its different dimensions, through the cooperation actions examined. The trend over the last few years to place greater emphasis on issues of land management clearly reflects this concern, and is contributing to advances in the territorialization of development policies that include representatives of civil society.

The "double green" revolution – new prospects for agrarian systems: New approaches are emerging (the "double-green" revolution) based on greater awareness on the ecological processes characterizing the operation of agro-ecosystems. The goals are (i) to increase yields to meet the growing needs of tropical and subtropical populations, (ii) while stabilizing uncontrolled extension of farmed areas to the detriment, in particular, of natural forests. **France's action in this field is increasingly visible.** Over and above the question of image, the impact remains limited due to the still partly experimental nature of these solutions, the most widespread of which is undoubtedly **seeding under vegetative cover.** This approach, still largely experimental, is particularly relevant in that the majority of poor people are rural dwellers, and will be closely dependent for several decades to come on their renewable natural resources.

The undeniably promising nature of these techniques, aimed at restoring soil fertility through better management of organic matter, vindicate the efforts made to adapt them to different contexts (Sudanian-Sahelian or Madagascar and Laos). Development of these options must also be envisaged in the more global perspective of structuring village land resources and the **land tenure issues that limit their development. In view of the interest shown by other cooperative structures funding agencies in these approaches, we believe it is essential to set up a process of peer review or evaluation of the results achieved to date, in the form of an inventory of constraints and potential opportunities.**

Sustainable development of forests: a possible answer to the issue of preservation of tropical forests? France very early adopted a realistic position concerning the development of tropical forests, taking the view that these development approaches should and must be improved in such a way as to contribute to the maintenance of protected spaces by taking into account sustainability in cultivated areas. Options aimed at sustainable development of forests can bring real improvements in capitalizing on the value of tropical forests if they are effectively associated with other complementary approaches: conservation, raising the awareness of Northern consumers, multifunctionality for traditional usages, improved transparency in the granting and management of concessions, etc...

…But little progress in a number of crucial fields...

Some issues that are crucial in the context of fostering sustainable development did not see satisfactory progress over the period, which tends sharply to reduce the pertinence and efficacy of France's action in the field of sustainable development:

• **Harmonization of the temporal, geographical and financial dimensions** of projects. This question concerns the internal coherence of cooperation actions and adequate dimensioning of objectives and goals as a function of the time period concerned, the means implemented and the geographical scope of actions. In very many cases, **this coherence is far from being satisfactory.** The major problem is duration (projects spanning 3 to 5 years and often not open-ended) whereas the challenges to be dealt with tend to be long-term in nature or require at least a medium-term perspective and accompaniment. This question must also be looked at in the more global framework of the continuity of cooperation projects and the foreseeability of the resources committed. As concerns the question of continuity, **the generally observed major deficiency of capitalization** works against establishment of an operational memory of actions carried out and processes that can be shared and transmitted. This results in a substantial loss of efficacy, duplication of actions and, worse, repetition of certain unproductive initiatives or approaches.

• **Monitoring and evaluation are still very inadequate** and tend generally to focus more on the actual realization of projects rather than their effects and impacts in respect of the goals assigned. This criticism is not new and was voiced by the majority of people who were asked to contribute evaluations, although no convincing solutions were implemented. The growing importance of the concept of sustainable development further reinforces the importance of this debate, and highlights the **need to establish a set of criteria and indicators corresponding to this new approach,** given that the more conventional monitoring and evaluation mechanisms are not always effective.

• **The cross-functional and cross-sector dimensions** of approaches to foster sustainable development are still not particularly evident in the overall French institutionnal setting. **We still do not have a unified, operational strategy of cooperation that factors in the concept of sustainable development.** Despite their undoubted qualities, the sector strategies approved by the last CICID (International Interministerial Cooperation and Development Committee) meeting do not contribute to better integration of a strategic, operational framework, which **has remained segmented, vertical and sector-based.** The territorial dimension remains equally unobtrusive in these strategies.

• **The articulation between research efforts, development actions and promotion of French positions in the international arena remains inadequate,** due to the failure to establish effective dialogue on (i) identification of research questions, (ii) development of evaluation criteria for research and researchers, (iii) the utility and social functions of research, particularly as concerns deployment of relevant expertise in support of international negotiations.

Finally, we still need to make a substantial effort on all levels to supplement **training and information** for ambassadors, decision-makers, development technicians and operators in respect of sustainable development issues. For most of these players, the concept of sustainable development is still poorly understood and not well integrated **in practices, which must today be adapted to the discourse.**

1.2. What are france's comparative advantages in fostering sustainable development?

France's comparative advantages can be broken down as follows:

On the geographical level

A rich, dense, human network covering many countries that share the French language and - in part - culture, with a long tradition of cooperation.

An overall grouping composed of the DOM-TOM countries (French overseas dependencies and territories) offering the capacity to structure and support creation of regional thematic approaches. These approaches may be linked to (i) the issues facing small islands: water, energy efficiency, waste, invasive plants, (ii) protection and management of marine coastal ecosystems (particularly reefs), and (iii) other themes (quality, certification, prevention of natural risks).

A network of partnerships established in different countries in Africa, Asia and the Americas **well-adapted to development of South-South-North cooperation,** in which France can play a guiding and supervisory role.

On the thematic or sector level

In the field of sustainable development, **the absence of sector specialization is one of the main advantages of France's cooperation, which is based primarily on and particularly effective in the cross-functional aspects of democratic governance** that underlie progress in all sectors.

Innovation: a network of development research on the world level. This network could certainly be improved in the sense of greater openness to society and international relations, but it is undeniably a powerful tool for transmitting and disseminating innovation in wider university and research networks throughout the world.

Prospective approaches: there is a recognized French school, whose influence could well be exploited to reinforce this dimension in development processes.

Partnerships: the skills are very real and solidly grounded at different levels:

Public-private partnerships, in which the AFD played a pioneering role and which is today embodied by a level of skills and experience that could usefully be applied well beyond the current boundaries of the PSZ (Priority Solidarity Zone) and notably in the emerging countries.

Research partnerships long established between French universities and research centers and Southern universities, some of which focus explicitly on sustainable development.

The very many civil society partnerships, twinning of towns, and decentralized cooperation initiatives but also South-North alliances between NGOs (as in the case of ABONG[10] and Coordination Sud), which, as well as constituting a social forum are developing innovative new synergies between Northern and Southern players on themes as important as economic solidarity, dialogue between cultures and world and/or local governance.

Plurality and defense of cultural identities: themes where France is very generally recognized as having legitimacy, and where its credibility is reinforced by a powerful network of cultural action that could benefit from improved synergies with technical cooperation.

An integrating and inclusive conception of land management, which was initially consolidated in a highly centralist framework, but which has been taken further and modernized through **decentralized territorial approaches.** This approach, which operates on different levels, systematically envisages territories through a **patrimonial analysis** of the real, lived space seen in functional terms: multifunctionality, reciprocal town-country relations, integration of protected spaces as important structural elements of planning and management.

This approach, grounded in democratic dialogue and focusing on economic and social performances that do not distort either the sustainability of natural resources or the living environment, cannot be dissociated from cultural identity **and is a key avenue of sustainable development.** A very topical example of this approach can be seen in the preoccupations of NEPAD in Africa, a continent that alone absorbs 2/3 of the resources of French public development aid. Finally, **land management and development** is a particularly effective point of entry for promoting the prospective approaches mentioned above.

10) Brazilian coordination of NGOs)

The territorial dimension is very much present within the actions evaluated; indeed it is **one of the most remarkable cross-functional aspects,** particularly when compared with trends arising in the framework of poverty reduction, which tend to focus on sector approaches. The territorial scales considered are obviously very diverse. We note the strong emergence of regional (NEPAD, inter-state FSP projects) and decentralized levels of integration (communes, intercommunal), which call for cross-functional and cross-sector approaches. The inclusion of this territorial dimension within most cooperation initiatives is particularly crucial for fostering sustainable development, for two reasons:

(i) **it reinforces the viability of actions** by providing a more coherent scale of management, and

(ii) **it facilitates integration of sector approaches,** which naturally intersect in a given territory: without this practical, shared reference, these approaches tend to remain parallel and segmented.

When looked at in the framework of actions in favor of sustainable development, territorial approaches can also provide powerful leverage for reinforcing cultural identity. Nevertheless, it is difficult to identify the **central system of articulation between the different scales,** between planning approaches on the regional, national or even continental level, efforts in support of decentralization and local development initiatives. Except in the case of environment and natural resources strategy, **the territory remains very much in the background of CICID sector strategies.** Very little work has been done on **contractualization** instruments, which are, at all levels, the essential prerequisite for implementing effective territorial development.

The rural world: farm production, environment, biodiversity: France has substantial experience in these areas in the structuring of the rural world (decentralization, local development, organization of producers and sectors) and territorialization of production systems (land tenure issues) or conservation (integration of protected areas in the local environment, territorial and concerted management of peripheral areas).

Decentralized cooperation: decentralized cooperation, a French tradition, allows local authorities to play an increasing role in development aid. The true amount of annual expenditure is today estimated at around 115 million euros a year[11]. This cooperation is developing rapidly: today **more than 3 250 French local authorities cooperate in more than 115 identified countries[12]. On the same model as their local policies (local Agenda 21),** local authorities are increasingly keen that their international actions be integrated within a sustainable development approach. However, there are some difficulties of coherence, linked primarily to the very autonomous nature of this cooperation, and which is manifested by a difficulty in building partnerships:
(i) between local and regional authorities and NGOs beyond the level of locally based NGOs
(ii) to develop synergies between decentralized cooperation and government cooperation.

We also note a number of innovative initiatives, such as “multilateral community” approaches or urban development actions carried out in Latin America in conjunction with the IDB.

France has an enduring and extremely resilient image in the field of cultural development, a shared image as we can see from the real consensus observed around French positions in the framework of the convention on cultural diversity. Although we can observe a definite erosion of the influence of the French language in the world with the sharp progression of the English language, we can also note that the **French language** – in conjunction also with the repositioning efforts made by the “Francophonie” ?–

11) Ministry of Foreign Affairs site
12) website of the Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (French Commission for Decentralized Cooperation)

is becoming **"the language of non-alignment",** supported by (i) the independent positions adopted by French diplomacy over the last few years and (ii) the high visibility of French political will in favor of sustainable development, which some observers have even described as a kind of "alter-mondialisme d'état".

A private sector, particularly in the field of public market services (and particularly water), represented by French multinational groups, which greatly enhance the credibility of France's image in these sectors. The expertise and experience acquired by the AFD in setting up **partnerships** with the public sector in these areas enhances **the image and know-how associated with public action.**

In fostering sustainable development, and in the global framework of bilateral cooperation not solely limited to the financial resources mobilized by PDA (public development aid), **France is well placed to promote the qualitative** dimensions of development, in various forms, through a cooperation machinery **whose diversity should be enhanced** by specific, well-adapted and targeted use of each of the instruments while at the same time respecting their complementarity, particularly that between cultural action and technical cooperation.

Finally, in the field of environmental preservation, French approaches to management of natural resources combined with an effective understanding of the territorial dimension of development (management of catchment basins, of local areas and land issues, regional natural parks, sustainable development of tropical forests) have, to a certain extent, anticipated the current across-the-board emergence of a less restrictive and circumscribed conception of conservation than may have prevailed, under Anglo-Saxon influence, at the end of the 1990s.

However, the expression and harnessing of these substantial strengths are evidently handicapped by a number of considerable deficiencies:

- an inadequate institutional capacity for developing and maintaining a strategic, cross-functional dialogue that cuts across sector strategies and compartmentalization
- in France's capacity to claim its rightful place and disseminate its messages in international and multilateral forums
- in France's capacity to capitalize on and build the shared memory of its rich and varied base of experience, which needs to be fully exploited to ensure greater pertinence of actions in favor of sustainable development.

Sustainable development and efforts to reduce poverty

Sustainable development implies a qualitative social approach, even if we cannot yet point to significant quantifiable effects on the reduction of poverty and inequalities. However, it is true that reduction of poverty tends to have a short-term even emergency dimension, whereas sustainable development calls for long-term perspectives. In contrast to a primarily economic analysis of poverty, the earlier wave of PRSPs (Poverty Reduction Strategy Papers) tended to focus more specifically on human objectives, whereas more recent trends once more put growth at the heart of the debate.[13]

13) OECD – DAC network on Poverty Reduction: Promoting Poverty Reduction Through Growth: Annotated outline draft – 13 May 2005.

While the Millennium Development Goals (MDG) constitute a structuring and central pillar of French development aid policy, their relevance is not unanimously recognized by all stakeholders and there is a **comparatively shared critical analysis** notably as concerns (i) unrealistic goals and timeframes in certain contexts, (ii) the risk of developing a simplistic analysis of the action of cooperation ("the mechanization of PDA") which would amount to simply financing efforts made by the Southern countries, (iii) covering the recurring running costs of social infrastructures leading inevitably to a perpetuation of PDA, (iv) a **quantitative inflation** in modes of intervention, sidelining the **qualitative questions** associated with social and economic development in the operation of social infrastructures.

Alignment of priorities around the MDGs and poverty reduction initiatives are reflected in the greater efforts made in social sectors (health, education, water), areas in which frameworks for convergence and outsourcing of aid management are already in place, allowing improved channeling and stimulation of donor commitments. This outcome must be associated with measures to harmonise and increase the efficacy of aid, which requires, in particular, the search for a **more effective concentration of resources.**

This effort of concentration **tends to push into the background less "formally structured and sector oriented" fields of intervention,** particularly with respect to the productive sector, the environment, biodiversity, natural resources and farming/rural development, **with the already perceptible risk of a gradual, relative fall in investment volumes in these sectors. In effect, in most Strategic Frameworks for Poverty Reduction (CSLP): (i) the territorial dimension is virtually ignored and (ii) environmental questions are tackled rarely or not at all.**

The **Partnership Framework Documents (DCP),** which are now negotiated by Ambassadors with the national authorities in each country, are also handicapped by the same limitations in that (i) they are necessarily aligned with the CSLP, where they exist, and (ii) the effort of concentration required has tended to result in **a de facto exclusion** of the environment, the productive sectors and agriculture-rural development. Moreover, these DCPs do not contribute in any way to development of a cross-functional, territorial vision or one based on **regional coherence,** an essential prerequisite in any attempt to foster sustainable development.

We should recall that _ of poor people live in rural areas and in the absence of transfers capable of remedying their lack of capital, these populations will for many decades remain dependent on their natural resources and ecosystems, while at the same time bearing a fairly large responsibility for conservation of the biosphere and food production for urban centers.

2. Recommendations

These recommendations have been made with the aim of optimizing the overall French machinery and institutional setting of international cooperation towards the goal of fostering sustainable development. The recommendations made can be classified in three categories:

- **Strategic recommendations**
- **Conceptual recommendations (working towards a change in attitudes and behavior)**
- **Operational recommendations (techniques and methodologies)**

2.1. Strategic recommendations

Theme 1 – Unify the strategy for fostering sustainable development through international cooperation actions

• **Initiating a process for formulating a single strategy for sustainable development cooperation applicable to all French institutions and instruments of international cooperation. This strategy must be clear and prioritized and must take into account the points mentioned above.** It could be described as an exercise to update the international component of France's NSDS (National Sustainable Development Strategy).

• **Promoting systematic and proactive inclusion of the environment** in all strategy documents.

Theme 2 – Encourage and ensure the active involvement of civil society and non-governmental players in strategic dialogue

• **Reinforcing** (for the NGOs) MCNG[14] methodological constraints concerning eligibility and structuring of co-financed projects with a view to fostering **greater professionalization among non-governmental players.**

• **Improving the partnership framework** with players involved in decentralized cooperation. We might envisage that the current system of project subsidies (a one-off system) **could evolve towards a contractualized partnership structure** that would be more closely monitored and more foreseeable.

• **Ensuring the representativeness** of civil society partners and factor in the constraints associated with their active involvement in strategic dialogue.

• **Integrating** the constraints of consultation with civil society in the dialogue and strategic decision-making mechanisms, **notably as concerns agendas,** which must factor in the time required for such consultation.

Theme 3 – Recognize the specific features of bilateral and multilateral cooperation initiatives

• **Defining,** clearly and explicitly, the fields in which **multilateral subsidiarity** comes into play.

• **Guiding** bilateral cooperation in the direction of a **more qualitative approach aimed at increasing the viability of the effects obtained (and particularly as a back-up to sector approaches).**

Bilateral cooperation must also have the capacity to focus its efforts in fields clearly considered as "less high-priority" by national convergence frameworks: **regional and rural development, the productive and agricultural sectors.** It may also be directed towards innovation and experimentation with new operating methods.

Theme 4 – Increase the territorial pertinence of cooperation ACTIONS: the emergenge of regional Approach ?

Fostering sustainable development, with acknowledgement of the syncretic themes mentioned below (Theme 7), must be accompanied by a related transformation of the geographical framework

15) This approach is not new, as can be seen with the education initiative in Dakar or, at the level of the MFA in embassies, the increase in positions with a regional profile or the existence of inter-state projects in the FSP.
14) Mission for non-governmental cooperation (MFA)

towards identification of **contexts, issues and regional platforms** that are more or less coherent in human, political, cultural, economic and environmental terms. These platforms must constitute **a network for the pooling (capitalization) of tools, experience and expertise**[15].

• **Reinforcing regional approaches** as **a structural grid** for (i) capitalization, (ii) strategic reflection, (iii) circulation of information, (iv) coherent bilateral cooperation policies and, in certain cases where regional structures exist (v) mobilization and husbanding of resources.

• **Defining** the composition and operation **of regional platforms** for coordination and strategic dialogue allowing circulation of information and **active networking** between French players in the different countries.

• **Identifying** procedures and means for a systematic programme of capitalization on the regional level.

• **Setting up regional centers of expertise** that could usefully involve university and research skills, as well as **enhancing the cultural and economic influence of the DOM-TOM countries.**

In practice, emergence of these regional groupings must be accompanied by a clear definition of the functions of the Ministry of Foreign Affairs' **geographical task officers,** but also those of their AFD counterparts, and allocation of resources corresponding to their – possibly revised – functions and responsibilities.

Theme 5 – Promote France's comparative advantages in international debates on fostering sustainable development

• **Reinforcing capacities to exert influence upstream** in the formulation of international policies is still therefore a matter of vital importance. it could be tackled through recourse to **more strategic technical assistance** positioned within international agencies (UN agencies and programmers, European Commission, MEA secretariats).

• A second level of intervention hinges on **raising voluntary contributions** to the United Nations agencies concerned and the various types of support that might be granted **to finance exercises of programming and/or strategic reflection.**

• A clearer exposition **of the capitalization activity and dissemination of information to the public** should help enhance France's reputation by raising awareness of the scale and diversity of the actions it supports in the field of sustainable development.

• Finally, a "more active" and dynamic **internalization** of MEA mechanisms within the French machinery of cooperation is a guarantee of greater credibility. First and foremost, we must provide more comprehensive information at the level of the different ministerial departments, **which could justify setting up an interministerial committee** to organize and integrate this monitoring of France's international conventions and commitments.

Theme 6 – Optimize the effects of the 1998 reform

The response to most of the challenges raised should be provided in the framework of the **contract of goals and means** currently being negotiated by the MAE and the FDA, which should highlight a number of different points:

• **Mutual information** and consultation between MAE and AFD agencies as a way of ensuring the best possible coherence in terms of dialogue and strategic steering of cooperation.

• **Capitalization and evaluation:** this does not solely cover questions related to accountability, but also aims to ensure, in respect of the projects and programmes put in place: (i) systematic implementation of capitalization and evaluation processes; (ii) transparency thanks to wide dissemination of findings, allowing all categories of stakeholder to gain access to the information generated by these activities.

• **Criteria** or "families of criteria" (effects and impacts) and assessment of the quality of projects as concerns the aim of fostering sustainable development (during the examination, implementation and evaluation stages).

• **Mechanisms making it possible to develop or increase** the vital **synergies** between the cross-functional actions driven by the MAE (in the sphere of democratic governance, in particular, but also in the fields of research, higher education, monitoring of MEAs, etc.), and sector-based initiatives driven by the AFD.

The search for an equilibrium between growth in the volume of subsidies and concessional credits also implies **an opening up to emerging countries outside the PSZ,** implemented - as far as the latter is concerned - by the AFD, which has experience in public/private partnerships and financial instruments suited to the requirements of emerging countries, notably in the field of environmental management and development of public market services.

2.2. The need for a change in attitudes and behaviour

Theme 7 – A change in the angle of attack: towards more syncretic themes

• **Formulating** a change in **sector fields of reference** in the direction of **"integrative", syncretic, multi-level themes.** Water is a good example of this, given its effects in terms of health, land management, the environment, agrarian and productive systems, etc. Land management and patrimony (natural and cultural) are also concepts that allow **creation, from the outset,** of a framework that facilitates cross-functional approaches.

Theme 8 – Democratic governance: a basis for sustainable development

• We must go beyond considerations of the 1998 reform, and acknowledge the fact that democratic governance **must continue to be the cross-functional basis of all French initiatives in the field of sustainable development.**

• Fostering an open and **inclusive** approach to land management in third countries, to be applied on all levels, whether local, national or regional (which is another strength of French action), must go hand-in-hand with the effort to encourage and consolidate democratic governance.

Theme 9 – More systematic inclusion of timeframes

• **Demonstrating a more realistic approach** at the preliminary project examination stage to ensure that the timeframes for action are commensurate with the effects and impacts anticipated.

• **Structuring goals in accordance with timeframes** will also facilitate the operational translation of strategies into actions. This means systematically identifying "immediate" or intermediate goals.

• **Maintaining continuity of strategic approaches over time,** subject to regular review as a function of evaluation findings.

• **Ensuring a minimum of continuity in management and decisions concerning rotation of personnel,** in order to avoid substantial, simultaneous changes at the level of the SCAC (cooperation and cultural action) departments of embassies or AFD agencies.

• **Improving foreseeability over several years** of the resources allocated, which is an essential base for all planning, by ensuring that bilateral PDA does not become a variable in the trade-off of budget constraints.

Theme 10 – Ensure consistency between discourse and real operational content

• **Improving the formulation of actions** by fostering greater precision and ensuring consistency between the "headings" of actions and their real content.

• **In the field of research and innovation,** it is important to **clearly** distinguish and identify the different phases (i.e. explicitly in the project documents) and t**he level on which a project under examination is situated** (technical research, adjustment or dissemination).

Theme 11 – Reinforce the capacities of players: training and information

• **Establishing and organizing training programmes** on sustainable development for the people involved in the different institutions.

• **Providing better information for** the people involved at all levels as concerns MEAs[16].

• Taking existing structures into account in **building up an effective training programme on the challenges of sustainable development.**

• **Enhancing continuing professional education and reinforcing the skills** of the different players **through cooperation actions.**

Theme 12 – Develop synergies between cultural action and technical cooperation

• **Changes are desirable** to help decision-makers and operators develop a more cross-functional vision of culture as a vital element of sustainable development policies. This involves recognizing the professional, social and territorial implications of cultural action. This cross-functional vision must be systematically meshed with the current sectoral and disciplinary approach to culture.

• **Systematically integrating** questions to do with the reinforcement of territorial identifies in the formulation and structuring of cultural projects.

• **Developing reciprocal synergies between technical cooperation and cultural action** (cultural events organized in conjunction with technical cooperation actions or integration of cultural aspects in local development). **Internalization of cultural expression** in development may, for instance, involve **factoring in and formally recognizing local, traditional practices** as concerns the use of space and resources, in particular.

16) Multilateral environment agreements

2.3. Technical and methodological recommendations

Actions **in favor of sustainable development** are not necessarily actions **of sustainable development.** Ex-ante evaluation of these actions must be able to rely on a set of benchmarks or indicators facilitating an objective and shared appreciation of the contribution of the actions being examined to sustainable development.

Theme 13 – Review the procedures for preparing actions, programmes and projects in favour of sustainable development

Fostering sustainable development requires substantial changes that also, quite obviously, concern the procedures and processes for examining actions. The following points are important when formulating an action that fosters sustainable development:

- **Awareness of time, past experiences and possible future outcomes:** "dynamic and prospective" examination
- **Active involvement of the players:** "shared" examination
- **A common strategic field of reference:** strategic framework and project cycle
- **The expression of a qualitative approach.**

• "Dynamic and prospective" preparation process

The need to fully associate local partners with the examination phase can be organized around systematic recourse to **prospective** exercises. This analysis **of possible scenarios,** carried out jointly with local **stakeholders** makes it possible to compare a situation in the absence of a project with the different possible outcomes at different stages if the project goes ahead.

These scenarios will result in: (i) better information made available for the financing decision; (ii) assistance for operators responsible for the steering the project, who will then have a fairly detailed inventory of **possible future outcomes** to be compared with the situations actually observed.

• Shared preparation process

As for the prospective approach, formulation of the strategic framework of projects or programmes through **participatory planning** workshops involving representatives of each category of player can contribute to establishing the bases for a consultation structure that:

- is much more likely to respect the overall strategic basis: goals, results, activities, indicators or pertinent effects and impacts, and to factor in the actual context so as to adjust the overall goal of the actions envisaged as a function of timeframes and resources.
- considerably facilitates the transition to action, since it is also **a process of negotiation** (once validated, operators have free rein as long as they comply with the decisions made in consultation).
- makes it possible to introduce the concept of **shared evaluation** as mentioned below very much earlier in the process.

A process of in-depth examination also enables **clear identification of the agencies and players** with the capacity to **internalize,** usefully and in a viable manner, the established bases of the project, thereby avoiding the run-away creation of "ad hoc committees" so prevalent in rural environments, particularly in sub-Saharan Africa.

• A preparation process structured around a common field of reference: the project cycle

The logical framework that structures the project cycle must be deployed **systematically** at the examination stage (this change has already been initiated). The anticipated results must be associated with

indicators **of outcome and impact, with a view to establishing a base for monitoring and evaluation that does not focus solely on the actual activities included in the project or programme.**

If we believe that actions in favor of sustainable development should take place within **a process of continuous improvement and ongoing learning,** we can easily understand that these actions must obey the logic of the **project cycle,** with the successive unfolding of the phases of examination, implementation and evaluation.

• **Preparation process grounded in a qualitative approach**

Examination incorporate different **factors of quality,** which can be summed up as follows:
- **Compliance with established standards,** and, where applicable, certification, on which depends the **exemplary nature** of the action and, on another level, that of the project leader and financial backer.
- **Factoring in negative external impacts** generated by the actions through mechanisms for evaluating, attenuating or remedying negative impacts.
- **Innovation:** the innovative nature of the approach and the action, the machinery for guiding change and innovation, **promoting new-generation "integrative" concepts** (as patrimony for example).
- **Accountability:** monitoring, traceability of financial resources, preparation for evaluation, capitalization, communication.

Another aspect concerns **compliance with standards, in the field of employment law** in particular. There is still a great deal to be done here to satisfy this requirement, which is generally not taken into account by projects conducted in the field, where compliance with standards is still the exception rather than the rule.

Theme 14 – New criteria for describing, identifying and evaluating actions in favour of sustainable development.

• **Establishing a common frame of reference with a view to describing, monitoring and evaluating actions in favor of sustainable development.** Whatever the levels under consideration, the instruments **or the sectors concerned,** factoring in sustainable development **can confer coherence** in terms of the goals pursued and the **anticipated effects and impacts in two fields:**

Types of cross-functionality	Example
Intra-institutional	**Encouraging intra-institutional management dialogue between different services or hierarchical levels of an institution,** particularly in the framework of decentralization between non-centralized and central services with respect to the new supporting/advisory role of the non-centralized services
Cross-sectoral **Between different levels**	**Cross-sectoral collaboration between services belonging to different departments. This criteria primarily concerns** the effects of decompartmentalization of sector policies
Spatial	**Organization of effective and functional inclusion of the different territorial levels, solidarities and reciprocal territorial relations, on the local scale primarily.** • Effects in terms of public management and communal affairs with respect to the dynamics of decentralization • Effects in the field of convergence and organization on the regional level (supra-national) • Distribution of the effects of the action as a function of the interlocking of territorial levels (from local to national to global)
Temporal	**Integration of short, medium and long-term timeframes.** This concept is linked to the concept of viability (see the methodological note in appendix)
Societal	**Articulation and integration of the different categories of players according to their roles and as a function of their specific characteristics (type, but also taking into account the different categories of economic, institutional players, etc..)**

- Effects and impacts in terms of reinforcing cross-functionality and interdependence
- Effects and impacts in terms of reinforcing and/or consolidating aspects of patrimony

These two fields of reference therefore constitute a base allowing calculation of **the added value** of actions in respect of sustainable development, **independently of the sector or theme under which the action is classified.**

"Cross-functionality and interdependence"

Patrimonial categories	Some examples
Tangible patrimony: **Natural**	Biodiversity, ecosystems, renewable resources
Tangible patrimony: **Territorial**	Physical elements (equipment) of territorial integration and functionality – infrastructures
Tangible patrimony: **Productive/ economic**	Farms, VSC/SME/SMI, services
Intangible patrimony: **culture and cultural expression**	Knowledge, including traditional knowledge, know-how, languages, life styles, cultural expressions, etc.
Intangible patrimony: **partnership/networks**	- Human infrastructure and organizations: sustainable contractualized partnerships, non-profit movement, trade unions, etc. - Setting up cultural partnerships - Reinforcement of public-private partnerships - Effectiveness of political will and local appropriation - Incentives for voluntary procedures in the private sector (certification, HEQ, etc..) - Definition and clear identification of the responsibilities of the different stakeholders - Effective contractualization of partnerships and operators - Increasing responsibility for management of local players, particularly social partners.

Identification upstream of the outcomes and impacts of actions **as concerns reinforcement of cross-functionality** is essential for identifying the contribution made by an action to fostering sustainable development.

This field of reference is therefore related to **the main challenge raised by sustainable development,** in particular as a function of existing sectoral institutional architectures and the prerogatives attached to them. In the field of scientific research, a more appropriate term would be cross-disciplinarity.

Cross-functionality and reinforcement of interdependence can be expressed in different dimensions:

The "patrimonial" field of reference

The concept of patrimony should be seen as the various **heritages** ("funds") to be transmitted, and in this sense complies with the most generally shared consensus on sustainable development.

The effects and impacts of actions in favor of sustainable development should contribute to enriching, consolidating and safe-guarding the different dimensions of the common patrimony, which can be broken down as follows:

An analysis of the effects and impacts of actions, using indicators to be defined in each case, on preservation or consolidation of these different patrimonial dimensions should make it possible to establish the bases of a system for monitoring original projects, which would no doubt be more pertinent than systems based solely on the actual performance and attainments of programmes and projects.

Theme 15 – Expand and share the evaluation phase.

• **Fostering a more qualitative evaluation approach for sustainable development actions by rehabilitating the subjective dimension** inherent to the approach and strategies of individual players. This subjectivity is, however, offset by the plurality of points of view expressed.

• **Systematically making public any evaluation** using simple procedures of disclosure that facilitate access to information and wider dissemination of findings.

• **Defining the procedures for changing criteria and evaluation methods for research and researchers.** They must more clearly highlight interactions between researchers and society (expert opinion, decision-making assistance), but also the social utility of research, particularly applied research. This presupposes the establishment upstream of mechanisms allowing joint definition of research topics with the social partners concerned, who are the instigators of demand.

Theme 16 – More general and systematic capitalisation

Fostering sustainable development is still an experimental approach characterized by a dynamic dimension (sustainable development is not a state but a set of processes), **largely dependent on the performances of the overall system of continuous learning.**

• **Establishing systematic capitalization procedures for actions in favor of sustainable development, along with the corresponding tools.** This requires taking into account the different levels of prerogatives and responsibilities, from the central level through to the operators.

• **Setting up a working group** with a view to (i) establishing a detailed plan for implementation of measures, notably through a broader review of existing tools and methods; (ii) defining criteria for identifying the profile of a generation of pilot projects in favor of sustainable development to which these measures would apply in particular.

Theme 17 – Diversification of players and stakeholders

• **Opening up** and systematic application of competitive procedures, which implies a broader review of the skills available in the different sectors.

• **Separation between the examination, implementation and evaluation functions** of actions.

• **More general application of contractual policies and contractualization processes** in partnerships (notably between North and South NGOs), to accompany the diversification of players and stakeholders. This will also facilitate monitoring and evaluation of these partnerships and processes.

Theme 18 – Optimize the role of technical assistance

Technical assistance is a specific feature of French cooperation, and makes an important contribution to guaranteeing: (i) perpetuation of the qualitative dimension of cooperation with partner countries; (ii) better continuity of cooperation processes and greater internal and external coherence of cooperation initiatives, (iii) perpetuation of a network of human relations, further reinforced by university and scientific cooperation, and the different activities involving training elites and student bursaries. The changes associated with fostering sustainable development are leading to recommendation (as stipulated by some of the more recent CICID strategies) of new avenues of specialization in technical assistance as regards:

• **Strategic** roles in international agencies with a view to raising the profile of French positions

• A role of **mediation and facilitation** in supporting the process of formulating and implementing public policies (i) on an inter-sectoral basis at the national level (ii) in regional groupings.

• Assistance (particularly methodological) with **steering of projects and programmes** financed by French instruments and/or co-financed by multilateral instruments.

• Roles related to **expertise and strengthening of capacities** through interventions whose duration must be adjusted to requirements.

In all cases, mandates and mission statements must **be more explicit,** and incorporate definite objectives.

These new profiles calling for high specialized or very experienced personnel will require, particularly on the part of GIP France International, **a genuine effort to review and identify** skills, not solely within the public sector, **but also in the private sector and civil society.**

3. Towards a continuation of the process

The **steering committee** set up by the MAE evaluation bureau brings together a broad panel of experts, all engaged in the issue of fostering sustainable development in the international arena. They were able to develop some interesting, open and non-compartmentalized exchanges around the work of the mission.

Continuation of this work by perpetuating the existence of this steering committee in the form of a "task force" for sustainable development in cooperation, perhaps in conjunction with a broadening of its composition, would contribute to enhancing the impact of the work undertaken by monitoring implementation of these recommendations. This project would include the following stages:

- Prioritization of recommendations

- Identification of the processes under way in which these recommendations could be directly integrated (for example, in the ongoing negotiation of the MAE – AFD goals contract)

- Formulation, examination and implementation of pilot operations (using FSP seed financing or other funding) allowing the measures recommended to be tested in a joint framework in an adequate and sufficiently broad regional environment.

La gestion des grands bassins versants invite d'emblée à une démarche intégrant les échelles territoriales et les acteurs aux différents niveaux (Canaima - Venezuela).

La conservation contribue également à mieux structurer l'espace (une des entrées du Parc du Banc d'Arguin dans le désert mauritanien)

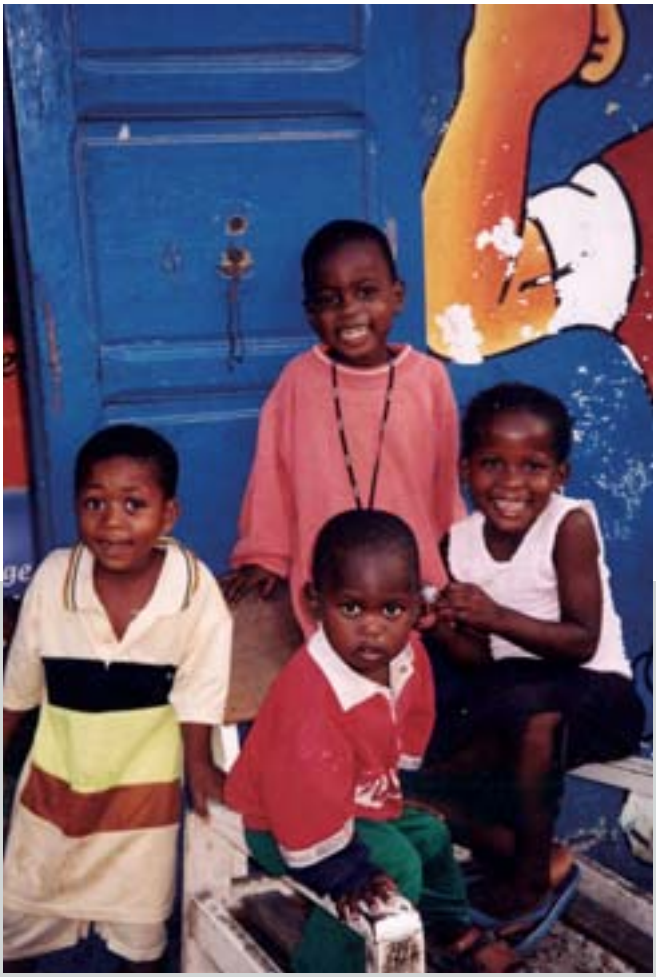
"Cela dépend de toi" : conscience individuelle et espoir collectif : les liens et les solidarités sont indispensables à une meilleure structuration de la société civile.

Communiquer pour le développement durable, c'est aussi s'inscrire dans une démarche prenant en compte les doléances des hommes correspondant à leur culture.

L'accès à l'eau demeure un facteur clef du développement durable et nécessite une transversalité des approches sanitaires, économiques et culturelles (point d'eau au Sahel).

L'accès aux médicaments pour tous (association de quartier, La Paz – Bolivie)

L'amélioration de l'habitat et des conditions de vie accompagnant l'urbanisation croissante constituent des éléments importants du développement durable pour les populations urbaines (Antananarivo – Madagascar, Dakar –Sénégal).



1. Introduction

Un processus d'évaluation structuré en plusieurs étapes

La mise en oeuvre de cette évaluation stratégique, dont les termes de référence sont donnés en annexe 1, a débuté en mars 2005. Le schéma de travail a été initialement structuré en plusieurs étapes :

- Une phase initiale de prise de contacts, entretiens, recueil des données, et clarification de la problématique évaluative, qui a débouché sur un rapport d'étape, et une note méthodologique présentés le 6 juin 2005 en comité de pilotage au ministère des affaires étrangères.

- **Les travaux de terrain** ont été conduits en juin 2005 et juillet 2005 dans les sept pays retenus pour l'échantillon (Brésil, Burkina Faso, Madagascar, Mali, Niger, Laos et Vietnam). Malgré les délais impartis très courts dans chacun des pays (de l'ordre de 4 à 5 jours ouvrés), ces travaux se sont avérés riches, et ont permis grâce à l'excellente organisation en grande partie assurée par les SCAC des ambassades concernées, **de réunir dans les meilleurs conditions les informations requises pour l'évaluation.**

- Une phase d'exploitation, de traitement des données et de rédaction, qui s'est déroulée sur les mois d'août et septembre, **débouchant sur la rédaction de ce rapport provisoire, qui a été examiné en comité de pilotage le 13 octobre 2005.**

Un souci de suivi et d'évaluation, mais aussi d'apprentissage

Le processus d'évaluation **est assisté et suivi par un comité de pilotage élargi,** dont la composition figure en annexe 2 de ce rapport. L'évaluation a été conduite par une équipe du cabinet RCT (Réseau de Conseil en Développement Territorial), dont la composition figure en annexe 3.

Ce travail répond à un souci de suivi et d'évaluation des politiques publiques en matière de développement durable, mais aussi d'apprentissage. Le développement durable **étant compris comme un processus,** il importe de jalonner ainsi l'itinéraire par une démarche **de bilan permanent et d'amélioration continue,** à laquelle cette évaluation devait contribuer. Elle devait également procurer des éléments complémentaires à ceux mise en évidence dans le cadre de **la revue par les pairs de la Stratégie Nationale de Développement Durable** réalisée en 2004.

Il faut souligner le caractère novateur à différents égards de cette évaluation: lancée par le MAE[17], elle englobe les actions de différents ministères et institutions françaises de recherche. Elle porte sur un domaine, le développement durable, pour lequel on ne dispose pas encore d'un **référentiel normatif** établi, permettant de rapprocher classiquement des résultats obtenus et produits d'action par rapport à des résultats attendus.

On constate également que le concept de développement durable est par nature transversal, et se diffuse progressivement dans l'ensemble des secteurs. **Le champ de l'évaluation était donc vaste, *et le risque existait* d'en effectuer une délimitation a priori, qui aurait été arbitraire,** et n'aurait pas respecté **la diversité des interprétations de ce concept nouveau** dans les différents secteurs, et par les différents acteurs.

17) Ministère des affaires étrangères

Le développement durable : une construction dans la diversité des approches.

Évaluation concomitante par rapport à son objet, compte tenu de la période récente choisie 2000-2004; cette évaluation l'est aussi par rapport à elle-même. En effet, la définition des référentiels a dû s'effectuer "chemin faisant", en fonction de l'identification progressive des processus et des concepts du développement durable, **tels qu'ils se définissent finalement et concrètement au travers de leur mise en œuvre.** Il s'agit donc de **compromis dynamiques** entre les aspirations et démarches des acteurs, le contexte, et les **héritages** politiques, administratifs, méthodologiques qui sont appelés à évoluer. L'adoption, en amont de l'évaluation, de repères trop "mécanistes" et simplifiés, tels l'image des trois piliers du développement durable, aurait probablement fait courir le risque d'occulter **de nombreuses initiatives innovantes,** au profit de quelques actions emblématiques ; alors que le développement durable se construit **dans la diversité des approches et la pluralité des échelles.**

La nécessité d'une revue globale à ce stade du dispositif français constituait donc une nécessité afin de pouvoir, dans un stade ultérieur, **mettre en évidence la trame institutionnelle et opérationnelle sur laquelle se construit l'évolution vers un développement durable, ainsi que ses avantages et ses contraintes.**

Ce rapport provisoire est structuré à partir des éléments suivants :

- **Une présentation du contexte,** tentant d'aborder la diversité des aspects liés aux actions de coopération de la France en faveur du développement durable ;
- **Un chapitre de cadrage méthodologique** reprenant, en les actualisant, les éléments présentés en juin 2005 au comité de pilotage;
- **Une analyse évaluative** conforme à la méthodologie adoptée;
- **Des recommandations** en vue d'une meilleure prise en compte du développement durable dans les actions de coopération de la France;
- **De nombreuses annexes** reprenant les éléments produits tout au long du processus, y compris **les compte rendus des missions de terrain** conduites dans les sept pays de l'échantillon, ainsi que les résumés évaluatifs des 48 projets examinés à ce stade par la mission.

Étant donné l'ampleur considérable du sujet, pressentie et largement confirmée par les travaux conduits, ce rapport ne prétend pas à l'exhaustivité. Il tente un compromis entre une prise en compte représentative de la diversité et de la richesse de cette problématique, et des exigences méthodologiques devant conférer à l'analyse évaluative une "résolution" compatible avec les objectifs de cette évaluation stratégique. Ce rapport définitif a explicitement pris en compte les recommandations des différents comités de pilotage.

2. Contexte

Une prise de conscience mondiale des effets planétaires des modes de développement

Le contexte mondial des deux dernières décennies a été marqué **par une prise de conscience élargie** des effets à long terme des modes de développement qui ont prévalu depuis la seconde guerre mondiale, en prolongement d'une trajectoire initiée dés les 18ème et 19ème siècle.

La mondialisation (globalisation) se traduit par **un accroissement rapide des échanges, des interdépendances, et des flux d'information** à l'échelle de l'ensemble de la planète, et a fortement contribué à catalyser cette prise de conscience dans un contexte mondial **partiellement décloisonné,** tant au plan culturel qu'économique.

L'accroissement démographique mondial

Les récentes analyses sur l'état de la planète se focalisent sur les relations à large échelle entre la croissance démographique et l'altération des processus terrestres (écologiques, géoclimatiques, etc.). Le quadruplement de la population mondiale au cours du siècle passé, couplé à un accroissement de 4 à 5 fois de l'activité économique de chaque individu, déterminent les facteurs majeurs d'un ensemble de changements rapides, qui ont modifié profondément le profil des futurs possibles. Cette force motrice majeure du changement global est et restera l'accroissement démographique mondial, même si des améliorations récentes des méthodes de projection probabilistes avancent (avec une probabilité de 85%) que la population mondiale cessera de croître avant la fin du siècle, et que celle-ci ne dépasserait pas 10 milliards d'individus (p=60%)[1]. Bien sûr, dans ces projections les pics de population et la distribution des populations resteront de toutes façons très inégaux selon les régions.

Lutz. W, Sanderson.W & S. Scherbov. 2001.- The end of World Population Growth. **Nature.** 412 :543-545p.

Parmi les signes précurseurs, la publication en 1971 par le Club de Rome de l'appel "Limits to Growth", suivie en 1972 de la naissance du concept **d'éco-développement** suite à la Conférence des Nations Unies de Stockholm sur l'environnement humain, interviennent **de manière quasi synchrone avec le premier choc pétrolier.** Les programmes des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), et pour le Développement (PNUD) sont mis en place.

Les années 1980 sont marquées par une série d'évènements d'envergure mondiale ou régionale, qui frapperont l'opinion publique des pays occidentaux: pluies acides, altération de la couche d'ozone, effet de serre. La catastrophe de Tchernobyl donnera une dimension nouvelle à la fois spatiale, temporelle, et concrète aux risques de la société industrielle. Les opinions publiques découvrent que l'homme est à même de générer des catastrophes aux impacts potentiellement illimités et irréversibles. L'avènement, relayé par le dynamisme des media, de cette nouvelle **société du risque,** marquée par la notion d'une "irresponsabilité collective", et l'existence de menaces imprévisibles, caractérise la fin des années 80. Ces évènements vont ébranler toutes les certitudes, au fur et à mesure de la découverte progressive **des fragilités construites et établies** derrière le paradigme rassurant, et déjà obsolète, du progrès technique et scientifique.

Des réssources naturelles inépuisables : la fin d'une illusion

La mobilisation, au service du développement de la société industrielle, de l'immense **capital** des énergies fossiles depuis le 19ème siècle, longtemps considéré comme aussi inépuisable que les ressources naturelles dans la période coloniale, avait pourtant contribué à forger une représentation collective fortement résiliente **d'un progrès indissociable de la croissance et de l'amélioration des conditions de vie.** Celui-ci semblait surtout assujetti et conditionné aux avancées des sciences et des techniques.

Cette représentation collective semble d'ailleurs perdurer dans de grandes civilisations occidentales, aux États Unis par exemple, où une configuration macro-économique, géopolitique et sociétale favorable autorise de différer des échéances, qui s'apparentent de plus en plus à un dangereux pari sur l'avenir, avec des conséquences prévisibles bien au-delà de l'Amérique du Nord. Largement aussi préoccupante est la montée en puissance du développement industriel, des activités de production et de la consommation dans les pays émergents, Chine en particulier, sans que celle-ci soit associée à un cadrage éthique et de maîtrise des risques. Il faut rappeler que les pays dits développés **ont longtemps fait l'économie** de ce principe de précaution. Il faut toutefois relativiser la montée en puissance industrielle des pays émergents, qui sont encore loin de devenir les "nouveaux ateliers du monde", et qui pour encore quelques décennies, **resteront aussi profondément ruraux,** dépendants pour leur développement des espaces et des ressources naturels.

Mondialisation : une accélération rapide des effets

En matière économique, et à partir des années 90, la mondialisation a vu en effet s'accélérer la **reconfiguration de la distribution géographique** des zones de production et de consommation, avec pour corollaire **le découplage de la croissance des échanges et de celui de la production.** Concernant les marchés financiers, ce découplage est encore plus flagrant : les flux financiers étant actuellement estimés à plus de 100 fois les flux réels des biens et services échangés ! L'onde de choc de la crise financière de 1997 confirmait encore, cette fois dans le domaine économique, la nature à la fois **globale et imprévisible** des nouveaux risques, avec une diffusion rapide des impacts à l'échelle mondiale. Les épidémies récentes (SRAS par exemple), ou l'épée de Damoclès très actuelle de la grippe aviaire, les conséquences économiques sur le prix des carburants des derniers épisodes cycloniques ayant touché le Sud des États-Unis, pourraient convaincre les plus sceptiques de la réalité de cette véritable révolution du risque.

Écosystèmes : une situation alarmante confirmée par le dernier rapport du "Millenium Assessment"

Des écosystèmes naturels profondément bouleversés par les activités humaines

Ce contexte mondial est aujourd'hui profondément marqué par les nombreux enjeux liés à **la dégradation de la capacité des systèmes naturels à produire les biens et services nécessaires à l'humanité.** Le récent et premier rapport du Millenium Assessment **confirme différents constats** déjà pressentis depuis une vingtaine d'années, notamment quant au puissant bouleversement par les activités humaines du fonctionnement des écosystèmes naturels.

L'altération de la composition, de la structure, de l'organisation et de la dynamique des systèmes naturels (atmosphère et biosphère) s'accélère au travers **d'un véritable système de forces motrices et de causes fortement intégrées,** dont notamment :

La paupérisation des populations rurales se traduit par une surexploitation des terres et une banalisation des écosystèmes ruraux

• **Le recul en surface des milieux naturels :** une dynamique rapide de déforestation affecte l'ensemble des forêts naturelles de la planète, en particulier intertropicales. Plus du quart des terres émergées de la planète sont aujourd'hui cultivées, alors que la dégradation **menace les moyens d'existence d'un milliard d'habitants ruraux** dans le monde. La volatilité des cours des marchés agricoles, et la persistance des systèmes de subventions au Nord ont actuellement pour conséquence la paupérisation du secteur agricole dans de nombreux pays du Sud, dont une des premières conséquences est la surexploitation des terres, et la banalisation des écosystèmes et paysages ruraux. La poursuite de modes de mise en valeur des terres extensifs, qu'il s'agisse des systèmes de culture sur brûlis dans des contextes démographiques "explosifs", ou des grandes exploitations mono agro industrielles (soja par exemple) ou d'élevage se traduit par la **conversion souvent irréversible** de milieux naturels riches et fragiles. **Cette fragmentation rapide des grands écosystèmes forestiers tropicaux,** compromet à terme le renouvellement de ressources essentielles, dont par exemple les pharmacopées traditionnelles, qui sont utilisées par 75% de la population mondiale, **ainsi que les ressources génétiques du futur.** L'exploitation des forêts tropicales continue de s'effectuer souvent de manière indiscriminée, voire illégale dans de nombreux cas, malgré des législations qui ont connu une évolution importante ces dernières années. Le recul de l'état dans la plupart des PED[18] a eu des conséquences directes sur les capacités de contrôle et d'application des politiques et lois forestières.

• **La surexploitation de certains stocks biotiques** notamment halieutiques (pêcheries industrielles et démersales).

• **Le transport et les introductions volontaires ou accidentelles d'espèces,** qui menacent aujourd'hui des systèmes naturels fragiles, et d'autant moins résilients que leur diversité est réduite, et qu'ils sont aussi soumis à d'autre facteurs de dégradation, notamment dans les milieux insulaires.

• **Le comblement des zones humides et l'altération des caractéristiques physico-chimiques des eaux continentales et marines,** encore intensifié par le réchauffement.

Des changements climatiques brutaux préjudiciables aux habitats

• **L'évolution rapide des conditions climatiques mondiales** au travers du changement climatique, qui contribue à modifier profondément les habitats, avec des conséquences graves, en matière de désertification, mais aussi par exemple sur les écosystèmes coralliens lors des épisodes de réchauffement des eaux. Au-delà des habitats, ce sont aussi les communautés faunistiques qui sont affectées par des aléas saisonniers de plus en plus fréquents, et la distribution géographique des populations qui se trouve modifiée pour les espèces les plus sensibles (organismes marins, poissons, ou encore espèces migratrices).

18) Pays en développement

Plus que l'ampleur de ces évolutions, ce sont certainement les synergies qui les caractérisent, et leur rapidité, qui déterminent leur impact sur le fonctionnement de systèmes naturels et de communautés vivantes incapables de s'adapter à ces changements brutaux.

L'eau : un enjeu crucial

2,4 milliards d'habitants n'ont pas accès à l'assainissement

Parmi ces biens et services, l'eau constitue un autre enjeu crucial débattu récemment lors du Forum Mondial de l'Eau de Kyoto. Le manque d'accès à l'eau potable et l'assainissement constitue la première cause de mortalité dans le monde. Le rapport sur l'eau publié en 2003 mentionne une diminution prévisible d'un tiers de l'eau disponible par personne. En 2050, les pénuries d'eau toucheraient entre 2 et 7 milliards de personnes dans une cinquantaine de pays. Aujourd'hui, on considère qu'un milliard d'habitants n'a pas accès à l'eau, et que 2,4 milliards d'habitants n'ont pas accès à l'assainissement.

Le nouveau fait urbain

Une croissance urbaine explosive

La distribution spatiale des populations mondiales évolue aussi rapidement. D'après les dernières statistiques démographiques produites par les Nations Unies, la population des villes du monde **représente plus de 50% de la population du globe,** et augmente actuellement d'un million de personnes par semaine. En 2030, la population urbaine mondiale devrait atteindre 5 milliards d'habitants, sur un total de 8 milliards d'individus. Cette croissance concerne avant tout les pays relevant de l'aide au développement, dont les villes devront accueillir deux milliards d'habitants au cours des 25 prochaines années.

Lutte contre la pauvreté : un contexte marqué par l'urgence

Des entraves sérieuses à la réalisation des OMD

Ce contexte mondialisé voit aussi se creuser les inégalités, et s'accentuer **la vulnérabilité**[19] des populations les plus pauvres, notamment par rapport à la dégradation des biens et services environnementaux. En effet, **la grande majorité des populations pauvres sont rurales,** même si l'extrême pauvreté est souvent urbaine, du fait de l'absence de solution de recours aux ressources naturelles encore accessibles. Le rapport cité ci-dessus du "Millenium Assessment" constate d'ailleurs que l'atteinte des objectifs du Millénaire semble peu probable du fait de la dégradation des milieux naturels **et des biens et services qu'ils procurent aux plus pauvres.** Par ailleurs cette distinction entre populations urbaines et rurales reste aussi tout à fait artificielle dans la mesure où, surtout en Afrique, les villes et campagnes ne sont guère dissociables, en ce qu'elles participent du même système économique, et partagent aussi largement les mêmes populations.

19) Combinaison de la probabilité des risques et de la capacité à y faire face

Les chiffres sont éloquents : 80% de la richesse mondiale se trouvent aux mains de 20% de la population, 20% de la morbidité dans les PED seraient liés à des causes d'origine environnementale. Les maladies liées à la pollution atmosphérique ou transmises par l'eau feraient plus de 5 millions de victimes par an dans les PED. Le coût moyen des catastrophes naturelles en % du PIB est de 20% plus élevé dans les PED que dans les pays développés. Les dépenses de santé dans les pays développés dépassent 1300 US$/habitant/an, elles ne sont que de 6US$ en moyenne dans les pays en développement. Près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2$/jour (seuil de pauvreté). Depuis quarante ans, malgré l'accroissement considérable de la richesse produite dans le monde, les inégalités ont explosé : l'écart entre les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches était de 1 à 30 en 1960, il est aujourd'hui de 1 à 80.

Une marginalisation progressive des pays les plus pauvres

La mondialisation commerciale, économique et financière a également créé des richesses, et permis d'améliorer considérablement les conditions de vie de millions d'individus "connectés à l'économie monde". Les réformes entreprises ces deux dernières décennies dans certains pays à revenus faibles ont stimulé leur taux de croissance économique (Chine, Bolivie, Brésil, Ouganda par exemple).

Ces pays restent néanmoins **adossés à leurs ressources naturelles,** et **le coût écologique** de cette croissance est élevé. Néanmoins, le système des échanges, **en l'absence d'une stratégie volontariste pour établir des mécanismes de redistribution équilibrés,** marginalise progressivement les pays les plus pauvres.

Il faut enfin relever la **rapide reconfiguration des équilibres mondiaux** avec la réorganisation des alliances, en particulier entre pays émergents, la consolidation de **nouvelles polarisations géopolitiques** (Inde, Afrique du Sud), qui déterminent la nécessité absolue d'appréhender cette nouvelle géographie de manière prospective en vue d'accroître "l'agilité" et la pertinence des décisions politiques et stratégiques.

Des interdépendances aujourd'hui généralisées constituent une trame de plus en plus complexe des relations entre hommes, des hommes à la biosphère, du global au local, du présent au futur, mais aussi entre les secteurs, les économies, les cultures.

C'est un monde relié et intégré qu'il s'agit d'appréhender selon ces perspectives nouvelles, pour lesquelles les instruments d'hier s'avèrent souvent inopérants.

2.1. Globalisation et gouvernance mondiale : un dispositif en construction

Face aux nouveaux risques, à la nécessité de réorienter les processus, les objectifs, et la nature même du développement, la question de la régulation de la mondialisation se pose avec une nouvelle acuité. Il s'agit en fait de choisir entre une régulation subie avec ses multiples conséquences, et une régulation choisie, stratégique, propre à assurer la pérennité des patrimoines naturels et humains.

2.1.1 La globalisation économique

Un fort différentiel entre une globalisation rapide et les rythmes d'adaptation des sociétés

La force motrice essentielle de l'évolution des dernières décennies est **la globalisation économique**, soutenue et promue par les grands groupes multinationaux, à la fois inspirateurs et acteurs de la nouvelle réalité mondiale; mais aussi par certaines institutions internationales (FMI[20] notamment). Celle-ci s'est opérée alors que parallèlement la période était aussi marquée par une contraction notable de la sphère publique, notamment dans les PED, consécutive aux politiques d'ajustement promues par les institutions financières internationales à partir de 1985.

La disparité entre les moyens publics, et ceux déployés dans le cadre de l'intégration mondiale des marchés et de la sphère économique, constitue certainement un enjeu majeur dans la régulation de la mondialisation.

Des oppositions radicales face à la "mondialisation libérale"

Une fracture profonde entre tenants du libéralisme et d'une vision plus sociale du développement

La "mondialisation libérale" et la paupérisation des pays du sud, la lutte contre les inégalités, sont devenus un thème majeur de lutte et de contestation de cet ordre mondial, réunissant des acteurs multiples des sociétés civiles de la quasi totalité des pays de la planète. La déclaration de la conférence ministérielle de l'OMC de Novembre 2001 à Doha, qui voit les pays membres affirmer que : *"Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté (….) Rappelant le Préambule de l'Accord de Marrakech, nous continuerons à faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique."* semble bien distante de la critique radicale et de la contestation profonde de l'ordre mondial qui ciblent ces mêmes organisations internationales (FMI, G7, OMC). L'histoire de ces 20 dernières années **montre que la fracture est profonde entre les tenants du libéralisme le plus ouvert, et ceux qui souhaitent la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation plus contraignants**

20) Fonds Monétaire International

Malgré les soulèvements populaires et explosions sociales des années 80 connues sous le nom d'"émeutes de la faim", c'est au début des années 1990 avec le "Consensus de Washington", que les politiques néo-libérales **se généralisent à l'ensemble des pays et continents.** Les institutions et instances internationales – G-7, FMI, Banque mondiale et OMC, à partir de 1995 – deviennent des acteurs décisifs de la mise en place de la "mondialisation libérale".

De très grands événements (Birmingham, Cologne, Seattle, Gênes, Porto Alegre) ont rythmé cette opposition, avec l'émergence et la consolidation du Forum Social. À partir de 1996, le G7, puis l'OMC, sont pris à partie systématiquement. Lors de la mobilisation internationale de Cologne en 1999, et prenant le G7 pour cible, la question de la dette, de son annulation et des conditionnalités imposées par les institutions financières internationales sont dénoncées. **C'est l'ensemble de l'APD, et de ses mécanismes, qui est mis en cause.**

Le GATT et l'OM

L'OMC et la régulation du commerce mondial

L'OMC est née le 1er janvier 1995, mais le système commercial qu'elle représente a presque un demi-siècle de plus. En 1948, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT: the "General Agreement on Tariffs and Trade") établissait les règles du système. L'Accord Général a rapidement donné naissance à une organisation internationale officieuse, existant de fait et aussi dénommée GATT, qui a évolué au fil des ans à travers plusieurs cycles. Les plus grands progrès réalisés dans la libéralisation du commerce international ont été accomplis à l'issue de ces "cycles" ou "rounds" de négociations tenus sous les auspices du GATT.

Les pays du sud dans le GATT

Remise en cause des concessions accordées initialement aux PED

Les règles juridiques du GATT de 1948 reposent sur une philosophie du droit **de type égalitaire**, avec globalement un même traitement pour tous, qui est toujours valable aujourd'hui. Ce principe multilatéral s'appuie sur différents éléments[21].

Ces règles fondent en fait un système multilatéral, avec un rapport de force favorable aux pays du Nord, au service d'une politique globale de libéralisation des échanges. Quand les règles du GATT sont trop contraignantes, un pays peut écarter du champ de la négociation certains produits (produits agricoles, textiles, services…).

Dans les années 70, les pays du sud, devenus majoritaires, **ont pu faire reconnaître certaines exceptions** obtenues par ailleurs à la CNUCED (i) principe de discrimination positive (ii) principe de traitement différencié (iii) principe de gradation[22]. Mais à partir de 1986, avec le cycle de Tokyo, les pays du Nord sont revenus sur les concessions accordées.

21) (i) la clause de la nation la plus favorisée (ii) clause du traitement national (iii) le principe de réciprocité (iv) principe de consolidation tarifaire.
22) (i) bénéfice d'un avantage sans appliquer la réciprocité en vertu de niveau de développement trop différents (type convention de Lomé) (ii) légalité d'un traitement préférentiel inconditionnel pour les pays en développement (iii) droits et obligations appliquées aux pays en développement en fonction de leurs niveau de PNB / habitant.

Le cycle de l'Uruguay pour les pays du Sud

Conséquences : de la négociation de clauses dérogatoires à une négociation sur les délais d'ajustement

Ce cycle conduit à la création de l'OMC. Les pays du Sud sont amenés à changer d'attitude, car ils sont pris dans une libéralisation unilatérale sous l'impact des politiques de sortie de la crise de la dette, et **des plans d'ajustement structurel.** D'autre part les pays à économie intermédiaire (Asie, Amérique latine) **changent de stratégie car, ayant développé des capacités d'exportation de produits industriels**, ils se sentent concernés par la structure institutionnelle. De fait **l'homogénéité du "Tiers Monde", revendiquée auparavant, s'efface avec l'Uruguay round**. Il n'y a plus de texte général concernant les pays en développement, contrairement au cadre initial du GATT.

Les pays du Sud sont passés d'une logique de négociation des clauses dérogatoires à une négociation sur les délais d'ajustement. Ils sont dans l'obligation d'accepter l'ensemble des accords.

Négociations en trompe l'œil

Les points de friction sont nombreux entre pays du Sud et pays du Nord, dont l'ambiguïté du discours prône l'ouverture, tout en pratiquant une libéralisation sélective. De ce fait les gains des accords de Marrakech pour les pays du Sud sont restés extrêmement limités.

Par exemple l'inclusion des secteurs textiles et agricoles, jusque là exclus des accords, n'a guère permis (sauf plus récemment) aux pays du Sud de tirer des avantages comparatifs liés à une main d'œuvre bon marché, et de nombreuses barrières douanières continuent d'entraver les exportations agricoles des pays du Sud.

Une réforme couteuse pour les PED

Dans le même temps, les pays du Sud s'engagent à réduire leurs barrières douanières, et à réformer leurs procédures et réglementations commerciales. Autant dire **que le bilan est coûteux, rendu encore plus douloureux par les lacunes et retards accumulés dans la mise en œuvre des engagements pris par les pays du Nord.** Il faut souligner que même si le cycle de l'Uruguay round a débouché sur des engagements de réduction de subventions aux exportations agricoles de la part des pays du Nord, **il n'en a pas interdit le principe.** Par exemple les règles commerciales multilatérales concernant l'agriculture continuent d'autoriser de larges transferts financiers en faveur des producteurs agricoles du Nord, et notamment de la France.

Plus difficile encore, les pays du Sud avaient accepté, avec réticence, les accords sur les droits de propriété intellectuelle (TRIPS), qui limitent l'accès des pays du sud à certaines technologies. L'accord présente de graves risques, car il statue sur des normes en matière de politique domestique, et constitue un précédent dangereux.

Les TRIPS, qui permettent une appropriation privative de la biodiversité et des inputs de l'industrie du vivant (qui regroupe les activités de recherche-développement dans l'industrie pharmaceutique, agrochimique, biologie, génétique ou botanique), officialisent de fait la brevetabilité du vivant.

Enjeux pour le nouveau cycle de négociations ouvert à DOHA en 2001

De nouveaux champs de compétences pour l'OMC

La ligne de fracture Nord / Sud persiste sur un nombre important de dossiers: textiles, subventions agricoles etc.; mais aussi sur l'insertion de nouveaux domaines dans le champ de compétences de l'OMC, notamment la clause sociale, la concurrence, l'investissement, et les préoccupations environnementales. Les pays du Sud craignent que ces dernières ne viennent porter atteinte à la compétitivité de leurs entreprises. Cette méfiance trouve sa justification dans l'attitude des pays du Nord

A Doha les USA ont de fait accepté l'ouverture de négociations sur l'articulation entre accords multilatéraux sur l'environnement et accords de l'OMC, mais ont verrouillé le texte de façon à protéger leurs intérêts: en effet, les conclusions qui seront tirées ne s'appliqueront pas aux membres de l'OMC non signataires de l'accord (les États unis ont rejeté le protocole de Kyoto et n'ont pas signé celui sur la biosécurité).

Les pays du Sud peuvent-ils faire du cycle de négociations commerciales multilatérales actuel un véritable cycle du développement, qui tiendrait mieux compte de leurs intérêts spécifiques, et mettrait le développement durable au centre des préoccupations de l'OMC ?

En fait, rien n'est moins sûr, car cet objectif se heurte à court terme aux intérêts des pays du Nord. Par ailleurs le complexe institutionnel de l'OMC s'accorde pleinement **à la nouvelle orthodoxie du développement**, qui défend l'idée **d'un enchaînement vertueux entre libéralisation commerciale et croissance économique,** évacuant ainsi les perspectives de politiques industrielles de rattrapage technologique, de protection sanitaire et environnementale, ou de développement humain.

On voit ici apparaître les premiers signaux d'une mondialisation de la pensée économique "politiquement correcte", portée par les "économistes du mainstream[23]". **L'archétype de la "solution généralisée" ne tardera pas aussi à s'exporter aussi dans le domaine du développement, et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités**, avec des justifications diverses, dont une des principales reste l'efficacité.

En fait, des politiques de **diversification productive**, où l'État assure des stratégies d'investissement sur le long terme ne devraient pas être incompatibles avec des politiques d'intégration à l'économie mondiale, mais cela semble incompatible avec la conception de la régulation économique qui se met en place avec l'OMC, où le cadre multilatéral est instrumentalisé par les pays du Nord, pour imposer une libéralisation souvent défavorable aux pays du Sud. L'interprétation des annulations de dettes peut aussi être envisagée sous cet éclairage.

23) Littéralement "courant principal" - forme de pensée unique ?

Il faut également mentionner que l'OMC dispose d'un organe de règlement des différends pouvant décider de sanctions à la différence des AME[24]. En cas de conflit entre les dispositions de l'OMC et les AME, les dispositions de l'OMC peuvent tendre de ce fait à primer sur celles des AME.

L'Union européenne et l'accord de Cotonou

L'impulsion d'un nouveau cadre de coopération par l'Accord de Cotonou

Le programme de développement mis au point dans le cadre de l'accord de Cotonou, qui fait suite à la Convention de Lomé, repose sur cinq clés:

- La réduction de la pauvreté;
- Le dialogue politique;
- La participation de la société civile à la mise en œuvre de l'accord;
- Un nouveau cadre de coopération économique et commerciale, défini au travers des APE (Accords de Partenariat Économique);
- La réforme de la coopération financière.

L'objectif central est spécifié à l'article 1, et concerne la **réduction, voire l'éradication de la pauvreté en cohérence avec les objectifs de développement durable.** Certains points importants, tels que la consolidation de la paix, la prévention des conflits, et les migrations ont été expressément inscrits dans le nouvel accord.

Cet accord comporte un autre élément nouveau (qui faisait défaut dans les accords précédents), **à savoir l'implication, dans le partenariat ACP-UE, de la société civile et des acteurs économiques et sociaux.** Il s'agit de faire **participer** ces derniers à la définition de stratégies et de priorités, qui relevaient auparavant de la responsabilité exclusive des gouvernements. Le but est de mettre en place des mécanismes qui tiennent compte à la fois des responsabilités des États, et du rôle croissant joué par ces acteurs dans le processus de développement. Dans de nombreux cas, **cette participation devra se construire progressivement**, dans la mesure où la coopération multilatérale a longtemps été considérée comme l'affaire exclusive de l'exécutif. C'est **une culture et un apprentissage du dialogue autour des enjeux de la coopération qui doit s'instaurer**, capable de gérer conjointement des intérêts sectoriels divers et parfois même contradictoires.

La fin de "l'automatisme" dans les relations UE/ACP

La réforme du cadre de coopération UE/ACP induite par l'Accord de Cotonou est donc importante, également du fait de sa durée (20 ans), du caractère révisable annuellement de certains volets, de l'importance reconnue aux options propres des États et des régions en matière de choix de développement. Les relations UE/ACP abandonnent "l'automatisme" qui avait prévalu, pour entrer dans des situations contrastées et négociées.

24) Accords Multilatéraux environnementaux

Les termes de l'Accord sont néanmoins parfois perçus comme ambigus, notamment par la coexistence de deux axes que certains courants d'idées considèrent comme potentiellement antagonistes (la réduction de la pauvreté et l'intégration des ACP dans l'économie mondiale). Dans ce sens, **la négociation des Accords de Partenariat Économique va donc probablement jouer un rôle structurant dans le contexte des PED.**

La capacité des PED à évaluer et faire valoir les conséquences économiques et environnementales de ces partenariats économiques conditionnera en grande partie **la durabilité des options de développement retenues.**

Le passage du régime préférentiel à un régime commercial négocié basé sur la réciprocité va contribuer à réhabiliter l'initiative des États ACP, en leur permettant **de mieux canaliser les appuis de coopération vers les objectifs qu'ils se sont fixés.** En retour, ceci implique que les stratégies de développement soient conçues et pensées avant tout en vue de s'adapter à un contexte d'intégration économique **certainement plus compétitif**, et de **maîtriser les impacts sociaux et environnementaux d'un développement économique souvent basé sur la productivité.**

Les Accords de Partenariat Économique déterminent en tous cas **une situation où l'enjeu environnemental devient, pour les PED, indissociable de l'enjeu économique.** L'article 32 de l'Accord de Cotonou met l'accent sur la gestion durable des ressources naturelles, le développement durable et le tourisme durable, ainsi que sur les engagements régionaux et internationaux des États dans ces domaines. Son annexe 3 présente certaines des dispositions arrêtées par l'Union européenne en matière de développement durable.

La négociation des Accords de Partenariat Économique semble également devoir jouer un rôle important dans le renforcement des dynamiques d'intégration régionales en Afrique, la négociation des APE étant généralement plus avantageuse pour ensembles pluri-nationaux que pour des États isolés.

2.1.2. Les assises fragiles d'une nouvelle gouvernance mondiale : initiatives internationales

La gouvernance mondiale : une construction difficile

Face à la puissance de la dynamique de globalisation économique, la nécessité de développer des mécanismes de régulation est apparue rapidement évidente, afin de parer aux multiples conséquences d'un développement anarchique des marchés. Malgré l'apport essentiel des technologies de l'information en vue de favoriser l'échange des idées, des informations, et peut-être la convergence des points de vue, la construction d'une gouvernance mondiale efficace et effective se heurte d'emblée à différentes difficultés :

- La première et non la moindre est **l'asymétrie et la désynchronisation** entre le rythme rapide de l'évolution de la société mondiale, et celui plus lent de l'évolution et de la réforme des institutions. Dans une situation **où la gouvernance mondiale**

devrait être à même de se projeter et d'anticiper les enjeux, les institutions peinent à se mettre en phase, et à absorber des changements déjà révolus. Les Nations Unies en sont un exemple: créées avec 40 États à parité (1 état une voix), et amenées à gérer aujourd'hui une assemblée comptant 200 États membres, l'organisation est contrainte de fait à se cantonner surtout au champ **du traitement diplomatique des décisions.**

- Un second point concerne la **crédibilité** actuelle de la gouvernance mondiale, voire sa légitimité. Les capacités de négociation et d'influence des pays riches sont sans commune mesure avec celles des États moins favorisés, **qui ont plus souvent l'impression d'être admis à la négociation, plutôt que d'en être proprement les acteurs.** L'inégalité des droits est également patente, quand on constate les différences évidentes dans l'application des résolutions des Nations Unies en fonction des États concernés. Les capacités d'influence sur l'opinion publique mondiale, et donc (quelque part) sur la priorisation des questions à traiter, sont également fortement contrastées. Le constat de ce **manque d'équité** dans les relations multilatérales, et les enceintes internationales, n'est évidemment pas de nature à susciter une plus grande implication des États dans un système assez unanimement jugé comme inéquitable dès le départ.
- Le troisième point concerne **la conception même de l'État national**, et des relations internationales basées sur les traités entre les États nations. L'État souverain où l'effort de gouvernance est orienté vers ses seules populations, est battu en brèche par la mondialisation, alors même que **les échelles territoriales de la gouvernance se démultiplient** du local au planétaire. Si la clé de la gouvernance mondiale réside précisément dans **l'articulation** entre ces échelles, la nation ne constitue alors qu'un niveau d'intégration, certes fondamental, **mais non exclusif.**
- Le dernier point est peut être encore plus délicat. Quelle est la volonté réelle des États à bâtir une gouvernance mondiale qui tôt ou tard pourrait mettre en cause certains éléments considérés comme relevant du domaine de la souveraineté ?

Rio 1992 et les Accords Multilatéraux Environnementaux

Rio : confirmation et relance du processus engagé depuis Stockholm

La déclaration de Rio en 1992 **confirme et relance un processus engagé depuis la Conférence de Stockholm en 1970.** La cristallisation des enjeux liés au climat mondial, à l'érosion de la biodiversité et du fonctionnement des écosystèmes naturels, conduisent à l'adoption d'un ensemble d'accords multilatéraux environnementaux (dont les principaux sont présentés en annexe 6). Ceux-ci constituent **des résolutions peu contraignantes** (il n'existe pas d'organe de règlement des différends); toutefois représentatives d'un consensus mondial sur la nécessité de mieux orienter le développement en fonction d'une prise en compte élargie de ses impacts sur les potentiels et patrimoines naturels.

Les Accords Multilatéraux Environnementaux (AME) incluent des conventions et protocoles signés et ratifiés par les États. Ils sont aujourd'hui au nombre de 242, gérés dans le cadre du PNUE[25]. La coordination des secrétariats de ces conventions reste toutefois limitée et difficile. Par ailleurs, il n'existe aucun dispositif de sanctions ou d'arbitrage, et leurs impacts en termes économiques sont finalement limités. Pour certains d'entre eux (convention sur la biodiversité, changements climatiques ; etc.) des mécanismes internationaux de financement au travers notamment du FEM ont été mis en place. Ce n'est que dans le cas du protocole de Kyoto, **où des mécanismes formels induisent une véritable interaction des dispositions de l'Accord avec la sphère économique.** Ces mécanismes incluent le MOC et le MDP, et constituent un ensemble de mesures incitatives vers une meilleure efficacité énergétique.

Convergence entre revendications identitaires et opinions critiques de la mondialisation

En marge des AME, d'autres initiatives émergent également, qui incluent aussi une dimension environnementale (NEPAD, Global Compact). En ciblant peut-être plus directement certains secteurs, ou catégorie d'acteurs, ou ensemble de pays, ces dispositions viennent se surimposer au paysage déjà complexe des AME.

Le sommet de Rio en 1992 voit aussi se consolider des **revendications identitaires, notamment indigènes**, (en partie consolidées à travers de l'accord 169 de l'OIT), qui entrent en résonance avec d'autres courants d'opinion critiques par rapport à la mondialisation libérale ; ou encore favorables à la conservation de la biodiversité mondiale. Les années suivantes voient aussi se consolider et s'étendre le réseau des ONG (WWF, WCS, CI, etc.) et d'organisations (UICN) internationales de conservation.

De nouvelles voies sont parallèlement ouvertes pour mieux affirmer **l'utilité sociale et politique de la science et de la recherche dans l'identification d'alternatives de gestion durable.** Le cas du GIEC par rapport au protocole de Kyoto, souvent cité comme exemplaire, **préfigure de nouvelles relations entre le monde scientifique et la société**, qui pourraient maintenant se voir élargies également à d'autres domaines comme la biodiversité (Conférence Internationale Science et Biodiversité – Paris – 2005). En janvier 2003 un groupe de travail, présidé par Roger Guesnerie, est mis en place en France sur le thème de **la recherche au service du développement durable.**

Une faible prise en compte des aspects environnementaux dans les stratégies de lutte contre la pauvreté

Dans le prolongement du sommet de Rio, de nombreux pays s'engagent dans une démarche de définition de politiques environnementales, avec la mise en place de **conseils nationaux de l'environnement et du développement durable**, et la formulation de **plans nationaux d'action pour l'environnement.** La formulation de ces plans nationaux d'action s'opère au travers de la **mise en place de processus participatifs** élargis, qui constituent une première dans beaucoup de pays. Ces dispositions adoptées par les États seront rapidement battues en brèche par les stratégies de lutte contre la pauvreté, qui vont leur succéder et qui, de façon très générale, **prendront très peu en compte les aspects environnementaux.**

25) Programme des Nations Unies pour l'Environnement

La Déclaration du Millénaire

Les OMD (annexe 5), **arrêtés lors de la Déclaration du Millénaire** des Nations Unies en 2000, fixent 8 objectifs et 18 cibles en matière de développement humain devant être atteints avant 2015. Ces OMD se sont rapidement imposés comme **un cadre de convergence** essentiel pour l'APD mondiale, même si les objectifs fixés, pour la plupart, semblent aujourd'hui peu réalistes dans les délais avancés, compte tenu de l'inertie dans la mise en œuvre de nombreuses résolutions y concourrant (dont celles relatives au financement du développement).

Les OMD : un cadre de convergence essentiel pour l'APD mondiale

L'atteinte des OMD est un problème évidemment complexe, mais dont un des éléments souvent considéré comme central est le volume de moyens affectés à l'APD, ainsi que la convergence et l'interopérabilité de ces moyens.

Celle-ci découle d'une démarche nécessaire (i) d'harmonisation ; (ii) de déliement des aides.

La quantification des résultats attendus par rapport aux cibles et objectifs engage nécessairement, pour les États du moins, une nécessité de concentration géographique, thématique ou sectorielle des efforts, ou du moins de définition d'objectifs intermédiaires réalistes.

Le renforcement de cette notion de concentration implique aussi pour les États de mieux clarifier et sérier leurs politiques, et donc leurs objectifs. Cela dans un contexte où l'amélioration de la qualité relationnelle de l'aide (harmonisation, interopérabilité, compatibilité et coordination) et de déliement de l'aide se traduit par la nécessité de nouvelles concessions à faire de la part des donateurs bilatéraux par rapport à des stratégies d'influence dans laquelle le poids relatif du vecteur APD se voit réduit d'autant.

Une lisibilité plus grande du partenariat et de l'action collective

Si l'approche retenue et affichée pour l'atteinte des OMD **est clairement partenariale**, les risques existent **d'une ségrégation progressive** des responsabilités entre pays du Nord et du Sud, qui verrait les pays du Sud spécifiquement responsabilisés pour l'atteinte des OMD 1 à 6, les pays du Nord prenant en charge l'OMD 8.

Même si la prise en compte des OMD ne semble pas avoir favorisé dans de nombreux cas le développement d'une réflexion transversale et intersectorielle, ils ont néanmoins permis de voir se consolider **"un paradigme de la convergence des efforts" marqué par un repositionnement du rôle de l'ensemble des acteurs, et donnant un sens plus lisible au partenariat et à l'action collective**[26]. Il ne s'agit plus uniquement de renforcer la capacité des États à coopérer, mais aussi d'élargir cette coopération à tous les acteurs et à tous les niveaux, et **en quelques sortes de donner un "sens" à la multiplication rapide des interdépendances.**

26) J.M. Severino, directeur Général de l'AFD, employait le terme de "contrat social global".

On notera néanmoins **que les aspects environnementaux sont traités de manière peu convaincante et effective** dans les OMD au travers de l'objectif 7, à la croisée des questions prioritaires et concrètes abordées par les objectifs 1 à 6, et des enjeux pragmatiques et économiques de l'objectif 8.

Selon la Banque Mondiale, l'atteinte de l'objectif 7 (assurer la durabilité des ressources environnementales) nécessiterait 30 milliards US$ par an d'aide supplémentaire, si tant est qu'un tel calcul puisse être considéré comme crédible.

Le principe des OMD avait été posé dés 1996 par le CAD de l'OCDE, soucieux de mieux structurer le suivi global de l'APD en fonction de résultats transparents et lisibles.

Le Sommet de Johannesburg

Une réaffirmation du rôle clé de la société civile et du secteur privé

Le Sommet de Johannesburg (2002) a conduit à réaffirmer le rôle clé de la société civile et du secteur privé dans toute démarche de développement durable. Il ne faut pas se cacher que le sommet ne semble pas néanmoins avoir pas tenu toutes ses promesses (notamment en matière d'engagements financiers), et qu'au delà de la rhétorique soutenable ou du "sustainable smile" des esprits les plus critiques, peu de dispositions concrètes en ont apparemment été issues.

Il s'agissait peut-être d'opinions un peu hâtives, car 3 ans plus tard **on constate que Rio+10 est aujourd'hui généralement considéré comme un jalon important dans le processus mondial d'évolution vers des comportements, et une gouvernance plus responsables.** La multiplication des initiatives partenariales de type II (aujourd'hui plus de 300 au niveau mondial) montre le succès de cette nouvelle approche, également attesté par le rapprochement des ONG et du secteur privé constaté dans de nombreux secteurs.

Les effets de Johannesburg

Johannesburg a également permis une reconnaissance et une prise en compte mondiale de questions prioritaires importantes : **éducation au développement durable** (lancement de la décennie confiée à l'UNESCO), **droits sociaux et diversité culturelle**, érosion de la biodiversité, gestion durable des stocks halieutiques mondiaux, soutien au NEPAD. Les OMD y sont confirmés, et la démarche mondiale se voit redynamisée grâce aux partenariats élargis.

Le rôle du secteur privé dans la mise en place d'un développement durable se trouve donc aujourd'hui conforté, d'autant que la gestion durable des ressources ouvre de nouveaux horizons économiques. Le développement durable n'entraîne toutefois pas un consensus global de la société civile, et différents courants de pensée y voient aussi une **instrumentalisation**, sorte de "structure dissipative", de la prise de conscience mondiale face aux risques du progrès.

On constate enfin que les initiatives prises dans le cadre des Nations Unies sont assez **systématiquement relayées** par d'autres instances internationales, en particulier par le G8 au sommet de Gênes (2001), où est décidée la mise en place du Fonds Mondial pour la Lutte contre le SIDA, au sommet de Kananaskis en 2002 (renforcement de l'initiative PPTE et plan d'action pour l'Afrique), au sommet d'Evian en 2003 (doublement de l'APD dans le domaine de l'eau, plan d'action concerté de recherche pour le développement durable, réflexion sur les IFI, élargissement du dialogue aux pays émergents).

En marge de ces enceintes, d'autres chantiers internationaux sont également mis en place: réflexions sur le NEPAD à l'échelle continentale africaine, réflexions sur les mécanismes de taxation internationale pour le financement du développement et de la lutte contre la pauvreté, facilité internationale pour le financement (initiative franco-britannique), réflexion sur les biens publics mondiaux (initiative franco-suédoise aujourd'hui rejointe par l'Allemagne et bientôt l'Autriche), Facilité Internationale de l'Eau (Union Européenne et France).

La convention sur la diversité culturelle

La France : une action motrice en matière culturelle

Le processus de mise en place d'une convention sur la diversité culturelle a été lancé suite à la Déclaration Universelle sur la Diversité Culturelle, adoptée à l'unanimité le 2 novembre 2001 par la Conférence générale de l'UNESCO, qui en a constitué la première étape.

Le projet de convention sur la diversité culturelle a été l'objet de nombreux travaux sous l'égide de l'UNESCO. Elle pourrait être adoptée à l'automne 2005. Elle identifie, définit et différencie:

- La diversité culturelle
- Les expressions culturelles
- Les activités, biens et services culturels
- Les industries culturelles
- Les politiques culturelles

Ce projet prévoit une **commission de conciliation**, ainsi qu'un **tribunal arbitral, ce qui constitue une nouveauté dans le cadre d'une convention internationale.** Il prend en compte les activités de coopération pour le développement.

La France a joué un rôle moteur dans ce processus au travers du soutien aux orientations suivantes :

- **Le nécessaire équilibre** inhérent à la notion de diversité culturelle (la diversité culturelle implique, d'une part, la préservation des expressions culturelles à l'échelle nationale, d'autre part, l'ouverture aux autres cultures)

- **La transparence des politiques culturelles** ;
- Les conditions **d'expression de la diversité culturelle** (liberté d'expression et d'information, respect des droits de l'homme, régime de la propriété intellectuelle)

En 2003, en partenariat avec la Commission européenne, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, le Centre National de la Cinématographie et Canal France International, le ministère des Affaires étrangères (MAE) lançait un ambitieux programme de relance de la production et de la diffusion d'images africaines. Avec 13,5 millions d'euros sur trois ans, le "Plan Images Afrique" a permis d'accompagner et de soutenir les professionnels africains dans la reconquête de leurs publics; il doit contribuer, à terme, à l'émergence d'une véritable économie de l'audiovisuel sur le continent.

Il faut rappeler que le réseau culturel français compte quelques 166 centres culturels et 285 Alliances françaises. Le réseau éducatif regroupe 268 établissements, dont 74 sont en gestion directe et 174 en convention avec l'AEFE.

Le NEPAD

Une vision stratégique du développement durable sur le continent africain ?

Synthèse du "Millenium Partnership for the African Recovery Programme" et du Plan Omega, le NEPAD définit **une stratégie de développement durable de l'Afrique pour le XXI^{ème} siècle.**

Le document du cadre stratégique du NEPAD résulte d'un mandat donné aux cinq Chefs d'État initiateurs (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigeria, Sénégal) par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), afin de promouvoir un cadre socio-économique intégré de développement pour l'Afrique. Le 37ème sommet de l'OUA en juillet 2001 a officiellement adopté le document du cadre stratégique.

Principaux objectifs : éradiquer la pauvreté et intégrer le continent dans l'économie mondiale de sorte que ces relations de partenariat soient liées aux OMD. Son plan d'action a été adopté en 2002 à Kananaskis (G8). Les besoins du NEPAD sont estimés à 64 milliards de dollars par an, dont la majeure partie est liée à des financements extérieurs qui tardent à venir. Les pays africains comptent aussi sur la mobilisation des ressources au moyen d'un accroissement de l'épargne et des entrées de capitaux grâce à l'allègement de la dette, l'augmentation des APD, et des capitaux privés, l'attraction des IDE, ainsi qu'à une meilleure gestion des recettes et des dépenses publiques.

Secteurs d'activités

Avec l'entrée en vigueur dans un certain nombre de pays africains du MAEP (Mécanisme Africain d'Évaluation des Pairs), le NEPAD focalise ses actions sur des priorités sectorielles :

Les Infrastructures : le premier secteur est le programme des infrastructures dans les domaines des transports, de l'eau et de l'assainissement de court terme .Les chantiers régionaux sont favorisés.

L'agriculture et l'environnement : concernant l'agriculture, l'approche du NEPAD estime **qu'une amélioration de la productivité agricole peut jouer un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté en Afrique** à travers le (CAADP)[27] appuyé par la FAO. Le NEPAD a également mis en place un "**Plan environnemental africain**" pour la première décennie du 21ème siècle. Il s'agit d'un ensemble d'actions et de responsabilités collectives des pays africains pour une utilisation durable des ressources naturelles.

Un Plan environnemental peu diffusé dans les pays partenaires

Deux cent (200) projets ont été proposés comme rentrant dans le cadre du développement durable concernant les domaines de la désertification, les zones humides, la santé et l'environnement, l'environnement marin et côtier et les changements climatiques[28]. Le plan environnemental du NEPAD ne peut être mis en œuvre isolément des autres objectifs de la démarche, et il sera toujours lié aux financements étrangers. Par ailleurs, il semble peu intégré, et n'a pas été l'objet de la large diffusion qui aurait été nécessaire dans les pays partenaires du NEPAD.

La France a été l'un des premiers pays développés à afficher son soutien aux cotés des Nations Unies, la Banque Africaine de Développement (BAD) et plus tard le G8 au NEPAD. La France a publié en 2005 un rapport "la France partenaire du NEPAD" afin de faire valoir les liens entre l'APD française et les priorités du NEPAD.

La Stratégie de Lisbonne

La **Stratégie de Lisbonne**, adoptée au Sommet de Lisbonne en mars 2000, a pour but de faire d'ici à 2010 de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive du monde. La stratégie promeut un modèle de développement fondé sur l'équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale.

Promotion d'un équilibre économique, social et environnemental…

La ligne d'action se concentre sur quatre aspects : une croissance économique durable, l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, une plus grande cohésion sociale, et la prise en compte du principe du développement durable dans les politiques communautaires. Quatre domaines figurent parmi les priorités : emploi et cohésion sociale, améliorer la coordination de la recherche et de l'économie, améliorer l'application des dispositions relatives au marché intérieur et la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto.

Elle propose notamment

- **des objectifs** : en matière énergétique, 12 % des besoins en énergie primaire et 21 % de la consommation brute d'électricité couverts par des énergies renouvelables ;
- **De définir un nouveau cadre réglementaire** sur la taxation de l'énergie, la responsabilité environnementale et le 6ème programme d'action pour l'environnement ;

27) CAADP : programme global de développement de l'agriculture africaine conçu par la FAO qui recommande d'orienter les investissements où le coût indicatif est de l'ordre de 251 milliards USD entre2002 et 2015.
28) Le NEPAD a adopté en 2004 un Guide des secteurs de la forêt, de la pêche et de l'élevage pour une gestion durable des ressources naturelles en Afrique appuyé par la FAO.

- Elle envisage enfin **de découpler la croissance économique** de l'utilisation des ressources, au travers de l'internalisation des coûts sociaux environnementaux, d'une tarification de l'usage des infrastructures de transport, et d'une meilleure gestion des ressources naturelles et des déchets.

…Mais, un succès mitigé

Quatre ans après, on constate que la mise en œuvre de la Stratégie de **Lisbonne a connu un succès très mitigé.** Ces difficultés ont été évaluées en 2004, et cinq domaines d'urgence ont été identifiés : la société et la connaissance, le marché intérieur, l'environnement des entreprises, le marché du travail et l'environnement durable.

Suite à cette évaluation, la Commission Européenne a publié un document d'accompagnement de la communication au Conseil européen du printemps 2005, mettant en place un "**Plan d'action de Lisbonne** intégrant le programme sur la stratégie de Lisbonne de l'UE et les recommandations aux États membres d'actions à mener dans le cadre de leurs programmes nationaux sur la Stratégie de Lisbonne". Ce document prévoit 10 domaines d'action fondamentaux dont le n° 6 *"faciliter l'innovation, l'adoption des TIC et l'utilisation durable des ressources"* concerne particulièrement :

- la promotion des écotechnologies ;
- l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable ;
- l'innovation éco-efficace des produits propres (encourager les marchés publics écologiques au niveau national, supprimer les entraves au marché et évaluer les subventions nuisibles à l'environnement) ;
- l'accélération de la mise en œuvre du Programme européen sur le changement climatique (PECC).

En ce qui concerne les questions environnementales, l'Union européenne a certes ratifié le protocole de Kyoto, mais les progrès réalisés pour atteindre l'objectif de réduction des gaz à effet de serre ont été inégaux. Les objectifs concernant les énergies renouvelables ne seront pas atteints si les États membres n'intensifient pas leurs efforts. Les autres problèmes environnementaux, tels que la diminution de la biodiversité ou la mauvaise qualité de l'air, susceptibles d'avoir des effets néfastes sur la santé et la productivité, persistent.

Performances de la France par rapport à la Stratégie de Lisbonne

Selon le Conseil Économique et Social (CES)[29], l'état d'avancement de la France vers les objectifs de Lisbonne (liste restreinte de 14 points de la Stratégie de Lisbonne), **apparaît plutôt bien resituée dans l'Union des 25, mais seulement dans la moyenne si on la compare aux seuls États membres de l'Europe à 15.** Concernant les trois indicateurs de l'environnement la situation de la France se caractérise par :

- **Pour l'émission de gaz à effet de serre**, la France était en 2002, avec la Suède et le Royaume-Uni, l'un des trois pays de l'UE 15 à avoir d'ores et déjà atteint les objectifs qui lui étaient impartis pour 2010 par l'accord communautaire de "*répartition de la charge*" ;
- **L'intensité énergétique** de l'économie française était, en 2002, sensiblement inférieure à la moyenne de l'UE des 25, et un peu moins élevée que celle de l'UE des 15, la France figurant à cet égard dans le deuxième groupe de pays, en situation relativement favorable ;
- **La consommation d'énergie** nécessaire pour produire 1000 euros de PIB s'est de même réduite en France depuis 1993 dans des proportions voisines de la moyenne de l'UE à 15.
- **À l'égard du volume du transport** de fret par rapport au PIB, la France était de même, en 2002, en situation un peu plus favorable que la moyenne de l'Union à 25 ou à 15.

2.1.3. Vers des consensus sectoriels ?

Au-delà de ces **cadres globaux** de gouvernance et de convergence mondiales en construction, en partie concrétisés par les OMD, **des problématiques sectorielles ou thématiques émergent**, plus ou moins formalisées, en fonction de l'existence ou non d'instances coordinatrices permanentes. Quelques exemples en sont donnés ci-dessous :

Décentralisation et territoires

Un soutien croissant aux initiatives locales et à la structuration des territoires

A mesure que s'organise la mondialisation à travers les règles et les accords internationaux, **on observe aussi un regain d'intérêt pour les initiatives locales**, et notamment l'organisation et la structuration de territoires, qui assument de plus en plus directement la responsabilité de leur développement. Ce renforcement des initiatives de développement de la part des territoires est lié à la rencontre de deux démarches (qui se sont traduites par une évolution de l'APD) :

- **Les démarches de développement local** : devant la spécificité des besoins locaux et l'incapacité des politiques nationales descendantes à y répondre, les acteurs

29) Site : www.ces.fr : Notes d'Inea, informations du conseil économique et social N°195/16 mars 2005 "Stratégie de la France au regard des indicateurs de Lisbonne".

locaux ont très tôt cherché à s'organiser pour initier leurs propres actions de développement à l'échelle de leurs territoires de projets (le village, le quartier). Cet intérêt pour la promotion des initiatives locales de développement s'est traduit à partir des années 80 **par une évolution de l'APD en faveur de programmes d'appui au développement local, en milieu rural comme en milieu urbain.**

- **Le processus de décentralisation**[30]: à partir des années 90, on observe la mise en place progressive dans la plupart des pays en développement d'un processus de décentralisation. Ce processus, très loin d'être achevé, de transfert de compétences du niveau central au niveau de territoires organisés en collectivités locales, est fortement encouragé par la conviction que ces compétences et missions seront mieux exercées par un acteur proche des bénéficiaires… Mais aussi par le constat d'incapacité de très nombreux États de pays en développement à rendre un minimum de services de base à leur population.

Ce phénomène, aujourd'hui mondial, de décentralisation (et en corollaire de déconcentration des services de l'État) est fortement accompagné (voire encouragé) par l'APD multilatérale, comme bilatérale, de nombreux pays.

La mise en place d'organisations territoriales responsables **de services à la population**, organisations animées et dirigées selon des principes de démocratie locale, est propice à une approche "développement durable". En effet, une telle approche territoriale constitue, par définition, **une approche intégrée, multi sectorielle, et régie selon les principes de bonne gouvernance locale** (la définition même d'une approche de développement durable ?).

Villes, Pays ou PNR : un vaste champ d'expérimentations du concept de développement durable

En France, **il aura fallu une quinzaine d'année pour que le territoire de projet, entité non administrative, espace de projet et de gouvernance locale, soit mis en place** (LOADT du 5 février 1995), et encore 5 ans pour que la notion de développement durable apparaisse formellement comme une composante de l'organisation et du fonctionnement territorial (LOADDT 25 juin 1999).

Cette dynamique nationale s'est appuyée, en partie, sur la politique européenne qui, dès la fin des années 80, mettait en place dans les différents États de l'Union, dont la France, des programmes d'intérêt communautaire (PIC) à dimension expérimentale. Pour le milieu rural, le PIC LEADER (Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale) a été le vecteur de la prise en compte de caractéristiques du développement durable et de la gouvernance locale: partenariat (public / privé – société civile), démarche ascendante, mise en réseau, participation active (empowerment), innovation, multisectorialité, …

Dans le même temps, de 1993 à 1996, les Nations Unies, l'OCDE, et la Commission européenne posent un cadre en faveur du développement durable des collectivités locales, ouvrant la voie **du développement durable urbain** (Charte d'Aalborg 1994 – Lisbonne 1996).

30) La décentralisation est comprise ici dans sa définition française, c'est à dire la mise en place de nouvelles institutions au niveau infra national: des collectivités territoriales dotées de compétences transférées… et dirigées par un exécutif démocratiquement élu, et gérées selon les principes de bonne gouvernance.

Ainsi la “ville” au travers des Agendas 21 Locaux et les territoires "ruraux" par le biais des pays, mais aussi des Parcs Naturels Régionaux, sont devenus des lieux d'expérimentation, d'apprentissage, de capitalisation de la mise en œuvre opérationnelle du concept de développement durable, et de son corollaire la gouvernance locale.

Depuis quelques années, la poursuite de la logique de décentralisation, la montée en puissance des territoires de projet urbains ou ruraux, **la multifonctionnalité de ces espaces conduit à la territorialisation des politiques publiques.**

Ces évolutions sont encore récentes, au niveau national français, pour avoir été totalement appropriées et prises en compte par l'APD. **Si le territoire est pointé comme espace d'expression du développement durable** dans le document "Séminaire gouvernemental sur le développement durable" (novembre 2002), **y compris dans le cadre de l'action internationale** ; puis dans le document "Pour une gouvernance démocratique (document d'orientation de la politique de coopération française – janvier 2003), **les territoires au sens de territoire de projet et/ou la territorialisation apparaissent encore de façon très ponctuelle dans les documents sectoriels 2004 du CICID[31].**

Le fait urbain considéré comme un facteur de développement

Développement urbain durable

Freiner la **métropolisation**, c'est-à-dire la concentration d'activités et de population dans les grandes villes, apparaît aujourd'hui comme un défi majeur. Face à ce défi, il est généralement préconisé **d’appuyer un rééquilibrage entre les grandes villes et le milieu rural /villes moyennes.** Cela passe par le développement de programmes dans ces sous-ensembles régionaux. Cette approche est en outre conforme aux préconisations du "rapport Brundtland", qui considère que le phénomène de croissance urbaine est surtout problématique dans les pays du Sud, où le manque d'infrastructures ne répond pas aux besoins induits par l’explosion démographique.

Le fait urbain est perçu aujourd'hui comme inévitable. **Il a cependant fini par être également considéré comme facteur de développement.** Avec les industries et les services qui s'y développent, les ensembles urbains constituent un moteur économique à haut rendement. La valeur ajoutée produite par habitant dans les grandes villes d'un pays est plusieurs fois supérieure à sa moyenne nationale. L'espace urbain constitue en outre un lieu de développement pour l'individu au travers notamment de la transmission du savoir, de la vie politique et culturelle. **En Afrique sub-saharienne, les villes entretiennent avec le milieu rural une relation de complémentarité mises à profit dans les stratégies économiques des familles rurales.**

Face à ces vertus, le milieu urbain pose dans son ensemble des problèmes d'ordres environnemental et social liés à la concentration humaine. Avec des taux de croissance trop rapide, **et en l'absence de capacités d'organisation et de gestion nécessaires**, les villes des pays du Sud affichent des bilans désastreux sur les plans physique

31) Stratégie sectorielle"Protection de l'environnement – Rapport de première phase juin 2004 / Note sectorielle "Infrastructures en Afrique sub-saharienne / Note sur le secteur productif/ Note sectorielle "Éducation" / Préparation du CICID de juillet 2004 – Note sectorielle sur l'eau – rapport de première phase / Relevé de conclusion du CICID.

et social: sous-équipement généralisé en infrastructures et réseaux divers, augmentation des inégalités et de l'exclusion, étalement urbain non maîtrisé, dégradation de l'environnement.

Près d'un milliard de citadins vivent aujourd'hui dans des bidonvilles dans la précarité foncière la plus totale. Ces populations pauvres **doivent consacrer une part considérable de leur maigre budget à l'achat d'eau potable** (jusqu'à cinq fois plus chère que dans les quartiers résidentiels) ou en frais de transport pour rejoindre leurs lieux d'activité dont ils ont été bien souvent éloignés en étant relégués dans les périphéries. Ces citadins ont de surcroît difficilement accès aux services de base essentiels tels que la santé ou l'éducation. A ces conditions de vie des populations exclues qui engendrent maladies, illettrisme et comportements asociaux s'ajoutent les impacts non maîtrisés de l'activité urbaine sur l'environnement: déchets solides et liquides non traités, pollution atmosphérique, etc. **Cet ensemble se traduit en coûts économiques considérables.**

Les Collectivités locales comme acteurs clés du développement durable

Face à cette situation, de nombreuses actions ont été initiées. L'émergence de la problématique du développement durable appliquée au milieu urbain remonte ainsi au début des années 1990 dans le cadre de la préparation de la Conférence de Rio. Ce mouvement s'est notamment traduit par la création et le développement, avec l'appui des Nations Unies, des associations de ville ICLEI (International Council for Local and Environnemental Initiatives). Leurs objectifs visaient à sensibiliser les collectivités locales à l'environnement et au développement durable, et à encourager la constitution d'un réseau de villes œuvrant dans ce sens. **La rédaction du chapitre 28 d'Action 21 reconnaît aux collectivités locales le rôle essentiel d'acteurs du développement durable.**

Il s'est poursuivi avec la tenue en juin 1996 du premier sommet des villes à Istanbul, suivi 5 ans plus tard à New York du second sommet “Istanbul+5” dans l'optique d'un développement durable des établissements humains. L'OCDE et la Commission européenne mènent également un ensemble d'actions visant la ville et l'environnement urbain, avec en particulier le lancement d'une réflexion **sur l'étalement urbain et l'augmentation du nombre et la longueur des déplacements.** Ces actions sont complétées sur le terrain par la mise en œuvre de programmes d'appui aux collectivités, processus dans lequel s'inscrivent les actions de coopération des divers acteurs français.

Un outil financier efficace de lutte contre la pauvreté

Micro-finances

Au début des années 70, **le micro crédit** a été une innovation importante, car il offrait la possibilité aux plus démunis d’accéder au crédit à l’échelle de leurs ressources pour développer un projet économique. Le micro crédit a été développé et démocratisé au Bengladesh par la Gramen Bank. Ce modèle d’appui financier a connu un grand succès, et s’est répandu progressivement à travers le monde. L’objectif de départ

de la Gramen Bank était de prêter autant aux femmes qu'aux hommes. Si ce défi n'était pas évident, il s'est avéré que les femmes étaient plus fiables et plus régulières dans leurs remboursements. A l'heure actuelle, plus d'un million de personnes sont touchées par la Gramen Bank, et 95 % sont des femmes. Ce constat explique partiellement l'orientation du micro crédit vers les femmes.

"Les programmes de micro crédit jouent un rôle extrêmement important dans les stratégies de développement, car ils offrent aux petits exploitants agricoles et aux négociants la possibilité d'augmenter leurs ressources et d'améliorer leurs conditions de vie par la création de petites entreprises".[32]

Néanmoins, le succès incontesté du système de micro crédit, et sa contribution effective aux objectifs de lutte contre la pauvreté ne doivent pas occulter les effets pervers **et les risques d'échec en l'absence d'un accompagnement adapté**[33]**.**

Lors du sommet social de Genève en 2000, les Nations Unies ont formulé l'objectif de réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. L'idée centrale était de permettre l'accès au micro crédit aux 100 millions de familles les plus pauvres à l'horizon 2005. Depuis le lancement en 2000 par l'ONU des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le micro crédit, objectif prioritaire de la communauté internationale, est devenu un outil efficace dans la lutte contre la pauvreté. La rentabilité des produits financiers pour une clientèle à revenus modestes ayant été démontrée, de nombreuses banques commerciales ont investi ce secteur.

En 2003 une Conférence s'est tenue à Johannesburg (12- 14 août) sur les enjeux actuels de la micro finance et du développement en Afrique, ainsi que sur l'implication des opérateurs africains dans les échanges internationaux sur la micro-finance. Le succès de ce mode de financement a conduit les nations Unies à déclarer 2005 Année Mondiale du micro crédit.

En novembre 2004, le Président français Jacques Chirac a proposé lors de l'ouverture du Dixième sommet de la francophonie à Ouagadougou **de "décupler" le nombre de bénéficiaires du micro crédit**, un outil financier qui a déjà bénéficié à plus de 60 millions de personnes dans le monde.

Genre

L'égalité "hommes et femmes",condition du développement durable

La conférence mondiale de Pékin en 1995 a donné lieu à une déclaration sur la proclamation de l'égalité entre les femmes et les hommes, **condition essentielle du développement durable**, de la paix et de la démocratie. Douze objectifs stratégiques connus sous le nom de "Plateforme pour l'action" ont été définis. Ce programme d'action est un cadre de référence pour les actions gouvernementales nationales, ainsi que pour les organisations de la société civile et les partenaires au développement. L'ensemble des signataires de ce programme se sont engagés à inclure l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de leurs actions gouvernementales.

32) Lennard Bage, président du Fonds International pour le Développement Agricole à Rome.
33) Cf. La viabilité sociale d'une institution de micro finances (IMF) – Atelier de formation et de réflexion – GTZ / IRAM, Ouagadougou, 19 – 17 décembre 2001, Texte introductif. – 10 p.

La conférence mondiale de Pékin marque également une avancée fondamentale dans la manière de considérer les intérêts des femmes dans l'aide au développement. A l'approche "femmes et développement" exclusivement orientée vers les intérêts directs et immédiats des femmes, succède l'approche "genre et développement" (du terme anglo-saxon *gender mainstreaming*), qui fait référence au rôle socialement construit des hommes et des femmes. **Le genre est déterminé par les rôles, les tâches, les fonctions assignées aux femmes et aux hommes tant dans la société que dans la vie publique ou privée.** Il s'agit donc essentiellement de promouvoir une meilleure équité entre hommes et femmes, dimension indispensable du développement humain.

Les spécificités de l'approche genre sont d'une part, de résoudre le problème des rapports de pouvoirs entre les deux sexes, et non uniquement les problèmes des femmes; et d'autre part de prendre en compte la répartition des rôles et des activités des hommes et des femmes, en ne négligeant pas les spécificités sociales et culturelles. Dans cette approche, la femme est reconnue comme **acteur et partenaire du processus de développement à part entière**, et plus seulement comme "bénéficiaire" des projets de développement. De ce fait, il est nécessaire d'impliquer systématiquement les hommes comme les femmes dans tous les domaines et à tous les niveaux.

L'approche genre et développement mène inévitablement à une remise en question des structures sociales et des institutions, et demande donc une volonté politique importante pour impulser de nouveaux rapports de pouvoirs.

Persistance des inégalités dix ans après Pékin

Pékin + 10 : une commission des Nations Unies – session sur la condition de la femme - s'est réunie début 2005 pour réaffirmer la validité du programme d'actions de Pékin. Si le constat est fait que davantage de lois protègent mieux les femmes contre les discriminations, néanmoins les progrès varient selon les pays, et demeurent globalement lents. Dans l'ensemble, les inégalités de genre persistent: les femmes demeurent bien souvent mises à l'écart des processus de développement. Il a été reconnu que les enjeux sont importants, et que la coopération internationale reste indispensable.

Une Conférence des Ministres de l'Union Européenne chargés de l'égalité entre les femmes et les hommes s'est tenue à Luxembourg le 4 février 2005, et a donné lieu à une déclaration ministérielle qui réaffirme avec vigueur leur soutien et leur engagement en faveur de l'application intégrale et effective de la déclaration de Pékin, et de toutes les déclarations qui ont suivi. Cette déclaration précise un certain nombre d'éléments concernant les mécanismes institutionnels pour favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, et éradiquer la discrimination dans tous les domaines.

Culture

La culture : un catalyseur du développement

D'après les statistiques de l'UNESCO, 6000 langues sont parlées dans le monde. Plus de 90 % de la population mondiale utilise uniquement 4 % de ces langues. 90 % d'entre elles ne sont pas représentées sur Internet, et cinq pays seulement contrôlent le commerce des industries culturelles. 88 pays sur 185 n'ont jamais produit un seul film. Ainsi, 50% de ces langues sont menacés d'extinction.[34]

Si ces chiffres illustrent la pertinence du débat sur la diversité culturelle, la question des langues permet en outre de mettre l'accent sur la relation entre culture et développement. Suite à la conférence mondiale sur les politiques culturelles (1982, Mondiacult, Mexico), au cours de laquelle **la culture a été pensée comme un ressort du développement**, la conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement (Stockholm, 1998) et la déclaration universelle de l' UNESCO sur la diversité culturelle (2001) ont confirmé la prise en compte de la culture dans des politiques de développement : l'existence de processus d'échanges ouverts sur l'innovation, et **d'une relation de préservation et de lecture critique des patrimoines**, apparaissent comme des éléments essentiels **dans la création des conditions de la créativité et de la durabilité des initiatives de développement.**

La reconnaissance de la culture comme élément déterminant des politiques de développement renvoie à deux approches :

- La première qui, sinon définie, semble néanmoins reconnue, consiste à considérer la culture comme une partie intégrante des trois piliers traditionnels du développement (économique, social et environnemental).
- La seconde en revanche, en investissant l'idée d'un quatrième pilier culturel, traduit une tentative de conceptualiser la notion de développement durable.

Au delà du débat sur le concept, encore mal défini, de développement durable, les différences existantes entre ces deux **approches ne font que souligner les difficultés à définir le rôle et l'importance que peut être amenée à jouer la culture dans les politiques de soutien au développement.** Elles illustrent par ailleurs la difficulté à légitimer une telle relation, et peuvent **expliquer l'écart important entre les grandes déclarations actuelles sur l'importance de la diversité culturelle et du développement durable**, et une réalité **où les impacts culturels sont très largement mésestimés**, et ne sont que très peu soutenus.

Pour autant, la culture dans son acception large, civilisationnelle, reste un des fondamentaux des constructions sociales. Ainsi, toute approche "sectorielle" nous renvoie à des enjeux :

- sociétaux (quelle politique dans quelle structure sociétale ?),
- sociaux (l'intégration sociale peut-elle se concevoir sans intégration forte de sa culture et de ses mutations ?),
- économiques, (la culture et ses industries sont un enjeu majeur des batailles économiques que se livrent les plus grands),

34) UNESCO – Mai 2005.

- et enfin environnementaux (il semble acquis que les paysages ruraux ou urbains sont des objets profondément culturels).

La mise en œuvre des politiques de développement ne peut faire l'économie d'une évaluation précautionneuse des impacts culturels, et des fortes réactivités ou rejets qu'elles peuvent susciter.

Éducation

Une attention portée avant tout sur l'éducation de base

L'éducation, prérogative gouvernementale de chaque État, est entrée depuis quinze ans dans le champ de la gouvernance mondiale. Auparavant, bien sûr, les Gouvernements adoptaient en commun, au sein d'instances intergouvernementales, des résolutions, dont certaines avaient un caractère normatif. Les systèmes d'éducation des pays en développement, par ailleurs, bénéficiaient de diverses formes d'aide multilatérale ou bilatérale. Mais la communauté internationale n'assumait pas, à proprement parler, la responsabilité de définir une stratégie internationale dans ce secteur et d'appuyer solidairement sa mise en œuvre.

Jusqu'à présent, la prise en charge de l'éducation dans la gouvernance mondiale a porté essentiellement **sur le sous-secteur de l'éducation de base**, et a été marquée par les étapes suivantes: la Conférence de Jomtien en 1990, le **Forum de Dakar en 2000**, la Déclaration du Millénaire en 2000, la Conférence de Monterrey en 2002, et le lancement du Plan d'action proposé par la Banque mondiale en 2002.

Dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, adoptée en 1990 à Jomtien (Thaïlande), la communauté internationale s'est dotée d'une vision élargie de ce que recouvre l'éducation de base, appelant **la création d'un environnement d'apprentissage** pour donner à tout individu la chance d'acquérir les éléments de base qui constituent une assise pour continuer à apprendre, et permettent de participer pleinement à la société. Cette vision implique tout à la fois de rendre l'éducation accessible à tous, et de répondre aux différents besoins d'apprentissage des enfants, des jeunes et des adultes. Elle met l'accent sur la création de **sociétés éducatives**, et considère l'élargissement et le renforcement des partenariats à tous les niveaux comme la voie du progrès.

À Dakar, en l'an 2000, le **Forum mondial sur l'éducation** a réaffirmé cette vision, et adopté un Cadre d'action insistant sur **les notions de qualité et d'accès en matière d'éducation de base** (voir l'encadré ci-dessous). L'accent y est mis résolument sur le niveau national, et la responsabilité des gouvernements envers l'éducation. Le Cadre d'action énonce clairement l'engagement de créer dans chaque pays les conditions adéquates pour l'Éducation Pour Tous (EPT), reconnaissant que certains d'entre eux auront besoin d'aide pour y parvenir, et faisant état de la responsabilité de ceux qui ont les moyens d'apporter cette aide. L'EPT est une entreprise commune qui implique toute l'humanité.

Les six objectifs de Dakar

(i) développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ;

(ii) faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ;

(iii) répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante ;

(iv) améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente ;

(v) éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015, en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite ;

(vi) améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

L'éducation comme "infrastructure économique et sociale nécessaire au développement durable"

Deux des objectifs pour le développement et l'élimination de la pauvreté énoncés dans la Déclaration du Millénaire, et ayant 2015 comme date butoir, portent sur l'éducation. Ils coïncident avec les objectifs de Dakar, qui sont à la fois plus vastes et plus précis. Les objectifs de la Déclaration du Millénaire offrent un cadre de développement général, dont l'éducation est un élément essentiel; le Cadre d'action de Dakar définit la nature de l'engagement international en faveur de l'éducation.

En mars 2002, la Conférence sur le financement du développement a abouti au Consensus de Monterrey, qui a des implications claires pour l'investissement dans l'éducation pour tous. Il reconnaît que l'éducation fait partie de l'infrastructure économique et sociale élémentaire qui est nécessaire au développement durable. Il offre également la perspective d'un accroissement de l'aide au développement en général.

L'augmentation de l'aide extérieure étant le seul moyen de permettre à certains des pays les plus pauvres de renforcer leurs capacités en matière d'éducation de base et dans d'autres domaines sociaux, il est apparu urgent de veiller à ce que ces nouveaux engagements se traduisent par un apport substantiel de nouvelles ressources pour l'EPT.[35]

En avril 2002, lors d'une réunion des partenaires de l'EPT qui s'est tenue à Amsterdam, la Banque mondiale a présenté un Plan d'action comportant une proposition de cadre de financement, entériné par le Comité du développement de la Banque mondiale.

35) Éducation pour tous.

Une implication forte de la Banque Mondiale

Cette initiative, la plus importante à ce jour, promet de dégager de nouveaux fonds considérables pour réaliser l'objectif de Dakar concernant l'enseignement primaire universel, et s'attaquer dans ce cadre aux problèmes d'égalité entre les sexes et de qualité de l'éducation, en accord avec les Objectifs de développement éducatif du millénaire.

Le Plan d'action proposé par la Banque mondiale, et connu sous le nom de **Fast Track Initiative, repose sur un nouveau pacte de développement, faisant suite au Consensus de Monterrey**, en vertu duquel les gouvernements apporteront la preuve de leur engagement en faveur de l'éducation, en s'employant à réformer sensiblement leur système éducatif, conformément aux critères techniques indicatifs qui sont proposés. Pour leur part, les partenaires extérieurs fourniront leur appui financier et technique de façon transparente, **prévisible** et souple.

Il est prévu par la suite **que ce financement couvre aussi les dépenses de fonctionnement**, comme le traitement des enseignants, là où des politiques appropriées seront en place. Les bailleurs de fonds devront pour cela s'engager à plus long terme. Dans le cadre des négociations du financement, l'une des priorités sera de garantir la suppression des frais ou droits de scolarité

Un Rapport mondial de suivi sur l'EPT est publié chaque année par l'UNESCO. Le dernier en date présente le résumé suivant sur l'état d'avancement de la réalisation des six objectifs de Dakar sous le titre : *Où en est le monde dans la réalisation des six objectifs de l'éducation pour tous ?*[36]

Le secteur de l'éducation retient aussi l'attention sur le plan international avec le lancement de la Décennie de l'éducation en vue du développement durable (2005-2014), tel que décidé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2002, au lendemain du Sommet mondial pour le développement durable tenu à Johannesburg. L'UNESCO, désigné comme organe responsable de la promotion de la Décennie, en a élaboré le Programme d'application.[37]

Le renforcement des capacités

Le renforcement des capacités à toutes les échelles

L'accès à la formation pour tous (long life learning) est un des grands thèmes des Nations Unies. Le renforcement des capacités dans tous les domaines, la formation de masse, la formation à la demande, l'accès à la formation et à l'information pour le monde rural, la formation non formelle pour l'accès à l'emploi et à l'auto emploi, l'acquisition des compétences nécessaires pour assurer les nouvelles tâches liées au processus de décentralisation, le renforcement des capacités d'autogestion, d'organisation et de négociation dans un environnement en mutation, constituent autant de thèmes importants pour accompagner de manière effective la mise en place du développement durable à toutes les échelles.

36) Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2005, Éducation pour tous – L'exigence de qualité, UNESCO 2004, Résumé, p.1.
37) UNESCO, United Nations Decade of Education for Sustainable Development 2005-2014, International Implementation Scheme, Draft, January 2005, 53 pp.

Travail et Emploi - OIT

Travail et emploi comme éléments centraux du développement durable

Le travail et l'emploi sont des dimensions qui affectent très directement les individus. Ils sont par conséquent des éléments centraux, liés aux piliers économique et social du développement durable. En effet, la promotion de l'emploi et sa croissance doivent en même temps se faire par la mise en œuvre de règles du jeu les plus équitables en matière économique, et ce dans le meilleur respect des droits sociaux.

C'est dans ce contexte mondial que de nombreuses nouvelles initiatives ont été prises ces dernières années dont :

- la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale révisée en 2000,
- la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail adoptée en 1998,
- les principes directeurs de l'OCDE,
- le Livre vert de la Commission européenne
- le Pacte Mondial (Global Compact) lancé par le Secrétaire Général de l'ONU en 2000, qui invite également les entreprises multinationales à respecter dix principes fondamentaux relatifs aux droits, économiques et sociaux, de l'homme et de l'environnement ainsi qu'à la corruption.

La nécessité de promouvoir des politiques sociales solides

Il convient plus particulièrement de souligner l'adoption en 1998 par l'OIT d'un instrument promotionnel, sous forme de **Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail**, qui a pour objectif de promouvoir "que la croissance économique est essentielle mais n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques".

Ces principes et droits fondamentaux au travail sont résumés comme suit

- **Liberté d'association** et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective relatives aux conventions : Convention 87 sur la liberté syndicale et protection du droit syndical et Convention 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective ;
- **Élimination de toute forme de travail forcé** ou obligatoire relatif aux conventions : Convention 29 sur le travail forcé et Convention 105 sur l'abolition du travail forcé ;
- **Abolition effective du travail des enfants** : Convention 138 sur l'âge minimum et Convention 182 sur les pires formes de travail ;
- **Élimination de la discrimination** en matière d'emploi et de profession : Convention 100 égalité de rémunération, Convention 111 sur la discrimination emploi et profession.

Cette Déclaration oblige les États membres, qu'ils aient ou pas ratifiés les conventions correspondantes, à respecter et en promouvoir les principes et les droits. Ceux-ci **sont considérés comme universels** et s'appliquent à tous les peuples et tous les États qui ont accepté la Constitution de l'OIT. **Par ailleurs ces droits et principes fondamentaux constituent de précieux outils de gouvernance largement adoptés**, permettant ainsi d'assurer un développement économique et social équilibré reconnu, notamment en matière d'investissement international.

Un engagement dans une nouvelle forme d'investissement socialement responsable

La prise en compte de cette question est de fait un axe important pour les institutions multilatérales, les Régions, les États, mais également pour les entreprises **qui se sont engagées dans une nouvelle forme d'investissement socialement responsable,** et de leur responsabilité sociale en prenant en compte leur environnement interne et externe. Ainsi au-delà de la dimension liée pour les entreprises au marché et à la gestion, ces thèmes sont très importants et stratégiques pour, entre autres, les partenaires sociaux, actionnaires, l'ensemble de la société civile, les collectivités, et les actifs à la fois producteurs et consommateurs. Ces préoccupations doivent se traduire en particulier dans le milieu de travail en intégrant à la fois, les dimensions environnementales, de croissance économique durable, et en incluant également encore davantage la santé et sécurité au travail. En effet, selon les dernières estimations, deux millions de personnes meurent encore chaque année d'accidents et de maladies liées au travail, et qu'environ 270 millions d'accidents de travail et 160 millions de maladies professionnelles se produisent tous les ans dans le monde.

En 1999, L'OIT adopte le "Travail Décent", constitué de quatre objectifs stratégiques, emploi, protection sociale, les normes et principes fondamentaux au travail et le dialogue social, afin de promouvoir la création d'emplois décents, c'est à dire d'emplois productifs permettant selon les contextes nationaux d'obtenir un revenu décent dans un cadre de protection sociale.

"Un lien entre dégradation de l'environnement, pauvreté et schémas de production et de consommation sans avenir"

En particulier pour l'objectif emploi, le Forum global sur l'emploi réuni à Genève en 2001 a examiné une proposition d'Agenda pour l'emploi adopté par l'OIT. Celui-ci a pour objectif premier de faire de l'emploi productif la priorité des politiques de développement en faveur des pauvres, par l'amélioration de la productivité et ainsi du développement durable, car seul moyen considéré comme tel pour accroître aussi durablement leur revenu réel. L'emploi productif et librement choisi doit être au centre des politiques économiques et sociales.

L'agenda est composé de sept piliers, et de dix éléments clés, parmi lesquels un pilier porte sur l'engagement "pour une croissance viable sur les plans écologique et social". Parmi ces éléments, "promouvoir un développement durable pour un mode de vie durable" est un axe central de la lutte contre la pauvreté nettement affirmé lors du Sommet mondial pour le développement durable de 2002. Selon le plan d'action adopté à l'issue de ce sommet, c'est à travers la promotion des droits fondamentaux au travail, de la sécurité et de la santé au travail, et la prise en charge du problème du VIH/SIDA au travail, que l'OIT peut contribuer au développement durable par la création d'activités productives. **La Commission mondiale de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation a démontré pour sa part que "dégradation de l'environnement, pauvreté et schémas de production et de consommation sans avenir, sont indissociablement liés".**

Pour parvenir à créer des emplois productifs, réduire la pauvreté, accélérer le développement, il convient également de mentionner la nécessité pour l'ensemble des parties prenantes **d'accroître l'investissement en matière d'éducation et de formation** afin d'améliorer le capital humain par le développement de l'employabilité, des connaissances et compétences, s'appuyant sur un **fort dialogue social** dans un contexte plus large de renforcement des instances liées à la promotion de la démocratie et en vue d'un accès équitable à l'éducation, la formation.

2.2. La France et le développement durable : quelles orientations ?

2.2.1. Des initiatives cadres

La SNDD, une initiative cadre pour le développement durable

L'internalisation des grands enjeux mondiaux du développement se traduit en France par une démarche volontariste en vue de doter le pays d'une **stratégie nationale de développement durable.**

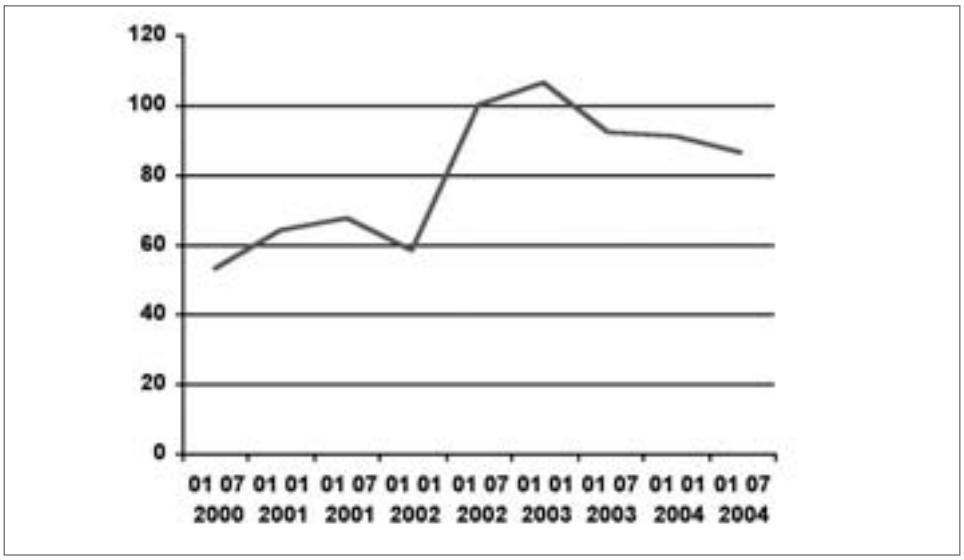
Un séminaire gouvernemental en novembre 2002 arrête 64 mesures qui serviront de matrice à la SNDD[38] adoptée par un Comité interministériel le 3 juin 2003. Le caractère intersectoriel et transversal de la SNDD est affirmé au travers de la mise en place **d'une organisation interministérielle** regroupant le CIDD[39] (Comité interministériel pour le développement durable), et le CPHFDD (Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable).

Repères

Lors de la CNUED en 1992, et au travers de l'Agenda 21, les États **se sont engagés à adopter des stratégies de développement durable.**

En 1996, le rapport de l'OCDE "Le rôle de la Coopération pour le Développement à l'aube du XXIème siècle" reprenait cet objectif **à atteindre avant 2005.**

La Déclaration du Millénaire de 2000 : l'objectif 7 cible 9 des OMD mentionne l'intégration des principes du développement durable dans les politiques et programmes de développement, réciproquement les SNDD doivent permettre d'aborder les différents autres objectifs et cibles OMD.



Évolution par semestre du nombre de déclarations officielles françaises mentionnant le développement durable dans la période considérée par l'évaluation.

38) Stratégie Nationale de Développement Durable.
39) Le CIDD se substitue à 3 instances existantes.

La volonté d'ouverture et de partenariat avec la société civile est concrétisée au travers de la création du CNDD (Conseil National du Développement Durable).

Le volet international de la SNDD : un des cadres de référence de l'évaluation

La traduction institutionnelle et stratégique de l'engagement politique pour le développement durable (sujet à remises en causes éventuelles en cas de changements) est encore marquée par l'évolution du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire en **ministère de l'écologie et du développement durable** ; et manifestement le processus de prise en compte du développement durable dans les différents ministères est engagé à des degrés divers. **Ce processus procède d'une démarche itérative et cyclique, inscrite dans un processus permanent d'examen des résultats et de l'état d'avancement de la stratégie.** La récente revue par les pairs de la SNDD dont les résultats ont été publiés en avril 2005[40] en est l'illustration. Ce processus doit soutenir l'élaboration et la mise en place des politiques transversales ou génériques, et s'inscrire également dans le processus de la LOLF.

Mais un volet international manquant de clarté et de lisibilité

La SNDD inclut un volet spécifique d'action à l'international, qui constitue un des cadres de référence de la présente évaluation, quoique intervenu réellement vers la fin de la période considérée par l'évaluation. Ce volet international de la SNDD a été l'objet d'une active contribution de la société civile au travers du CNDD.

Deux grandes orientations caractérisent le programme d'action international de la SNDD :

- **la lutte contre la pauvreté et une solidarité accrue avec les pays en développement** ;
- **le renforcement de la gouvernance internationale du développement durable.**

Pour la première orientation, la volonté de cohérence avec les engagements internationaux de la France, qui caractérise cette partie internationale de la SNDD, ne suffit pas néanmoins à lui conférer la clarté et la lisibilité qui permettraient une communication plus aisée auprès des interlocuteurs multiples amenés à la prendre en compte. Lors des entretiens conduits par la mission, **la discrétion du fil conducteur pouvant favoriser une lecture cohérente de l'ensemble** est apparue à plusieurs reprises, même si un effort de d'identification d'indicateurs a été effectivement réalisé.

Les objectifs correspondant à la seconde orientation positionnent plus clairement les jalons et points d'appui qui structurent la stratégie française par rapport à la consolidation de la gouvernance internationale.

Une priorité accordée au développement durable au sommet de l'État

Il faut également ajouter que la mise en œuvre de la stratégie à l'international bénéficie d'autres initiatives intersectorielles antérieures, comme l**a mise en place du CICID** dans le cadre de la réforme de 1998.

Parallèlement, le 5 juin 2002 était lancé le processus de préparation de la Charte pour l'Environnement (Loi Constitutionnelle relative à la Charte sur l'Environnement). Le texte était adopté le 28 Février 2005 par le Parlement réuni en Congrès, et promulgué le 1er Mars 2005 par la Présidence de la République.

40) 2005. MEDD. 2005.- la stratégie nationale de développement durable : rapport sur la revue par les pairs et le processus d'apprentissage en commun. En association avec les gouvernements de la Belgique, du Ghana, de l'île Maurice et du Royaume Uni.

Le positionnement des préoccupations environnementales au plus haut niveau du droit français atteste encore de la volonté de donner une traduction effective aux engagements internationaux souscrits par la France dans ce domaine.

Le Président de la République au cours des dernières années n'a en effet cessé de plaider dans les enceintes internationales en faveur de l'effort de développement et d'une évolution souhaitable des modes de production et de consommation. A plusieurs reprises (G8 d'Evian, Monterrey, Forum de Rome), **ces déclarations ont positionné la France dans un rôle pionnier sur de nombreux dossiers** (financement de la lutte contre les pandémies, financement et efficacité de l'aide au développement, lutte contre la faim). Le développement durable est ainsi considéré comme **"une des composantes de l'identité française en matière de développement".**

Au sommet de Johannesburg, le Président de la République appelait à la constitution "d'une alliance mondiale pour le développement durable par laquelle les pays développés engageraient la révolution de leurs modes de production et de consommation et consentiraient l'effort de solidarité nécessaire en direction des pays pauvres"

2.2.2. Le dispositif français d'action à l'international

Réforme de la coopération internationale et coordination de l'action publique

Une période dynamique marquée par une profonde réforme du dispositif français d'action à l'extérieur.

Le 4 février 1998, la France engageait **une profonde réforme de son dispositif de coopération**, avec un objectif de rationalisation de sa politique d'aide. Cette réforme visait essentiellement (i) une meilleure coordination des services et des dispositifs; (ii) une sélectivité et un ciblage accrus des aides dispensées; (iii) le développement d'une logique partenariale; et (iv) la priorité mise sur les aspects sociaux du développement.

Deux pôles principaux étaient créés :

- **diplomatique avec le regroupement des services du secrétariat d'État à la coopération et ceux du ministère des Affaires étrangères au sein de ce dernier** ;
- **économique à travers ceux du ministère de l'Économie et des Finances. L'AFD est placée comme opérateur pivot, et se voit chargée de l'aide projet, ses compétences se voient élargies aux secteurs de la santé et de l'éducation**.

L'AFD au cœur du dispositif de l'Aide Publique au Développement durable

L'AFD, "opérateur pivot" de l'aide au développement voyait en 2001 son mandat se concentrer sur 3 priorités :

- la réduction des inégalités sociales
- la stabilité économique et financière
- l'environnement.

Par ailleurs, l'AFD se positionne dans un rôle **pionnier dans la définition d'expériences innovantes et pilotes** portant en particulier sur de nouveaux modes d'intervention caractérisés par une implication active du secteur privé dans la démarche d'aide au développement. Ses interventions sont encadrées par un "Projet d'Orientation Stratégique" (POS) mettant en relief (i) les enjeux de la politique publique française ;

la focalisation de l'action sur le développement durable; (iii) la valorisation des avantages comparatifs de l'établissement, qui doit guider la concentration **sur des régions et des métiers**. L'AFD entreprend actuellement le démarrage d'un chantier de réflexion interne sur le thème de **la responsabilité sociale et environnementale**, dont il est fait mention au chapitre suivant

La réforme de 1998 induit un aménagement des procédures entre l'Agence et le ministère des Affaires étrangères qui doit se traduire par une révision des statuts de l'AFD, et par la mise en place d'une convention cadre, assortie de deux **contrats d'objectifs**, l'un conclu avec le ministère des Affaires étrangères (MAE), l'autre avec le ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI).

Une instance interministérielle d'orientation, le CICID, était créée dés le début de la réforme par un décret du 4 février 1998. Cette importante réforme est effective depuis le 1er janvier 1999, et **constitue la toile de fond des principales évolutions institutionnelles** dans la période considérée par l'évaluation, qui est donc caractérisée par un ensemble d'ajustements et de transitions institutionnelles, mais aussi stratégiques et politiques. L'ouverture à la société civile est concrétisée au travers de la création du HCCI (Haut Conseil à la Coopération Internationale).

Le HCCI a pour objectif de permettre une concertation élargie entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale, ainsi que de favoriser l'adhésion du public aux actions de coopération. Créé en 1999, sa composition a été revue en 2002, **avec une représentation accrue des élus locaux (29%)** de la représentation totale qui est passée de 45 membres à 60 membres.

Le HCCI a déployé une intense activité depuis sa création (parfois plus de 20 avis par an), le plus souvent sous forme d'auto-saisine. Son site WEB connaît une fréquentation croissante avec plus de 20 000 consultations mensuelles en moyenne.

Il comprend sept commissions thématiques, et intervient actuellement dans le cadre d'un mandat triennal 2003-2005.

Il a publié en début 2005 un mémento sur les critères de développement durable appliqués aux actions de coopération et de solidarité internationale, qui traduit un important effort de synthèse, de clarification et de communication. Ce mémento a été largement distribué dans les différents ministères et représentations françaises à l'étranger.

Le CICID[41]

Dans le cadre de ce nouveau dispositif, les orientations stratégiques et la coordination intersectorielle en matière de coopération internationale **sont définies par le CICID**, qui se réunit annuellement en présence d'un représentant de la présidence de la République. Le secrétariat du CICID est assuré par le MINEFI et le MAE conjointement. Le suivi et la préparation des travaux du Comité incombent au MAE. **Ce Comité joue un rôle de premier plan** dans des domaines divers dont :

- La définition du périmètre (évolutif) de la ZSP ;
- La définition de la politique française en matière d'APD ;
- La cohérence des priorités sectorielles et géographiques des différents instruments
- La définition des secteurs prioritaires.

Le CICID a connu 6 réunions dans la période 1999-2005, dont les décisions marquantes sur 1999-2000 incluent la création du Haut Conseil à la Coopération Internationale et au Développement, au même moment qu'était confiée à Laurence Tubiana une étude sur le développement durable menée parallèlement à différentes négociations internationales.

Une volonté affirmée de clarifier la place du développement durable dans l'aide française

Le thème du développement durable est pris en compte dés la réunion du 22 juin 2000. La 3ème réunion du CICID, également placée dans la perspective de la conférence de Monterrey, va préciser les attentes en matière d'intégration du développement durable dans les approches de l'aide française, en particulier en matière d'emploi des indicateurs. Les orientations proposées vont dans le sens :

- **D'une clarification et d'une harmonisation de l'APD française** (modernisation de l'assistance technique, renforcement de l'évaluation, harmonisation des procédures dans le cadre du CAD de l'OCDE, transparence et dialogue avec la société civile) ;
- **De l'inscription de cette APD au service d'une mondialisation mieux régulée et plus équitable** ;
- **De l'inscription de l'APD au service de l'atteinte des OMD** ;
- **Du traitement de l'insertion économique des pays pauvres** sous l'angle du déliement de l'aide, et d'un traitement multilatéral coordonné des situations de surendettement.

La réunion du CICID de décembre 2002 était essentiellement placée sous l'angle du financement du développement, avec l'impulsion nouvelle donnée à l'APD, et l'objectif d'atteindre en 10 ans le seuil de 0,7% du PIB. La volonté d'une simplification et d'une meilleure lisibilité de l'aide conduit également à réaffirmer des priorités :

- **L'Afrique et le NEPAD**, concentration géographique de l'aide française, mais aussi un nouveau type de relation avec les pays africains basé sur le développement en partenariat ;

41) Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement

- **Soutien accru aux PMA** (dont la plupart sont situés en Afrique), en particulier concernant la mise en place de mécanismes d'allégement de la dette pour les pays non éligibles à l'initiative PPTE ;
- **Concentration dans le cadre du NEPAD sur les objectifs de développement durable** en considérant notamment les OMD avec des secteurs de concentration : eau et assainissement, éducation, santé et lutte contre le SIDA, agriculture et développement rural, infrastructures (et aménagement du territoire) ;
- **L'extension du champ d'intervention de l'AFD à des pays de solvabilité établie, dont certains hors ZSP** en soutien aux politiques de développement durable (pourtour méditerranéen et delta du Mékong) ;
- **Redéfinition des missions et de la composition du HCCI** afin d'assurer une meilleure prise en compte de la coopération décentralisée.

Cette importante réunion du CICID abordera également de nouveau les questions liées à la modernisation de l'aide et à son harmonisation en prévision du Forum de Rome, où la France entend jouer un rôle moteur, qui sera confirmé par la suite au travers notamment de la réunion du Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Paris en mars 2005.

Est également abordée la question de la **cohérence de l'intervention française auprès des enceintes multilatérales**, où il est recommandé d'affecter une part de l'augmentation de l'APD aux contributions volontaires aux organismes multilatéraux **en fonction d'une sélectivité accrue des agences bénéficiaires selon les critères de concentration généraux de l'aide française**. Une implication accrue dans le suivi des évolutions du FED est également prescrite, ainsi **qu'un meilleur relais de l'effort financier par une stratégie de présence dans les institutions multilatérales en vue de la promotion des positions françaises.**

Complexité du dispositif, nombre élevé d'opérateurs et manque de coordination

La réunion du CICID de Juillet 2004 fait suite à **l'examen par les pairs** de la politique d'aide au développement de la France par le CAD/OCDE, qui souligne la réalité des efforts consentis, **mais place l'accent sur la complexité de l'organisation du dispositif, le nombre élevé d'opérateurs, et les difficultés de coordination**. Les principaux points de conclusions concernent ;

- La mise en place **d'une stratégie spécifique d'intervention dans les pays émergents** ;
- Les DSP (documents de stratégie pays) sont remplacés par les DCP (documents cadre de partenariat), dont la préparation sera assurée localement sous la responsabilité de l'ambassadeur en collaboration avec les autorités locales. **Les DCP prévoient l'identification dans chaque pays de secteurs de concentration de l'APD française en nombre limité (2 ou 3).**
- Le transfert progressif à l'AFD de nouvelles responsabilités de gestion et de conduite d'opérations, **qui doit s'accompagner de la mise en place d'un document de convention cadre définissant les relations entre l'État (MAE et MINEFI) et l'AFD.** Au sein de ce document cadre, des contrats d'objectifs peuvent être établis. Les relations entre les ambassadeurs et l'AFD, dans les pays où celle-ci est représentée, sont renforcées au travers de différentes dispositions.

- **Une ségrégation des secteurs d'intervention du FSP est proposée, réservant au MAE les questions liées à la gouvernance, appui aux politiques publiques, État de droit, soutien à la coopération décentralisée, français, formation et enseignement, recherche**, les autres secteurs sont confiés à l'AFD
- **La mise en place de stratégies pluriannuelles** dans les secteurs de référence auxquels sont ajoutés l'environnement et la biodiversité, ainsi que le secteur productif.

Les stratégies sectorielles pluriannuelles de la coopération française

Absence d'un document cadre couvrant tous les secteurs de façon transversale

Ces stratégies pluriannuelles préparées en 2004, **ont été validées récemment par le CICID du 18 mai 2005**. Elles présentent de nombreux points communs :

- Des efforts harmonisation des stratégies sectorielles;
- Le développement des partenariats avec la société civile et le secteur privé;
- Une prise en compte systématique des OMD.

On remarquera qu'il n'existe pas de document ou de stratégie cadre traitant transversalement, ou intégrant, les différents secteurs en dehors de la SNDD, qui reste très générale.

La santé et la lutte contre le HIV/SIDA

La France : 2ème contributeur au Fonds Mondial de lutte contre le SIDA et la Tuberculose

Pour atteindre les "3 OMD santé" la France a consacré jusqu'en 2003 en moyenne 185 M€/an au secteur santé (60 % sous forme d'aide bilatérale, 40 % en aide multilatérale). Cette "aide santé" de la France est faible (4 % de son APD) au regard des autres pays du CAD (11 % en moyenne). Près de 30% de cette aide (57 M€/an) est affectée au programme VIH/sida essentiellement par le canal multilatéral. Dès 2004 et à la suite du Sommet du G8 d'Evian, la France porte à 150 M€/an son soutien au Fonds Mondial de lutte contre le sida et la tuberculose; elle devient ainsi le deuxième contributeur financier après les États-Unis. (A noter dans le même temps une diminution sensible de la contribution de la France à l'ONUSIDA, à l'OMS et à l'UNICEF).

Malgré le doublement de cette "aide santé", ciblée tout particulièrement sur le programme VIH/sida, l'objectif de stopper la progression de la pandémie (stabilisation) semble actuellement hors de portée, avec en particulier trois types de difficultés à résoudre

- **une consommation annuelle des crédits insuffisante**, ceci étant dû essentiellement à des problèmes de déliement de l'aide, certains donateurs ayant un "comportement banque" marqué,
- **une nécessaire adaptation de l'OMC au regard des politiques internationales du médicament** (recherche/production/commercialisation/coût… pour les ARV – antirétroviraux - et la recherche vaccinale notamment), ceci dans le cadre d'une nouvelle gouvernance mondiale,

- **le manque de formulation claire et d'engagement manifeste de certains PED dans cette lutte** (gouvernance locale). Certains États voient en effet avec méfiance la mise à disposition de médicaments antiviraux à de très faibles coûts (voire gratuits), car il existe à leurs yeux un risque patent d'induire de nouveaux comportements et attentes notamment vis-à-vis de certaines maladies chroniques (HTA, diabète…), attentes qui ne pourraient être satisfaites.

A noter, dans le cadre de ce programme, **la démarche de développement durable originale du GIP-ESTHER**, qui formalise ses aides en conventions basées sur :

- la **codéfinition** des stratégies avec expression de la demande locale,
- le renforcement des systèmes de santé publique et le **décloisonnement** des acteurs,
- le **transfert** d'expériences et la formation locale,
- l'accès permanent aux soins.

Deux freins cependant à son action: son faible budget (0,5 M €/an) et des ONG-relais locales fortement limitées en moyens humains et matériels.

Ainsi, seul le programme VIH/sida apparaît comme prioritaire et "centré" sur les OMD, les OMD n°4 et n°5 n'étant que partiellement couverts. Leur meilleure prise en compte nécessiterait au minimum le doublement des enveloppes financières et un recentrage des politiques par exemple sur le PEV (OMS) pour l'OMD n°4.

L'Éducation

La scolarisation primaire universelle devenue la priorité

Le bilan de la coopération éducative antérieure a été fait par un groupe de réflexion stratégique en s'appuyant, en particulier, sur les enseignements tirés d'une analyse économique comparative des systèmes éducatifs africains, et sur une analyse transversale d'une dizaine d'évaluations externes de projets FAC. **Ces analyses montraient, d'une part, les problèmes d'accès, d'équité et d'efficience des systèmes d'éducation dans l'Afrique francophone et, d'autre part, le faible impact des projets FAC sur les systèmes d'éducation nationaux.**

La volonté politique qui a conduit à un recentrage de la coopération éducative sur l'enseignement primaire dans les pays les plus pauvres découle de la participation active de la France au Forum de Dakar, à la mise en place des OMD et au lancement de l'Initiative Éducation pour tous – procédure accélérée (*Fast Track Initiative*), dont elle a assumé la présidence en 2003.

La réorientation du dispositif de coopération éducative, déjà très largement amorcée, est appelée à se poursuivre avec un **recentrage plus marqué sur la scolarisation primaire universelle (SPU) qui devient une cible prioritaire.** Cependant, cette priorité est ouverte à une **approche globale** du contexte social dans laquelle elle s'inscrit, et tient compte de son impact progressif sur l'ensemble de la pyramide éducative.[42]

42) Groupe de travail interministériel Éducation, Stratégie sectorielle Éducation – Document préparatoire pour le Comité Interministériel pour la Coopération et le Développement, février 2005, p.11.

Trouver un équilibre entre cible prioritaire et approche globale

Il importe, en effet, de préserver, notamment, un accès égal des femmes aux niveaux supérieurs d'éducation, la poursuite de la formation d'un nombre suffisant de cadres et de techniciens pour la mise en œuvre des OMD, un bon niveau de qualification de l'encadrement pédagogique et administratif de l'enseignement primaire et un accès élargi au collège ou à toute autre forme d'éducation post-primaire ou de formation professionnalisante. **La mise en œuvre et l'évaluation de la coopération éducative française doivent tenir compte de ce difficile équilibre à maintenir entre la cible prioritaire, la SPU, et l'approche globale ainsi définie.**

Le recentrage en cours sur les OMD en matière d'éducation (SPU et élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement) est articulé autour de **quatre axes d'intervention** :

- **favoriser l'accès à l'éducation**, en contribuant à développer l'offre, en termes d'infrastructures, de personnels et de moyens matériels, ainsi que la demande, en termes de réduction des obstacles culturels et financiers à la scolarisation, et l'équité, par l'élimination des disparités ;
- **améliorer la qualité de l'éducation**, par une dotation suffisante en manuels, une formation adéquate des enseignants, des curricula adaptés, un apprentissage de la lecture et de l'écriture dans une langue parlée par l'enfant et son entourage, la maîtrise du français comme langue d'enseignement et une bonne organisation scolaire ;
- **appuyer l'élaboration et le pilotage de politiques sectorielles efficaces**, par la promotion d'instruments de diagnostic et d'analyse sectorielles, le renforcement des capacités en analyse, pilotage et gestion, et le développement d'un pilotage déconcentré et/ou décentralisé des systèmes éducatifs, avec, en particulier, la carte scolaire;
- **appuyer la mise en place d'une gestion participative de l'école**, avec la recherche d'une plus grande responsabilisation et synergie des acteurs locaux de la communauté éducative: parents d'élèves et leurs associations, représentants des collectivités locales et enseignants.

Une approche sectorielle mieux adaptée à la refondation du système éducatif

D'une manière plus générale, la France inscrit ses interventions dans **une approche sectorielle** mieux adaptée à la refondation des systèmes éducatifs, et de nature à améliorer l'efficacité de l'aide. En effet, la définition et la mise en œuvre des réformes structurelles destinées à réduire les coûts unitaires, à améliorer les performances qualitatives, et donc à accroître l'efficience des systèmes, **sont aussi cruciales que l'augmentation des ressources**. C'est un aspect essentiel qui conduit à lier l'accès au financement extérieur à la définition et la mise en œuvre de stratégies sectorielles garantissant une utilisation optimale des ressources consacrées à l'éducation, eu égard aux résultats attendus en termes d'accès, de qualité et d'équité.

Le déficit de capacités des partenaires en matière de pilotage et de gestion doit être comblé, tout autant que le défaut de financement. Dans cette perspective, cinq grands principes sous-tendent l'action: l'insertion des politiques éducatives dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, l'appropriation

des stratégies par les partenaires nationaux, la priorité accordée aux résultats sur les moyens, l'harmonisation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds dans le cadre de programmes sectoriels et la prise en compte de l'ensemble du système éducatif, dont, notamment, les structures post-primaires (collège et formation professionnalisante).

80 % de l'APD en éducation de base concentrée sur l'Afrique francophone

L'APD en éducation de base est fortement concentrée sur l'Afrique francophone (90%) où elle contribue non seulement au développement des systèmes éducatifs, mais aussi à la promotion du français. Pour ces pays, le renforcement du français (langue d'enseignement) entre dans le processus global de l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire. **Les PMA africains bénéficient de plus de 80% de l'APD bilatérale**, tandis qu'une part importante des contributions françaises aux organisations multilatérales (BM, UE, UNESCO) est aussi dirigée vers ces États.

Mais, peu de considération à l'alaphabétisation et à l'éducation non formelle des jeunes et des adultes

En somme, les orientations françaises en matière de coopération éducative dans le cadre du développement durable **sont désormais clairement déterminées, et paraissent pertinentes eu égard aux grands objectifs de la communauté internationale en la matière**, et aux besoins des pays en développement. Cependant, on ne peut que regretter la faible place accordée, dans la stratégie sectorielle et dans l'aide effective, à **l'alphabétisation et à l'éducation non formelle des jeunes et des adultes**, qui constituent les objectifs 3 et 4 du Cadre d'action de Dakar. Même si ces deux objectifs de Dakar ne sont pas repris dans les OMD, ni dans l'Initiative *Fast Track*, ils n'en demeurent pas moins importants pour apporter l'appui nécessaire à la demande de scolarisation et à la réussite scolaire, de même que pour la réalisation des objectifs dans plusieurs domaines, comme la santé, l'agriculture, l'artisanat et la petite entreprise, la protection de l'environnement et la promotion de la citoyenneté participative.

Environnement et biodiversité

Les travaux relatifs à la stratégie "environnement biodiversité" se sont déroulés sur 2004. Différentes orientations perceptibles depuis 2002 et 2003, qui ont été débattues lors des travaux de préparation, y sont retrouvées. Il faut souligner que cette stratégie, adoptée avec les autres lors du CICID du 18 mai 2005, **se trouve particulièrement en phase avec les principales conclusions de cette évaluation.**

Elle s'organise autour de 3 axes :

- Le renforcement de la capacité mondiale d'anticipation des évolutions environnementales ;
- **L'intensification des efforts et actions** en vue de la préservation de l'environnement et de la biodiversité ;
- **L'internalisation des meilleures pratiques** et normes environnementales dans les actions de la coopération française.
- **La gouvernance mondiale de l'environnement** : en renforçant la prise en compte de l'environnement au sein des différentes institutions et programmes interna-

tionaux (Bretton Woods, NEPAD, etc.), et en consolidant la gouvernance mondiale de l'environnement au travers de l'établissement d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE) à même de mieux coordonner la mise en œuvre des AME[43]. Celle-ci jouerait également un rôle dans la convergence et l'articulation des sources de financement diverses (Protocole de Montréal, FEM).

L'appui aux PED en vue de renforcer leurs capacités, notamment institutionnelles, en matière d'environnement : **internalisation des AME**, préparation et participation accrues aux évènements internationaux, formulation de politiques publiques, intégrations régionales des approches environnementales, de gestion des ressources

Le Président Chirac, en 2003, devant la conférence de l'AG des Nations Unies proposait de lancer une réflexion sur la création d'une ONUE. Le débat sur la création d'une instance mondiale de l'environnement avait en fait débuté dès 1972 avec la mise en place du PNUE. Les risques de divergences constatés entre les AME et les dispositions sur le commerce international lors de la création de l'OMC en 1994, ont vu se raviver ce débat.

La nécessité de création d'une telle institution est justifiée par le foisonnement des institutions internationales travaillant en matière d'environnement, et **le manque manifeste de coordination entre les AME**. De fait le dossier de l'ONUE est essentiellement porté par la France et l'Allemagne, et ne rencontre pas encore le soutien probablement nécessaire des États Unis et du Royaume Uni, ni celui de la plupart des PED, cela pour des raisons par ailleurs pratiquement opposées.

Les premiers souhaitent conserver une large autonomie en matière d'initiatives bilatérales et volontaires, qui sont multiples, entraînant une dispersion des moyens consentis. Le grand nombre de PED non favorables à la création d'une ONUE craint probablement l'imposition de nouvelles normes en matière environnementales qui seraient de nature à contrarier leur autonomie et leur développement.

Par ailleurs, leur confiance dans l'équité du système des Nations Unies reste assez relative. Depuis la mise en place en 2000 des forums ministériels mondiaux, la réflexion a cependant mûri, et rallié les appuis d'une partie de la société civile, notamment d'ONG environnementales internationales. L'initiative lancée depuis 2003 "Agir pour l'Environnement" a ainsi fédéré l'appui de 34 associations françaises et internationales.

Des passerelles entre les politiques sectorielles

naturelles et de conservation, non seulement au travers de la mobilisation de financements; mais aussi de **la mobilisation d'une assistance technique adaptée et placée aux niveaux et échelles stratégiques.**

Cette capacité de formulation de politiques sectorielles efficaces conditionne également les progrès en matière de **gestion durable des ressources naturelles**, qui constitue un des fondements de la coopération française, notamment dans le secteur forestier. Cette gestion durable est à rapprocher de problématiques plus globales de

43) Accords Multilatéraux Environnementaux.

développement humain, économique et social, mais aussi d'aménagement du territoire, et de gouvernance locale au travers de la **contractualisation des acteurs**. Des passerelles existent également avec les stratégies en matière agricole.

Les approches régionales et les partenariats (initiative de type II), comme celui, récent, pour les forêts du bassin du Congo (communication en conseil des ministres de juin 2004, et engagement de la France au sommet de Brazzaville en 2005 après les deux premières réunions du PFBC en 2003 et 2004) constituent un des points focaux de cette approche.

Les actions en faveur de la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto et mécanismes associés seront privilégiées, conformément aux orientations du plan climat adopté par la France.

La conservation de la biodiversité, dans une approche ciblée visant à renforcer la représentativité des systèmes d'aires protégées terrestres (particulièrement au niveau de la ZSP), mais aussi marines où la France présente des avantages comparatifs concernant la conservation des écosystèmes coralliens (importantes façades maritimes tropicales des DOM TOM), et en Afrique de l'Ouest en liaison avec les programmes des mers régionales du PNUE.

L'accent sera également mis sur les options de valorisation commerciale et soutenable de la biodiversité au travers d'une maximisation de la valeur ajoutée (labellisation), et de l'appui à la mise en place de filières commerciales équitables. Géographiquement, la stratégie envisage de se concentrer sur les pays de la ZSP.

La lutte contre la désertification, en associant la conservation à une gestion durable des terroirs et des ressources, en continuant à promouvoir les actions visant à la mise au point de techniques agro-écologiques, et en renforçant les capacités des états à agir ensemble (approches régionales) et à décider (observatoires à l'instar du réseau ROSELT)

En matière de mise en œuvre :

Un élément nouveau de cette stratégie est qu'elle envisage explicitement l'intégration des questions environnementales dans les problématiques des autres secteurs au travers de mesures concrètes, ainsi que **l'évaluation des effets** des mesures de conservation.

L'action des AT positionnés plus stratégiquement sera relayée par la mise en place de financements FSP mobilisateurs.

Les contributions aux AME, aux agences des Nations Unies, ainsi qu'aux instances régionales concernant aussi bien les milieux terrestres que marins (LME[44], conventions) doivent également être revues à la hausse.

Les capacités de mobilisation de projets et programmes seront également accrues de même que la sélectivité des pays bénéficiaires, en fonction de leurs performances en matière de gouvernance et de la crédibilité de leurs politiques environnementales.

44) Large Marine Ecosystems.

L'appui aux actions de la société civile sera accru dans le cadre des objectifs de doublement des financements formulés par le CICID, et en matière opérationnelle par la mise en place au niveau du FFEM, qui verrait sa dotation accrue, d'un programme de petits projets.

L'eau

Le secteur de l'eau, caractérisé en France par le poids important du secteur privé[45], retient particulièrement l'attention des acteurs publics français. Il s'agit donc d'un secteur d'excellence, **permettant de mobiliser et de fédérer des réseaux multiples** (opérateurs privés, société civile, principaux instruments d'aide publique au développement) au service d'objectifs reconnus prioritaires dans le cadre des OMD. C'est également un secteur privilégié pour vérifier **la cohérence** de l'action publique française avec les engagements internationaux.

Forte présence du secteur privé

La France adhère à la charte sociale de l'eau depuis 1999, et participe dans le partenariat mondial de l'eau "Global Water Partnership", GWP[46] depuis 1996. Le lancement par l'Union Européenne à Johannesburg de "l'Initiative Européenne pour l'Eau", la création par le Conseil Européen de la Facilité Internationale pour l'eau, la présentation du rapport Camdessus "Financer l'eau pour tous" lors du 3ème Forum de l'eau à Kyoto en 2003, ou encore le Plan d'Action pour l'Eau adopté lors du Sommet du G8 à Evian **fournissent un cadre dense de convergence des engagements internationaux**. La France participe à cette initiative européenne, **en tant que pilote pour la composante relative à la gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE) en Afrique**, dont l'objectif est la mise en place de plans de gestion intégrée de la ressource en eau dans tous les pays africains d'ici fin 2005.[47]

Rôle pilote de la France dans la gestion intégrée de la ressource eau en Afrique

L'engagement de doubler l'aide française vers l'Afrique (180 millions d'euros par an supplémentaires) dans ce secteur à partir de 2009 a été évoqué. La France fonde sa politique internationale de l'eau sur trois volets :

- l'efficacité (économie : bonne gestion) ;
- l'équité (social : accès à tous) ;
- la durabilité (environnement: patrimoine commun).

Il s'agit également d'un **thème transversal par rapport à différents OMD** 7, 5, 3, 1, où l'intégration entre les piliers économique, social et environnemental est évidente.

En vertu de la récente loi Oudin (9 février 2005), les communes et les établissements publics français de coopération intercommunale et les agences de l'eau, s**ont autorisés à conduire des actions de coopération internationale financées sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement.**

45) Trois des plus importantes entreprises de fourniture de services d'eau au niveau mondial sont des multinationales d'origine française (Veolia, Suez et SAUR).
46) Le GWP est ainsi la seule instance de concertation internationale qui regroupe tous les acteurs de l'eau et tous les secteurs de l'eau.
47) Source : MAE.

90 % de l'APD française consacrée à l'eau est destinée aux pays ZSP et l'aide financière de la France en général au secteur est estimée, selon le MAE, à 268 millions d'euros par an sous forme d'aide bilatérale, et 100 millions par an sous forme d'aide multilatérale (moyenne 2001-2003).

Dans un autre domaine, la gestion conjointe des ressources en eau à l'échelle des grands bassins versants (partenariat pour le bassin du Niger) s'inscrit dans des problématiques plus globales, liées à la lutte contre la pauvreté, à la conservation de la biodiversité, à l'aménagement du territoire, et de fait au renforcement de la gouvernance.

L'énergie

L'énergie ne fait pas l'objet d'un document spécifique de stratégie, néanmoins l'action de la France dans ce domaine **doit être considérée comme importante**, notamment en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, domaines dans lesquels est impliquée l'ADEME. Différents projets ont été ainsi conduits avec le soutien du FFEM en Chine, ou encore au Maroc.

Une action importante de la France et une forte implication du secteur privé

Les aspects énergétiques en milieu rural sont également abordés par la stratégie environnement en particulier à travers une meilleure gestion et une utilisation du bois d'énergie (également dans le cadre de la lutte contre la désertification), et dans le cadre de projets forestiers où est envisagée la promotion de la cogénération aux stades de transformation.

"Le secteur privé français participe indirectement mais fortement dansl'élaboration de la politique d'intervention et de la coopération internationale française dans le domaine énergétique. Une entreprise comme TotalFinalElf, 4ème groupe pétrolier et gazier dans le monde, a sa place dans cette démarche, vue sa part du marché (130 pays) à travers ses activités pétrolières, gazières et minières (Nigeria, Angola, Gabon, Algérie, Maroc, Tunisie, Golfe du Mexique, Venezuela, Iran…).

Le Groupe a une part de responsabilité pour une meilleure maîtrise énergétique en mettant en place de nouveaux procédés d'expérimentation rentrant dans le cadre du développement durable : en 2002 la direction Développement durable et Environnement est née , depuis c'est le principal acteur français en matière de biocarburants. Parce que 60 % de sa production d'hydrocarbures provient de pays non membres de l'OCDE que Total doit permettre à ces clients dans ces offres, d'améliorer leurs performances énergétiques en privilégiant des ressources à faible émissions tout en favorisant la place stratégique qu'occupe la France dans le monde. Le Groupe essaye de faire des progrès, il a atteint avec un an d'avance les objectifs de réduction de ses émissions des (GES) fixés pour 2005".

L'agriculture et le développement rural

Dans le cadre du développement durable, les actions orientées vers l'agriculture relèvent essentiellement soit du domaine plus général et élargi de la gouvernance (appui aux organisations de producteurs), soit du domaine de l'environnement (gestion des ressources naturelles, agro-écologie, etc..). Le CEMAGREF, surtout orienté vers les pays d'Europe et le pourtour méditerranéen, intervient dans différents domaines, et en particulier dans le domaine de l'eau et de l'irrigation.

Il reste que l'approche de développement durable développée en France **est profondément marquée par l'empreinte des évolutions et des ruptures** qui ont caractérisé les 40 dernières années dans les pays du Sud, et qui pourraient se résumer très brièvement comme suit :

La coopération dans le domaine agricole : des héritages post-coloniaux au développement durable

1965 – 1985 : Période post-coloniale

Époque post-coloniale, partenariat dominant avec une APD française développement **rural concentrée sur les pays du champ**, et gérée par le Ministère de la coopération, le reste du monde relevant du MAE. Le développement rural est orchestré par le montage d'administrations et de directions générales ou nationales **fortement appuyées par les assistants techniques français** chargés du renforcement des capacités des cadres nationaux.

Les objectifs sont avant tout **productivistes**, centrés sur des filières de culture monétarisées et sécurisées dans leur prix et garantie d'achat (cacao, arachide, coton, café), assistées par un encadrement intensif sur le terrain dans le cadre de sociétés de développement. Une stratégie analogue se met en place pour les grandes infrastructures hydrauliques calquées sur le modèle français des sociétés de développement régional (Bas Rhône Languedoc – SAED par exemple).

La coopération **est essentiellement bilatérale** par dons et prêts de la Caisse Centrale, avec des budgets importants. Des organismes de recherche et des sociétés de conseil françaises viennent en appui.

Cette période est caractérisée par une organisation territoriale ou les représentants de l'administration **jouent l'essentiel de la décision** en partenariat avec les partis uniques présents dans la plupart des pays, avec une influence forte des idéaux socialistes dans l'émergence des états nationaux.

On relève une première alerte avec les sécheresses de 1977 et avec la crise des prix du café et du cacao.

Bilan en matière de développement durable :

- Économie : aspect dominant
- Social : émergence d'États nation gommant les particularismes ethnoculturels avec des risques d'explosion, compte tenu des frontières artificielles coloniales. Implication limitée des sociétés traditionnelles, marginalisée dans la conception des projets et le développement, dialogue essentiellement avec l'État propriétaire de toutes les ressources naturelles.

- Environnement : connaissance centrée sur celle des ressources exploitables et la domestication de la nature. Biodiversité non prise en considération, si ce n'est en fonction de l'identification d'espèces nouvelles à domestiquer. Foresterie limitée à la conservation des forêts classées et des réserves de faune sur le modèle de la forêt domaniale. Zones humides: à drainer et à mettre en valeur.
- Transversalité: abordée en partie dans la conception et la planification de projets de développement intégré, mais se heurtant au cloisonnement des responsabilités sur le terrain.
- Gouvernance : hiérarchie de l'autorité et encadrement des populations, sensibilisation aux objectifs de production.

1985 – 2000 : Vers la globalisation émergente

Vers la globalisation émergente sous toutes ses formes, pression accrue sur les ressources naturelles. Poursuite d'une croissance démographique forte, de l'urbanisation, et des relations alternes ville-campagne.

Réduction progressive de l'aide bilatérale française, montée en puissance du FED (Commisison Européenne), et des opérations multibailleurs souvent coordonnées par la Banque Mondiale au travers de projets "**modèle unique**" tentant de réinsérer les personnels du développement rural déflatés par l'ajustement structurel dans de nouvelles structures parallèles aux administrations existantes.

Ouverture croissante de la coopération française hors champ, notamment avec le développement de pôles de recherche dans les pays émergents

Nouvelle croissance de l'APD, y compris française, **dans un contexte d'urgence** : appui aux populations déplacées, appui militaire au maintien de l'ordre, relais santé et éducation répondant aux impacts de l'ajustement structurel, **le tout favorisé par le manque de visibilité prospective induit par la déstabilisation interne de nombreux États**, et l'impossibilité de planifier sur le long terme.

Résistance de la France au démantèlement des agro-filières promu par la Banque mondiale; les filières et leurs outils étant critiquables sur de nombreux aspects, **mais conservant un rôle stabilisateur pour le développement rural non négligeable.**

Perspectives réelles de gestion locale des petits massifs forestiers.

Prise de conscience de la globalisation, **Conférence de Rio et émergence de l'OMC.**

Bilan en matière de développement durable :

- Économique : maintien d'une monnaie soutenue avec un minimum de discipline (FCFA), **dévaluation sans impact compétitif en l'absence de capacités de réponse des outils de production performants**, mais porteuse de stress dans des pays comme Madagascar. Pertes globales de revenus et d'opportunités d'accès à la monétarisation pour les petits producteurs, avec le démantèlement des filières, et le retour à un **système autocentré sans capacité d'investissement.**

- Social : développement local et gestion des ressources naturelles, gestion de terroir, démarche participative, approches centrées village. Appui à la décentralisation, spécificité française et laboratoire dans ce domaine, mais impact limité faute de recettes fiscales et de transferts significatifs des états, même pour ceux disposant de ressources issues de rentes minières (Gabon, Guinée, etc..). **Émergence des questions foncières** en vue de la sécurisation des exploitants sur le moyen et long terme.
- Environnement : mise en place des aires protégées, projets de conservation, **émergence d'une mouvance environnementale spécifique en voie de sectorialisation**, grands programmes nationaux prioritaires (Madagascar). Émergence des perspectives liées aux puits de carbone. Lutte pour la protection des droits liés à la biodiversité face à l'OMC, législations environnementales, conditionnalités des financements, études d'impacts.
- Transversalité : amélioration au travers des démarches participatives plus ou moins ritualisées, débats intersectoriels nationaux (mise en place des PNAE).
- Gouvernance : problèmes de la place et du comportement de l'administration peu résolus. Difficultés des transferts de gestion aux collectivités locales

Période 2000 – 2005 : Vers le développement durable ?

Globalisation des échanges. Différenciation du "tiers monde", avec d'une part les pays émergents devenant des acteurs puissants dans le domaine de l'agrobusiness, et un vrai tiers monde de populations non exportatrices, et **à peine autosuffisantes. Émergence d'une démarche qualité au niveau des agricultures familiales** pouvant accéder à certains marchés dans les PRI.

Lutte contre la pauvreté, accélération **de l'aide d'urgence et de la vision court terme**, renouveau toutefois des approches et démarches d'aménagement du territoire, avec le NEPAD notamment.

Marginalisation des économies africaines malgré quelques "embellies" localisées. Exploitation des ressources naturelles encore le plus souvent minière, liée à la demande croissante asiatique.

Installation des instances environnementales internationales non gouvernementales à la représentativité mal définie, dans une position centrale, interlocuteurs directs des bailleurs et des États. Extension de "l'entrée" conservation au secteur du développement rural. Espoir durable avec les perspectives (toujours non significatives dans les faits autrement que pour l'autoconsommation importante) de la valorisation de la biodiversité et des ressources non ligneuses, et les possibilités du MDP.

Atténuation, dans des périmètres encore limités, des impacts de l'extraction forestière. **Émergence des solutions de certification permettant peut-être de pérenniser le marché, sinon la ressource.**

Poursuite des efforts expérimentaux pour viabiliser les différentes alternatives d'agriculture durable, révolution doublement verte.

Bilan en matière de développement durable :

- Économique : omniprésent, avec **une différenciation croissante** des économies rurales dans les PRI, et même création de ministères différents (au Brésil) entre "l'agrobusiness" et l'agriculture familiale. Émergence des partenariats publics privés dans les secteurs marchands eau et énergie.
- Social : généralisation du contexte d'urgence et la lutte contre la pauvreté, généralisation des OMD, approches sectorielles et effort de rattrapage quantitatif dans les secteurs sociaux.
- Environnement : évolution vers **la dimension territoriale de la conservation** avec des approches renouvelées (corridors, Parcs Naturels Régionaux, etc..). Interrogations quant aux modèles et échecs connus dans les 10 dernières années. Généralisation du concept englobant de gestion durable des ressources naturelles.
- Transversalité : amélioration des débats intersectoriels nationaux dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Amélioration de la qualité relationnelle de l'APD, et du dialogue état/société civile/ secteur privé.
- Gouvernance : montée en puissance de la société civile, amélioration de la redevabilité de l'état, partenariats, constats de la faible efficacité des AME.

Des convergences entre l'action de la France et le NEPAD

Les infrastructures

Les infrastructures restent un secteur important de l'action française. La France justifie ce choix par le fait qu'il s'agit d'un secteur principal pour le NEPAD, et qu'elle considère avoir des atouts importants dans ce domaine (MAE, AFD, coopération décentralisée et grands groupes industriels). Depuis 2003, l'APD française dans ce secteur aurait atteint les 210 millions d'euros, et elle est appelée à augmenter (infrastructures urbaines et assainissement des villes et intégration régionale).

Pour les responsables français de l'APD, ce secteur a un double impact : social (réduire la pauvreté OMD n° 1 et 8 et les inégalités) et économique (les coûts des services et faciliter le travail des investisseurs, le développement des zones défavorisées, augmenter les échanges économiques sur le plan régional et international). L'apport bilatéral de la France dans le secteur est de 108 millions d'euros comparé à la Banque Mondiale (215 M €), la BAD (500 M€), le FED (524 M€).

L'aide française envisage de se concentrer sur les services publics marchands (eau, énergie, transports, communications), avec une stratégie consistant à **maximiser l'effet levier des fonds de l'APD** en vue de favoriser l'investissement privé dans le secteur.

Les orientations de la France visent ici (i) les réformes institutionnelles (en étroite collaboration avec les bailleurs multilatéraux), (ii) le renforcement des mécanismes de régulation, en vue d'aller à la rencontre des préoccupations des investisseurs privés qu'il s'agit de sécuriser, (iii) **l'ingénierie financière** en vue **de proposer et tester des montages innovants en multi-partenariats** (État, secteur public, société civile).

Le financement des programmes d'investissement n'est pas prioritaire, et peut intervenir pour consolider des acquis déjà réels au plan institutionnel. La voirie urbaine, l'assainissement et l'eau constituent des secteurs pilotes **permettant de mobiliser des avantages comparatifs français** tant en matière de ressources techniques d'expérience que de partenariat public/privé. Ces secteurs répondent par ailleurs directement aux OMD 7,1 et 8.

Ces différents aspects relèvent d'une démarche générale de promotion de l'aménagement du territoire, en écho aux grandes priorités du NEPAD, et s'inscrivent dans le cadre plus large de l'amélioration de la gouvernance démocratique.

Décentralisation et développement local

Une approche privilégiant les acteurs publics

Plus que les autres acteurs de l'APD, la France a une approche institutionnelle du développement local et de la décentralisation[48]. Elle privilégie la mise en place des réformes institutionnelles nécessaires. Dans beaucoup de pays, elle contribue au soutien des collectivités, le plus souvent totalement démunies face à leurs nouvelles responsabilités.

Mais une approche confrontée aux réalités de la décentralisation en Afrique

L'expérience française du développement local et de la décentralisation[49] pousse la France à renforcer en priorité les capacités des acteurs publics que sont les collectivités (et les services de l'État chargés de les appuyer). Quand d'autres approches (anglo-saxonnes notamment) préféreront soutenir en priorité les acteurs de la Société Civile. Ce soutien prend des formes multiples: beaucoup d'assistants techniques français apportent un appui aux administrations et institutions en charge de la mise en place de la décentralisation (Ministères, Associations nationales d'élus…). **La majorité des nouveaux projets d'infrastructures s'appuie désormais sur une maîtrise d'ouvrage communale.** Le partenariat avec des collectivités françaises (coopération décentralisée) tient une place non négligeable dans l'image de la France à l'international.

Cette tendance de la France à s'appuyer de plus en plus sur les jeunes collectivités locales pour porter les actions de développement rencontre un certain nombre de difficultés :

- **les très faibles capacités techniques et financières des collectivités concernées**
- **la très difficile déconcentration sectorielle** des services de l'État pour accompagner le processus de décentralisation
- **l'ambiguïté des projets** (y compris financés par la France), à la fois positionnés dans le renforcement des capacités et la réalisation d'équipements. La poursuite de ces deux objectifs dans le cadre des mêmes projets d'appui s'avère souvent contradictoire.

48) Chez les anglo-saxons ou même en coopération multilatérale, la décentralisation a une définition plus large que la mise en place de nouvelles institutions comme les Collectivités. La décentralisation va de la déconcentration à la privatisation…
49) Voir Chronologie de l'approche territoriale en France ci-avant.

Enfin, il faut aussi relever l'intérêt de la coopération française **pour une relance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique.** La tendance actuelle au soutien au développement local et de la décentralisation se traduit par une certaine dispersion, et un manque de cohérence des interventions. Il manque une réflexion à moyen ou long terme sur les besoins et les objectifs de développement à atteindre.

L'effort actuel mené au travers de quelques projets FSP pour donner une nouvelle perception de l'Aménagement du Territoire (moins directive), et encourager l'ensemble des acteurs du développement (à commencer par les collectivités locales) à inscrire leurs actions dans le cadre de schémas d'aménagement du territoire élaborés conjointement, semble susceptible d'aller dans le sens d'un développement durable: un développement plus cohérent, plus pertinent, plus pérenne…

Il faut souligner l'intérêt de ces approches territoriales dans les actions de la France, car elles paraissent pouvoir constituer **un avantage comparatif allant dans le sens d'un développement durable: intégré et pérenne.** Une analyse exhaustive des projets montrerait cependant que cette dimension est loin d'être généralisée.

La coopération Culturelle Française

Une faible intégration des logiques culturelles par les professionnels du développement

La coopération culturelle française semble traversée par plusieurs lignes de fracture. Deux d'entre elles apparaissent significatives.

Entre coopération et action culturelle : un héritage à assumer.

L'action culturelle du ministère des Affaires étrangères est héritière d'une double tradition, la première liée aux milieux de la coopération, la seconde découlant plus directement de la dimension diplomatique de son action.

Bien que le rapprochement des ministères de la Coopération et des Affaires étrangères, en 1999, se soit traduit par une rencontre progressive de ces approches, la persistance d'une différence sensible entre les deux, traduit la faible intégration des logiques culturelles par les professionnels du développement et, à l'inverse, d'une logique plus intégrée des personnels du réseau culturel extérieur français.

Le concept de diversité culturelle, parce qu'il est situé au croisement des questions liées à la culture et au développement, pourrait constituer un axe de convergence de ces deux traditions. L'affirmation de cet objectif repose sur un fort recentrage des actions. En effet, une mise en avant excessive de la diversité culturelle pourrait apparaître défensive des intérêts uniques linguistiques et culturels de la France. A l'inverse, une approche trop "artistico" centrée pourrait occulter les articulations nouvelles à trouver entre les dimensions économiques, environnementales (les cultures locales, les spécificités cultuelles, …) et sociales.

L'action culturelle fortement structurée par l'entrée linguistique

Entre enseignement du français et action culturelle : un déséquilibre fonctionnel

Le réseau des établissements de coopération culturelle est un élément fort du dispositif de coopération culturelle français. Il doit certainement le rester. Cependant, il est assez souvent vérifié sur le terrain que ces établissements **rencontrent des difficultés à concilier leurs deux missions d'enseignement et d'action artistique.**

L'action culturelle française **reste fortement structurée par l'entrée linguistique** (l'enseignement, le rayonnement du français et des productions artistiques), et la mission d'enseignement représente encore souvent la part d'activité principale. L'objectif de coopération peut apparaître alors dilué ou pondéré, **l'intégration des logiques de développement durable devenant donc secondaire.**

Cette **difficulté d'identification des missions** est certainement accentuée par les nécessités économiques. L'économie du réseau repose pour une part non négligeable sur ses activités d'enseignement. Les professionnels de ce secteur étant souvent plus nombreux, l'action culturelle est conduite par des équipes plus réduites.

Ces déséquilibres, accentués par la **rotation importante et rapide des décideurs**, expliquent pour partie la difficulté des établissements à intégrer les logiques d'actions de développement intégré, et à bâtir des programmes structurés et à long terme.

Necessité d'un cadre global garantissement une politique mieux coordonnée et plus prospective

Si ce réseau doit poursuivre et peut-être accélérer l'intégration de ces missions de coopération, il est important de rappeler ses réussites et son caractère indispensable. Les établissements français de coopération culturelle sont, dans nombre de situations, les seuls lieux d'apprentissage, d'expression, et de professionnalisation des pratiques artistiques et culturelles. **Ils constituent dans certains contextes des promoteurs de la médiation culturelle et de la reconnaissance du pluralisme.**

Pour une approche globale et intégrée

Face à la mutation des interactions entre les domaines d'actions et la transformation des contextes locaux et mondiaux, la coopération culturelle française cherche :

- d'une part, à s'harmoniser avec l'ensemble des actions de coopération conduites par la France,
- d'autre part, à renforcer la cohérence interne de ses différents axes.

Cette double approche doit conduire à affirmer **la volonté structurante** des actions conduites. Ainsi l'intégration des projets dans un cadre plus global, à long terme, offrirait les garanties d'une politique mieux coordonnée, **plus prospective**, si elle sait se donner les moyens d'une évaluation de ses résultats.

L'action culturelle française doit également mieux s'articuler avec celles des acteurs locaux et des autres bailleurs de fonds de la coopération multilatérale (et peut-être plus particulièrement des autres acteurs européens, États membres et Union européenne). Il est à rappeler que la France est un large contributeur de certains de ces fonds multilatéraux. **L'articulation des politiques publiques**, la rationalisation des stratégies, la transparence des approches, sont des étapes importantes vers la mise en œuvre d'une gouvernance moderne.

Cette vision plus collective et concertée devrait également se concrétiser par une évolution de l'organisation régionale et des priorités sectorielles. Une lecture des enjeux "culturello-économiques" conduirait en effet :

- à une identification plus précise des acteurs ;
- à une meilleure gestion partenariale des politiques ;
- à une meilleure prise en compte des circuits et des flux culturels sur les territoires concernés ;
- à l'harmonisation des zones de priorité des différents bailleurs de fonds, de leur conception et des objectifs qui y sont assignés ;
- à des priorités sectorielles mieux adaptées aux besoins et demandes (cf. chapitre sur les industries culturelles).

En matière de diversité culturelle, la France a entrepris de promouvoir l'adoption par l'UNESCO en 2005 de la Convention sur la Diversité Culturelle. La **qualité relationnelle** de l'approche française, qui a su fédérer l'intérêt suscité chez de nombreux pays du Sud qui appuient cette initiative, **a permis de montrer une capacité réelle à relayer le discours politique par des actions concrètes contribuant à la gouvernance mondiale.** La définition, nécessairement limitative dans le cadre de la convention, des **biens et services culturels** concernés entraîne toutefois le risque de développer une lecture assez restrictive de la diversité culturelle.

La Gouvernance démocratique

Une démarche transversale impliquant une participation active de la société civile

Il ne s'agit plus ici d'une démarche sectorielle, mais au contraire transversale, qui s'exprime à travers l'effort de réflexion conduit à partir de 2002 autour du concept de gouvernance démocratique. Celui-ci aboutit à **un document d'orientation** publié en 2003. L'élargissement du concept de gouvernance consécutif à cet exercice **place celle-ci au centre de la réflexion sur le développement durable,** en ce qu'elle est à la fois **multi-échelles, et multi-secteurs.**

Le décloisonnement des politiques publiques, complété par une attention accrue à la participation de la société civile, constitue des évolutions nécessaires à la mise en œuvre du développement durable. Les orientations retenues concernent :

- Création d'une structure gouvernance ;
- Renforcement et qualification des ressources humaines ;
- Capitalisation et conceptualisation des expériences ;
- Renforcement de la prise en compte des caractéristiques socioculturelles des pays récipiendaires ;
- Renforcement de la capacité à produire et gérer une information actualisée et pertinente ;
- Renforcement d'une approche transversale de la coopération mettant en synergies les politiques sectorielles ;
- Renforcement de la démocratie locale et de l'aménagement du territoire ;

- Développement des infrastructures humaines, réseaux scientifiques, institutionnels, coopération décentralisée.

Autres ministères et institutions

Une implication forte des ministères techniques dans l'action internationale de la France

La réforme du dispositif de coopération ne touche pas directement les autres intervenants de l'action internationale de la France, et particulièrement les autres ministères techniques.

La plupart des ministères disposent en effet **de services spécifiquement chargés des actions internationales.** Parmi ceux-ci, il convient de citer le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation. Le ministère de l'Écologie et du Développement durable, **chargé du suivi de la SNDD**, collabore activement dans ce cadre avec le Ghana, ou encore l'Ile Maurice dans la mise en place et le suivi de stratégies nationales de développement durable. Il est membre du FFEM, et à ce titre propose et suit différentes actions financées par ce fonds. **Il collabore également au réseau mondial des correspondants environnement** géré par le MAE. Il est enfin en charge avec le MAE du suivi des AME.

Les ministères de l'Agriculture et de l'Équipement déploient également des activités à l'international, notamment en matière de coopération institutionnelle et d'expertise. Le ministère de l'Équipement contribue également à l'évaluation des actions financées par la RPE du MINEFI.

Parmi les autres ministères, trois ont un poids croissant en matière d'actions à l'international, il s'agit du **ministère de la Recherche, de la Culture et de l'Intérieur.** Le ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche intervient essentiellement au travers des subventions des grandes institutions de recherche françaises, essentiellement CIRAD, IRD et INRA.

L'axe structurant des actions du CIRAD est le développement durable. L'institution regroupe 1800 personnes, dont 37 % sont expatriés. Le CIRAD contribue donc fortement à la présence française à l'étranger. Son budget en 2004 s'élevait à 178 M€, dont un tiers proviennent de ressources contractuelles, et 2/3 du budget. Le CIRAD intervient en appui aux actions de développement dans une démarche de recherche finalisée axée sur la mise en œuvre de partenariats et de pôles de compétence dans les pays du Sud.

L'IRD compte 83 unités dont 44 unités de recherche. Ses effectifs budgétaires étaient de 1653 postes en 2003, dont 45% sont à l'étranger. Son budget en 2003 était de 192,4M€. L'IRD remplit trois missions fondamentales : la formation, l'expertise et la formation.

Une expertise scientifique présente à l'international

Autres institutions

La nécessité de mobiliser l'expertise scientifique au service de la négociation internationale comme celle de mieux capitaliser les démarches en matière de développement durable a conduit à la mise en place de différentes institutions.

L'IDDRI, créé en 2001 sous la forme d'un groupement d'intérêt scientifique, et aujourd'hui association Loi de 1901, constitue une interface prospective entre le monde de la recherche, qu'il contribue à dynamiser, et les cercles de décision qu'il contribue à informer, notamment en matière d'anticipation et d'appui à l'élaboration de scénarios. Cet institut a également pour rôle d'appuyer la préparation intellectuelle des négociations internationales.

Un autre groupement d'intérêt scientifique plus spécialisé est l'IFB, créé en 2000 dans le but de coordonner, animer et faire connaître les recherches conduites sur la biodiversité.

L'ADEME, est une agence de taille importante (300 M€ de budget, 850 personnes), mais dont seulement 4 M€ et 25 personnes travaillent sur les problématiques internationales. La tutelle est assurée par 3 ministères : industrie (20% du budget), MEDD (75% du budget) et la recherche (5% du budget).

L'évolution de l'action internationale de l'ADEME s**'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre des engagements pris, au plan européen et mondial**, pour la lutte contre les changements climatiques et en faveur du développement durable. Elle entend privilégier des initiatives reproductibles ayant vocation de référence, et elle vise à mettre en place des partenariats et à créer des réseaux dans des pays cibles.

Au niveau communautaire ; l'ADEME a contribué à la préparation de nouvelles réglementations et programmes européens tels que "Énergie intelligente-Europe" EIE. L'ADEME assure un rôle de Point de Contact National (PCN) dans la mise en œuvre du 6^{e} programme cadre de recherche et de développement (PCRD) visant à favoriser la construction d'un véritable espace européen de la recherche et de l'innovation. Elle est très impliquée au sein du réseau européen d'agences de maîtrise de l'énergie.

Dans les pays tiers (hors Europe), les priorités consistent **à favoriser l'accès à de nouvelles formes d'énergie adaptées dans les zones rurales isolées**, et à inciter à une meilleure gestion de l'énergie et de l'environnement en milieu urbain.

L'expérience acquise par l'agence sur ces thématiques dans les PED **lui permet d'apporter un appui significatif à la représentation pour le suivi des accords et des conventions concernant le changement climatique et le développement durable.** Il en est de même pour les négociations ou les initiatives régionales comme le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), ou encore l'initiative italienne pour la promotion des énergies renouvelables dans le bassin méditerranéen. L'agence a d'ailleurs signé des accords bilatéraux avec plusieurs homologues méditerranéen (Algérie – APRUE, Tunisie-ANER…) pour la promotion de programmes d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

Les actions conduites par l'ADEME se font quasi systématiquement avec des partenaires comme le PNUD, la Fondation Énergies pour le Monde, l'Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie… Parmi les actions jugées les plus structurantes, on peut signaler celles sur **l'électrification rurale décentralisée en Afrique, et celle sur l'environnement urbain (Amélioration de l'efficacité énergétique dans le bâtiment en Chine avec financement FFEM)**, ou encore la réduction de la pollution atmosphérique et développement des transports publics à Ho-Chi-Minh-Ville au Viet-Nam).

A noter que les délégations régionales de l'ADEME **interviennent régulièrement en appui à des coopérations décentralisées**, sur les thématiques de l'environnement urbain (Inde), des transports publics (Viet-Nam), de la maîtrise de l'énergie (Mauritanie, Roumanie) ou de la gestion des déchets (Inde, Pologne).

Enfin, **l'ADEME apporte un soutien à l'export pour des éco-entreprises françaises.** Un Plan Export des Éco-entreprises (PEXE) a été officiellement lancé en octobre 2003 à l'initiative du Club ADEME International constitué de 70 entreprises. Le PEXE a pour objectif une meilleure utilisation du dispositif français de soutien à l'export. Il est conçu pour favoriser le positionnement des PMI-PME sur les marchés cibles du commerce extérieur, tout en assurant l'interface entre les pôles de compétences en régions (Nord Pas de Calais, Rhône-Alpes…) et les initiatives de la Commission Européenne pour la diffusion des Éco-technologies.

L'énergie et les OMD

L'énergie ne figure pas explicitement dans les OMD. Jusqu'à un passé récent, l'APD ne s'intéressait pas aux questions énergétiques jugées du ressort du secteur privé. Désormais, il existe une prise de conscience que l'atteinte des OMD implique une politique énergétique "remettre l'énergie au service du développement". Après avoir seulement considéré pendant longtemps la question de l'offre, on s'intéresse aujourd'hui à la réponse à la demande énergétique en terme de services énergétiques. Cela a conduit à la notion d'efficacité énergétique au centre de plusieurs projets APD.

Quelques initiatives pilotes

Un consensus difficile

Les **Biens publics mondiaux** : la mise en place d'un groupe de travail franco-suédois (sur la base d'un accord) sur ce thème a marqué le début d'une importante réflexion sur les biens publics mondiaux. Ce groupe de travail devrait prochainement être rejoint par l'Allemagne et l'Autriche. La mission a pu participer à la réunion du 19 avril du groupe de travail. Les approches proposées, par leur caractère global, présentent un intérêt certain, s'il s'agit de rénover les bases d'une gouvernance mondiale, et de conforter le principe de la **subsidiarité** de cette gouvernance par rapport à des questions globales qui doivent être traitées au niveau mondial. Cette démarche rencontre cependant une certaine opposition, notamment de la part de certaines ONG, qui y voient le risque d'une approche surtout économique de questions globales devant aussi être envisagées au plan éthique.

Le projet de taxation internationale : l'idée n'est pas nouvelle, et est souvent mieux connue sous le nom de taxe Tobin. Envisagée au départ pour réduire le caractère incitatif de la spéculation financière, une telle taxe serait aujourd'hui employée pour pallier le déficit de moyens en vue de la mise en œuvre des OMD. Les nouvelles orientations étudiées par le groupe de travail mis en place en novembre 2003 ne visent pas exclusivement la taxation des transactions financières, mais envisagent aussi d'autres sources de financement (taxes sur les transports internationaux, sur les ventes d'armes), avec l'objectif d'établir une source de financement des OMD pérenne et stabilisée. L'hostilité des États-Unis à la mise en place d'un tel instrument, encore démontrée lors des réunions d'octobre 2004 à New York et de novembre 2004 à Washington, ne permet pas d'espérer voir déboucher cette option dans un avenir prévisible.

La facilité de Financement Internationale : Il s'agit d'une initiative britannique au départ et appuyée par la France consistant en l'émission d'emprunts obligataires, dont le remboursement serait garanti par l'engagement d'augmentation de l'APD. Si la formule, qui doit être testée à travers un projet pilote pour un fonds de vaccination, semble pragmatique, des oppositions existent notamment de la part des USA, du Japon et de l'Allemagne, qui mettent en avant l**a faible capacité d'absorption des PED** ; alors que d'autres pays de l'Europe du Nord n'y voient qu'une solution de court terme.

La France est encore fortement impliquée **dans le suivi de Forums de haut niveau**, tel le Forum sur l'efficacité de l'aide, (le dernier s'étant tenu à Paris en février-mars 2005).

2.3. L'Aide publique au développement

2.3.1. L'Aide Publique au développement dans le contexte international

Un dispositif complexe et hétérogène

L'APD dans le contexte international est canalisée à travers un dispositif **complexe** et hétérogène de guichets et fonds bilatéraux et multilatéraux mis en œuvre par les États du Nord et du Sud, ainsi que par les instances multilatérales. La coordination de cet ensemble s'opère surtout **en fonction des grands thèmes de solidarité plus ou moins fédérateurs** privilégiés dans les enceintes internationales, mais aussi et particulièrement en fonction de la culture, de l'histoire, des objectifs et des sensibilités de chaque bailleur.

De fait, la plupart des initiatives de coordination et d'harmonisation sont avant tout "ad hoc", non systématiques, et en tous cas non contraignantes, l'APD des États étant aussi un instrument d'influence. **La renégociation au cas par cas** (espaces géographiques ou domaines thématiques), entre les différents acteurs, de la complémentarité des aides **s'avère dispendieuse en temps et en moyens.** Le caractère également **très conjoncturel des flux d'aide se traduit par l'instabilité des trajectoires de coopération,** et **la difficulté à appuyer le déroulement de processus** de développement, souvent affectés par les évolutions de la conjoncture économique mondiale. Cette instabilité constitue également un handicap à la programmation pour

les pays récipiendaires, **amenés à devoir organiser leurs priorités en fonction des moyens accessibles, plutôt qu'en fonction d'une logique de développement cohérente.**

Selon le CAD/OCDE (2004), au niveau mondial, l'APD atteint 68,5 Mds$[50] en 2003, et a repris sa croissance depuis 2001. L'atteinte des OMD nécessiterait pratiquement un doublement du volume d'APD, perspective ambitieuse, mais qui représente moins d'un mois de la croissance moyenne mondiale annuelle. Cette nouvelle augmentation de l'APD doit toutefois être pondérée par les observations suivantes :

- En 2002, l'augmentation de l'APD mondiale de **6 Mds de $ incluait en fait 3 Mds $ d'annulation de dette**, et 1Md$ d'accroissement dirigé vers le Pakistan et l'Afghanistan.
- En 2003, 80% de l'accroissement de 10Mds$ **s'explique par la baisse du cours du dollar**, et donc l'augmentation proportionnelle de la contribution des États non américains.

Le principe de concentration des aides bilatérales s'exprime essentiellement à travers un ciblage géographique de l'aide, accessoirement thématique, **considérant que les aspects les moins prioritaires sont de toutes façons pris en charge par les instances multilatérales.**

Les orientations actuelles (i) vers le déliement de l'aide; (ii) vers une harmonisation des pratiques des donateurs devraient aller à la rencontre des évolutions attendues dans les PED vers une meilleure gouvernance, et une amélioration de la capacité de gestion publique, en particulier en matière de programmation.

Le consensus de Monterrey a marqué une étape importante avec des perspectives d'accroissement de l'aide aux PED, qui s'engagent à améliorer leur gouvernance politique et économique en vue d'accroître l'efficacité de l'aide.

2.3.2. L'Aide Publique française au développement

L'accroissement de l'APD française

Une APD croissante
Des coûts administratifs de gestion en diminution

La France a pris l'engagement de porter en 2007 à 0,5% de son RNB avec l'objectif d'atteindre 0,7% en 2012. Concernant les PMA, l'APD française représentait 0,077% du RNB en 2002, l'objectif étant d'atteindre 0,15%.

L'APD française a d'abord connu une diminution importante à la fin des années 1990, puisqu'on a constaté (hors TOM) une chute de 5,09 Mds€ en 1996 à 4,5 Mds€ en 2000, avec un ratio APD/RNB (hors TOM) passant de 0,42 % à 0,32 %. Cette forte diminution a été suivie d'un accroissement important entre 2000 et 2004, puisque le total de l'APD française est passé à 6,77Mds€ (0,38 % du RNB en 2002, 0,42 % en 2004, 0,44 % en 2005, et 0,41 % en 2003), plaçant la France au premier rang des pays du G7 en termes d'effort relatif.[51]

50) Dont 61% de transferts financiers effectifs, le reste étant réparti entre coopération technique, annulations de dette et frais de gestion administratifs.
51) Des divergences dues à des modes de comptabilisation différents sont observées entre les statistiques globales produites par le CAD et celles produites à partir des données budgétaires françaises.

Évolution de l'APD totale française (en millions d'euros)

Années	2000	2001	2002	2003	200
APD Totale	4.454	4.631	5.821	6.615	6.968
% du RNB	0,31%	0,32%	0,38 %	0,421%	0,42 %

Le déploiement de cette APD est par ailleurs entré dans un cycle d'optimisation avec des coûts administratifs en constante diminution, passant de 4,6% en 2000 à 3,4% en 2004.

Une enveloppe géographique focalisée vers le contient africain

L'APD française est focalisée vers le continent africain (72% de l'aide bilatérale en 2002), en particulier vers l'Afrique subsaharienne, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE.

Les dispositions prises par le CAD ont sorti la Nouvelle Calédonie et la Polynésie Française de la liste des bénéficiaires de l'APD en 2000, avec une diminution correspondante du décompte des flux d'APD de 680M€ à 24 M€ en 2002.

La part réservée à l'Amérique latine et l'Asie est peu importante (environ 5 %), et essentiellement canalisée vers quelques pays : Brésil, Haïti, Bolivie.

L'Asie centrale et du Sud représentent une proportion encore moindre avec 2 % environ (essentiellement Vietnam, Chine Indonésie). Pour ces pays émergents, la France considère le recours à la subsidiarité des organismes multilatéraux.

Les pays de la ZSP restent cependant nombreux (55), et le processus de concentration géographique de l'APD française ne peut pas encore être considéré comme achevé et définitif. En effet, la ZSP est redéfinie régulièrement par le CICID (principe de "respiration"), et peut être étendue ou contractée.

Profil et instruments de l'APD française

Afin de clarifier cette brève présentation, **nous avons différencié l'APD bilatérale et multilatérale**, il est néanmoins important de relever que **les cofinancements sont fréquents**, et que ces différents instruments sont dans de nombreux cas complémentaires. De façon plus générale, l'APD multilatérale est considérée comme subsidiaire

Classification des États selon le CAD

Partie I

PMA: 50 pays les moins avancés : Angola, Éthiopie, Laos, Mauritanie, Yémen... ;

PFR:22 pays à faible revenu (PFR, PNB par habitant inférieur à 745 dollars en 2001) : Azerbaïdjan, Côte d'Ivoire, Indonésie, Nicaragua, Zimbabwe... ;

PRITI : 47 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PNB par habitant compris entre 746 et 2.975 dollars) : Afrique du Sud, Colombie, Bolivie, Égypte, Maroc, Philippines, Syrie... ;

PRITS : 32 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PNB par habitant compris entre 2.976 et 9.205 dollars) : Botswana, Brésil, Gabon, Liban, Oman...;

PRE : un pays à revenu élevé : le Bahrein.

Partie II

Comprend les États et territoires en transition, qui ne sont pas classés en fonction du PNB par habitant :

Les 12 pays d'Europe centrale et orientale et nouveaux États indépendants ;

23 pays et territoires en développement plus avancé : Bahamas, Chypre, Corée du Sud, Israël, Polynésie française...

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Financements dans le cadre bilatéral

Les instruments du MAE

Un instrument mieux structuré privilégiant une logique projet

La réforme de 1998 a substitué au FAC (Fonds d'Aide et Coopération) le FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire), qui constitue l'instrument de l'aide projet du MAE. Ce dernier est mieux structuré dans ses modalités de mise en œuvre (programmation pluriannuelle, dispositif de suivi), et doit être **en mesure de porter des appuis mieux ciblés** au travers d'une logique projet, et d'un renforcement des partenariats avec les sociétés civiles du Sud. Ces différents éléments vont dans le sens d'une efficacité accrue. **Le FSP est mobilisé à travers des dons exclusivement vers les pays de la ZSP.**

Il peut intervenir en cofinancement, notamment avec les agences spécialisées des Nations Unies. Dans certains secteurs, (éducation notamment), et avec un souci d'harmonisation de l'aide, le FSP a pu également être employé dans des contextes de programmes décidés dans le cadre multilatéral.

Le FSP est mobilisé à travers 3 types de projets : **mobilisateur, État, et inter-État**[52]. Son pilotage s'effectue en fonction des priorités arrêtées par le CICID, des DCP (documents cadres de partenariat établis avec les pays), et des recommandations du Conseil d'Orientation Stratégique.

52) Les projets état sont localisés dans un seul pays, les projets inter-états concernent des organisations inter-étatiques notamment régionales, les projets mobilisateurs sont destinés au financement d'initiatives pilote pouvant être capitalisées au travers de l'évolution des politiques sectorielles.

Le FSP a été fortement handicapé sur l'ensemble de la période 2000-2003 par des difficultés de décaissement inhérentes à la régulation budgétaire, et au décalage parfois accentué constaté entre les autorisations de programmes et les crédits de paiement. Ce problème a d'ailleurs affecté d'autres instruments mis en œuvre par le MAE, en particulier les cofinancements ONG gérés par la MCNG, se traduisant par des retards d'exécution, et une démobilisation compréhensible des acteurs sur le terrain.

Pour la période, les données recueillies par la mission auprès du MAE indiquent que le montant total des projets FSP s'élève à 963,561 M€ pour un total de 563 engagements. Ceux-ci incluent les fonds alloués aux OSI qui représentent sur la période 94,78M€.

	Afrique	Asie	Caraïbes	Europe
Amen Territoire Décent	20 842 756,80			
Culture	23 650 817,50	4 709 700	304 898,03	
Crédits Déconcentrés	71 570 425	5 276 939,19	6 712 041,10	
Dév. rural	33 662 554,90	990 918,61	1 463 510,57	
Dév. urbain	10 375 953,20	1 219 592,14		
Divers	28 834 240,40	1 670 000		
Eau	8 666 837,23	1 000 065,55		
Écologie	23 931 007,80	1 700 000		
Économie	4 878 368,56	1 676 939,19		381 000
Éduc/Formation	65 700 920,80	23 580 122,30	2 591 633,29	2 841 000
Francophonie	14 703 592,10	8 675 204,85	1 219 592,14	
Gouv/Appui Institutionnel	51 887 783,60	15 658 053,70	2 717 245,09	5 587 193,58
Recherche	19 609 388,20	3 000 000	1 067 150	
Santé	46 782 521,80	3 143 367,63	3 711 122,54	1 069 000
Social	22 776 379,30			
Transports	4 981 837,23			
Culture				927 238
DD		2 000 000		
Information			457 347,05	1 199 468
TOTAL	**452 855 384,42**	**74 300 903,16**	**20 244 539,81**	**12 004 900**

Montants en euros des financements FSP pour la période 2000 et 2004 par régions et secteurs d'intervention
Source : ministère des Affaires étrangères.

Sur la période 2000-2004, une part importante du FSP (9,8%) **est employée pour le financement du FSD (Fonds Social de Développement** – crédits déconcentrés), qui est mis en œuvre directement par les ambassades dans les pays de la ZSP. Cet instrument est dirigé vers la société civile, et engendre, malgré le caractère déconcentré de sa gestion, des difficultés liées en partie au caractère très souple du cycle de projet. En 2003, 546 projets **étaient encore en cours de réalisation pour un montant total de 843 M€.** Les axes prioritaires du FSD concernent essentiellement la lutte contre la pauvreté et le secteur social, sans que l'on puisse mettre en évidence des modalités plus systématiques et précises de ciblage[53].

La concentration géographique porte essentiellement sur l'Afrique sub-saharienne. Les conclusions de l'évaluation conduite en 2002 montrent que cet instrument reste globalement peu coordonné avec d'autres initiatives dans les enceintes nationales, et que les critères de décision de financement restent assez diversifiés.

53) MAE/DGCID – Bureau de l'évaluation – 2003.- Fonds Social de Développement – évaluation du dispositif de crédits déconcentrés (1996-2001) – EVALUA.

Maghreb/ Moyen-Orient	Océan Indien	Pacifique	ZSP	TOTAL
6 174 490,17			1 901 122,54	28 918 369,51
	500 000		24 600 819,7	53 766 235,23
5 810 000	4 877 756,39	533 571,56		94 780 733
4 412 000	4 055 612,72	568 000	4 110 918,61	49 263 515,41
	763 037,82			12 358 583,16
2 500 000	1 833 572		9 240 306,82	44 078 119,22
3 000 000			6 275 673,71	18 942 576,49
	800 000		8 519 592,14	34 950 599,94
	610 000		16 364 286,2	23 910 593,95
20 080 408	4 281 143,12	311 000	20 3 052	139 954 279,51
9 500 000	853 714,49		442 102,15	35 394 205,73
4 748 980,34	1 667 143,12		106 062 429	188 328 828,43
6 863 439,22	610 000		12 153 878,40	43 303 855,82
3 950 000,16	4 243 347,05		33 953 878,4	96 853 237,58
4 606 735	1 523 143,12		9 591 425,37	38 497 6882,79
	1 200 000			6 181 837,23
6 764 700			11 440 000	19 131 938
				2 000 000
6 041 400			6 318 653,5	14 016 868,55
84 452 152,89	**27 818 470**	**1 412 571,56**	**271 543 139**	**944 632 059,79**

Ventilation des projets vivants (au 30 juin 2003) du Fonds de Solidarité Prioritaire par année
Source DGCID-MAE ***(en millions d'euros)***

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Nombre de projets	4	5	23	58	62	135	149	89	21	546
Montant global	7,1	8,2	26,7	90,1	86,1	155,7	237	177,6	54,5	843
Montant unitaire	1,8	1,6	1,2	1,5	1,4	1,2	1,6	2	2,6	1,5
Cumul montant en %	0,8 %	1,8 %	5 %	15,7 %	25,9 %	44,4 %	72,5 %	93,5 %	100 %	
Cumul nombre en %	0,7 %	1,6 %	5,9 %	16,5 %	27,8 %	52,6 %	79,8 %	96,2 %	100 %	

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2000/2005
Ressources de marché bonifiées par le trésor	602	463	443	486	490	600	Stable
Emprunts auprès du Trésor à 0.25%	136	79	106	74	100	100	-26,5%
Ressources budgtaires MAE	**177**	**180**	**174**	**182**	**66**	**110**	**-37,9%**
Ressources et conditions de marché	242	297	323	806	235	285	17,8%
Utilisation des provisions					115	51	
AFD					90	60	
Contribution sur résultat							
TOTAL	1 157	1 019	1 046	1 548	1 096	1 206	4,2%

L'Agence Française de Développement

L'AFD contribue pour plus d'un quart de l'APD bilatérale au travers d'un ensemble d'instruments de financements alimentés par des sources différentes récapitulées ci-dessous

Secteurs économiques	Afrique	Amérique du Sud	Asie	Caraïbes
Ajustement structurel	318 042 103,57		1 300 000	
Industrie	230 219 070,02		129 526 000	
Éducation	121 549 000		2 700 000	34 000 000
Énergie	133 850 000		65 434 878,88	16 159 676,37
Équipements Urbains et Habitat	364 858 851,60		109 614 000	
GRN/Environnement	8 580 000	2 580 000,00	1 400 000	29 867 062,42
Industrie	135 129 390,12		38 179 261,13	
Santé	46 827 643		3 000 000	3 302 146,40
Secteur Bancaire	234 720 159,90		94 082 965,87	1 500 000
Telecom	14 000 000		15 563 270	33 319 554,28
Transports	259 128 850	90 325 827,03	25 800 000	35 437,52
Divers	114 038 423,28	3 600 000	10 150 000	
TOTAL	**1 980 943 491,69**	**6 180 000,00**	**561 276 203**	**127 789 303**

Répartition des projets de l'AFD par région et secteurs d'intervention entre 2000 et 2004
Source : données AFD, projets financés dans le monde entre 2000 et 2004.

Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 2000 (en M€)
Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

On constate que les ressources à condition de marché connaissent une évolution croissante par rapport aux ressources budgétaires déterminant ainsi une compensation de la diminution des subventions. Cette situation n'est pas sans entraîner certains risques, notamment pour la poursuite des actions dans les PMA, notamment africains, quoique l'AFD ait encore consacré à l'Afrique plus des 3/4 de ses subventions en 2003.

	Subventions	Instruments
2000	181 384 000	542 973 003,28
2001	174 811 000	741 247 336,60
2002	160 070 000	962 200 279,82
2003	175 500 000	1 399 819 099,19
2004	173 545 000	1 079 497 768,27
Total	865 310 000	4 725 737 487,16

Répartition entre les subventions et autres instruments de financements pour les projets l'AFD menés entre 2000 et 2004
Source : données AFD, projets financés dans le monde entre 2000 et 2004.

Europe de l'Est	Maghreb Mashrek	Multi Pays	Océan Indien	Océanie Vanuatu	TOTAL
	500 000 000		10 000 000		829 342 103,57
	56 000 000		39 342 439		455 087 509,02
	32 045 000		8 647 000	750 000	199 691 000
	140 640 285,87	6 400 000			346 325 165
	607 928 483		27 250 000		1 109 651 334,60
	3 799 054	12 600 000	1 056 000		59 882 656
1 106 000	91 138 693,96				265 553 345,21
	25 000 000				78 129 789
4 570 000	210 714 143,30	763 911 627,62	36 600 000	3 500 000	1 349 598 896,69
	73 000 000	11 371 389,58		300 000	147 554 214
124 000 000	30 000 000	21 100 000	8 050 000	558 470 115	
	14 900 000	3 850 000	25 493 748		172 032 171,48
5 741 438	**1 879 165 660**	**828 133 017**	**169 489 187**	**12 600 000**	**5 571 318 299,55**

Pour la période, les données recueillies par la mission auprès de l'AFD indiquent que le montant total des projets engagés s'élève à 5 991,07 M€ (montant moyen 10M€), pour un total de 597 engagements. Dans ce montant les subventions représentent 865,34 M€ (montant moyen 3,47 M€).

L'AFD a un statut **d'établissement public industriel et commercial** soumis à la loi bancaire. Son bilan s'élève à 17 M€ dont 2 M€ d'aides incluant 170 millions de subventions. **Les prêts aux États concernent la moitié de l'activité de l'Agence.** Ses autres clients sont constitués des collectivités territoriales, entreprises, et instances non gouvernementales. L'AFD développe également ses activités (environ le quart) dans les DOM TOM. Hors DOM TOM, les activités de l'AFD représentent 8 % de l'APD française.

Sur le plan thématique, les activités de l'AFD sont concentrées pour 25 % dans le secteur de l'eau, 25 % dans le secteur financier, 20% dans le secteur des infrastructures. En matière de concentration géographique, les arbitrages stratégiques de l'AFD sont différenciés. Le faible volume de subventions induit **une forte sélectivité dans le périmètre de la ZSP.** Par contre, pour les activités de prêt, l'AFD est entrée dans une dynamique **d'élargissement progressif** de son champ d'intervention, d'abord au pourtour méditerranéen, à la Chine, et la Thaïlande. L'évolution de l'Agence vers une gestion par la performance s'est traduite par des efforts en termes de management, particulièrement dans le cadre de la gestion orientée sur les résultats. L'activité de l'Agence dans les pays étrangers est passée de 650 millions d'euros en 2001 à 973 millions d'euros en 2004, avec un accroissement des prêts dans la période.

L'AFD s'est également engagée dans **une dynamique d'innovation de ses modes opératoires**, et de diversification des profils de ses instruments financiers. Des résultats significatifs ont été obtenus, notamment sur la maîtrise des partenariats public-privé, thème particulièrement actuel dans différents domaines (services publics marchands, MDP[54]) dans le contexte du développement durable.

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)

Le FFEM est un instrument original créé dés 1994. Il dispose d'un Comité de pilotage où sont représentés 5 ministères, dont le MAE, le MINEFI et le MEDD, et d'un secrétariat propre. Il est piloté au travers de l'interaction de trois instances :

• **Le comité de pilotage** qui assure notamment le pilotage stratégique du fonds et les décsions de financement. Sa compostion interministérielle favorise les échanges entre ces différentes institutions et contribue à la coordination et cohérence de leurs approches.

• **Le comité scientifique et technique** qui enrichit l'analyse et les décisions au travers d'un rôle de conseil et d'avis

• **Le secrétariat** qui, au-delà de son important rôle de gestion, anime également le fonctionnement du fonds, et assure le suivi des opérations financées.

54) Mécanisme de développement propre.

Il intervient spécifiquement dans plusieurs domaines : biodiversité, effets de serre, eaux internationales, couche d'ozone; et depuis 2002 : dégradation des sols incluant la désertification et le déboisement, ou encore polluants organiques persistants.

Sa démarche d'intervention concerne (i) en priorité, mais pas exclusivement les pays de la ZSP; (ii) en partie mais pas exclusivement l'appui à des projets ou initiatives novatrices ; (iii) des cofinancements minoritaires, étant un instrument **additionnel de l'aide française.**

Dans la période considérée par l'évaluation, 96 projets ont été engagés pour un montant total de 62,080 M€.

Le cycle d'instruction des projets FFEM est particulier, la décision de principe de financement intervenant sur la base d'un rapport succinct débouchant sur une étude de faisabilité, avec une approbation du projet quasi-automatique à ce stade.

Le FFEM a considérablement gagné en visibilité depuis sa création, notamment à partir d'efforts de communication poursuivis aujourd'hui. Sa trajectoire s'est précisée petit à petit à la faveur (i) de différentes actions de cadrage (audit de 2002, programmation stratégique 2003-2004 puis 2005-2006) ; (ii) de séminaires sur les grandes problématiques abordées par le fonds (biodiversité en 2003, changements climatiques en 2005). Le cycle de projet FFEM, la qualité des documents d'instruction ont été améliorés.

Un audit organisationnel et financier du FFEM en 2002 a débouché sur la mise en place **d'un cadre de programmation**, mettant notamment l'accent sur l'amélioration du cycle de projet FFEM, et la concertation avec différents partenaires du secteur public, privé et associatif. La capitalisation, la communication et la sensibilisation constituent également des axes stratégiques qui doivent être renforcés.

Grâce à sa structure originale et à son caractère récent, le FFEM, à l'image du FEM, **aborde explicitement les thématiques liées aux AME ratifiés par la France**, et contribue donc à leur internalisation dans la politique et les actions de coopération du pays.

L'instrument s'est avéré particulièrement pertinent **en matière d'innovation**, concernant l'ingénierie et les montages financiers des projets de développement durable, les thématiques abordées par ces projets, et le fonctionnement même de l'instrument basé sur l'interaction collégiale et régulière des cinq institutions représentées. On distingue toutefois des polarités (facilement compréhensibles) dans les proportions respectives des projets soumis à l'engagement par les cinq institutions, le MAE et l'AFD représentant à eux deux 65% entre 1994 et 2005).

Les instruments financiers

Responsables de l'ensemble de l'aide macro-économique et financière, qui englobe les questions de désendettement, de promotion des investissements mais aussi de promotion des exportations, ainsi que la coopération monétaire avec les pays de la zone franc, le MINEFI et l'AFD mettent en œuvre différents instruments financiers associant dans certains cas le secteur privé (PROPARCO).

En particulier l'initiative PPTE lancée au G7/G8 de Lyon en 1999, dont l'objectif est de restaurer la solvabilité des pays pauvres très endettés, s'inscrit dans une logique de lutte contre la pauvreté **alimentée par des ressources libérées par l'annulation de la dette.**

La mise en place de Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté dans les pays bénéficiaires est un important facteur de coordination et d'harmonisation des aides. **La France est un des premiers contributeurs de l'initiative PPTE** à travers la mise en place de contrats de désendettement–développement (C2D) et de ses contributions au fonds fiduciaire PPTE.

La réserve pays émergents : créée en 1998 dans le cadre de la réforme des protocoles financiers, la RPE recouvre les prêts du Trésor à des États étrangers pour le financement de biens, matériels d'origine française ou la contribution au financement de programmes de développement. L'objectif principal demeure l'appui aux entreprises françaises exportatrices dans le cadre d'une contribution au développement des pays bénéficiaires. La RPE opère dans le cadre d'une logique projet, qui s'est substituée à la logique pays d'avant la réforme. Depuis 1998, les prêts octroyés s'élèvent à 1,2 Mds€ pour 90 projets (essentiellement transports – 74 %, mais aussi eau – 8,7 % et services urbains – 17,1 %). Ces projets doivent faire l'objet d'une étude d'impact environnemental en conformité avec les procédures adoptées par la Banque Mondiale.

Des synergies peuvent exister éventuellement entre la RPE, et le FASEP Études qui permet le financement d'études de faisabilité. L'eau et l'environnement représentent environ un tiers des études de faisabilité financées par le Fonds qui s'implique aussi dans le domaine des transports urbains.

La France attentive au rôle important des instances multilatérales

En 2003, sur l'ensemble des projets FASEP "vivants" au Brésil, les actions portant sur l'environnement et la gestion des resosurces naturelles (déchets ménagers urbains, qualité de l'air, télégestion des ressources en eau) constituaient plus de 80% des actions dans le pays.

Financements dans le cadre multilatéral

La politique française s'est toujours montrée très attentive par rapport au rôle que peuvent jouer les instances multilatérales, avant tout basées sur la pluralité, et permettant de **couvrir de manière subsidiaire** de nombreux secteurs et pays, tout en renforçant le dispositif de la gouvernance mondiale, et les capacités normatives internationales.

Concernant les contributions obligatoires aux institutions spécialisées des Nations Unies[55], la France se positionne comme un des premiers contributeurs.

Jusqu'en 2002, on a enregistré une progression régulière de l'aide multilatérale qui a augmenté de 50 % entre 1996 et 2002 (passant de 22,7 % à 34,1 % de l'APD totale) essentiellement focalisée vers la contribution à l'aide européenne, **alors que les contributions aux Nations Unies et aux banques régionales de développement diminuaient de plus de 10%.** En 2003, la contribution à l'aide européenne diminue de nouveau. En 2004, celle-ci devrait représenter environ 32 % de l'aide totale.

Les contributions volontaires sont essentiellement (plus des 3/4) dédiées aux missions d'expertise menées par des experts associés au sein de l'ONU. Ces contributions obligatoires aux agences des Nations Unies ont été de 156 M€ en 2002. Le CICD du 20 Juillet 2004 prévoir une mise à niveau des contributions volontaires aux Nations Unies dans le but de renforcer les capacités de négociation et de promotion des positions françaises.

L'Union européenne

La contribution de la France à l'APD européenne augmente de façon importante entre 2000 et 2002 (de 586 M€ à 707 M€ en 2002). **La contribution de la France au IX^{ème} FED est de 24,3% de son enveloppe totale**, ce qui la positionne **en première place parmi les différents donateurs européens.** Sa contribution était en 2001 de 443M€ et de 438M€ en 2001. Il faut noter que cette contribution est supérieure à celle au budget général de l'Union qui n'est de 14,6% en 2005. Cette contribution à l'APD européenne représente environ 20 % de l'APD totale de la France, et le tiers de son APD multilatérale.

Les difficultés d'exécution de l'aide européenne ont débouché sur des réformes importantes du dispositif (déconcentration, création d'EuropeAid), et l'efficacité s'est engagée dans un cycle d'améliorations, qui demande néanmoins à être poursuivi, avec un taux d'engagement porté à 39,3 % en 2004 contre 33,6 % en 2003. Les disparités entre les pays et régions restent importantes.

La France est également un des actionnaires principaux de la BEI, et assume en tant qu'État membre, les risques liés au cautionnement des prêts concédés dans les PED. Elle a joué un rôle important dans la négociation et la mise en place de l'Accord de Cotonou, et milite pour le renforcement de la coordination entre l'Union européenne, et les autres institutions multilatérales.

L'Organisation de Coopération et de développement Économique

Le CAD (Comité d'Aide au développement) constitue une enceinte privilégiée pour les questions liées à l'aide publique au développement. La crédibilité dont bénéficie ce Comité lui a permis de lancer des débats sur des questions importantes comme le déliement de l'aide, ou l'efficacité de l'aide au développement avec des résultats concrets, comme la Déclaration de Rome sur l'harmonisation.

55) PNUD, FNUAP, UNICEF, HCR, PAM, PNUCID, PNUE, UNIFEM, VNU, ONUSIDA, UNRWA

Le maintien du niveau d'intervention de la Banque Mondiale en Afrique à 50% constitue une priorité pour la France

Le CAD offre un cadre unique d'analyse et de consolidation des instruments de l'APD au travers de la reconnaissance dont il bénéficie de la part des États membres, et de l'harmonisation des critères et indicateurs dans laquelle il joue un rôle clé.

Les Institutions de Bretton Woods

La Banque Mondiale

La France est le 4ème actionnaire de la Banque Mondiale, mais ses parts de vote ne sont que de 3,61 %. La part de la France à la dernière reconstitution du fonds AID est de 6 % pour un montant de 863 M€.

Elle participe également à la SFI, dont elle dispose de 5,13 % du capital et à l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements, dans laquelle sa part est de 4,92 %.

La stratégie d'influence de la France au sein de la banque Mondiale vise notamment :

- Le maintien du niveau d'intervention en Afrique à 50 % ;
- L'appui à une représentativité accrue des PED et pays africains au sein des instances d'administration de la BM ;
- Le renforcement de l'implication de la BM dans les programmes d'infrastructures ;
- Les réflexions sur les nouveaux instruments de financement du développement en général, et des OMD en particulier ;
- L'efficacité de l'aide dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, et en particulier dans le cadre des CSLP préparés par les États récipiendaires.

Le FMI

La France plaide pour une plus grande flexibilité des mécanismes du FMI en faveur des pays les plus pauvres (création d'une aide pour les pays en déséquilibre de la balance des paiements, réduction des impacts économiques de l'ouverture au commerce mondial, prêts concessionnels pour les pays en difficulté, appui à la formulation des stratégies économiques et financières des PED). La contribution à la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la croissance du FMI est passée d'environ 200 M€ en 1999 à 24 M€ en 2002, compensée par un accroissement de la contribution aux banques et fonds multilatéraux de développement (de 363M€ à 441 M€ dans la période).

Les Banques Régionales de Développement

La France est actionnaire des 3 principales banques régionales de développement (BAD : 3,752 %, BAsD : 2,4 % et BID : 1,9 %). Au travers de ces banques régionales, différents secteurs sont abordés. Compte tenu de la priorité donnée à l'Afrique, la France appuie particulièrement la BAD dans les interventions à plusieurs niveaux :

A. Stabilité financière internationale : appui au règlement des problèmes posés par les pays en arriérés chroniques

B. Appui au développement, notamment sur son volet infrastructures

C. Appui aux partenariats public-privé pour l'eau et l'assainissement

D. Appui à l'intégration commerciale des pays africains, notamment par rapport à la volatilité des cours des matières premières, et au renforcement des capacités commerciales.

Les Fonds mondiaux

La France est le 5ème contributeur mondial au FIDA (contribution 2004-2006 de 24M€ pour la reconstitution du Fonds). L'influence française vise le maintien d'un niveau élevé d'intervention en Afrique, ainsi l'harmonisation des pratiques du FIDA avec les autres instances multilatérales.

Le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme : la France a contribué au Fonds depuis sa création en 2002 à hauteur de 50M par an. Cette contribution a été portée à 1450M€ pour 2004-2006.

Le Fonds pour l'Environnement Mondial : Le FEM est un Fonds multilatéral créé en 1994, qui constitue le mécanisme financier de mise en œuvre de certaines conventions internationales sur l'environnement, en particulier les conventions de Rio sur la biodiversité et sur les changements climatiques. **Le président du Comité de pilotage du FFEM est membre pour la France du Conseil du FEM,** le membre suppléant étant représenté par le secrétaire général du FFEM. Environ 25% des projets financés par le FFEM associent des ressources FEM. La contribution française au FEM pour la période 2004-2006 est portée à 164M€.

L'assistance technique

Vers une meilleure spécialisation de l'assistance technique française ?

Le nombre d'assistants techniques déployés par le MAE est estimé à environ 2000, avec une décroissance progressive dans la période passant de 2746 en 2000 à 2094 en 2003. Ceux-ci occupent des fonctions de conseillers auprès des décideurs locaux, ou de gestion et d'appui à des projets de développement. Initialement concentrés dans la ZSP, les assistants techniques sont progressivement redéployés vers les pays émergents.

On observe également une différenciation progressive des missions vers (i) plus de spécialisation; (ii) des appuis parfois plus ponctuels et ciblés au travers de missions plus courtes. Le recrutement et la sélection des assistants s'opère généralement avec les ministères techniques concernés, **et constitue aussi une importante opportunité de dialogue et de coordination** au niveau des responsables concernés. Dans le cadre de la réforme en cours, une partie de cette assistance technique serait gérée au travers du GIP FCI (France Coopération Internationale).

La nécessité d'une assistance technique plus proactive localisée à des positions clés permettant de promouvoir efficacement les positions françaises est ressentie quasi unanimement.

Nouvelles perspectives

Le premier élément en matière de perspectives concerne l'augmentation du montant de l'APD française conformément aux objectifs fixés par le Président de la République.

Au-delà de l'accroissement de l'APD qui est engagé, **mais dont la composante de désendettement demandera à terme d'être relayée** par d'autres sources, deux éléments importants méritent d'être signalés :

La LOLF

Vers une amélioration de l'action intersectorielle et l'intégration de l'action publique

Depuis le 1er janvier 2005, l'ensemble des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est applicable. En fait, si l'exercice 2005 est encore exécuté selon les règles classiques, le projet de loi de finances pour 2006 relèvera de la LOLF.

Ces nouvelles dispositions, au travers de la mise en place **de documents de politique transversale**, sont probablement de nature à améliorer l'action intersectorielle et l'intégration de l'action publique. Dans ce cadre, une mission interministérielle pour l'aide publique au développement est créée, incluant deux programmes, l'un confié au MINEFI et le second au MAE :

Programme 1 : Aide économique et financière au développement

- Aide économique et financière multilatérale
- Aide économique et financière bilatérale
- Traitement de la dette des pays pauvres

Programme 2 : Solidarité à l'égard des pays en développement

- Animation et coordination de l'aide au développementAffirmation de la dimension culturelle du développement
- Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement
- Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté
- Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement
- Aide aux populations touchées par les crises

La coopération décentralisée, un instrument porteur par rapport au développement durable

Le nouveau potentiel des collectivités locales et des agences de l'eau

On notera que **les ressources consacrées par les collectivités locales et agences de l'eau françaises à la coopération internationale pourraient augmenter** grâce à la loi relative à la "coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement" adoptée le 27 janvier 2005.

La coopération décentralisée constitue certainement un instrument porteur par rapport au développement durable permettant :

- de multiplier les articulations au-delà des niveaux centraux et nationaux ;
- de fournir à l'action de coopération **une assise territoriale nécessaire à l'intégration et à l'arbitrage des logiques sectorielles.**

2.4. Éléments de conclusion

Malgré ses modalités diverses et la complexité de sa mise en œuvre, un certain nombre de principes sous-tendent l'APD française sur les thèmes de la bonne gouvernance et de la démocratie, de la croissance économique distribuée, et des partenariats entre le secteur public et la société civile.

• **En matière géographique, l'accent est mis systématiquement sur l'Afrique.** C'est également vers ce continent que convergent les efforts déployés par la France pour une meilleure stabilité, qu'il s'agisse de l'impulsion et de l'appui donné aux instances régionales, ou encore de la promotion des médiations africaines pour la prévention et la gestion des conflits. La paix et la stabilité étant considérées comme des préalables incontournables à tout effort de développement. La France s'est impliquée notamment dans des initiatives visant à consolider les capacités multilatérales pour la paix. – en particulier dans le programme RECAMP (programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) conduit par les nations Unies.

• **La diversité culturelle et le dialogue des cultures** constituent également un champ privilégié de l'action publique française, qui contribue aussi au soutien du multilatéralisme. L'appui fourni à l'agence de la Francophonie, comme les actions de coopération culturelle conduites, en témoignent.

• **De manière plus globale, la toile de fond sur laquelle s'inscrivent les stratégies françaises est focalisée sur la notion de gouvernance démocratique.** Le renouveau de la citoyenneté et l'évolution correspondante des politiques publiques peuvent créer les conditions propices à un développement partagé et respectueux des équilibres, notamment naturels, dans un cadre de paix et de sécurité.

Ce dernier principe étant applicable à l'ensemble des niveaux de l'État, comme aux relations établies entre l'État et la société civile, il permet d'adresser simultanément l'ensemble de la société, et d'envisager les options de développement dans des cadres territoriaux qui favorisent l'intégration et la cohérence des politiques sectorielles.

La gouvernance démocratique, telle que définie par le document de stratégie publié en 2003 par le MAE, peut être considérée comme un élément fondamental du développement durable. Sa prise en compte semble susceptible de renforcer considérablement la viabilité des acquis des programmes d'aide.

3. Méthodologie

La méthodologie de cette évaluation a été élaborée lors de la première phase, et présentée dans un document inclus en annexe 8. Les orientations méthodologiques sont été élaborées à partir de diverses sources d'information :

- **Fournies avec les termes de référence de l'évaluation par le Bureau de l'évaluation ;**
- Recueillies auprès des différents interlocuteurs rencontrés au travers des entretiens conduits dans cette première phase (voir en annexe 4 la liste des interlocuteurs rencontrés) ;
- Recueillies auprès des différentes institutions contactées ;
- Recueillies au travers des recherches documentaires effectuées sur le Web.

3.1. Présentation du comité de pilotage

Le pilotage de l'évaluation, assuré par le ministère des Affaires étrangères, associe étroitement plusieurs ministères (voir en annexe 1 - Écologie et du Développement durable ; Santé et Protection sociale; Éducation nationale, Enseignement supérieur, Recherche ; Économie, Finances et Industrie ; Agriculture, Alimentation, Pêche et Affaires rurales ; Culture Communication ainsi que Équipement, Transports, Aménagement du territoire, Tourisme et Mer).

Le Comité de pilotage (voir page 279), présidé par Monsieur l'ambassadeur Jean-Bernard OUVRIEU, comprend des représentants de la plupart de ces départements ministériels, d'organismes sous tutelle (opérateurs et centres de recherche), ainsi que des personnalités qualifiées de la société civile et du secteur privé.

Ce Comité de pilotage est garant du bon déroulement, et de la bonne qualité de l'évaluation. Il veille à ce que les experts étayent leurs appréciations, sans pour autant en partager nécessairement le contenu. Il est successivement chargé :

- d'élaborer et adopter le cahier des charges de l'évaluation ;
- de participer à l'identification des experts auxquels sera confiée la réalisation de l'évaluation ;
- de dialoguer avec les experts, aux différentes phases de leur étude, à la fois sur leur travail de collecte d'informations (indication ou mise à disposition de documents, mise en contact avec des "personnes-ressources") et sur leur travail d'analyse ;
- de lire et réagir aux rapports d'étape et provisoire des experts, de procéder à la validation de ce dernier ;
- de faire des propositions sur les suites à donner aux conclusions et recommandations des experts.

Le Bureau de l'évaluation de la DgCiD assure le secrétariat permanent du Comité de pilotage.

La composition élargie du Comité de pilotage retenu garantit la représentativité des nombreuses institutions concernées par l'évaluation et la diversité des points de vue qui peuvent s'y exprimer.

3.2. Cadrage de l'évaluation

L'évaluation a été conduite en fonction d'une prise en compte rigoureuse :
• des orientations fournies par le Guide actualisé des Évaluations édité par le ministère des Affaires étrangères (version actualisée de 2004) ;
• des principes pour l'évaluation du CAD[56] (OCDE) ;
• des recommandations les plus récentes, lorsque pertinentes et conformes aux orientations du ministère des Affaires étrangères, des différents réseaux existants (Réseau de l'évaluation du développement du CAD, Évaluation Cooperation Group et United Nations Inter Agency Working Group on Évaluation) ;
• des recommandations de la Charte de la Société Française d'Évaluation (en particulier des recommandations de Limoges – 2003) ;
• des recommandations issues de l'atelier international tenu en Mars 2003 à Paris[57].

3.3. Compréhension de l'évaluation

Les TDR fournis pour l'évaluation combinent et affectent des objectifs différenciés pour l'évaluation :

• **Les questionnements évaluatifs** portent principalement sur (i) les effets de l'introduction du concept de développement durable dans les politiques de coopération de la France; (ii) les expériences et leçons à tirer à l'issue d'un processus de 5 ans qui a vu l'émergence et la diffusion du concept de développement durable; (iii) une analyse des synergies pouvant exister entre les spécificités de la coopération menée par la France et la poursuite des objectifs de développement durable au niveau mondial.

• **Une évaluation des actions de la France** en regard de la cible 9 de l'objectif 7 des OMD.

• **Un bilan rétrospectif** des actions menées par la France, et des processus engagés en vue de l'intégration du développement durable dans les politiques d'aide et de coopération. Ce bilan rétrospectif doit permettre de mettre en évidence et d'analyser non seulement les actions conduites dans la période, mais aussi le dispositif qui les supporte: instruments de financement, présence française à l'étranger, et fonctionnement interinstitutionnel des instances impliquées dans cette coopération internationale.

• **L'analyse évaluative** en fonction de la grille standard de l'évaluation basée sur les 6 critères (cohérence, efficacité, efficience, viabilité, impact, pertinence).

Finalement, des **recommandations concrètes** doivent être formulées, **adaptées et construites en fonction de la diversité du public potentiel de cette évaluation stratégique.**

56) Comité d'Aide au Développement
57) Partenaires en évaluation du développement: Apprendre et Rendre compte. 25-26 mars 2003, organisé par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Classiquement, l'objet d'une évaluation est **de confronter les résultats obtenus avec les résultats attendus.** Du fait que la plupart des actions conduites le sont sur le moyen ou le long terme, et du caractère relativement court (2000-2004), et récent, de la période considérée pour l'évaluation, on disposerait difficilement du recul nécessaire pour faire entrer dans le champ de l'évaluation une analyse fine et détaillée des résultats des actions conduites. Celle-ci nécessiterait en effet une interaction plus forte sur le terrain avec les différents partenaires et bénéficiaires de l'action de coopération, impossible pratiquement à mettre en œuvre compte tenu des temps de séjour réduits dans les pays. Par ailleurs, la plupart des actions concernées dans la période sont en cours.

Dans ce sens, cette évaluation peut être qualifiée de concomitante, et constitue en elle-même une contribution aux processus en cours, objets de l'évaluation.

Développement durable : quelles références pour l'évaluation ?

On ne dispose pas d'un référentiel normatif établi pour l'évaluation des actions de développement durable. La partie internationale de la SNDD, ainsi que le plan d'action lui correspondant comportent effectivement des indicateurs, mais les travaux préliminaires conduits par la mission en vue de la production du rapport d'étape montrent que les processus engagés et les actions conduites par la France vont très au-delà des seuls éléments de la SNDD. **Différents points d'analyse mentionnés dans les TDR incitent d'ailleurs à élargir considérablement le champ de l'évaluation à de nombreux aspects non pris en compte explicitement par la SNDD.**

Ce référentiel normatif reste donc à établir au travers de l'évaluation, et doit également permettre d'intégrer au champ de l'évaluation l'ensemble la diversité des démarches et actions "non affichées développement durable", mais qui y contribuent néanmoins.

Rappelons que le succès relatif du concept de développement durable est probablement aussi expliqué par **sa capacité à préserver l'autonomie des acteurs dans les modalités de son interprétation et de sa mise en œuvre.**

Une conceptualisation trop mécaniste et rigide du développement durable, s'en tenant uniquement aux documents de référence (dont la partie internationale de la SNDD), ou aux définitions publiques et générales du concept, qui sont d'ailleurs nombreuses, risquerait d'occulter dans le champ de l'évaluation des pratiques non explicitement nommées développement durable, **et pourtant pertinentes à plus d'un titre en fonction des objectifs de durabilité plus ou moins définis et assumés.**

L'évaluation des politiques publiques a fondamentalement trois objectifs :
- Mesurer ou apprécier le plus fidèlement possible les effets des politiques publiques sur la société
- Assister le commanditaire politique en vue de porter un jugement sur la politique évaluée
- Contribuer à l'amélioration de la politique évaluée en éclairant ses différents acteurs sur le sens, les effets et les impacts des actions et des décisions.

Le cas particulier de cette évaluation place cette dernière dimension comme probablement très importante, l'objectif étant, au-delà de la réponse aux différents points des termes de référence, **de favoriser une meilleure compréhension et lecture des processus évolutifs sous-tendus par le développement durable,** et d'encourager les convergences de vue entre des acteurs divers et relativement autonomes.

Le fait d'être en position de "dérouler" les relations existantes entre la décision politique et stratégique, et son expression au travers des actions concrètes sur le terrain constituent certainement aussi un des éléments de confrontation importants de cette évaluation.

Cette évaluation stratégique est donc surtout celle d'un cycle d'expérimentation et de recherches, dont il importe d'identifier les acquis et les difficultés, s'agissant de bâtir un discours et des pratiques opératoires et adaptés du développement durable.

3.4. Référentiels de l'évaluation

3.4.1. Référentiel temporel

Le champ de l'évaluation est clairement fixé sur le plan temporel (période 2000-2004), même si l'appréhension des processus en cours implique de devoir remonter à des périodes antérieures. Le champ concerné couvre l'ensemble des politiques publiques liées à l'APD et à la coopération internationale de la France, et constitue donc un ensemble d'autant plus diffus que les moyens impartis nécessitent de dimensionner les ambitions au domaine de ce qui est effectivement réalisable dans le délai.

3.4.2. Référentiel géographique

Au plan géographique, le champ de l'évaluation est a priori mondial. Compte tenu de la concentration de l'action de la France dans la ZSP, il est probable que **les pays de cet ensemble seront l'objet d'une attention particulière.** Par ailleurs, les évolutions récentes de certains instruments de coopération mettent en évidence une volonté renouvelée d'intervention et de partenariat avec les pays émergents ou Pays à revenu Intermédiaires (PRI) qui, avec une vision prospective, présentent l'intérêt d'une solvabilité croissante, favorisant le développement de partenariats avec le secteur privé. Par ailleurs, des conditions économiques souvent favorables permettent aussi d'échapper à la "spirale" de l'urgence, et de développer des approches stratégiques et prospectives. Ceux-ci proposent de fait un champ d'intervention en matière de développement durable souvent exploratoire et pilote. Dans ces pays, certains enjeux environnementaux sont fortement saillants, comme l'efficacité énergétique par exemple, et justifient le développement d'une démarche d'intervention pilote. Aux fins de l'analyse, ce référentiel géographique mondial sera structuré en 3 plans :

Géographique par continents *entre Afrique/Amérique latine/Asie*

Statut des pays par rapport à la notion de concentration : *ZSP/hors ZSP*

Pays témoins :
Afrique : Burkina Faso, Niger, Mali
Océan Indien : Madagascar
Amérique latine : Brésil
Asie : Laos, Vietnam

Ces pays étaient **initialement proposés** dans les termes de référence. Des propositions de modification de ces choix pouvaient être avancées par la mission d'évaluation au stade du rapport d'étape, ces choix devant être validés par le Comité de pilotage. La mission d'évaluation a opté pour une validation de ces choix initiaux pour les raisons suivantes :

• **L'ensemble apparaît pertinent,** sauf peut-être pour le groupe africain, où il aurait été souhaitable de pouvoir inclure un pays d'Afrique centrale, qui n'a pas été identifié initialement dans la mesure où (i) les actions de la France étant fortement tournées vers le secteur forestier dans cette région, et (ii) une évaluation récente du MAE (2000) a déjà pris en compte ce secteur sur la période 1990-2000. Cette récente évaluation du MAE (qui aurait gagné à être peut-être plus approfondie sur certains aspects, notamment écosystèmes et biodiversité) formulait différentes recommandations, dont il aurait été utile d'évaluer l'impact et la prise en compte sur la période 2000-2004.

• Malgré la remarque précédente, il apparaît que l'enveloppe de temps pour les séjours dans les pays ne permettait pas de toutes façons d'aborder ces questions complexes, qui seront plutôt traitées à partir des entretiens à conduire avec les interlocuteurs concernés.

• Le calendrier de l'évaluation, compte tenu des différentes échéances, nécessitait de programmer les travaux sur le terrain en Juin. Le Comité de pilotage devant préalablement valider toute modification proposée, il n'aurait pas été possible de prendre contacter avec suffisamment d'anticipation les ambassades éventuellement concernées.

A ce référentiel géographique correspondent différents instruments de recueil des données qui sont présentés plus avant.

3.4.3. Les Référentiels normatifs

La question des référentiels normatifs est brièvement abordée ci-dessus. Dans le cas de cette évaluation stratégique, et compte tenu du caractère encore assez général et diffus du développement durable, comme de la pluralité des entrées possibles, les **objectifs implicites** des politiques publiques de développement durable prennent aussi un relief particulier. En effet, la prise en compte des objectifs du développement durable passe par la **définition d'objectifs de proximité** en matière de gouvernance parmi lesquels:
• Le décloisonnement des politiques publiques
• La recherche de synergies intersectorielles

• L'élargissement de l'action publique vers l'action collective au travers d'une participation accrue de tous les acteurs
• Etc.

L'analyse des processus **et la capacité de reformulation de notions sectorielles en concepts transversaux** (comme le patrimoine, les besoins au sens du rapport Bruntland, ou les risques) doivent être placés au centre de la démarche évaluative, afin de pouvoir être en mesure de porter une appréciation sur la validité de l'évolution des politiques publiques en fonction de l'objectif de développement durable.

L'accent placé par la France sur la notion de gouvernance démocratique, au travers du document d'orientation publié par le MAE en 2003, fait écho à une option très généralement admise considérant la gouvernance comme **matrice transversale, et condition nécessaire** mais non suffisante de toute évolution vers des pratiques de développement durable

La contribution des actions conduites à l'amélioration de la gouvernance constitue donc **un premier référentiel normatif pour l'évaluation.** Le second référentiel est constitué par la prise en compte des 3 domaines de viabilité du développement durable (économique, social et environnemental), et de leurs liaisons respectives. Le troisième référentiel relève des critères standards de l'évaluation, qui doivent permettre une lecture comparative des résultats de l'évaluation, et leur mise en perspective avec d'autres objets en fonction d'un ensemble de critères communs, généralisés et standards.

Le croisement des référentiels : évaluer et restituer la transversalité. Le croisement de ces 3 référentiels vise à éviter l'écueil de toute évaluation portant sur le développement durable, **qui serait la reproduction d'un modèle fragmenté et sectoriel,** dont précisément l'approche du développement durable est censée s'affranchir.

Chacun de ces référentiels est basé sur différents critères principaux, éventuellement assortis de sous-critères (utilisés comme aide-mémoires) permettant un cadrage plus fin de l'appréciation évaluative.

Référentiel normatif I : Gouvernance démocratique

Les politiques et actions évaluées contribuent-elles à renforcer le cadre de gouvernance indissociable de l'évolution vers des pratiques de développement durable ?

I.1. Innovation : dans quelle mesure l'action ou le dispositif mis en place est porteur d'innovation et de rénovation des pratiques.
- Caractère innovant de la démarche et de l'intervention
- Dispositif d'accompagnement des changements et innovations
- Mise en avant de concepts "intégrants" de nouvelle génération (type patrimoine)
- Valorisation de technologies appropriées et adaptées au contexte
- Existence de mécanismes explicites permettant l'insertion de produits et résultats de recherche dans le champ opérationnel

I.2. Prospective : dans quelle mesure l'action ou le dispositif mis en place procède, découle ou intègre une démarche prospective ou/et anticipative par rapport aux problématiques considérées ?

I.3. Partenariat : dans quelle mesure l'action ou le dispositif considéré renforce les partenariats entre l'état, la société civile, le secteur privé.

- Mise en place de partenariats culturels
- Renforcement du partenariat public-privé
- Effectivité de la volonté politique et appropriation locale
- Effets incitatifs en matière de démarche volontaire du secteur privé (certification, HQE, etc.)
- Définition et affectation claire des responsabilités des différentes parties prenantes
- Contractualisation effective des partenariats et des opérateurs
- Responsabilisation des acteurs locaux dans la gestion incluant les partenaires sociaux.

I.4. Synergies inter institutionnelles et intersectorielles : dans quelle mesure l'action ou le dispositif considéré met à contribution, en évidence, valorise ou optimise des synergies (i) entre différents secteurs, (ii) entre différentes institutions (il peut aussi s'agit par exemple de partenariats entre bailleurs)

- Effets en matière de décloisonnement des politiques sectorielles
- Conformité avec le principe de subsidiarité

I.5. Territorialité : dans quelle mesure l'action ou le dispositif considéré réfère à un espace territorial déterminé, ainsi qu'à l'articulation fonctionnelle (emboîtement) des échelles spatiales et administratives dans cet espace.

- Effets en matière de gestion publique et des affaires communales par rapport aux dynamiques de décentralisation
- Effets en matière de convergence et d'organisation à l'échelle régionale (supra-nationale)
- Distribution des effets de l'action en fonction de l'emboîtement des échelles territoriales (du local au national et au global).

I.6. Redevabilité : dans quelle mesure l'action ou le dispositif considéré intègre des dispositions permettant son (i) son suivi et son évaluation ; (ii) la capitalisation des processus engagés et itinéraires d'action (en vue de leur analyse rétrospective et/ou de leur réplicabilité) ; (iii) la transparence et la communication des résultats du suivi, de l'évaluation et de la capitalisation.

- Formalisation des processus et méthodologie de communication
- Renforcement de la légitimité administrative
- Existence d'une stratégie structurée et priorités hiérarchisées et lisibles
- Évaluabilité (préparation à l'évaluation)
- Dispositif de suivi-évaluation effectif et structuré (procédures, critères et indicateurs)
- Transparence, restitution et diffusion des résultats de suivi-évaluation et rapports
- Mise en place d'une démarche systématisée de capitalisation
- Prise en compte des OMD dans le dispositif de suivi

- Transparence des procédures de passation de marchés

I.7. Renforcement des capacités : il s'agit du renforcement des capacités "orienté vers la demande" qui intègre certaines évolutions :

- Le **développement des réseaux** permettant de passer d'un flux **unidirectionnel d'information** allant des "plus avancés" aux "moins avancés", qui privilégie les systèmes de valeur et la connaissance "moderne"; vers un **système multipolaire,** où l'information est disponible de multiples manières, et à de multiples niveaux.
- L'apprentissage "**volontaire**[58]" (en fonction des besoins, et de la demande), qui devient possible, et s'étend rapidement dans les pays du Sud basé sur la disponibilité de l'information.
- L'inscription des acteurs/bénéficiaires du renforcement de capacités dans un cadre et des processus fondés sur les systèmes de valeur locaux et quotidiens, amenant à une construction des **connaissances** à acquérir, en fonction des **informations** mises à disposition ("recherche mondiale – réinvention locale").
- **La responsabilisation** (individuelle, institutionnelle, sociétale) comme force motrice de l'effort volontaire de renforcement des capacités
- Mesures d'accompagnement mises en place par les bénéficiaires et à leur initiative ;
- Effets en matière de structuration de la société civile et d'émergence de contre-pouvoirs (concertation, médiation, syndicats, organisations de producteurs, etc..) ;
- Renforcement des capacités d'animation du développement local ;
- Renforcement de la maîtrise d'ouvrage ;
- Promotion de l'accès aux biens et ressources communs ;
- Implication effective des parties prenantes à la mise en œuvre ;
- Effets en matière de renforcement de la citoyenneté ;
- Systématisation de la participation au travers de mécanismes et instruments.

I.8. Respect et valorisation du pluralisme culturel

- Respect des libertés et identités culturelles ;
- Valorisation de l'identité et des traits culturels ;
- Renforcement des droits des populations autochtones ;
- Prise en considération des valeurs traditionnelles structurantes des sociétés ;
- Intégration du facteur temps, prise en compte des rythmes locaux.

Référentiel normatif II : Développement durable

Ce référentiel est constitué des critères relatifs aux domaines couverts par le développement durable (piliers), et aux liaisons éventuelles entre ces domaines. Pour chacun de ces critères l'appréciation sera conduite par les évaluateurs en fonction des sous-critères suivants lorsque applicables :

II.1. Viabilité sociale

- Prise en compte du genre dans le montage et la mise en œuvre du projet (effets attendus par catégorie de population - genre et classes d'age) ;

58) Condition essentielle de l'acquisition des connaissances

- Prise en compte des droits et principes fondamentaux au travail, et en particulier la lutte contre le travail des enfants et la non discrimination ;
- Prise en compte des disparités sociales et inégalités ;
- Effets en matière de prévention des conflits ;
- Prise en compte des droits humains ;
- Prise en compte du développement des compétences et qualifications.

II.2. Niveau d'intégration et de prise en compte conjointe de la viabilité sociale et économique

II.3. Viabilité économique

- Utilité économique ;
- Efficacité économique ;
- Renforcement du tissu économique local ;
- Répartition des richesses créées ;
- Articulation de l'action avec des filières formalisées d'économie solidaire, tourisme équitable, commerce équitable, gestion durable des forêts, etc.

II.4. Niveau d'intégration et de prise en compte conjointe de la viabilité sociale et environnementale

II.5. Viabilité environnementale

- Existence d'un état 0 situation des milieux naturels et ressources naturelles ;
- Prise en compte préalable des impacts et risques environnementaux (empreinte écologique) ;
- Effets en matière de conservation des fonctions écologiques des systèmes naturels et de la biodiversité (application de l'approche orientée écosystèmes) ;
- Effets en matière de conservation dynamique hors des espaces protégés à statut particulier ;
- Effets en matière de gestion durable des ressources naturelles renouvelables ;
- Si applicable, dispositif d'atténuation des impacts environnementaux.

II.6. Niveau d'intégration et de prise en compte conjointe de la viabilité économique et environnementale

Référentiel normatif III : critères standards de l'évaluation

III.1. Cohérence : Caractère d'une action dont les moyens sont adéquats à l'objectif et adéquats entre eux

"TDR : les actions menées sont-elles cohérentes avec le volet international de la "stratégie nationale de développement durable" ? Ont-elles permis de concrétiser les éléments du discours ? La politique française d'appui au développement durable est-elle en cohérence avec les autres politiques publiques extérieures ou à retombées extérieures, notamment les politiques macro-économiques véhiculées par les institutions de Bretton-Woods ? Les actions menées sont-elles, en qualité et en quantité, en adéquation avec les objectifs poursuivis ?"

Critères additionnels – subsidiaires à prendre en compte :

- Prise en compte explicite du DD (existence d'un cahier des charges) ;
- Cohérence avec les différentes stratégies liées au DD au niveau mondial (AME notamment) ;
- Liens effectifs, directs, et explicites avec les OMD ;
- Cohérence avec les stratégies et politiques nationales sectorielles et intersectorielles (CSLP notamment lorsqu 'applicable) ;
- Cohérence avec les stratégies et dispositifs des autres bailleurs (synergies avec d'autres financements) ;
- Cohérence avec les besoins des bénéficiaires.

III.2. Efficacité : Caractère d'une action produisant les effets attendus.

"TDR : quelles ont été, à ce stade, les résultats de cette politique ? Sont-ils conformes aux résultats attendus ? A-t-elle donné lieu à des approches innovantes et, le cas échéant, à des effets imprévus ? A-t-elle renouvelé les approches du développement ? Les pratiques de bonne gouvernance ? A-t-elle permis de mieux répondre aux besoins des populations des pays partenaires ?"

Critères additionnels – subsidiaires à prendre en compte :

- Effets en matière de sécurité alimentaire et de LPCI (Lutte contre la pauvreté et les inégalités) ;
- Définition et affectation claire des responsabilités des différentes parties prenantes.

III.3. Efficience : Caractère d'une action dont les effets sont à la mesure des sommes dépensées.

"TDR : les ressources affectées aux actions évaluées ont-elles été bien employées ? Pouvait-on faire plus avec autant de moyens ou autant avec moins de ressources ? Tous les moyens disponibles – financiers, humains, institutionnels - sont-ils utilisés ? Agissons-nous en bonne coordination avec les autres acteurs de la coopération internationale (États, organisations multilatérales, ONG, entreprises…) ?"

Critères additionnels – subsidiaires à prendre en compte :

- Niveaux adéquats et adaptés de la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage

III.4. Viabilité : Caractère d'une action engendrant des activités ou des structures capables de vivre et de se développer.

"TDR : la politique évaluée a-t-elle donné lieu, en France et dans les pays partenaires à la création de structures, réseaux, dispositifs et/ou programmes pérennes ? Une démarche de partenariat a-t-elle été mise en place et permet-elle une continuité dans le suivi des actions menées ?"

Critères additionnels – subsidiaires à prendre en compte :

- Dispositif d'accompagnement des changements et innovations ;
- Mesures d'accompagnement mises en place par les bénéficiaires et à leur initiative ;
- Promotion de modes durables de production et de consommation (attention établir une distinction entre une durabilité "de discours" non avérée et une durabilité réelle ou démontrée) ;
- Validité des hypothèses de départ ;
- Prise en compte préalable des risques (différents types) ;
- Existence d'une stratégie formalisée de sortie de projet ;
- Pérennité des sources de financement ;
- Effets multiplicateurs et réplicabilité.

"**Étoile** de viabilité" :

- **Technique :** le modèle technique diffusé est-il déjà en usage dans la région ? Est-il optimal ? Est-il facilement appropriable et éventuellement réplicable par les acteurs ?
- **Socioculturelle :** ce point concerne les facteurs socioculturels pouvant favoriser ou au contraire contrarier l'adoption et la réplication de l'action et des produits d'action dans le contexte socioculturel local.
- **Économique et financière :** les charges récurrentes d'entretien ou de maintenance des acquis sont-elles effectivement couvertes ?
- **Organisationnelle :** les éventuelles infrastructures humaines mise en place pour la gestion des produits d'action sont-ils fonctionnels ?
- **Environnementale :** les éventuels impacts environnementaux des réalisations ont-ils été anticipés, celles-ci contribuent-elles à une meilleure gestion des ressources naturelles ?
- **Territoriale :** dans quelle mesure l'action contribue-t-elle à renforcer l'organisation et la cohésion du territoire concerné. Les solidarités et réciprocités territoriales sont-elles bien prises en compte ?
- **Genre :** l'action et ses produits n'ont–ils pas entraîné de déséquilibre dans le partage des tâches entre les hommes, les femmes et les différentes classes d'age ?

III.5. Impact : Caractère d'une action qui, au-delà de ses effets attendus, a une influence dans d'autres domaines ou sur un autre plan

"Quelles sont, pour la France, les retombées politiques et économiques de son action internationale en faveur du développement durable ? Des pôles de compétences sont-ils apparus ? Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires ? Les actions de la coopération française paraissent-elles contribuer à la pérennisation des patrimoines écologiques, humains, culturels ?"

III.6. Pertinence : Caractère d'une action répondant aux attentes de tout ou partie des acteurs concernés

"TDR : les orientations stratégiques françaises en matière de développement durable sont-elles pertinentes, tant au regard de la position de la France dans les grandes enceintes internationales qu'au regard des effets positifs attendus pour les sociétés civiles des pays partenaires du Sud ?"

Critères additionnels – subsidiaires à prendre en compte :

Participation effective des différents acteurs et de représentants des bénéficiaires au processus d'instruction.

Dispositions retenues pour la notation des différents critères

A des fins d'analyse, pour chacun des critères de chaque famille, une notation en 4 points est proposée :
1 – Très Faible ;
2 – Faible ;
3 – Satisfaisant ;
4 – Très satisfaisant.
Les totaux obtenus seront pris en compte dans l'analyse ainsi que l'équirépartition[59] des appréciations permettant, dans chaque famille de critères, d'apprécier l'équilibre des notations de chaque critère.

3.4.4. Le Référentiel sectoriel

Le développement durable est une démarche **fondée sur l'intégration intersectorielle** et la cohérence des politiques sectorielles. La mise en avant d'un référentiel thématique présente de fait certains risques, **notamment d'opérer une ségrégation entre des démarches dont la valeur ajoutée est précisément leur intégration.** On doit néanmoins prendre en compte le fait que les "entrées " sont souvent sectorielles au départ, et **que les processus d'intégration sont souvent conduits de manière itérative "pas à pas".**

La composition de l'équipe rassemblée par RCT présente, outre un bon niveau transdisciplinaire acquis au travers de l'expérience professionnelle individuelle des experts, l'avantage de couvrir largement les principaux secteurs impliqués dans le développement durable. Le référentiel sectoriel proposé s'organise comme suit :
- Développement rural et agriculture ;
- Environnement, gestion des ressources naturelles, conservation de la biodiversité ;
- Économie, secteur productif et micro-finance ;
- Développement institutionnel ;
- Décentralisation et aménagement du territoire ;
- Action culturelle ;
- Développement urbain, gestion urbaine, infrastructures ;
- Décentralisation, aménagement du territoire et développement territorial ;

59) L'équirépartition est maximale lorsque chaque critère a été noté de la même façon.

- Éducation ;
- Santé ;
- Divers.

3.5. Objets et registres de l'évaluation

La démarche évaluative et les assertions qui en découlent relèvent de 3 registres complémentaires :

- **Le registre du constat :** à partir de l'observation directe des faits, de données chiffrées (montants APD par exemple), ou d'éléments plus ou moins objectifs (résultats attendus et indicateurs).

- **Le registre de l'opinion :** points de vue des acteurs et groupes d'intérêts. La prise en compte de ce registre est fondamentale dans l'objectif de mettre en évidence les incertitudes, les controverses, et la diversité des représentations du développement durable au travers des différents acteurs et parties prenantes. L'évaluation est aussi ici une invitation à l'échange et à la communication entre les acteurs, à la confrontation des logiques de laquelle découle l'appropriation des résultats au sens de l'évaluation partagée.

- **Le registre interprétatif :** il s'agit (i) de l'établissement par déduction de relations de causalité non explicites ou évidentes permettant notamment de mettre en évidence les effets spécifiques d'une politique publique par rapport aux autres facteurs du contexte; (ii) la reconstruction des liens réels entre les objectifs et les stratégies de mise en œuvre permettant de confronter la **théorie d'action**[60] observée et éventuellement reconstruite, à une théorie d'action initialement projetée.

La stratégie d'argumentation retenue pour cette évaluation procède du croisement et du recoupement des informations obtenues issues de ces 3 registres.

Le champ de l'évaluation intègre (i) **les politiques publiques** ; (ii) l**es stratégies** correspondant à la mise en oeuvre des politiques ; (iii) **les actions** résultant de la mise en œuvre des programmes et projets. La contribution relative des 3 registres ci-dessus à la démarche évaluative est variable selon ces différents objets et niveaux d'intégration.

Le constat étant prépondérant dans l'évaluation des aspects opérationnels (actions, programmes), le registre interprétatif étant plus important dans l'analyse des politiques et des stratégies, pour laquelle la confrontation des moyens mobilisés par rapport aux finalités exprimées relève cependant du constat.

60) Notions et idées implicites qui inspirent les concepteurs et/ou les acteurs d'une politique quant à ses mécanismes d'action et relations de cause à effet entre les mesures prises et leur impact attendu.

3.6. Recueil et gestion de l'information

3.6.1. Collecte et recueil des informations

Principaux partenaires de l'évaluation

La mission d'évaluation a été amenée à interagir avec différentes catégories d'acteurs :

En France :

• Les différents services des ministères concernés par les actions de la France à l'international, l'AFD, les institutions de recherche, les représentants de la société civile (CNDD, ONG, etc.) et du secteur privé et associatif.

Dans les pays témoins :

• Les autorités locales des communautés identifiées dans l'échantillonnage des projets ;

• Le personnel des SCAC, des agences locales de l'AFD, des projets mobilisant des financements français, des institutions de recherche ;

• Les autorités gouvernementales des départements ministériels concernés, qui seront définis conjointement lors des travaux préparatoires, et avec l'appui des SCAC des différents pays retenus ;

• Les délégations et missions résidentes des principaux bailleurs de fonds présents dans les pays visités par la mission.

Les informations exploitées par la mission ont été collectées suivant différentes méthodes en fonction des situations, du nombre et de la nature des acteurs, et du type d'information recherché :

Globalement :

• **Étude documentaire :** dans toute la mesure du possible, une partie de la documentation est recueillie sous forme électronique. Ce travail de recherche bibliographique a débouché sur un recueil documentaire élargi incluant actuellement plus de 600 documents pertinents. Ceux-ci ont été stockés de manière organisée sur un serveur FTP protégé accessible par l'équipe d'évaluation. Les plus pertinents de ces documents figureront sur la base de données documentaires livrée sur CD-ROM avec le rapport d'évaluation définitif. La liste de ces documents consultés étant particulièrement longue, il n'a pas été jugé nécessaire de la joindre au rapport provisoire.

Avec les différents interlocuteurs en France

• Entretiens et auditions semi-dirigés conduits à l'aide d'un guide d'entretien.

Auprès des différents SCAC et agences de l'AFD au niveau mondial

• Mailing d'un questionnaire.

Examens des dossiers de projets de l'échantillon global (mondial) – FSP, AFD, FFEM, FSP-ONG

- Utilisation de la grille de critères donnée au point III.3.

Examens des projets des échantillons pays

- Utilisation de la grille de critères donnée au point III.3.

3.6.2. Allocation de l'effort d'échantillonnage

Compte tenu du délai imparti sur le terrain pour l'exercice d'évaluation, il n'a évidemment pas été envisageable de pouvoir visiter exhaustivement l'ensemble des projets considérés. Il a donc été nécessaire de procéder par sondage sur la base d'un échantillon. Celui-ci a été constitué en prenant en compte d'une part l'impératif de faisabilité dans les délais et avec les moyens impartis, et d'autre part la nécessité de s'assurer que les actions retenues dans l'échantillon relevaient de la démarche de développement durable (i) telle que perçue par les acteurs; (ii) telle que perçue par l'équipe d'évaluation.

La confrontation entre la représentation du développement durable exprimée au travers de la sélection par les acteurs concernés d'un ensemble d'actions considérées comme représentatives, et l'examen de ces actions par l'équipe RCT en fonction des critères retenus doit avoir permis (i) d'inclure dans le champ de l'évaluation les perceptions diverses du développement durable; (ii) de mettre en évidence les différentes représentations du concept; (iii) de garantir la pertinence du ciblage de l'effort d'évaluation.

Afin d'établir cette liste de projets développement durable, il a été demandé aux différents responsables, à partir des listing de projets FSP pour la période 2000-2004 d'établir un classement des projets selon les catégories suivantes

1. Développement durable non pris en compte ;

2. Contribution indirecte et non explicite au développement durable sur 1 des piliers ;

3. Contribution avérée au développement durable, en liaison avec au moins 2 des piliers, effets attendus sur l'interdépendance entre ces piliers ;

4. Adresse directement et explicitement le développement durable cohérence, équilibre, transversalité et interdépendance entre les 3 piliers.

On a différencié :

L'examen des projets à partir des dossiers d'instruction

L'examen des projets à partir des dossiers d'instruction et rapports d'exécution a concerné 3 instruments : le FSP, les financements de l'AFD subventions et différents prêts concessionnels, FFEM.

Tableau I – Liste des projets dont les documents d'instruction ont été examinés par la mission (les résumés évaluatifs sont donnés en annexe 16)

Pays	Financement	Montant
ZSP	MAE	
Madagascar	FFEM	1,8
Burkina Faso	AFD-FFEM	?
Madagascar	FFEM (WWF)	0,9 (2,56)
Régional - AF saharo-sahélienne	FFEM (et FSP)	1M (FSP 2M)
Régional bassin du Niger	FFEM (AFD, MAE, BAD, GEF, ABN)	1,2M (sur 39,9)
Mali	FFEM (FEM, état, collectivités)	1,56M (sur 6,84)
Afrique	FFEM (AFD,MAE, Banque Mondiale, PNUE, PNNUD, fonds carbone, etc..)	2M (13,99M# au total)
Brésil	FFEM (EMBRAPA, CIRAD, UE)	0,98M (total 2,23 M)
Burkina Faso	AFD (FFEM)	1,67M (total 2,44M)
Régional	FSP (autres bailleurs)	1,07M (total 15M)
ZSP	FSP	1,5 M
Cambodge	FFEM	0,84 M (total 2,08M)
Burkina Faso	FSP	2,5 M euros
Burkina Faso	FSP	1,8 M euros
Burkina Faso	FSP	15 Meuros
Régional	FSP	4 M euros
Niger	FSP	1,525 M euros
Mali	AFD+FFEM	10,5Meuros
Mali	AFD+FFEM	4Meuros (AFD:3,3 t FFEM: 0,76)
Mali	FSP	1,8 Meuros
Mali	FSP	2,5 Meuros
Mali	FSP	2,6 Meuros
Laos	AFD	4,7 M euros
Laos	AFD	5,5 M euros
Laos	FFEM	1,1 M euros
Laos	MAE	2,6 M euros
Vietnam	AFD	30M euros
Vietnam	AFD	8,5 M euros
Vietnam	AFD	35 M euros
Vietnam	MAE	0,78 Meuros
Vietnam	MAE	1,5 M euros
Vietnam	FFEM	1,7 M euros
Burkina Faso	FSP	2,3 M euros
Brésil	FFEM	1,34 M euros
Maroc	FFEM	0,5 M euros
Maroc	FFEM	1,59 M euros
Brésil	FFEM	1,38 M euros
Mali-Burkina	FFEM	1,3 M euros
Madagascar	AFD	6,9M euros
Madagascar	AFD	6,5M euros + 1,056 M euros
Madagascar	FSP	0,72M euros
Régional	FFEM	0,5Meuros
Guatemala	FFEM	0,8 Meuros
Régional	FFEM	1Meuros
Niger	FSP	1,5 M euros
Régional	FFEM	
Régional	AFD	6,1 M euros
Régional	FSP	3 M euros
Maroc	FFEM	2,28 M euros

Nom du projet
L'eau et développement durable dans les États de la ZSP
Diversification des sources d'Énergie Domestique à Madagascar
Projet d'appui au Développement local de l'Ouest du Burkina Faso
Plateau Mahafaly à Madagascar
Traitement environnemental de la lutte anti-acridienne en Afrique de l'Ouest et du Nord-Ouest
Appui à la mise en place d'un observatoire de l'environnement du bassin du fleuve Niger
Projet de Conservation et de valorisation des éléphants et de la biodiversité du Gourma
Programme incubateur de projets MDP – Africa-Assist
Projet d'actions pilotes de valorisation de la biodiversité dans le Pantanal du rio Negro
Projet d'appui aux unités de conservation de la faune au Burkina Faso
Appui régional à la lutte contre l'infection à VIH t Sida dans les pays de la Caraïbe
Appui aux politiques d'aménagement du territoire et au développement local dans la zone de solidarité prioritaire
Conservation de l'écosystème des Cardamomes
Lutte contre le SIIDA
Formation professionnelle et aux métiers de l'artisanat
Programme de soutien à la procédure accélérée en faveur de l'éducation pour tous (ou initiative fast track) au Burkina Faso
Echel EAU - Outil de gestion intégrée des ressources en eau
Programme d'appui au démarrage de la décentralisation au Niger
Projet d'amélioration des systèmes d'exploitation (en zone cotonnière) – PASE
Projet de Gestion Durable des Forêts (PGDF)
Appui à la filière du livre au Mali (AFLAM)
Renforcement du Programme concerté Santé Mali (PCSM)
FSP codéveloppement Mali
Projets d'infrastructures et de services urbains de Vientiane
Projet d'aménagement du secteur sauvegardé de Luang Prabang
Projet agro écologique
Appui au développement de l'éducation de base
Amélioration de l'environnement urbain
Développement de la production de thé en province de Phu To
Aménagement du bassin Fleuve Rouge
Fasevie
Mispa
Biodiva
Développent durable et lutte contre la pauvreté en milieu rural (PAMIR)
Conservation et valorisation de la biodiversité dans l'Amapa
Programme d'électrification rurale global
Programme d'efficacité énergétique dans le secteur artisanal au bois
Gestion durable des ressources forestières au Brésil
Agrobiodiversité du sorgho
Aménagement et assainissement des quartiers Sud-Ouest d'Antananarivo – RN1
Projet de gestion durable de la ressource crevettière
Projet de développement rural de MANAKARA
Biohub
Gestion intégrée des aires protégées de la zone Caraïbes
Projet Volta HYCOS
Projet PSEAU
IREMLCD
Projet d'appui à l 'Agence de Bassin du Niger pour la gestion intégrée des ressources en eau du fleuve Niger
Adaptation du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) aux enjeux régionaux (ACER)
Projet d'aménagement et de protection des massifs forestiers de la province d'IFRANE

La mission a pu accéder aux informations permettant l'examen de 50 projets en fonction des critères donnés ci-dessus. Ceux-ci sont listés dans le tableau donné page suivante.

L'examen des projets par les représentants du MAE et de l'AFD dans les pays sélectionnés pour l'envoi des tableaux de sondage : Des informations ont été renvoyées pour 24 projets dont la liste figure ci-dessous.

Pays	Intitulé du projet
Mauritanie	Plan d'aménagement des pêcheries de céphalopodes en Mauritanie
Tanzanie	Réhabilitation et promotion du site archéologique de Kilwa
Bénin	Projet LAGUNE, "Appui à la Gestion Durable des Zones Humides du Sud Bénin"
Éthiopie	Gestion intégrée des eaux du Nil
Éthiopie	Biodiversité - jardins éthiopiens
Guinée	Promotion des organisations professionnelles agricoles (PROMOPA)
Guinée	Appui au désenclavement numérique (ADEN)
Guinée	Appui au contrôle de la qualité des produits halieutiques
Tchad	Projet d'Appui à l'élaboration, à la programmation et au suivi des politiques rurales (PAEPS)
Tchad	Interactions Élevage Faune Sauvage et Environnement (IEFSE)
Tchad	Projet Sécurisation des Systèmes Pastoraux (PSSP)
Sénégal	Appui aux écogardes parc des Madeleines et Langue de Barbarie
Maroc	Mise à niveau Énergie Environnement de la Zone Industrielle de Sidi Bernoussi Zenata – Casablanca
Maroc	Projet d'appui à la politique de maintenance hospitalière au Maroc
Maroc	Projet d'appui à l'élaboration de la politique nationale de maintenance auprès du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la mise à niveau économique
Chili	Gestion durable des ressources naturelles Mapuche
Chili	Gestion durable des ressources naturelles Rapa Nui
Chili	Appui à la conservation et à la gestion durable de la forêt naturelle tempérée chilienne
Gabon	Projet d'appui au développement de l'agriculture périurbaine
Gabon	Appui à l'aménagement forestier durable (ligne de crédit BICIG)
Gabon	Appui au développement de l'écotourisme
Maroc	Programme d'assainissement liquide d'Agadir
Maroc	Aménagement concerté et protection des massifs forestiers de la Province d'Ifrane dans le Moyen-Atlas
Maroc	Mise à niveau énergétique, environnementale et sociale de la Zone Industrielle de Sidi Bernoussi-Zenata

3.6.3. Comptes-rendus pays

Au retour de l'étape de terrain, les différents évaluateurs ont produit des comptes-rendus "pays" qui sont fournis en annexes 9 à 15.

3.7. Exploitation des données

L'exploitation des données a été facilitée par l'application des mêmes référentiels à tous les niveaux de l'évaluation : politique, stratégique et opérationnel. Il est en effet important de noter que l'examen des projets doit nécessairement être relativisé et complété en fonction d'une prise en compte globale de l'ensemble des interventions dans un pays ou un secteur donné, et que l'évaluation a porté sur les actions prises individuellement, mais aussi sur l'inscription de ces actions dans le contexte plus global des stratégies et politiques aux différents niveaux.

S'y est ajouté une analyse qualitative et stratégique visant à identifier et à qualifier **les processus engagés par rapport au développement durable, notamment au travers de la mise en évidence des différentes articulations intersectorielles,** temporelle ("urgence"/moyen-long terme, état/citoyen, global/local, qualitatif/quantitatif, etc.).

3.8. Chronogramme suivi par l'évaluation

Le phasage des différents temps de l'évaluation a une importance particulière dans le cas du développement durable, s'agissant **de construire avec les interlocuteurs directs commanditaires, acteurs et Comité de pilotage** un **référentiel commun** permettant de fonder les échanges et les apprentissages. Pour cette raison, la démarche a été étroitement encadrée dans une procédure suivant les étapes suivantes :

Première phase

Cette première phase s'est achevée avec le Comité de pilotage du 6 juin 2005 et la remise du rapport d'étape et de la note méthodologique préliminaire.

Travaux de terrain

A partir du Comité de pilotage tenu le 6 juin 2005, les travaux de terrain ont débuté à partir du 7 juin selon le calendrier ci-dessous :

Pays	Experts	Dates	Observations
BRÉSIL	Jean-Jacques GOUSSARD	du 15 au 22 juillet inclus	Chef de mission
BURKINA	Jean-Jacques GOUSSARD	du 14 au 18 juin inclus	Chef de mission
LAOS	Gérard BLONDET	du 13 au 18 juin inclus	
MADAGASCAR	Raymond LABROUSSE	du 11 au 21 juin inclus	
MALI	Patrick SMITH	du 13 au 20 juin inclus	
NIGER	Jean-Jacques GOUSSARD	du 07 au 13 juin inclus	Chef de mission
VIETNAM	Gérard BLONDET	du 06 au 11 juin inclus	

Ces missions, d'une durée d'une semaine (en fait environ 5 jours ouvrables, voyages inclus) se sont déroulées selon le schéma suivant (les personnes rencontrées sont listées en annexe 4) :

- Prise de contact avec les SCAC et l'AFD
- Entretiens avec les autorités nationales et les autres bailleurs
- Entretiens avec les intervenants français et nationaux, et les opérateurs de projet
- Travaux sur documentation
- Logistique et déplacements
- Debriefing

A l'issue de ces missions de terrain, une série de rapports "pays" ont été produits.

Exploitation des informations et rédaction du rapport provisoire

Ces travaux ont été conduits durant les mois d'Août et septembre 2005.

Présentation et discussion du rapport provisoire en comité de pilotage le 13 octobre 2005

Rédaction du rapport définitif : ces travaux ont été conduits en Novembre 2005

4. Analyse évaluative

La méthodologie adoptée associait la prise compte de **plusieurs référentiels** pour l'évaluation des actions en faveur du développement durable, auxquels s'ajoutent les questions évaluatives formulées dans les termes de référence. De manière générale, l'analyse croisée des informations recueillies a montré **une réelle convergence** entre les principales remarques évaluatives formulées par la mission, et les observations formulées par de nombreux interlocuteurs.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, cette analyse évaluative est loin de tendre à l'exhaustivité. Elle vise plutôt à mettre en relief et/ou à souligner les grandes tendances dégagées au travers de l'examen des processus en cours.

4.1. Le développement durable : diffusion et adoption du concept

Différents niveaux de prise en compte du développement durable

La prise en compte du développement durable dans les politiques, stratégies et comportements des différents acteurs de l'action internationale est **relativement récente**, et s'opère de manière progressive et différentielle, à mesure que le concept est "métabolisé" par les institutions, et progressivement traduit dans les démarches stratégiques.

A des fins de clarification, et schématiquement, **la mission confirme les différentes situations mises en évidence au stade du rapport d'étape**, et qualifiées comme suit:

Aucune prise en compte

- Le développement durable, éventuellement perçu comme **"une figure imposée"**, n'est pas l'objet d'une prise en compte explicite. Probablement du fait d'une information insuffisante, aucune référence n'est faite au concept, et aucune disposition institutionnelle appropriée n'est mise en œuvre.

Un argument de communication ou un qualificatif "cosmétique"

- Le concept de développement durable est pris en compte comme **"un argument de communication"**, de formulation, ou un nouveau qualificatif "cosmétique" attribué à des actions conduites, en relation plus ou moins directe avec un des trois "piliers". Cette attitude consistant à se positionner en précurseur précoce d'un développement durable "pratiqué depuis toujours", sans en assumer les enjeux réels est courante. Elle peut aussi être interprétée comme le signal d'une prise de conscience effective, et de la volonté de différer des échéances stratégiques, dont les conséquences ne sont pas encore suffisamment analysées et évaluées, dans un contexte où l'attitude de "passager clandestin" du développement durable reste encore envisageable[61].

61) A titre d'exemple, et pour le secteur privé, le BVP a été amené à publier une recommandation déontologique sur l'emploi du terme développement durable dans la publicité.

Une prise en compte sans changement organisationnel

- Le développement durable est **"explicitement pris en compte"**. La démarche établit des liens fonctionnels entre certains des piliers et/ou des secteurs (notions d'équité dans la distribution de revenus, approche HQE, écotourisme, etc..), sans qu'une dynamique spécifique d'innovation ou de rénovation institutionnelle et organisationnelle ne soit mise en évidence.

Prise en compte avec réflexion stratégique

- La prise en compte du développement durable se traduit au sein de l'institution par la mise en place de **"chantiers de réflexion stratégique et/ou d'un plan d'organisation adapté"** (mise en place de "référents" développement durable). Il s'agit d'une démarche prudente mais approfondie, pouvant préfigurer des évolutions importantes du dispositif et des pratiques institutionnelles. C'est peut-être le cas du chantier RSE mis en place par l'AFD.

Remise en cause et révision des pratiques

- Un seuil d'internalisation du développement durable est franchi, il s'agit là d'un horizon de rupture, qui interpelle et remet en cause les pratiques usuelles, débouchant sur **"une réflexion prospective, des débats et des réformes"**. Des chantiers et instruments de réflexion sont établis, des processus d'analyse et de recomposition des dispositifs de l'action publique (partages sectoriels, circuits de décision, insertion fonctionnelle d'instances consultatives élargies, etc..) sont enclenchés.

Ces différentes situations peuvent aussi s'ordonner dans le temps, constituant ainsi pour une institution donnée un **modèle d'évolution des comportements**, dont le rythme est **stimulé** par (i) l'évolution des pratiques conceptuelles dans le contexte (enceintes internationales, opinions publiques, déclarations politiques); (ii) **la capacité à identifier des objectifs/jalons de proximité et intermédiaires**, dont la traduction opérationnelle est accessible, réaliste et concrète pour les acteurs concernés.

4.1.1. Les différentes catégories d'acteurs et le développement durable

Un concept fortement intégré par les grandes entreprises à l'international

Les acteurs du secteur privé, du moins les groupes d'envergure multinationale, **ont largement intégré le concept de développement durable**, avec une traduction concrète à différents niveaux: organisation, procédures, formation des cadres, et dispositifs de qualité. Même si cette prise en compte du développement durable relève aussi d'une démarche de communication, elle se traduit par des actions concrètes à la hauteur des enjeux économiques et d'image.

On considère par exemple que le démarrage en production de l'exploitation pétrolière au Tchad a pu gagner de nombreux mois grâce à une implication et au dialogue développés avec les populations locales.

Si les grandes entreprises du secteur privé ont bien **internalisé** les dimensions du développement durable, c'est qu'elles correspondent (i) à des enjeux stratégiques d'entreprise (image, visibilité, prévention des conflits avec l'opinion publique) ; (ii) à des effets immédiats en termes économiques (efficacité énergétique par exemple). La mise en place de procédures adaptées (du type HQE[62]) est à rapprocher d'un mouvement d'ensemble fortement stimulé – également dans les pays émergents - au travers du Global Compact, et de l'intérêt suscité par les approches qualité en matière d'accès aux marchés des pays du Nord, et de **différenciation** de l'entreprise et de ses produits. On remarquera que l'AFD est la seule institution publique à **avoir adhéré au Global Compact et à mettre en œuvre les dispositions correspondantes** (chantier RSE[63]).

Le développement durable : cadre général de l'action des ONG

Les ONG ont adopté le développement durable comme le cadre général de leur action, qui s'inscrit dans la durée. Pour beaucoup d'ONG, le développement durable ne "constitue pas une révolution", mais la reconnaissance d'un ensemble d'options **portées de longue date par le plaidoyer de la société civil**e. En effet, la société civile, les partenaires sociaux influent dans le cadre du dialogue social et de ses mécanismes au niveaux international, régional et des pays, pour une plus grande prise en compte dans les politiques macro économiques, sociales des dimensions emploi, travail, protection sociale, favorisant ainsi le développement des piliers économique et social du développement durable.

Manque de lisibilité du concept dans le secteur public

Dans le secteur public, les avis des acteurs sont partagés quant à la validité du concept, et plutôt à sa pérennité. Le développement durable constitue indéniablement **"une priorité multi-sectorielle de la coopération française"**, mais ce qu'il apporte en termes novateurs et de traduction opérationnelle **reste encore peu lisible** pour des acteurs qui avaient été fortement sensibilisés aux résolutions post-Rio. Ceux-ci voient souvent encore dans le développement durable **un prolongement de l'éco-développement**, principalement axé sur l'environnement, plus qu'une approche novatrice transversale et surtout intersectorielle.

Le rééquilibrage des relations Nord-Sud, qui est une dimension importante du développement durable, et du rôle de l'APD dans ce rééquilibrage, est par contre bien perçu comme tel.

Un thème fédérateur en faveur de partenariats publics-privés

Le concept de développement durable, sinon partagé, du moins affiché, par l'ensemble des intervenants de la société civile, du secteur privé et les acteurs publics constitue aujourd'hui indéniablement un **thème fédérateur de nature à favoriser les partenariats, et à rapprocher dans des relations fonctionnelles des acteurs traditionnellement assez distants.**

62) Haute Qualité Environnementale
63) Reponsabilité Sociale et environnementale

4.1.2. De l'environnement au développement durable

Pour beaucoup, une filiation entre éco développement et développement durable

L'éco développement *avait précédé le développement durable dans la réflexion internationale. Pour des nombreux acteurs,* ***cette filiation entre les démarches "environnementales" et le développement durable est évidente.*** *Dans leur acceptation, certains résument même le développement durable à une prise en compte de l'environnement par les stratégies de développement. La prise en compte des objectifs de lutte contre la pauvreté dans ce contexte est également légitime, dans la mesure où la pauvreté est un des facteurs déterminants d'une exploitation "minière" des ressources naturelles, entraînant les conséquences que nous connaissons sur l'intégrité fonctionnelle des systèmes naturels, et en retour sur la pauvreté (aléas climatiques, baisse de productivité des sols, altérations qualitatives et quantitatives des eaux, etc.)*

Pour d'autres, une façon de réduire la priorité à l'environnement ?

Pour certains courants d'opinion non exprimés officiellement, notamment dans les pays émergents peu favorables à une démarche environnementale porteuse de restrictions dans l'exploitation des ressources naturelles, le concept de développement durable peut au contraire permettre de ***pondérer la priorité donnée à l'environnement.***

Compte tenu de la vigueur du consensus mondial sur ce point, il ne fait aucun doute que ***la lutte contre la pauvreté constitue une priorité majeure,*** *le développement économique étant également en première place dans l'agenda du système mondialisé.*

Ces observations conduisent à un constat :

Prise en compte de l'environnement : une démarche nécessairement proactive

- *La prise en compte de l'environnement, priorité du moyen et long terme, ne peut relever que d'une* ***démarche volontaire, stratégique, et fortement proactive*** *pour imposer un traitement* ***équilibrant*** *de cet aspect (du reste quelque peu "minorisé" au sein des ODM) par rapport aux deux autres "piliers" du développement durable; et cela malgré le caractère d'urgence (mais encore diffus) que revêtent des changements actuels comme le changement climatique.*
- ***La démarche proactive de la France dans ce domaine est lisible,*** *concrétisée à différents niveaux: la* ***diplomatie environnementale*** *dans le cadre de la gouvernance mondiale avec la promotion d'une ONUE ; institutionnels, avec la nomination d'un ambassadeur à l'environnement, et un réseau actif de 80 correspondants en environnement, la mise en place des partenariats de type II (eaux continentales - Bassin du Niger et Forêts tropicales - Bassin du Congo) ; ou encore en matière de réflexion avec la conférence sur la biodiversité de Paris en janvier 2005. Au plan des partenariats avec la société civile, la France ne dispose pas d'ONG "environnementales" d'envergure internationale (les domaines d'excellence dans ce domaine étant plutôt l'aide humanitaire d'urgence et le développement rural/local). Une récente réactivation du partenariat avec l'UICN devrait permettre de consolider les relais non gouvernementaux de l'approche française sur les thèmes de la conservation[64].*

64) On rappellera que l'UICN a été créée en 1948 lors de la tenue du Congrès International de Protection de la Nature (UIPN) à Fontainebleau.

Le caractère trop "enclavé" ou "sectoriel" de l'environnement

*On constate cependant le **caractère relativement "enclavé" ou "sectoriel" de l'environnement** au sein des institutions, que ce soit au MAE ou à l'AFD, qui nécessiterait que cette volonté politique **soit relayée plus efficacement** aux différents niveaux administratifs, sachant que les mêmes difficultés sont également rencontrées concernant les HFDD[65] qui ne disposent pas non plus d'un dispositif et de relais suffisamment développés au sein de leurs départements respectifs. La séparation en deux stratégies distinctes des domaines de l'eau d'une part, et de l'environnement d'autre part, peut être expliquée au travers du caractère pilote du premier, mais reste révélatrice des héritages qui doivent être gérés.*

4.2. Cohérence[66]

4.2.1. Cohérence avec la SNDD

Le volet internationnal de la SNDD, encore méconnu des acteurs de l'APD française

La stratégie nationale de développement durable (SNDD) est un document relativement récent. Préparée en 2002, sa diffusion s'est organisée à partir de 2003. Comme pressenti lors des travaux du rapport d'étape, **ce document est encore loin d'avoir atteint une notoriété correspondant à ses ambitions**. Parmi l'ensemble des personnes rencontrées par la mission, une faible proportion en connaît l'existence, et une proportion encore plus faible en ont réellement pris connaissance.

Le dispositif mis en place pour le suivi de la SNDD s'avère pour les actions à l'international **insuffisamment développé et surtout relayé**. Aucun dispositif de suivi ou de reporting spécifique de l'APD par rapport aux objectifs de la SNDD n'est formellement établi. Selon les recommandations du CICID (2003), l'AFD est chargée de l'élaboration d'un référentiel d'indicateurs qui n'est pas encore disponible.

La partie internationale de la SNDD ne constitue donc pas (encore) l'élément de cadrage de référence ; mais dans la mesure **où il reprend les grandes orientations des consensus internationaux auxquelles sont ajustées les politiques françaises de coopération**, on peut considérer que les actions de la France en matière d'aide au développement, centrées vers l'atteinte des OMD[67], **retrouvent de fait une bonne cohérence avec la partie internationale de la SNDD**.

En l'absence d'un cadrage plus précis, réellement partagé, et consensuel, de la notion de développement durable, les interprétations restent donc multiples, et fortement dépendantes de la culture et des priorités des différents interlocuteurs. **La partie internationale de la SNDD reste d'ailleurs peu explicite sur les déterminants du développement durable** que sont la transversalité (approches et démarches intersectorielles), et la prise en compte prospective du long terme, cela malgré la richesse des travaux conduits en 2003, notamment par le CNDD (première contribution – Avril 2003).

65) Hauts fonctionnaires au Développement Durable
66) Caractère d'une action dont les moyens sont adéquats à l'objectif et adéquats entre eux.
67) Objectifs du Millénaire pour le Développement

La cohérence avec la SNDD ne se limite toutefois pas à la partie internationale de la stratégie, mais concerne également des éléments de la partie nationale de celle-ci, s'agissant par exemple :

- D'améliorer **la crédibilité de la France sur la scène internationale** en matière de développement durable (le respect des directives européennes est dans ce sens essentiel) ;
- **De renforcer les capacités des acteurs de la Société civile** (ONG, collectivités territoriales) à porter auprès de l'opinion publique le plaidoyer pour le renforcement des équilibres Nord-Sud dans le cadre de l'économie solidaire, à contribuer à l'élaboration des politiques publiques. Pour les collectivités territoriales, il s'agit de consolider leurs démarches de développement durable de manière à conforter leurs capacités de coopération et d'interlocution avec les collectivités du Sud soumises aux mêmes défis.
- D'induire **les évolutions nécessaires de la recherche vers plus de transdisciplinarité**, une contribution accrue à la coordination internationale, et une **utilité sociale** renouvelée, tant dans le développement des capacités d'anticipation et d'expertise, que dans l'attention portée aux questions sociétales, qui pourrait voir s'accroître le poids des sciences humaines et sociales.

4.2.2. Cohérence avec les politiques multilatérales

Une cohérence croissante avec les approches multilatérales

La cohérence des orientations de la politique française de coopération avec les approches multilatérales **s'accroît progressivement dans la période considérée par l'évaluation**, comme en témoignent l'importance généralisée portée aux OMD, et l'évolution des recommandations du CICID au travers des 6 réunions tenues depuis (du 28 Janvier 1999 au 18 mai 2005). Dans les PMA, cette cohérence s'organise surtout au travers des DSRP[68] et CSLP[69] qui sont approuvés par les IFIs[70], et sont donc implicitement cohérents avec les politiques promues par celles-ci.

Les OMD (voir annexe 5) **sont aujourd'hui pris en compte dans l'ensemble des stratégies sectorielles du CICID**, et le **consensus mondial** autour de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide est bien reflété dans l'évolution des modes d'intervention de l'APD française, avec **une montée en puissance des approches programmes** (dans les secteurs éducation et santé), et dans quelques rares cas, l'aide budgétaire. Dans les PED[71], au-delà des nécessités d'atteinte des objectifs, c'est aussi un nouveau **cadre de plaidoyer** qui s'établit, permettant de renouveler le dialogue avec les PTF[72].

De ce consensus mondial, il résulte toutefois :

- **une homogénéisation** des approches de développement et de lutte contre la pauvreté par rapport à des contextes qui restent diversifiés;

68) Document de stratégie de réduction de la pauvreté
69) Cadre stratégique de réduction de la pauvreté
70) Institutions financières internationales
71) Pays en développement
72) Partenaires techniques et financiers

- **un fort déficit de territorialisation des politiques de développement** (caractérisant la plupart des CSLP) très généralement organisées en fonction de logiques sectorielles;
- un déficit dans la conception des DSRP en matière **d'intégration des politiques de l'emploi** dans les cadres macro économiques et sociaux, ainsi que bien souvent du genre ;

Le risque d'une homogénéisation et d'un "mainstream" des approches de développement

- **Le risque de voir se réduire les capacités d'innovation et d'expérimentation de solutions alternatives**, qui restent très dépendantes de la diversité des approches possibles, entre autres induites par la coopération bilatérale porteuse d'angles de lecture, et d'une culture différents nécessaires aux enjeux nouveaux du développement durable.

A l'image du mainstream[73] des économistes, émerge un "mainstream du développement" face aux caractère d'urgence de la situation mondiale en matière de pauvreté et d'inégalités. Celui-ci prend peu en compte le secteur productif, constituant ainsi les risques d'une dérive "assistentialiste", et posant les bases d'un nouveau défi qualitatif pour l'APD en matière de développement.

4.2.3. Des actions complémentaires, coordonnées et cohérentes en renforcement du consensus mondial

Globalement, et **de manière complémentaire** à cette prise en compte des OMD et du consensus mondial, la France **a su ménager l'importance traditionnellement donnée à des secteurs et/ou des modes d'intervention qui caractérisent son action en coopération**, dont notamment :

Des spécificités françaises

- Gouvernance et renforcement à tous les niveaux de l'état de droit
- Aménagement du territoire et décentralisation
- Formation des élites et enseignement supérieur
- Coopération dans le domaine culturel et artistique
- Développement en milieu rural conciliant gestion participative des ressources naturelles, appui aux démarches territoriales (gouvernance locale), et renforcement du capital social (appui à la structuration du monde rural).
- Aménagement durable des forêts tropicales.

L'appui aux processus d'élaboration des politiques publiques sectorielles et territoriales est également privilégié **au travers du maintien d'un appui institutionnel important, et d'un réseau d'assistance technique étendu**, qui joue un rôle catalyseur dans la facilitation des processus, **en particulier intersectoriels**, d'élaboration des politiques publiques.

73) Littéralement "courant principal" peut-être auusi compris comme une forme de pensée unique ?

L'alignement ou la cohérence avec les priorités et les modes d'intervention des institutions de Bretton Woods (incluant l'harmonisation de l'aide) **trouve néanmoins ses limites au travers de la notion de concentration** (priorisation forte de quelques secteurs d'intervention prioritaires à l'exclusion totale ou partielle des autres) qui, dans des contextes où les besoins excèdent largement les moyens, peut handicaper fortement le maintien de ces approches diversifiées, de proximité, et par ailleurs complémentaires avec les démarches sectorielles.

Effets de la concentration dans l'appui à l'éducation de base

On ne peut que regretter la faible place accordée, dans la Stratégie sectorielle Éducation (2005) et dans l'aide effective, à l'alphabétisation et à l'éducation non formelle des jeunes et des adultes, qui constituent les objectifs 3 et 4 du Cadre d'action de Dakar.

Même si ces deux objectifs de Dakar ne sont pas repris dans les OMD ni dans l'Initiative Fast Track, ils n'en demeurent pas moins importants pour apporter l'appui nécessaire à la demande de scolarisation et à la réussite scolaire, de même que pour la réalisation des objectifs dans plusieurs domaines, comme la sa,nté, l'agriculture, l'artisanat et la petite entreprise, la protection de l'environnement, et la promotion de la citoyenneté participative.

Il faut voir, entre autres, dans cette lacune de la stratégie française, la conséquence d'un aval insuffisamment critique donné à la concentration sur la scolarisation primaire de l'Initiative soi-disant Éducation pour tous (Fast Track) telle que promue par la Banque mondiale.

Avec la Commission Européenne, **cette cohérence est en général vérifiée quant aux orientations politiques et stratégiques**. La stratégie européenne de développement durable adoptée à Gôteborg en 2001 (qui sera prochainement révisée) trouve un écho réel dans les orientations de la SNDD, et la Commission Européenne a des positions convergentes avec celles de la France sur les grands dossiers environnementaux, Protocole de Kyoto, Biodiversité, de même que sur les efforts à déployer en vue de la mise en place d'une ONUE.

Avec la Commission Européenne : une cohérence davantage dans les orientations politiques et stratégiques que sur le terrain…

Sur le terrain, **cette cohérence est plus difficile à constater**. La coordination et la complémentarité des logiques d'interventions avec les interventions financées par la CE **s'exprime peu**, à l'exception des secteurs où un cadrage inter-bailleurs est effectif (dans le contexte du suivi des mesures de lutte contre la pauvreté par exemple, ou dans le cadre des approches sectorielles). Cette cohérence reste aussi dépendante des initiatives locales des délégations de la Commission Européenne et/ou des SCAC pour organiser des réunions périodiques d'échange entre états membres. Il faut souligner le fait que de nombreux projets mobilisant des financements français (notamment FFEM) sont également parfois **cofinancés** par des fonds de la CE. Il peut s'agir du FED dans les pays ACP, des lignes budgétaires environnement et forêts tropicales, ou encore sécurité alimentaire, qui cofinancent les projets de nombreuses ONG françaises également bénéficiaires de fonds de la MCNG, cela en particulier à partir des conventions d'objectifs portant pour la plupart sur l'éducation, la santé, le développement rural, l'environnement et l'économie solidaire.

D'autres divergences d'approches sont également perceptibles, dans le domaine du développement local par exemple, où les approches françaises, centrées sur les autorités communales et l'appui à la décentralisation, peinent à entrer en synergie avec celles de "community driven development" des coopérations nordiques ou anglo-saxonnes, ou encore de la Banque Mondiale. Au niveau des politiques publiques, on observe également parfois la juxtaposition des deux approches (appui à la décentralisation et développement communautaire), sans que les modalités d'articulation soient explicites.

4.2.4. Cohérence interne

Dialogue de gestion intra-institutionnel et coordination inter-institutionnelle

En dehors du CICID, peu de mécanismes de coordination

En dehors du CICID, **peu de mécanismes de coordination sont réellement effectifs**. Cette coordination semble reposer surtout **sur l'implication personnelle des quelques acteurs motivés**, résumée par un des interlocuteurs de la mission comme "la proximité des bureaux et des personnes". Les compétences individuelles restent peu valorisées dans un contexte où le **turn-over rapide** des postes **permet difficilement de déployer et de consolider une activité de réseau effective**. Par ailleurs la faiblesse des dispositions permettant de capitaliser les approches ne permet pas de relayer utilement le renouvellement des personnels dans des domaines comme la négociation internationale, **où la mémoire des processus et les réseaux de relations humaines sont précieux.**

La charge de travail liée à la gestion courante dans les différents services (surtout dans cette période de transition entre le MAE et l'AFD) permet difficilement de prendre le recul nécessaire en vue de mener les débats et échanges qui conditionnent l'amélioration des approches intersectorielles.

L'articulation des bureaux sectoriels techniques et géographiques, surtout dans le cas du MAE, où les personnels respectifs sont en partie issus de cultures institutionnelles différentes, peine à s'établir, alors que les mandats et moyens des CMG[74] sont également mal définis. Dans le cas de l'AFD, la **nouvelle impulsion** donnée à l'évolution de l'institution, notamment celle liée à la réforme, mais aussi au renouvellement des personnels dans certains services centraux, a généré un enrichissement des débats internes pour concilier l'expérience acquise de longue date par l'institution et la modernisation de ses orientations.

De fait, le développement durable semble mieux internalisé (i) **dans les services travaillant déjà sur les thèmes environnementaux**, du fait de la filiation incontestable avec l'environnement; (ii) **dans les services travaillant sur des thèmes récents et très dynamiques au niveau mondial (mainstreaming)**, comme l'approche genre. **La mise en réseau de ces acteurs, quasi systématique dans ces nouvelles approches, semble déterminante dans l'intérêt porté aux concepts émergents comme le développement durable, et dans la maturité des réflexions qui l'accompagnent.**

74) Chargés de mission géographique

Le littoral revêt une importance particulière dans un pays désertique comme la Mauritanie. De manière coordonnée, la France appuie un ensemble d'actions complémentaires :

Aménagement du territoire : plan directeur d'aménagement du littoral mauritanien financé par le MAE avec comme opérateur l'UICN.

Sensibilisation du public et action culturelle : Journées de Découverte du littoral mauritanien qui ont mobilisé un large public, mauritanien mais aussi régional et international, financées par le MAE

Protection de la biodiversité et écologie de restauration : aménagement et réhabilitation de la réserve du Diawling (bas delta du fleuve Sénégal), dont les écosystèmes avaient été fortement altérés par les modifications de salure des eaux consécutives la mise en œuvre du barrage de Diama avec des résultats concluants dans la restauration des milieux et l'accueil de l'avifaune migratrice. Ces opérations ont été financées par l'AFD.

Une cohérence interne renforcée suite à la réforme de 1998…

La cohérence interne, notamment entre les différents instruments de financement de l'APD française, et les différentes institutions parties prenantes (une douzaine de départements ministériels), semble s'être renforcée dans la période au travers de différentes dispositions, en particulier entraînées par la réforme de 1998.

En effet, cette reforme a débouché sur :

- La mise en place du CICID et les travaux conjoints menés autour des stratégies sectorielles ont probablement amélioré la coordination entre ses différents membres, et en particulier ceux en charge de l'APD (MAE et MINEFI), mais aussi entre ceux-ci et les autres départements directement ou indirectement concernés dans les actions de coopération.
- Le transfert d'un ensemble de projets du FSP à l'AFD a bien sur justifié quelques inquiétudes, mais a amené les deux institutions à intensifier leur collaboration, ne serait-ce que pour la passation des dossiers.
- La multiplication des cadres de concertation sectoriels inter-bailleurs dans les PED, dans le cadre des approches sectorielles, qui a permis également une meilleure collaboration entre les SCAC[75] et les agences de l'AFD.
- L'existence d'un **instrument financier commun, le FFEM**, mobilisable de façon additionnelle par ses différents membres dont l'AFD, le MINEFI et le MAE, le MEDD et le MESR **joue un rôle réel dans les échanges entre ces différentes institutions** autour des thèmes centraux liés aux AME, domaines dans lesquels le Fonds déploie ses activités.

75) Service de coopération et d'Action Culturelle des ambassades

… mais une cohérence encore très perfectible !

Sur certains points cette cohérence interne reste néanmoins très déficiente, en particulier au niveau des représentations dans les pays :

- **Les articulations entre les actions de la coopération gouvernementale et non gouvernementale restent rares et peu formalisées**. Ce constat relève bien sûr du souhait de l'indépendance de la société civile et des collectivités territoriales, mais une coordination mieux assurée permettrait de développer des synergies entre ces différents instruments au service d'une stratégie pays, **dont la définition gagnerait à être mieux consultée** avec les organisations de la société civile. Les coopérations non gouvernementales sont peu informées des politiques nationales, et conduisent souvent leur action **en marge des cadres de convergence établis** par les autorités nationales en consultation avec leurs partenaires au développement.
- **Les articulations entre le dispositif de l'AFD et celui du MAE (FSP, FSD) sont restées peu effectives**, avec une concertation souvent plus limitée que celles entretenues individuellement par ces acteurs avec d'autres bailleurs de fonds, sauf peut-être au niveau central.
- **Les articulations entre les SCAC et les missions économiques sont également peu développées**, hormis peut-être dans les pays émergents, où la présence croissante des investisseurs privés français, en particulier dans le secteur des services publics marchands (eau, énergie, déchets), peut stimuler la recherche de synergies avec les SCAC. Ceux-ci, de leur côté, disposent également de ressources limitées hors ZSP, et sont donc conduits à développer ces synergies, avec pour objectif une meilleure économie des moyens limités.
- **Les articulations entre l'action culturelle et la coopération technique sont enfin peu visibles**, alors qu'elles peuvent jouer un rôle déterminant en matière de développement durable ; qu'il s'agisse de la sensibilisation et de l'information du public quant aux problématiques environnementales mondiales, de la prévention du SIDA, ou encore de la sensibilisation en matière de gouvernance et de démocratie.

Les SCAC ont naturellement vocation de contribuer à ce rôle de coordination et d'animation de l'ensemble des acteurs de la coopération française, gouvernementaux et non gouvernementaux. La réduction des portefeuilles d'action du FSP suite à la réforme de 1998 risque de contrarier cette possibilité, déjà peu traduite dans les faits, soit à cause d'un certain désintérêt de la part des acteurs de la société civile (ONG, coopérations décentralisées), soit par un manque de moyens et de présence des SCAC sur des dossiers qui caractérisent pourtant une large partie de l'histoire de la coopération française (éducation, santé, développement rural, etc..). En effet, le suivi d'un portefeuille de projets diversifié se traduisait par une présence réelle au contact des réalités nationales (assistance aux comités de pilotage des projets par exemple, supervisions sur le terrain). Dans la nouvelle configuration, et compte tenu de :

- **la logique d'efficience et d'économie de moyens qui caractérise l'AFD ;**
- **du caractère parfois peu communiquant et ouvert de cette institution ;**
- **des déficiences déjà amplement relevées dans la valorisation de l'APD** française en matière de capitalisation et de communication (rares sont les évaluations qui ne mentionnent pas ce point).

On constate en effet sur la période examinée par l'évaluation un réel effort de la part du MAE (SCACs et DCT/ERN) pour engager différents projets traduisant concrètement l'engagement politique en faveur de l'environnement, que ce soit sur fonds FSP ou FFEM.

Ces projets tentent de combiner des appuis de nature diverse allant de l'élaboration des politiques publiques aux actions sur le terrain, sans toutefois prévoir la mise en place de relais opérationnels suffisants aux différentes échelles, le pilotage étant assuré par le MAE qui dispose de ressources humaines peu nombreuses.

On peut douter que les ambassadeurs chargés de la coordination des intervenants disposent réellement du retour d'information suffisant pour assurer dans les meilleures conditions la cohérence souhaitable des interventions.

La remarque est également valable à une autre échelle. Alors que le MAE reste responsable de la stratégie, **le risque est réel de voir progressivement se déconnecter** le traitement des dossiers internationaux (suivi des AME[76], des institutions onusiennes et du multilatéral), et leur traduction opérationnelle au travers des engagements dans le cadre de la coopération.

Un enjeu fort d'articulation et de complémentarité entre MAE et AFD

En revanche, on remarquera toutefois que la centralisation par l'AFD de nombreux secteurs de l'APD[77] facilitera la cohérence dans ces domaines, même si la question reste pertinente quant à **l'articulation et la complémentarité des actions concernant des secteurs stratégiques**, transversaux et fondamentaux comme la gouvernance, l'enseignement supérieur ou la recherche, avec la coopération dans les secteurs nouvellement gérés par l'AFD.

La cohérence est géographiquement très variable entre les actions des Instituts de recherche, et les différentes actions de coopération conduites au travers de l'AFD ou des instruments du MAE. Dans les pays émergents comme le Brésil, du fait d'une présence ancienne de ces instituts avec les investissements propres correspondants, de la composition restreinte du réseau des intervenants français qui les positionnent en opérateurs et promoteurs de projets privilégiés, la collaboration des SCAC avec ces instituts est tout à fait satisfaisante. Dans les pays de la ZSP, elle semble surtout assurée dans la mesure où les institutions de recherche bénéficient de financements de projets ou d'appuis ponctuels (missions d'étude, organisation de séminaires, bourses de chercheurs des laboratoires partenaires). **Le caractère très autonome des institutions de recherche dans la définition de leurs programmes, ainsi que les modalités d'évaluation des chercheurs basées essentiellement sur l'excellence académique ne tendent pas à fédérer les efforts des uns et des autres hors du cadre concret des financements de l'APD mobilisables.**

76) Accords multilatéraux environnementaux
77) Aide publique au développement

Un personnel restreint sur le terrain pour un volume croissant de projets à gérer…

Des moyens à la hauteur des ambitions ?

Au niveau des départements centraux, et en particulier du MAE, on observe simultanément deux tendances diamétralement opposées: (i) la faiblesse des effectifs des différents bureaux de DCT, et (ii) la montée en puissance des projets ou programmes cadres (sur l'eau, ou encore les initiatives de lutte contre la désertification, ou encore la gestion des grands bassins versants). **Les périmètres d'intervention de ces programmes s'élargissent et s'étendent** (programmes régionaux ou ZSP visant à appuyer des démarches de formulation ou d'articulation de politiques; mais devant également monter et animer des séminaires, déployer des actions de terrain, etc..) **alors que leur supervision, voire leur pilotage courant, sont assurés par les cadres des bureaux de DCT.** Cette charge administrative importante s'ajoute au suivi des aspects techniques des conventions internationales, aux relations avec les bailleurs et les opérateurs, et à la gestion des affaires courantes en relation avec les SCAC. Ces derniers bénéficient encore, comme nous le verrons, de l'appui d'un réseau d'assistance technique relativement important dans les pays de la ZSP, qui centralisent les plus hauts niveaux d'intervention.

Dans le cas de l'AFD, si les moyens humains semblent mieux proportionnés au niveau central, le personnel des agences **reste restreint**, avec des volumes d'actions à gérer bien entendu en croissance, compte tenu du transfert des projets FSP. La logique de délégation à des opérateurs privés qui prévaut souffre toutefois de certaines limites **dans des contextes locaux où les ressources humaines qualifiées sont peu nombreuses.**

Le secrétariat du FFEM avec un personnel particulièrement restreint affiche une efficience remarquable, et des coûts de gestion des projets exceptionnellement faibles (10 % environ). **Cette efficience a néanmoins un coût qui se traduit par de faibles performances en matière de suivi, et surtout de capitalisation de l'expérience des projets**, peu en relation avec une des spécificité de l'instrument, qui est précisément d'ouvrir des "fenêtres exploratoires", de susciter, d'accompagner, et d'évaluer l'innovation en vue de favoriser la réplication des solutions pertinentes, **ce qui nécessite évidemment des capacités de capitalisation et de communication importantes.**

La coordination des actions conduites par les autres ministères dans les pays étrangers passe, à défaut d'une démarche concertée au niveau central qui ne constitue pas la règle, par les SCAC et les missions économiques dans le cas des FASEP où de la RPE, pour laquelle l'expertise du Ministère des Transports est parfois requise. Les relais centraux se trouvent au niveau des différents bureaux de DCT (Éducation, Santé, Environnement et ressources naturelles, aménagement du territoire, Recherche), qui entretiennent également des relations de coordination avec les ministères techniques.

Mis à part le Ministère de la recherche, les budgets des ministères techniques consacrés aux actions à l'international sont très limités (parfois de l'ordre de 30 000 euros par an), et ne constituent pas une part significative de l'APD française. Ces ministères sont toutefois consultés lors de la sélection des assistants techniques dans leurs secteurs respectifs en particulier dans l'éducation (DRIC) depuis 1999. Des relations directes sont entretenues d'institutions à institutions dans des cadres divers: DATAR au Brésil, MEDD avec le Ghana ou l'île Maurice pour les processus SNDD.

Des actions coordonnées

Dans certains domaines la France a pu construire des plates formes d'actions coordonnées à différents niveaux et différentes échelles ancrés à partir d'institutions régionales. C'est le cas dans le cadre de la lutte contre la désertification :

"L'appui français au CILSS a été continu depuis sa création, en 1973. Il s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des engagements pris lors des grandes conventions sur le développement durable (Johannesburg), sur la lutte contre la famine (Cancun, réunion du G8 à Evian), sur l'eau (Kyoto, réunion du G8). Le plan d'action contre la famine adoptée à Evian en juin 2003 accorde une importance majeure à l'amélioration des capacités d'évaluation, d'alerte et de prévention d'une part, au lancement d'initiatives à long terme sur les déterminants structurels de l'insécurité alimentaires d'autre part.

Le CILSS est un des intervenants privilégiés sur lequel s'appuie le dispositif de la France pour la lutte contre l'insécurité alimentaire, la maîtrise de l'eau et la lutte contre la désertification.

Les institutions françaises de recherche travaillent en collaboration avec les institutions du CILSS avec qui elles ont passé des accords de partenariat qui se traduisent en particulier par des missions d'appui, l'encadrement commun de thèses et de mémoires de troisième cycle, des formations :

CIRAD : agro météorologie, pastoralisme, foresterie, système d'information, acridologie, agronomie, étude de filières, technique documentaire,

IRD : hydrologie, défense des végétaux, physique de l'atmosphère,

Le CILSS dispose également d'une convention signée avec le FFEM pour la mise en œuvre des projets de l'Initiative Régionale pour l'Environnement Mondial – Lutte Contre la Désertification (IREM-LCD), de 3.000.000 Euros sur la période 2000-2004.

Enfin, le CILSS a bénéficié de l'appui indirect de la France dans le cadre du projet HYCOS AOC (système d'information hydrologique) par l'intermédiaire de l'OMM et du projet FRIEND AOC (réseau de recherche hydrologique) par l'intermédiaire de l'UNESCO.

"grappes de projets"

L'étendue de Madagascar et les difficultés d'enclavement rendent difficiles toute coordination d'actions dispersées. Le dispositif de l'APD française dans ce pays mobilise, en complément des projets des plates formes nationales assurant un rôle de coordination et de capitalisation. C'est le cas du GRDN pour la conservation et les actions GRN, du GSDM pour l'agro écologie ou encore de la plate forme FORMA pour la recherche. Les projets sont organisés en "grappe" thématiques disposant de référents au travers de ces plates formes.

Il faut souligner, et même si ce n'est pas là son objectif premier, que le FFEM, de par son mode de fonctionnement et la composition de son comité de pilotage, joue un rôle certainement non négligeable dans le renforcement de la cohérence des approches entre les différentes institutions parties prenantes.

Le CICID : de l'inter-institutionnel à l'intersectoriel ?

Le CICID : un cadre central de collaboration interministérielle

Depuis sa mise en place en 1998, Le CICID s'est réuni à 6 reprises, et ses travaux ont débouché sur un ensemble de **stratégies sectorielles** dont la préparation a été initiée depuis 2004. Celles-ci ont été approuvées lors du dernier CICID de Mai 2005.

De l'avis des personnes contactées ayant participé à ces travaux, le niveau de collaboration inter-institutionnel pour la préparation de ces stratégies **est globalement considéré comme satisfaisant.**

Des difficultés subsistent cependant **pour dépasser la culture du consensus** qui caractérise cette instance interministérielle. **Entre influence et solidarité**, les arbitrages y sont difficiles, tant au niveau des questions de concentration géographique (périmètre de la ZSP qui compte 54 pays membres), qu'au niveau des priorités des stratégies sectorielles. Même si la ventilation de l'APD parmi les pays de la ZSP ne revêt aucun caractère "automatique", **les critères utilisés restent diffus, avec le risque de voir s'imposer les performances les plus facilement mesurables au détriment de critères plus qualitatifs, mais aussi essentiels au développement durable.** De fait, les principes de "respiration", et de suspension, qui traduisent le dynamisme de cette géographie, **ne se sont exprimés jusqu'à présent que de manière très discrète.**

Le CICID de Juillet 2004 évoque la nécessité d'élaborer une stratégie pays émergents. Cette dichotomie entre pays pauvres et pays émergents doit tenir compte du risque :

Les risques d'une dichotomie entre stratégies "pays pauvres" et pays émergents"

- de renforcer des fractures déjà existantes entre les instruments financiers de l'APD française ;
- de dissocier des réalités pourtant parfois semblables, si l'on considère l'hétérogénéité intrinsèque et les inégalités sociales et/ou régionales qui caractérisent les émergents (la question des relations entre les états et la société civile est posée dans les deux cas);
- de segmenter une géographie du développement très dynamique, **qui doit pouvoir être considérée dans son ensemble** et ses interdépendances, que ce soit dans le domaine de la solidarité ou de l'influence au travers de partenariats opportuns, comme ceux qui se mettent en place sur une base triangulaire par exemple entre des pays d'Afrique, le Brésil et la France.

Les stratégies sectorielles, qui ont évolué dans la période, ne se caractérisent pas par une priorisation lisible des axes stratégiques, dont la présentation très équilibrée **ne facilite pas les arbitrages dans la mise en place de doctrines d'action**, au niveau pays notamment. Les thèmes prioritaires du consensus international pour la lutte contre la pauvreté y sont bien sûr inclus, adjoints à des caractéristiques plus spécifiquement françaises dont :

Une manque de lisibilité dans les priorités de la coopération française… et dans la subsidiarité avec la coopération multilatérale

- Enseignement du français dans le secteur de l'éducation
- Multifonctionnalité de l'agriculture
- Conception inclusive de la lutte contre le SIDA (avec la création en 2003 de la plateforme des intervenants français contre le SIDA)

Importance donnée dans tous les secteurs à la gouvernance démocratique, depuis les approches de structuration et d'aménagement des territoires ruraux dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement, jusqu'à l'appui aux politiques sectorielles dans les secteurs de l'éducation ou de la santé.

De la même façon, et dans le sens d'une optimisation des moyens mobilisables de l'APD, **les stratégies formulées ne présentent pas de façon très claire l'identification des champs d'intervention devant relever de la subsidiarité multilatérale, et de ceux devant relever encore de la coopération bilatérale.** On peut en effet concevoir que ces deux catégories d'instruments **se complètent**, et que ce qui est possible avec les moyens mobilisables dans le cadre multilatéral ne le soit pas avec les mêmes effets et moyens dans le cadre bilatéral. Réciproquement, il existe de nombreux champs d'intervention qui ne sont pas couverts par les instruments multilatéraux, car ils relèvent de démarches pilotes, menées à petite échelle, et soucieuses des particularismes locaux. Les instruments bilatéraux sont manifestement adaptés à cette coopération de proximité, tournée vers l'innovation et le test de modes opératoires nouveaux, où les apports techniques et scientifiques des pays tiers et de la France se conjuguent **au travers d'une coopération non limitée à la seule mobilisation des moyens financiers**. Il faut noter que les progrès dans ces domaines exploratoires et **qualitatifs** (modes de gestion locale des ressources naturelles, appui à la décentralisation, démarches territoriales, enseignement supérieur et recherche, formation, etc..) **conditionnent souvent la viabilité des résultats obtenus par ailleurs**, avec les appuis multilatéraux, pour l'atteinte des OMD.

Certains secteurs sont également restés très en retrait dans cet exercice d'élaboration stratégique. Par exemple, le développement urbain durable, très présent dans le discours politique de la France en matière d'aide publique au développement, **ne débouche pas sur une stratégie de développement urbain durable explicite**, cela

malgré l'existence d'interventions prometteuses et d'une expérience avérée, notamment de l'AFD, dans le domaine de l'équipement urbain (projets d'Antananarivo RN1).

Les actions liées au développement durable menées par la Coopération française ces dernières années, et notamment pour la période 2000-2004, dans le secteur urbain, s'articulent autour de deux pôles d'intervention: celui du développement urbain d'une part, mais également et surtout celui de l'accès aux infrastructures de base.

Cette tendance se poursuit aujourd'hui avec un accent mis sur l'eau (et l'assainissement) et aux infrastructures urbaines. Ces deux volets présentés comme prioritaires par le CICID correspondent il est vrai à des besoins essentiels. Ils ne couvrent cependant qu'une partie des besoins en matière de développement urbain, qui reposent également sur des facteurs économiques, politiques, sociaux, institutionnels et de plus en plus de gouvernance urbaine notamment au travers de la décentralisation, la responsabilité budgétaire, la privatisation des services urbains et de la planification stratégique.

Si jusqu'à encore récemment, la coopération française a été très présente dans le secteur urbain, particulièrement en Afrique subsaharienne, aujourd'hui un certain désengagement (pour ne pas dire un désengagement certain) du MAE est annoncé et constaté dans ce secteur, alors même que la population urbaine mondiale est sur le point de dépasser la population rurale, qu'en 2030 on prévoit que les deux tiers de la population mondiale seront citadins et que c'est dans les pays en développement que la croissance urbaine est la plus forte[78].

Le développement urbain durable, vers une complémentarité entre les outils de l'APD française : MAE, AFD et coopération décentralisée

Comme le fait remarquer la FNAU[79], ce désengagement de la coopération gouvernementale sur le secteur urbain pourrait conduire à faire du développement urbain un volet de plus en plus significatif de la coopération décentralisée des collectivités locales françaises, avec l'appui technique de leurs agences d'urbanisme. Cette approche, si elle se confirme, devrait conduire à s'appuyer, en particulier dans le cadre de l'appui à la décentralisation et à la bonne gouvernance urbaine, sur la complémentarité entre les principaux outils de l'APD française : MAE, AFD et coopération décentralisée. En effet, la coopération décentralisée des collectivités locales[80], essentiellement politique et technique, ne peut, en raison des budgets limités dont elle dispose, mettre en œuvre des programmes d'infrastructures trop coûteux pour elle.

78) Au cours des cinquante dernières années, la population urbaine en Afrique subsaharienne a été multipliée par 10 (passée de 10% en 1950 à 33% en 2000). Malgré un ralentissement conjoncturel, la tendance devrait se poursuivre dans les cinquante prochaines années, se traduisant par la multiplication des villes de plus d'un million d'habitant et l'accroissement des très grandes villes de plus de 10 millions d'habitants. CICID de janvier 2005 - "Les infrastructures en Afrique sub-saharienne".
79) Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.
80) On entend ici par "coopération décentralisée" l'ensemble des acteurs non gouvernementaux : collectivités locales et territoriales, et autres acteurs de la société civile.

La complémentarité repose **sur une coordination effective et une mise en synergie des actions programmées et entreprises sur le terrain**. Un rapprochement fondé sur une harmonisation et une coordination des politiques entre l'État et la coopération décentralisée s'avère par conséquent des plus nécessaires dans le contexte d'actions en faveur de "villes durables". Le concept de développement durable constitue dès lors un thème fédérateur propice à favoriser ce type de rapprochement.

L'absence d'une stratégie globale unifiée pour l'ensemble des instruments et des acteurs publics de la coopération française ne contribue pas à rendre plus **visible la dimension transversale et intersectorielle des stratégies du CICID**, qui semblent donc encore relativement cloisonnées, au-delà de la plateforme d'ensemble que constitue la prise en compte effective des OMD.

La proposition **de développer un volet environnemental** pour chacune des autres stratégies sectorielles du CICID va déjà dans le sens d'une meilleure intégration et transversalité, mais on pourrait également considérer ce besoin pour chacune des stratégies sectorielles, aboutissant ainsi à une matrice de relations **qui serait plus utilement résumée au sein d'une stratégie unique pour tous les secteurs.**

Les aspects environnementaux pratiquement absents des DCP

Au niveau des DCP pays (documents cadres de partenariat), ou projets de DCP, dont la mission a pu prendre connaissance (approuvés ou provisoires en cours de formulation), **on constate que les aspects environnementaux** (notamment biodiversité et systèmes naturels), **et dans une moindre mesure sociaux, ne sont pas l'objet d'un traitement approfondi à la hauteur des enjeux**, voire sont simplement inexistants. **L'équilibre et les synergies entre les trois piliers du développement durable ne sont pas mis clairement en évidence.**

La LOLF et la mission interministérielle

La mise en place de la mission interministérielle pour l'aide publique au développement, et des deux programmes afférents, **est probablement de nature à renforcer la transversalité** entre les différents secteurs et les différents acteurs institutionnels, services, et opérateurs pour la mise en oeuvre des actions. La préparation d'un document de politique transversale est également un exercice **qui renforcera la cohérence des logiques sectorielles**. Il reste que l'atteinte des objectifs dépendra aussi largement **de l'engagement des départements non chefs de file à s'impliquer dans la réussite de chacun des programmes placés sous la responsabilité du MAE et du MINEFI.**

Coopération technique et action culturelle

Les synergies entre la coopération technique et l'action culturelle **restent globalement très insuffisantes** et peu prises en compte. En effet, pour beaucoup des acteurs de la coopération technique, l'enveloppe culturelle" reste globale et peu définie dans les liens fonctionnels que la culture peut entretenir avec les autres secteurs. Ceux-ci peuvent être envisagés à différents niveaux :

Au plan politique

Appuyée d'une part sur la charte pour la diversité culturelle, et d'autre part sur la francophonie, comme espace de défense de cette diversité culturelle, **l'action culturelle** apparaît comme un levier d'impulsion politique majeur, travaillant sur les différents plans de la promotion du développement durable:

- **Conceptualisation et diffusion du concept de développement durable**, la culture s'imposant comme une dimension transversale de première importance,
- **Mise en cohérence des instruments juridiques** internationaux et multilatéraux, la charte proposant le premier cadre juridique international sur la question,
- **Efficacité**, en favorisant la compréhension et l'appropriation des dispositifs et des concepts.

En termes économique, social et environnemental, les articulations sont aussi nombreuses :

Activités économiques et création d'emplois et de ressources

La culture : un levier de promotion du développement durable, de création d'activités économiques et d'emplois…

***La culture peut s'affirmer comme un secteur de création d'activités économiques et d'emplois**. Le secteur culturel compte un nombre important d'entreprises (formelles et informelles) notamment avec les industries culturelles (audiovisuel, industrie du disque et édition), le spectacle vivant, l'artisanat ou les services à la personne. Parallèlement, ce secteur est composé d'un large éventail de métiers. Il apparaît important de souligner qu'il s'agit d'emplois fortement qualifiés, de haute valeur artistique (à l'exemple de la musique africaine), ou de très haute qualification (métiers d'art). Enfin, ce marché du travail se caractérise, dans une large part, par de réelles capacités d'adaptation, de réactivité et de flexibilité face aux évolutions constantes que connaît ce secteur d'activité.*

On notera que la cohérence entre l'enseignement scolaire du français, le réseau des alliances françaises, et les autres volets de l'action culturelle, est tout aussi déficiente, si ce n'est dans le cadre de la francophonie, où la question linguistique a su prendre une dimension politique et stratégique affirmée.

Culture et innovation

*Les produits culturels se dématérialisent fortement (numérisation des œuvres, des modes de production et de diffusion). Le retard structurel des régions concernées par les politiques de développement **accentue la nécessité d'intégrer encore plus fortement ces dynamiques**. Les projets culturels peuvent ainsi constituer un champ de développement de la numérisation des savoirs, de conservation et de diffusion "des identités et expressions culturelles". De même, la culture peut apparaître comme un **facteur favorisant l'innovation et le rapprochement d'un modèle économique "de la connaissance".***

En termes d'innovation technologique, une part importante des entreprises du secteur culturel, non seulement utilisent (intensivement au niveau mondial) les TIC, mais surtout développent des contenus spécifiques adaptés à celles-ci.

Le secteur culturel dispose également d'activités innovantes à fortes externalités positives et participant de systèmes d'innovation plus larges. Enfin, il s'intègre dans des logiques de "pôles d'innovation" permettant la mise en réseau et le travail commun entre PME, centres de recherche et centres de formation au niveau régional et mondial.

Cohésion et nouvelles solidarités

La culture : facteur de solidarités sociales et territoriales

La culture peut également être pensée comme un **facteur essentiel de solidarités professionnelles, sociales et territoriales.**

Solidarités professionnelles : la jeunesse des travailleurs culturels, la courte durée des carrières plus spécifiquement artistiques, et la rapide évolution des métiers, rendent particulièrement nécessaire l'investissement dans des mécanismes de formation professionnelle.

Solidarités territoriales : la culture peut être un élément de réponse aux mutations à l'œuvre dans les territoires, en participant notamment d'une logique de **maillage des territoires**. En associant différents types d'acteurs autour de logiques de projet, elle facilite l'ouverture d'espaces collectifs et durables de coopération et de travail. Elle permet également une meilleure structuration des territoires par l'identification, au-delà des logiques administratives, de bassins de vie, et d'échange. La culture permet d'autre part le développement de **dynamiques transfrontalières** en favorisant, par le biais d'échange de population et d'expériences de travail, un héritage culturel commun (patrimoine, identité, imaginaire, …).

Enfin, les flux migratoires et économiques sont des enjeux macro régionaux majeurs. **La culture apparaît comme l'axe initiateur des coopérations et des mutualisations nécessaires à l'émergence de dispositifs plus structurants.**

4.2.5. Qualité relationnelle de l'APD française

Une nette amélioration de la qualité relationnelle de l'APD française

Dans l'ensemble des pays tiers, on observe **une nette amélioration de la coordination entre les dispositifs d'intervention français et les autres coopérations, et de la qualité relationnelle de l'APD française.** L'évolution vers des aides programme, l'intensification des approches sectorielles, et dans certains cas l'aide budgétaire, ont conduit dans la plupart des PMA à la mise en place de groupes de travail sectoriels, dont l'animation est assurée par les bailleurs bilatéraux ou multilatéraux, et auxquels participent les représentations françaises, qui en sont dans certains cas chefs de file.

Cet investissement en coordination, voire en négociation dans le cadre de la programmation et des modalités de mise en œuvre d'instruments financiers nouveaux (basket funds par exemple), constitue **un volet important de travail des représentations françaises à l'étranger**, qui ne doit pas être négligé. Il en résulte des bénéfices, en termes d'harmonisation, mais aussi **une actualisation permanente des agents par rapport à l'évolution globale des dossiers sectoriels**, et une meilleure connaissance mutuelle des actions conduites par d'autres coopérations.

Cette amélioration de la qualité relationnelle de l'aide française découle des orientations de la politique de coopération (de l'aide projet vers l'aide programme), qui dans certains pays (Burkina Faso par exemple), se double également déjà d'une aide budgétaire à partir de financements bilatéraux.

Cette forme d'aide budgétaire se heurtera toutefois à différentes difficultés, outre de fortes réticences liées à la qualité de la gouvernance locale, **la faible prévisibilité d'une année sur l'autre des ressources bilatérales mobilisables constitue un handicap majeur.** L'aide–programme est quant à elle mobilisée au travers de projets pluriannuels (PEDDEB par exemple au Burkina Faso), dont les moyens vont abonder des fonds communs, ou dont la gestion est confiée aux autorités nationales pour le financement de réalisations inclues dans les programmes sectoriels nationaux.

4.3. Efficacité [81]

L'analyse de l'efficacité s'organise en deux niveaux :

- L'efficacité dans l'atteinte des résultats attendus pour les actions conduites en faveur du développement durable
- L'efficacité à traduire les orientations du développement durable en stratégies et actions innovantes et adaptées

Distinction entre "actions en faveur du développement durable" et "actions de développement durable"

Il faut rappeler ici que les réflexions conduites par la mission montrent que les actions en faveur du développement durable **ne sont pas nécessairement des actions de développement durable**. En effet, agir en faveur du développement durable c'est d'abord apporter un appui pertinent et ciblé à des processus en cours, ou encore **contribuer à créer les conditions favorables au développement de ces processus.** Dans certains cas, un ciblage restreint au plan thématique permet d'obtenir des résultats plus satisfaisants.

L'évaluation ex post du projet formation pour la décentralisation en Guinée FSP – APRODEC – 1999-2002 établit :

- "le constat de l'**efficacité** du projet de formation auprès des différents acteurs de la décentralisation (élus locaux, fonctionnaires des administrations déconcentrées et décentralisées), et dans une moindre mesure de la société civile ;

81) Caractère d'une action produisant les effets attendus.

- la **singularité**, soulignée et saluée par l'unanimité des personnes rencontrées, du projet français qui, faisant de la formation une fin en soi, a permis de donner à celle-ci toute son efficacité, sa pertinence, alors que dans tous les autres interventions, il ne s'agit que d'une activité connexe".

4.3.1 L'impulsion politique

Un engagement réel, constitutionnalisé au travers de la Charte de l'Environnement, et formalisé au travers de la Stratégie Nationale de Développement Durable

Une réelle impulsion politique en faveur du développement durable

L'adoption et la promulgation de **la Loi constitutionnelle relative à la charte sur l'environnement** atteste **d'un engagement réel pour le développement durable**, non seulement dans le contexte national, mais aussi à l'international (art 10. "La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France"). Cet engagement formel s'exprime aussi dans la stratégie nationale pour un développement durable (SNDD), avec la mise en place d'un dispositif de suivi comprenant différentes instances spécifiques (CIDD, CNDD et CHFDD). Dans ce dispositif, et par rapport à la coopération de la France en faveur du développement durable, **les recommandations du CIDD du 3/6/2003 sont effectivement traduites dans les réunions ultérieures du CICID**. L'action des HFDD est rendue certainement plus difficile, du fait du caractère relativement restreint de ce dispositif, et des relais limités (intra-institutionnels) dont les HFDD disposent.

L'existence d'une partie internationale de la SNDD, ne doit pas occulter le fait que **de nombreuses orientations de celle-ci pour la France peuvent trouver un écho favorable dans la coopération internationale**, notamment des collectivités territoriales. C'est par exemple le cas de la mise en place prévue de 500 agendas 21 qui, établis dans un cadre territorial, confèrent aux collectivités une expérience et des compétences valorisables dans d'autres contextes, comme ceux des pays émergents d'Amérique latine; où ces questions de développement territorial durable sont actuellement tout à fait d'actualité.

La France très active au sein des instances internationales

La France s'est montrée très active au sein des instances internationales dans la période considérée. L'impulsion politique a été notamment formalisée sous la dénomination de **diplomatie environnementale** lors d'une communication en conseil des ministres en Juillet 2003. Plusieurs chantiers sont alors ouverts, dont notamment le renforcement de la coordination des conventions internationales au travers de la mise en place d'une **Organisation des Nations Unies pour l'Environnement** ou d'une Organisation Mondiale de l'Environnement. **Cette impulsion politique se traduit aussi par les nombreuses initiatives dont la France est soit initiatrice, soit partenaire, parmi lesquelles :**

- Engagement du sommet de Monterrey sur l'accroissement de l'APD
- Engagements sur l'eau pris lors du sommet du G8 à Evian (2003)

- Groupe de travail franco-suédois sur les biens publics mondiaux
- Adoption en 2004 d'un plan d'action pour les forêts tropicales
- Mobilisation au sein Pôle de Dakar (éducation de base) depuis 2000
- Atelier de Ouagadougou sur la formation de masse en milieu rural (2005)
- Résolutions du sommet de la Francophonie de Ouagadougou sur le développement durable
- Etc.

Parmi ces initiatives internationales, deux dossiers fortement soutenus par la France prennent une dimension particulière. La création d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement déjà mentionnée, et la Convention sur la Diversité Culturelle.

La Convention sur la Diversité Culturelle connaît des développements positifs, et a été entérinée par l'Assemblée de l'UNESCO à l'automne 2005. Sur ce dernier dossier, **un très large consensus des PED s'est organisé autour des initiatives et positions de la France.**

La mise en place d'une organisation des Nations Unies sur l'environnement **se heurte encore à de fortes réticences**, essentiellement argumentées sur les modalités futures de financement d'un tel instrument et, pour certains pays du Sud, sur les risques d'une instrumentalisation des normes environnementales en vue de réduire leur compétitivité dans un contexte d'ouverture généralisée des marchés.

Des difficultés à porter les priorités et positions françaises au sein des instances internationales

Des difficultés à faire valoir ses positions au sein des instances internationales

Malgré le soutien de nombreux pays, européens en particulier appartenant à la ZSP ou à la Francophonie, la France rencontre des difficultés, au-delà de l'impulsion politique, à s'inscrire au sein de réseaux et forums internationaux, qui permettraient d'assurer constance et relais aux positions défendues. Ces difficultés relèvent de causes diverses dont :

- **Des difficultés d'ordre linguistique**, la maîtrise de l'anglais n'étant pas un point fort des représentants français dans des enceintes de plus en plus exclusivement anglophones. Lors du dernier Congrès décennal des aires protégées de l'UICN à Durban (2003), où il fut pourtant beaucoup question de diversité culturelle, la communauté francophone **a rencontré de réelles difficultés pour conduire ses travaux en français.**
- **Des divergences d'ordre culturel** : au-delà de la langue, les concepts portés par la France sont souvent originaux, en particulier **par leur caractère intégré et intégrant** (la multifonctionnalité de l'agriculture en est un bon exemple). Ces concepts,

fortement structurants (et assez conformes d'ailleurs au caractère "indivisible" des piliers du développement durable), ne peuvent être pris en compte **que très en amont** des démarches de réflexion. Ils deviennent difficiles à insérer plus en aval dans des **montages politiques négociés**, qui privilégient plus une juxtaposition diplomatiquement équilibrée d'intérêts particuliers, qu'une véritable (et plus audacieuse) intégration conceptuelle.

- **Un manque de continuité dans l'expertise et la connaissance des dossiers**, due principalement aux changements fréquents et rotations des fonctionnaires responsables; alors que les enceintes internationales s'apparentent souvent à des "clubs" où les pays, notamment anglo-saxons, tendent au contraire à mandater les mêmes personnes de longue date, qui partagent donc une culture commune quant à l'évolution des problématiques et des dossiers.
- Une capacité encore réduite, malgré l'existence de l'IDDRI, **à mobiliser l'expertise scientifique française** autour des enjeux de négociation. Si l'on excepte le dossier du changement climatique, **où la France joue un rôle de premier plan**, et dispose d'une crédibilité renouvelée grâce à son organisation (mission interministérielle pour l'effet de serre) et à ses initiatives au niveau national et européen, les délégations françaises sont généralement **plus politiques que techniques** ; et ne disposent pas de tout le soutien nécessaire dans l'argumentation scientifique des positions défendues, et dans la préparation des scénarios de négociation.

Une influence de la France limitée par le faible niveau de ses contributions volontaires aux agences et manifestations de l'ONU

Ces difficultés à s'insérer dans les réseaux internationaux sont constatées à tous les niveaux, y compris dans le domaine de la recherche, où par exemple le dernier rapport au Président de la République remis en 2004 constate la faible contribution de la France auprès du groupe consultatif pour la recherche agronomique internationale ou encore dans certains secteurs comme la santé[82] ou l'environnement.

Ces différents éléments conduisent à limiter l'audience de la France dans les forums internationaux, **mais aussi sa crédibilité pour porter des dossiers stratégiques**, dans la mesure où cette présence discrète peut aussi être interprétée comme un relatif désintérêt pour les questions traitées, contrastant avec l'impulsion politique affichée.

L'influence limitée de la France au sein des forums internationaux où sont définies les politiques sectorielles multilatérales est également à rapprocher **du faible niveau des contributions françaises volontaires** aux agences des Nations Unies, qui n'autorisent pas une mise à profit optimale du réseau des agences et manifestations de l'ONU pour promouvoir, relayer et faire connaître les positions et initiatives françaises.

82) Rapport d'étape au premier ministre sur l'évaluation des actions de la France en faveur de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement dans le secteur de la santé. P. Morange. 2004.

Le rôle des fonctionnaires de haut niveau détachés auprès des institutions internationales dans le promotion des positions portées par la France en matière de développement durable semble rester discret et gagnerait à être mieux valorisé.

Des démarches prospectives de haut niveau

Il existe toutefois des démarches prospectives de haut niveau, dans lesquelles la France joue un rôle moteur, qui sont surtout mises en place dans le cadre de **la subsidiarité européenne**, avec pour but d'améliorer l'intégration du suivi des conventions internationales. C'est le cas d'initiatives conduites comme le GMES (Global Monitoring Environment System), ou encore le programme TESEO de l'Agence Spatiale Européenne visant parallèlement à renouveler les instruments d'observation et de décision dont on dispose pour le suivi des conventions internationales à partir de l'observation de l'environnement terrestre.

4.3.2. Un respect renouvele des engagements financiers

Une augmentation sensible de l'APD française, qui doit néanmoins beaucoup aux processus de désendettement

La France a entrepris dans la période un effort important pour redresser la diminution de l'APD observée les années précédentes avec l'objectif d'atteindre 0,5% du PIB en 2007. Pour l'instant, l'augmentation de l'APD est régulière, **mais ne fait pas l'objet d'une programmation plus formelle**, et des conjonctures défavorables sont toujours à craindre comme en 2003. A titre indicatif, seuls 5 pays ont atteint actuellement le seuil de 0,7% du PIB : Danemark, Pays Bas, Norvège, Luxembourg et Suède.

La forte contribution aux opérations de désendettement dans le redressement constaté de l'APD pose néanmoins la question de la sécurisation de cette tendance dans les années futures, une fois que tous les désendettements auront été résorbés.

4.3.3. Des difficultes a adapter le pas de temps en matière opérationnelle aux exigences du developpement durable

*Le développement durable **implique des changements structurels** importants dans le fonctionnement des institutions, les méthodes de travail et les comportements. Ces changements s'organisent notamment autour de la mise en place de méthodes participatives, d'instances partenariales, et de démarches institutionnelles intersectorielles. En corollaire, ces évolutions déterminent de nombreuses opportunités de renforcement des capacités des acteurs qui, en retour modifient la configuration des relations de partenariat, **qui doivent donc être considérées de façon dynamique et adaptative.***

Des instruments de financement peu adaptés aux exigences du développement durable

On constate cependant un important différentiel entre cette exigence d'intervenir sur le moyen et le long terme, et les pas de temps des instruments de financement. *De manière flagrante, si l'on conserve un minimum de réalisme,* ***la majorité des actions évaluées pourraient requérir des délais d'exécution au moins 2 à 3 fois plus longs que ceux affectés initialement,*** *et être mises en place plus rapidement car la lenteur des procédures rend parfois obsolète ce qui a été planifié initialement face à une situation qui a évolué. Indépendamment de cette remarque, on doit aussi considérer que ces actions de développement s'insèrent normalement dans le contexte de* ***cycles de projet****, et qu'aux phases initiales peuvent succéder, après évaluation, et adaptation, des phases de consolidation.* ***C'est en fait assez rarement le cas****, et moins de 30% des projets évalués constituent le prolongement pertinent d'actions antérieures.* ***L'absence d'une prise en compte formelle du cycle de projet constitue une limitation majeure de l'ensemble des actions en faveur du développement durable.***

Un constat est que les contraintes administratives liées à la mise en œuvre des instruments financiers de l'APD ont peu évolué, **et n'ont pas été adaptées aux exigences de la promotion du développement durable** dans les pays tiers. Cette inadaptation peut relever de deux facteurs :

- **La durée**, manifestement et généralement trop courte (3 à 5 ans) déjà mentionnée des appuis programmés pour déboucher sur des résultats viables;

Des moyens humains importants sur le terrain

- **Le caractère peu prévisible de l'aide,** que ce soit dans le cas d'actions en cours dont le fonctionnement a pu être fortement perturbé (en 2003 en particulier pour le FSP suite à une régulation budgétaire); ou dans le cas d'actions à poursuivre où la "*logique d'abonnement*", parfois si redoutée, **constitue néanmoins parfois un passage obligé dans l'accompagnement de processus**. Il serait étonnant que ces actions ne se déroulent pas sur le long terme dans les PED, compte tenu de nos expériences propres par rapport à la conduite d'initiatives semblables en France.

Les importantes ressources humaines mobilisées par la France à l'international (assistants techniques, agents des SCAC et des agences de l'AFD) jouent un rôle particulièrement utile de relais pour améliorer malgré tout la cohérence et la continuité de portefeuilles d'actions souvent fractionnés géographiquement, thématiquement, ou temporellement. Ce rôle est toutefois limité à la durée des affectations, en l'absence d'un dispositif réaliste et effectif de capitalisation et de communication.

Assistance technique pour le renforcement des capacités de planification et de suivi des systèmes d'éducation

La demande croissante d'experts ou de consultants dans ce domaine ne peut pas être satisfaite correctement, en raison de la rareté des candidats présentant le profil voulu. Trop souvent, on en est réduit à puiser dans le réservoir des professeurs de l'enseignement secondaire, dont les connaissances disciplinaires ne constituent pas un bagage adéquat, ou dans les rangs des jeunes diplômés en économie, qui ne sont pas préparés à une analyse et à une programmation systémiques de l'éducation. Il serait pourtant relativement aisé de monter un programme de formation accélérée pour combler les lacunes de tels candidats en développant leur compétences méthodologiques et en les familiarisant avec les outils de base en matière de planification de l'éducation déjà très répandus dans les services ministériels des PED.

Cette réflexion concernant les pas de temps doit être utilement étendue à l'évolution et au renouvellement des politiques publiques. Manifestement, les dynamiques crées post Rio avec la mise en place d'instances de concertation multisectorielles sur l'environnement dans les PED ont été fortement affectées par les effets de l'initiative PPTE[83], et la mise en place des CSLP **qui bien souvent n'ont pas pris explicitement en considération les questions environnementales**, et se sont traduits par des ruptures dans les processus engagés. Ce point justifie aujourd'hui la mise en place de stratégies annexes et complémentaires comme c'est le cas au Niger avec la SDR (stratégie de développement rural) visant **à réhabiliter a posteriori** le traitement des aspects productifs et environnementaux dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il faut souligner néanmoins que les dynamiques participatives qui avaient été inaugurées pour la préparation des Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement ont constitué **des héritages utiles** pour la préparation ultérieure des DSRP.

Ce réordonnancement cyclique des priorités internationales, alors que les effets des décisions précédentes sont à peine émergents, peut justifier l'attitude de certains interlocuteurs de la mission tendant à considérer **le développement durable comme une nouvelle "tendance", dont le cycle de vie ne dépasserait pas celui des précédentes.**

4.3.4. L'assistance technique

La France maintient, en particulier dans les pays de la ZSP, **un dispositif d'assistance technique important**, quoiqu'en régulière et forte diminution (passant depuis 10 ans de 15 000 assistants techniques en 1990 à 3200 aujourd'hui). Ce dispositif reste en partie hérité de la période post-coloniale où une assistance technique, parfois qualifiée "de substitution", avait été mise en place. La mission a pu constater dans les pays

83) Pays pauvres très endettés

visités **la qualité des ressources humaines mobilisées** dans ces postes au travers de missions, au demeurant souvent assez largement (ou mal) définies, relatives :

- A l'appui institutionnel, transfert de capacités et assistance aux départements ministériels clés par rapport aux processus de développement
- Au suivi et à la mise en œuvre de projets FSP
- A l'appui institutionnel auprès des instances régionales en voie d'émergence ou de consolidation

Un dispositif d'assistance technique jouant un rôle essentiel de médiateur /facilitateur…

L'efficacité de ce dispositif est difficile à apprécier dans la mesure où les résultats attendus ne peuvent être définis avec précision. Au-delà de leur mission spécifique, la fonction des assistants techniques est également d'accompagner les processus de réforme des politiques sectorielles, que ce soit au travers de l'appui institutionnel (formation, transfert et échange de capacités), de l'expertise, ou au travers de l'appui au pilotage des projets. Leur position particulière privilégie leur intervention en **médiation intersectorielle**, inter-institutionnelle, et avec les différents PTF.

L'utilité de ce rôle est perçue sans équivoque par les différents interlocuteurs institutionnels nationaux que la mission a pu rencontrer dans les pays visités. Elle est enfin perçue comme **une opportunité d'ouverture et d'échange** pour les cadres nationaux, un regard extérieur, qui contribue à enrichir la qualité des débats techniques nationaux, et redonne **son plein sens à la notion de coopération au développement.**

L'analyse des dispositifs d'assistance technique montre cependant qu'au côté des AT facilitateurs, médiateurs ou formateurs, qui correspondent à ce que l'on pourrait appeler **les nouveaux métiers de l'assistance technique, subsistent un certain nombre de postes dont la pertinence reste à vérifier**, en particulier l'appui aux instances ministérielles sectorielles dans des contextes où les politiques sectorielles sont de plus en plus cadrées par les CSLP. Il est vrai par ailleurs que ces postes en appui aux décideurs locaux institutionnels contribuent à une présence française dans l'élaboration des politiques nationales.

Dans ces domaines sectoriels (éducation, santé) la demande d'assistance technique semble devoir évoluer **vers le renforcement des capacités de gestion**, programmation, et de suivi des programmes, plus que sur les aspects proprement techniques du secteur, lorsque étaient affectés des pédagogues ou des médecins. **La dimension de la coordination inter-sectorielle est également ici importante**, afin d'éviter que dans une logique d'efficacité pure, et d'obtention de résultats quantitatifs, ces programmes sectoriels délaissent la nécessaire recherche de synergies avec les autres secteurs.

On constate de lourds déficits dans la planification, notamment en termes de localisation des infrastructures sociales, faute d'une prise en compte plus approfondie (i) de la matrice territoriale et socio-économique des régions ; (ii) des programmations des différents secteurs. Des économies substantielles peuvent pourtant résulter de ce travail d'optimisation, de même qu'un meilleur emploi et une meilleure viabilité des infrastructures mises en place.

4.3.5. L'efficacité des actions en faveur du développement durable

Un recul limité pour évaluer l'efficacité des actions

Si l'efficacité consiste à rapprocher les résultats obtenus des résultats attendus, on doit constater que le **recul limité** qui caractérise cette évaluation permet difficilement d'opérer ce rapprochement. De fait, et c'est une remarque générale, à la différence de tendances qui ont longtemps caractérisé l'APD, les actions en faveur du développement durable **ne débouchent pas nécessairement sur des produits, mais plutôt bien souvent sur des processus** qui nécessitent d'être accompagnés une fois enclenchés, car ils se poursuivent (idéalement) bien au-delà de la "durée de vie" du projet.

Classiquement, l'efficacité va relever de plusieurs points dont (i) la clarté de la stratégie ; (ii) les capacités des acteurs et opérateurs à les mettre en œuvre ; (iii) l'adéquation et le dimensionnement des moyens aux résultats attendus.

Des difficultés à cibler des stratégies opérationnelles (et à opérationnaliser les stratégies)

Une réelle difficulté à définir un objectif spécifique unique pour chaque action

L'examen des différentes actions montre **la persistance d'objectifs spécifiques multiples** affectés aux projets et programmes. A priori, un objectif spécifique unique doit être défini, à l'obtention duquel concourent différents résultats, qui doivent être également clairement identifiés. **C'est rarement le cas,** et cela à tous niveaux (projets, programmes et chez les différents instruments de financement FSP, AFD, FFEM). Lorsque l'objectif spécifique est unique, sa formulation est parfois suffisamment large et composite pour finalement y intégrer d'autres éléments et le rendre multiple, donc peu opérationnel.

Dans cette situation, les arbitrages qui devaient intervenir en amont au stade de l'instruction et de la décision de financement sont reportés au niveau de l'opérateur et de la mise en oeuvre. Une certaine désorientation en résulte, d'autant que faute de dispositifs de suivi récurrent effectifs, les comités de pilotage n'ont généralement qu'une idée assez lointaine et très résumée des difficultés de la mise en œuvre, et sont en général peu aptes à enrichir le débat sur des thèmes complexes que l'opérateur connaît bien pour y être confronté quotidiennement.

De nombreux projets sont ainsi amenés à redéfinir leur stratégie **chemin faisant** en découvrant, au fur et à mesure de l'exécution, ce qui relève du possible et ce qui ne l'est pas. **Prudence et précaution conduisent parfois à une attitude de diagnostic permanent**, certes souhaitable, **mais souvent aux antipodes des attentes des partenaires/bénéficiaires sur le terrain, qui espèrent aussi des réalisations rapides et concrètes.** C'est souvent le cas quand il s'agit de concilier la mise en place de réalisations physiques avec l'établissement de capacités organisées de gestion chez les populations (santé et éducation de base, hydraulique villageoise, gestion de terroirs et des ressources naturelles, conservation participative, etc.…). La dispersion des efforts résulte aussi de ce cadrage initial insuffisant.

Une tendance à sur dimensionner l'ambition affichée du projet au détriment de constructions plus réalistes

Dans un autre domaine, et qu'il s'agisse des guichets de financement des projets de la société civile (MCNG ou lignes budgétaires européennes, ou encore FSD), ou encore de guichets mis en place par des programmes dans les différents pays, la notion de **fonds compétitif se traduit par une tendance à surdimensionner l'ambition des actions présentées** (les rendant ainsi peut-être plus compétitives au regard de l'évaluateur et de la décision de financement) au détriment de constructions plus modestes, mais aussi plus réalistes, notamment en matière de coûts unitaires. Dans ce sens, les bailleurs de fonds portent une responsabilité réelle dans les échecs qui ont pu être constatés **en valorisant insuffisamment la qualité de l'instruction, de la formulation stratégique, et des dispositions de suivi.**

On remarquera que les partenariats effectifs avec le secteur privé tendent à dissiper cette "virtualité" des projets, et à accroître la prise en compte objective de la faisabilité.

Compétence des opérateurs

C'est essentiellement dans le domaine de l'environnement, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles que ce problème se pose avec acuité. En effet, dans les autres secteurs, le ciblage plus clair laisse envisager que les opérateurs sont généralement plus spécialisés et professionnalisés. **La tendance actuelle veut que le cercle des partenaires locaux impliqués dans les actions de conservation s'élargisse avec les notions d'aménagement concerté.** Progressivement, des opérateurs spécialisés (ou en voie de professionnalisation) dans l'aménagement des aires protégées se voient confier des tâches allant du développement rural aux restructurations institutionnelles, ou encore à la mise en place d'instruments législatifs et juridiques dans des contextes où (i) il leur est souvent difficile d'asseoir leur légitimité; (ii) ils ne sont pas nécessairement compétents et expérimentés dans des domaines aussi divers et spécialisés.

Ce biais est renforcé en particulier par l'extension croissante de la sphère d'intervention des ONG internationales qui sont, dans une démarche logique, **passées d'une véritable spécialisation sur les questions de conservation à une approche plus ouverte**, correspondant aussi aux opportunités d'accès aux financement, où des questions d'ordres divers (questions foncières, secteur productif agricole, décentralisation, approches régionales, aspects juridiques et législatifs) entrent dans le champ d'actions pour lesquelles elles sont en position d'opérateurs ou de superviseur (maîtrise d'oeuvre déléguée).

Une difficulté supplémentaire liée à la transversalité des actions en faveur du développement durable

La reconnaissance internationale dont elles peuvent bénéficier en matière de conservation **ne leur confère pas nécessairement les compétences et l'expérience adéquates** dans des domaines qui requièrent d'autres spécialisations et compétences. Un des aspects positifs de cette situation résulte du fait que des équipes de terrain composées d'expatriés se trouvent finalement dans les mêmes dynamiques de découverte, d'apprentissage et de professionnalisation que les équipes locales qu'elles appuient, passant ainsi d'une notion de transfert de compétences, vers une situation d'apprentissage commun finalement souvent plus adaptée en matière de renforcement des capacités locales (OCDE, 1996 – Green Issue : le renforcement des capacités en environnement).

D'autres déficits résident au niveau de la maîtrise d'ouvrage, et d'une lecture parfois un peu rapide de "l'étiquette sectorielle" des actions. On entend ainsi parler de "projet environnement", ou "projet éducation", en omettant de considérer précisément le contenu réel des actions. Certains projets de gestion urbaine par exemple ont des effets sociaux peut-être largement aussi affirmés que des actions de santé ou d'éducation. En matière de développement durable, **la transversalité** recherchée confère parfois aux actions une diversité d'approches qui requiert l'intervention d'une palette d'acteurs spécialisés, et de réelles qualités **"d'assembleur"** au niveau du maître d'œuvre délégué en charge de la coordination.

Un besoin de prévisibilité et de constance des moyens

Effectivité et prévisibilité des moyens

La prévisibilité des moyens est un élément évidemment essentiel dans la mise en œuvre de stratégies pluriannuelles. **L'exécution des projets financés sur FSP** a particulièrement souffert du déphasage entre les engagements et les crédits de paiement. Il faut rappeler qu'en 2003, ces crédits ont été gelés en février, certains ont été annulés en mars, suivis d'un nouveau gel des crédits de report en avril, et d'une nouvelle vague d'annulation en octobre. Les conséquences sont évidemment multiples et parfois graves, en particulier pour les opérateurs (ONG du Sud notamment), qui évoluent dans des environnements locaux où des engagements avaient été contractés auprès de fournisseurs et des populations.

Le récent transfert de certains projets à l'AFD, même s'il s'est globalement assez bien passé dans les pays visités par la mission, a également entraîné des dysfonctionnements au niveau des décaissements, qui ont ravivé inquiétudes et interrogations chez les partenaires nationaux des projets financés par le FSP, en écho aux difficultés déjà connues en 2003.

4.4. Viabilité[84]

4.4.1. Viabilité des actions en faveur du développement durable

Il est évidemment difficile de généraliser la réflexion tant les démarches et projets sont diversifiés; par ailleurs on ne dispose que d'un recul limité concernant les approches sectorielles, qui sont récentes. Par contre, les approches projet ne sont pas nouvelles, et l'on constate, ce n'est pas un fait nouveau, que **leur viabilité est généralement faible.**

Une faible viabilité liée, en partie, à l'inadéquation du pas de temps des projets

L'inadéquation du pas de temps déjà évoquée permet difficilement aux dynamiques locales, qui pourraient consolider cette viabilité, **de se construire au-delà des incitations générées par le projet**, sauf lorsque les acquis sont internalisés et pris en charge par des formes d'organisation sociale stabilisées, **généralement préexistantes** au projet (organisation de producteurs par exemple). C'est surtout dans la capacité à générer de la structuration et de l'organisation que les projets, en particulier dans le cadre du développement local, peinent à déboucher sur des résultats viables dans les courts délais qui leur sont impartis.

Les approches participatives en milieu rural (MARP et autres modèles d'auto-analyse villageoise), sont très souvent mises à contribution (développement local, gestion de terroirs et des ressources naturelles, composantes d'appui aux populations en périphérie des aires protégées). En pratique, il n'est pas rare d'observer **une ritualisation de la procédure**, avec **la mise en place de groupements villageois plus ou moins structurés, qui viennent se juxtaposer à d'autres formes d'organisation préexistantes** (groupements coton, comités de points d'eau, comités de gestion des feux, etc..). A ce stade, on doit également reconnaître l'existence **d'une stratégie adaptative des populations cibles** en vue de valoriser au mieux les ressources des projets considérées comme une opportunité parmi d'autres de capter des moyens au profit d'un développement local évidemment souhaité, mais dont les axes forts ne sont pas toujours ceux que les actions de coopération souhaiteraient promouvoir.

En matière de gestion des ressources naturelles, mais aussi dans d'autres secteurs, l'on doit également prendre en compte le fait que **les populations locales partenaires des projets sont rarement homogènes.** Il existe des groupes marginalisés, non seulement souvent les femmes, mais aussi **les allochtones**, exclus de l'accès aux moyens de production (terre en particulier), et qui jouent un rôle central dans les pratiques extractives les plus dommageables (défrichements, coupes de bois, braconnage, carbonisation, etc..). Les dispositifs habituels d'autoanalyse villageoise pour le développement local privilégient les décisions en assemblées au niveau village, et ce faisant excluent de fait ces populations marginales, pour lesquelles il est bien difficile d'exprimer un avis différent de celui de la notabilité, dont elles dépendent.

84) Caractère d'une action engendrant des activités ou des structures capables de vivre et de se développer.

Dans le cas des femmes, et pour de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, c'est parfois l'expression même qui est inhibée. **On assiste à des situations où les décisions prises dans le cadre de la collaboration avec le projet peuvent renforcer la dépendance des plus pauvres**[85], voire même lorsque des contreparties villageoises sont versées, grèver leur économie familiale.

Un soutien aux solidarités inter villageoises favorables à une meilleure viabilité

On constate néanmoins une évolution favorable au travers d'une prise **en compte différenciée** des groupes composant les populations, tant au niveau socio-économique que sur le plan du genre. Ces évolutions concernent également la prise en compte du niveau village, qui fut longtemps la règle, et l'évolution, c'est le cas de plusieurs des actions évaluées, **vers des approches inter villageoises** certainement plus aptes à renforcer la viabilité.

Cette prise en compte des solidarités et des réciprocités inter villageoises constitue un des effets très positifs de l'inscription des actions dans le cadre de la décentralisation permettant une meilleure harmonisation des mesures incitatives[86] déployées par les différents projets dans une aire donnée. C'est aussi l'émergence d'une **subsidiarité communale**, qui doit permettre de mieux assurer la maintenance des infrastructures, même si une décentralisation déséquilibrée ne bénéficiant pas des moyens correspondants ouvre aussi la porte à une exploitation anarchique des ressources naturelles locales (notamment forêts), avec un objectif de recettes et d'équilibrage du budget communal.

Si l'on considère que le **capital social** des populations constitue le meilleur gage d'une appropriation porteuse de viabilité, il reste que la nécessité croissante (du moins au niveau des filtres à l'instruction) de devoir identifier des résultats mesurables pose une limite au développement d'actions plus axées sur les processus que sur les réalisations matérielles qui restent plus visibles, faciles à définir, et à mesurer. **C'est là une des limites majeures de la gestion axée sur les résultats**, dans son interprétation la plus répandue.

Dans le cadre des programmes sectoriels, on manque de recueil pour évaluer la viabilité, mais il semble qu'elle puisse être meilleure dans la mesure où l'ensemble de la "filière" sectorielle **sera vraiment pris en compte de façon équilibrée et complète.** C'est le cas par exemple dans l'éducation où la focalisation sur l'éducation de base pose avec acuité le problème de l'enseignement technique ou de l'enseignement supérieur, du financement et de la formation des maîtres; ou encore **de l'entretien de dispositifs d'infrastructures sociales** dépassant les capacités budgétaires nationales. A ce stade, la viabilité dépendra bien sur de la croissance économique, de la capacité de gestion des états, **mais aussi de la constance du consensus international sur l'augmentation de l'APD.**

85) Les codes locaux limitant l'accès aux ressources naturelles sont peu contraignants pour les propriétaires et les notables, et beaucoup plus pour les charbonniers et les ouvriers agricoles employés pour les défrichements.
86) Il n'est pas rare que des organisations caritatives distribuent gratuitement plusieurs centaines de milliers de plants forestiers dans des régions où des projets travaillaient depuis plusieurs années sur l'appui aux pépiniéristes privés.

Le LASDEL au NIGER

Le LASDEL est une unité indépendante de recherche en sciences sociales, qui combine programmes de recherches et études sur les dynamiques sociales et le développement local. Il a été créé le 8 mars 2001 par convention entre les institutions suivantes : Université Abdou Moumouni de Niamey (Niger), Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Association nigérienne pour les études et les recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (ASDEL, Niger), Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) et l'Institut Universitaire d'études du développement (IUED) . Son siège est à Niamey (Niger); une antenne existe au Bénin. Le LASDEL a une vocation sous-régionale. Il comprend actuellement une dizaine de chercheurs de quatre nationalités (Bénin, France, Niger et Togo).

Le LASDEL se veut un pôle d'excellence. Face à la crise des sciences sociales en Afrique de l'Ouest, il est nécessaire de construire en Afrique même des pôles de compétence désenclavés (liés à la communauté scientifique internationale) associant recherche de haut niveau et expertise de qualité. Seuls de bons chercheurs en sciences sociales peuvent faire de bonnes expertises. Inversement, des expertises faites selon des normes de "qualité recherche" peuvent à leur tour alimenter en matériaux des programmes de recherche et des publications.

Le LASDEL est un partenaire apprécié au Niger, où il a conduit un remarquable travail de capitalisation sur les dynamiques sociales. Il intervient régulièrement auprès des opérations de développement dans des rôles d'évaluation et de capitalisation.

Les propositions ne manquent pas (formation des instituteurs en un an, diminution des salaires des enseignants, etc..) pour équilibrer de façon "cosmétique" une équation, qui nécessitera de toutes façons des volumes d'investissement accrus.

En matière d'appui à la gouvernance, se pose la question de la légitimité des actions lorsque celles-ci (et c'est souvent le cas) sont identifiées de l'extérieur, sans une demande formulée et soutenue de la part de l'État partenaire. Les difficultés de mise en place de décentralisations effectives en Afrique subsaharienne, alors que le cadre législatif en est depuis parfois longtemps fixé, **témoigne des réticences non formulées** à s'engager dans des évolutions promues par le consensus international, et dans lesquelles les états centraux sont amenés à transférer certaines de leurs prérogatives et de leurs moyens. Cette façon d'entrer "à reculons" dans la modernisation est d'autant plus flagrante que les évolutions semblent imposées de l'extérieur. **En matière de décentralisation, le goulot d'étranglement en termes de viabilité reste bien sûr l'existence d'une fiscalité locale et des moyens**

correspondants aux transferts de prérogatives que l'état déploie. Peu de pays en Afrique de l'Ouest ont passé ce stade (hormis peut-être le Ghana) où la décentralisation deviendrait effective.

Absence ou faiblesse des stratégies de sortie de projet

Enfin, on constate qu'un pourcentage extrêmement faible de projets incluent une réflexion stratégique de désengagement (stratégie de sortie de projet), qui devrait a priori être partie intégrante de la présentation de l'intervention, avec la mise en place d'un dispositif léger de suivi du renforcement des capacités pouvant être mise en œuvre dés le démarrage, et sur toute la durée de l'intervention. Ceci n'exclut pas la recherche éventuelle de financements pour une phase suivante, mais cette perspective mériterait **d'être clairement présentée** en amont du démarrage des opérations (inscrites dans ce cas dans le cycle de projet), et non comme "une conséquence inévitable" de difficultés d'exécution mal évaluées au départ.

4.4.2. Partenariats de recherche : une reconfiguration des enjeux et des intérêts

CIRAD et IRD : des plateformes de partenariats construites sur la durée

La pérennité des partenariats de recherche est essentielle à leur productivité. Le CIRAD et l'IRD ont su construire des plateformes de relation sur la durée dans de nombreux pays où leur légitimité est reconnue, d'autant qu'elle s'est aussi traduite par des bénéfices en termes de formation des élites, relayée en cela par le système de bourses mobilisées par la coopération française (dont le nombre diminue considérablement depuis 2000). La viabilité de ce dispositif est cependant aujourd'hui sujette à différentes remises en cause :

Mais un personnel expatrié de moins en moins nombreux

- **La proportion de personnel expatrié** des instituts ayant vocation à l'international semble stagner à des niveaux parmi les plus bas jamais enregistrés. Ce point peut être considéré comme essentiel, dans la mesure où ces instituts avaient construit leur excellence précisément sur l'expérience de terrain des régions chaudes, **qui ne peut être valablement acquise et développée qu'au travers de séjours**, plutôt que de missions courtes soumises à de multiples contraintes de financement et de durée. **Cette situation ne contribue ni à dynamiser les échanges, ni à créer les liens relationnels personnels indispensables à de vrais partenariats, ni à conforter l'excellence** des unités confrontées à des partenaires nationaux bien formés, et évidemment bons connaisseurs des réalités locales.
- **Les partenariats dans les pays d'Afrique subsaharienne** souffrent aujourd'hui de l'accentuation du déséquilibre des moyens entre les institutions de recherche du Nord et celles des PMA, qui se replient sur elles-mêmes, faute de disposer des moyens financiers nécessaires à une collaboration ad minima.

Une demande croissante dans les pays émergents, notamment dans les technologies de pointe

- **La demande des pays émergents au contraire s'accroît rapidement**, mais aussi s'affine, et **s'oriente vers les secteurs compétitifs de technologie de pointe** (technologies de l'information, énergie nucléaire par exemple), engendrant des réflexes de prudence des acteurs français sur ces thèmes sensibles. Parallèlement, il existe une demande croissante par rapport aux spécificités françaises de gestion de la qualité, labellisation, appellations d'origine, en particulier dans l'agroalimentaire. Là aussi, les risques de concurrence à terme semblent interférer avec une démarche de coopération traditionnellement plus ouverte. Dans le même temps, les moyens de la coopération française en matière de recherche entrent dans une logique d'optimisation, alors que la demande est croissante, et ne peut pas toujours être satisfaite dans les secteurs qui ne sont pas sujets aux limitations évoquées. La **sélectivité** des pays émergents en matière de coopération scientifique, et symétriquement aux réactions françaises déjà évoquées, détermine l'accès à certains domaines de recherches considérés comme stratégiques, sur la biodiversité par exemple, **qui n'offrent plus les mêmes opportunités que dans le passé** pour les institutions françaises.

4.4.3. Viabilité des acquis en renforcement de capacités

L'importance d'une bonne gestion des ressources humaines

La gestion des personnels comme la logique des affectations et des mutations, laisse peu de place à la capitalisation des expériences. Ce n'est pas seulement le cas des institutions françaises; mais aussi celui des institutions nationales partenaires où les évènements politiques sont porteurs de mutations affectant indifféremment des cadres bénéficiaires d'investissements importants de formation. A la faveur de tels évènements, ceux-ci se trouvent affectés dans des positions où leurs compétences ne sont plus valorisées. La politique de gestion des ressources humaines reste souvent considérée à tort comme un aspect purement administratif, alors qu'elle est au cœur de l'optimisation des fonctionnements institutionnels.

Les approches de renforcement des capacités appuyées par les instruments français de coopération combinent effectivement les actions conduites à trois niveaux :

- **Le niveau individuel :** programme des bourses, formation des élites, formation professionnelle, éducation de base, enseignement secondaire et supérieur
- **Le niveau institutionnel :** au travers notamment de l'assistance technique, mais aussi des moyens mis à disposition pour accompagner l'élaboration des politiques sectorielles
- **Le niveau sociétal :** au travers des appuis ciblant différents niveaux : action culturelle, mais aussi organisation des producteurs, structuration du monde rural,

87) Cf. Actes de l'atelier "Formation de masse en milieu rural - Éléments de réflexion pour la définition de politiques nationales". L'organisation de cet atelier de réflexion et d'échange sur les stratégies nationales de formation agricole et rurale dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne avait été confiée, par les ministères français des Affaires étrangères et de l'Agriculture, au Pôle National de Coopération Internationale. http://www.agropolis.fr/formation/biblio/index.html#ouaga

Si jusqu'à présent la formation était surtout présente à travers des actions d'accompagnement menées de manière transversale au sein des projets, actuellement une réflexion est amorcée en termes de création de dispositifs de formation visant à toucher le plus grand nombre. C'est dans cette logique que s'est tenu l'atelier international à Ouagadougou sur la formation de masse en milieu rural en Juin 2005[87].

4.4.4. Mesures transversales d'appui à la viabilité : mises en réseau

La **mise en réseau des acteurs** constitue un facteur favorisant considérablement la viabilité, en permettant le relais des dynamiques engagées au travers des actions de coopération. Il en va de même des réseaux de bonnes pratiques relayés aujourd'hui par les TIC[88] dans des domaines divers allant de la gestion côtière à la lutte contre le VIH-SIDA. Pour être performants et durables, ces réseaux doivent être orientés par la demande et non par l'offre.

Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau (ESTHER). ESTHER permet d'accompagner les initiatives de coopération pour la lutte contre le SIDA au travers d'une mise en réseau des établissements hospitaliers propre à catalyser les échanges d'expérience.

4.5. Efficience[89]

Il est délicat d'apprécier de façon globale l'efficience des dispositifs, d'autant que les résultats attendus **sont parfois très diffus**, et également difficilement perceptibles aux échelles de temps qui sont celles de cette évaluation. Les situations sont contrastées, d'autant que l'on doit également dissocier **l'efficience dans les modalités de fonctionnement et de mise en œuvre des instruments, et l'efficience des actions financées par ces instruments.** Le caractère très global et stratégique de cette évaluation, comme les moyens impartis ne permettant pas de prétendre à l'exhaustivité, on se contentera donc de relever quelques situations clés :

4.5.1. Hors ZSP : une efficience elevée induite par l'adaptation aux moyens limités

Une efficience élevée dans les pays hors ZSP

Dans les pays hors ZSP, **l'efficience semble généralement élevée** du fait de la réduction des moyens disponibles, qui motive la recherche permanente de "l'effet levier". L'efficience se base sur **la recherche de synergies** au sein même du dispositif français, et sur une **réflexion stratégique** du positionnement de ce dispositif (assistants techniques, financements de projets, d'études et d'évènements) par rapport aux

88) Technologies de l'information et de la communication
89) Caractère d'une action dont les effets sont à la mesure des sommes dépensées.

problématiques clé du développement national. Dans le cas du Brésil (seul pays hors ZSP visité par la mission), cette recherche d'efficience **est lisible et traduite dans les faits.**

Elle permet à partir d'une enveloppe annuelle inférieure à 2 M€ pour la coopération technique, et d'une assistance technique limitée à 2 personnes[90], d'aborder utilement de nombreux secteurs (recherche, aires protégées, lutte contre le SIDA, etc..), et de maintenir un certain niveau de crédibilité de la coopération de la France, même si ces moyens ne peuvent pas bien sûr être considérés comme suffisants.

4.5.2. Le FFEM : une forte efficience, mais des déficits de capitalisation

Le secrétariat FFEM, avec un effectif particulièrement restreint, maintient l'activité du fonds à des niveaux élevés avec des coûts de gestion parmi les plus réduits du dispositif français. Comme mentionné plus haut, ces performances ont un coût, notamment en matière de capitalisation.

4.5.3. L'assistance technique

Une efficience de l'assistance technique à améliorer

En termes d'efficience, des améliorations peuvent certainement être apportées quant à la configuration du dispositif d'assistance technique, et **au repositionnement progressif** d'une partie des postes **vers des positions plus stratégiques**, notamment au niveau des bailleurs de fonds multilatéraux, Commission Européenne, Banque Mondiale, PNUD, FEM.

… par un ciblage plus précis des profils et une diversification du recrutement

Ce repositionnement, déjà mentionné par le CICID, et envisagé dans le cadre de certaines stratégies sectorielles (environnement notamment), doit se doubler d'un ciblage plus précis des besoins débouchant **sur un formatage plus diversifié** des missions, depuis les assistances de court terme (expertises ponctuelles), jusqu'aux positions en séjour de longue durée. Une amélioration de la définition des profils dans le sens d'un ciblage plus précis devrait également s'accompagner **d'un élargissement des sources et possibilités de recrutement**, actuellement surtout limitées à l'administration.

… par une meilleure gestion des missions

L'efficience dans le recours à l'assistance technique souffre également **de déficits dans la gestion même des missions :** arrivées tardives en poste, réorientations des mandats lors des rotations de personnel de l'ambassade ou des agences, lettres de missions évasives, passations inexistantes ou tronquées, qui nécessitent un travail d'apprentissage de la part des nouveaux arrivants. On doit souligner que le coût relativement élevé de cette assistance technique, souvent avancé (de l'ordre de 120 000 euros par an

90) Auxquelles s'ajoutent, il faut le mentionner la présence de nombreux chercheurs des instituts français avec les financements correspondants, l'action culturelle et le réseau des alliances françaises.

pour 1 AT) doit être considéré comme **un investissement nécessaire au maintien d'une dimension humaine** de proximité dans la coopération, qui contribue notablement à l'originalité et aux performances qualitatives du dispositif déployé par la France. Cette assistance technique s'ajoute en effet à d'autres actions de coopération: bourses et séjours d'études, stages de formation, qui contribuent à la genèse et à la maintenance d'un réseau humain et relationnel de qualité et de relations privilégiées avec les partenaires nationaux dans les pays où la France intervient.

Les bonnes performances du dispositif "Volontaire International"

Il faut souligner les bonnes performances du dispositif des VI[91], qui jouent aujourd'hui un rôle essentiel et croissant au niveau des SCAC dans l'articulation avec la coopération non gouvernementale, et dans la gestion d'instruments comme les FSD.

4.5.4. Instituts de recherche français à l'étranger

Les instituts français de recherche à l'étranger (en particulier CIRAD et IRD), maintiennent un dispositif de nombreuses représentations permanentes qui, malgré les encouragements de longue date du ministère de tutelle, **reste peu optimisé**, notamment à cause de la duplication des représentations dans certains pays. La fusion de celles-ci, ou le rapprochement des dispositifs auprès de l'ambassade (compte tenu également des effectifs de chercheurs expatriés en diminution) doit permettre des économies d'échelle significatives. Ce rapprochement a été entrepris dans quelques cas (Chine, Brésil, Inde, Cameroun, Vietnam). En Indonésie ces instituts sont accueillis dans les locaux de l'ambassade de France.

4.5.5. La concentration des moyens

La recherche d'une meilleure efficience peut également se traduire par **des effets contre-productifs en matière de développement durable, en particulier s'agissant de concentrer les moyens mobilisables sur des opérations de volume plus important.** L'AFD affiche ainsi l'objectif d'atteindre un volume moyen d'engagement de 6M d'euros. Ce qui se conçoit dans certains secteurs où la capacité d'absorption est élevée (rénovation et aménagement urbain, infrastructures rurales, santé, éducation) avec des coûts unitaires de réalisations également importants (en infrastructures sociales par exemple), ne se conçoit plus dans des domaines où :

Les risques d'une concentration exagérée des moyens

- La réussite du projet dépend de l'interaction réelle et de l'implication des populations, qui obéit à son propre rythme, lequel n'est pas nécessairement celui des instruments de financement

91) Volontaires internationaux

- Les solutions techniques à promouvoir sont encore expérimentales et/ou en cours de définition (SCV[92], aménagement durable des forêts)
- Les appuis concernent surtout la facilitation de processus sur le moyen terme, ce qui ne nécessite pas des montants d'investissement importants, mais plutôt une flexibilité, et une capacité de réponse adaptée au rythme même des processus appuyés.

Par ailleurs, **le niveau des performances actuelles en matière de suivi et d'évaluation** ne plaide pas en faveur d'une maîtrise suffisante des risques correspondants à des engagements de volume important, qui seraient mobilisés au travers de micro-projets confiés à des opérateurs locaux (systèmes de fonds compétitifs ou guichets de développement local). Cela même si des progrès sont enregistrés dans la période quant au montage administratif des procédures d'appels à projets et aux critères d'éligibilité (des projets de développement local conduits au Burkina Faso par l'AFD sur ce modèle semblent avoir donné de bons résultats). Cette remarque doit toutefois être pondérée dans le domaine de la micro-finance, où l'expérience acquise par l'AFD est importante, avec le recours systématique à des opérateurs nationaux et professionnalisés.

Un accroissement significatif du volume moyen des engagements **peut également limiter l'appui aux initiatives émergentes de la société civile**, où le risque doit être minimisé et adapté au niveau de professionnalisation des opérateurs.

4.5.6. La qualité relationnelle de l'aide : un facteur d'efficience

La nette amélioration de la qualité relationnelle de l'APD française constitue une évolution favorable, qui va dans le sens d'une meilleure efficience (i) en évitant les duplications; (ii) en multipliant les synergies en les actions de bailleurs différents ; et (iii) en garantissant mieux la conformité des actions avec les politiques sectorielles définies et suivies par les états partenaires.

Le coût initial de la concertation et des négociations nécessaires à la mise en place de telles démarches ne doit pas être ni minimisé ni sous-estimé dans une période où ces démarches revêtent encore un caractère pilote.

Concertation et coordination : des investissements parfois coûteux… souvent efficients

A un autre niveau, la mise en place de partenariats représente également un coût, qui doit être considéré comme investissement, pour peu que ces partenariats soient suffisamment structurés, encadrés de manière contractuelle, et suivis pour accéder à une pérennité qui justifie les efforts entrepris.

Dans le cas des approches sectorielles, se pose également la question de la **traçabilité** des fonds investis, à laquelle le donateur doit normalement renoncer. Les initiatives envisageant le déblocage successif des tranches de financement à partir d'un suivi de l'évolution des indicateurs sectoriels sont à l'étude dans certains pays comme le Burkina Faso.

92) Semis sous couvert végétal

4.6. Pertinence[93]

La pertinence des actions en faveur du développement durable doit d'abord être envisagée en prenant en compte **le raccourcissement des perspectives temporelles qui caractérise l'ensemble de l'aide publique au développement**, et qui entre en contradiction avec une conception du développement durable basée sur les processus et les dynamiques à long terme. Toutefois on observe dans la période un important effort pour mettre en cohérence les actions programmées avec les grands chantiers internationaux, notamment liés aux AME[94] :

- **Protocole de Kyoto :** nombreux projets du FFEM, de l'AFD et du FSP sur les thèmes de l'efficacité énergétique, de l'accès au MDP. C'est particulièrement dans le domaine de la convention sur les changements climatiques que le FFEM a déployé un effort important d'innovation, tant quant aux thèmes abordés, que sur l'originalité des montages en partenariat avec le secteur privé dans le cadre de projets introduits par l'AFD.
- **Convention sur la désertification :** initiatives IREMLCD, appui aux réseaux d'observatoires ROSELT, inscription systématique de la gestion des ressources naturelles et de la lutte contre la désertification dans l'agenda des projets de développement local…
- **Convention sur la biodiversité :** nombreuses initiatives à partir des 3 instruments : FSP, FFEM, et AFD, orientées sur la gestion des aires protégées et la valorisation de la biodiversité. Par ailleurs la plupart des approches de développement local mises en œuvre sont cohérentes avec l'approche orientée écosystèmes préconisée par la convention.

Respect des engagements de la France concernant les approches sectorielles, …

En matière d'approches sectorielles, la coopération de la France au travers de ses différents instruments, **se positionne clairement dans le champ du consensus mondial, et globalement des engagements politiques contractés**, que ce soit concernant l'accroissement progressif de l'APD, les contributions aux différentes banques régionales et instruments multilatéraux, ou encore aux nouveaux fonds mondiaux de création récente. Les actions conduites, et examinées dans le cadre de cette évaluation, sont globalement pertinentes avec les différents axes de la SNDD.

La prise en compte des effets attendus par les populations des pays partenaires est plus contrastée, notamment par le caractère "de proximité" de l'identification des projets pour certains instruments (identifications conduites en interne sans le recours d'une expertise externe indépendante ni d'un processus consultatif ouvert avec les partenaires nationaux) dont :

93) Caractère d'une action répondant aux attentes de tout ou partie des acteurs concernés.
94) Accords multilatéraux environnementaux

Un processus d'identification des projets trop peu ouvert aux partenaires locaux

- Le FSD – l'évaluation conduite par le MAE (1996-2001) met en relief des déficits de consultation des partenaires nationaux, et le caractère assez personnalisé de la préparation et de la promotion des projets souvent effectuées par des proches de l'ambassade ou assistants techniques.
- Le FSP, où plusieurs projets sont instruits et rédigés par les cadres et assistants techniques amenés ensuite à en suivre, voire en assurer l'exécution

Dans le cas du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) on rencontre une situation particulière. En effet, le FFEM intervient en cofinancement avec d'autres instruments, non nécessairement français. Le caractère parfois très spécialisé ou novateur de certains projets financés (notamment de recherche finalisée) peut conduire dans certains cas à confondre les rôles de prescripteurs et d'opérateurs, les mêmes opérateurs chargés de la mise en oeuvre étant dans ces cas également les auteurs du projet, dont la préparation peut être assurée sur fonds propres des intervenants. Il reste que les études de (pré)faisabilité en amont des projets et de la décision initiale du comité FFEM, dans la période examinée, se sont parfois avérées insuffisamment détaillées et structurées (comme le souligne l'audit du FFEM réalisé en 2002). On constate toutefois que l'intérêt des bénéficiaires et des populations est explicitement pris en compte dans les procédures d'attribution des financements du Fonds, et que le principe des évaluations externes est mis en pratique pour une partie des projets financés.

Le programme PRIPODE

Né en 2002, ce programme de recherche financé sur le fonds de solidarité prioritaire se penche sur les interactions entre la population, le développement et l'environnement.

Comment envisager un développement à l'échelle du monde qui intègre les dynamiques des populations (2 milliards d'individus en plus à l'horizon 2020, dont 95 % dans les pays du Sud) et préserve les ressources naturelles ?

Telle est la thématique sur laquelle les chercheurs sont sollicités, sachant qu'aucune recherche de type systémique n'a été conduite en vue d'appréhender les interactions entre les trois phénomènes : croissance de la population mondiale, besoins du développement économique et social, capacité du milieu naturel à absorber le "choc".

De façon plus générale, on considère que la pertinence des actions devrait être garantie par la pluralité des points de vue découlant déjà

(i) **d'une dissociation des rôles: instruction, exécution et évaluation;**

(ii) **d'une appréciation approfondie et détaillée de la faisabilité** mettant en jeu les consultations des partenaires nationaux (et dans l'idéal de représentants des groupes cibles concernés par le projet), mais aussi la revue et capitalisation d'expériences précédentes du même type, des résultats obtenus et difficultés rencontrées. Sur ce dernier point, les exigences du FSP requièrent la prise en compte des évaluations précédentes de projets similaires.

Des déficits de pertinence sont encore induits par la nature même des instruments (délais d'exécution peu réalistes déjà évoqués), et **par une certaine "naïveté" dans l'évaluation de la faisabilité de solutions par ailleurs conceptuellement séduisantes.** En matière de conservation par exemple, les justifications sociales et économiques reposent bien souvent sur des considérations liées à la valorisation de la biodiversité (écotourisme, produits forestiers non ligneux) **dont il est bien rare dans la pratique qu'elles débouchent (dans les délais impartis) sur des succès convaincants et durables.** L'absence d'une prise en compte plus approfondie du marché et du secteur privé dans l'appréciation de ces opportunités économiques est fréquente. **On doit aussi noter qu'à défaut d'un cadrage clair des relations pouvant être entretenues entre des intérêts privés et des financements publics**, ces initiatives de valorisation de la biodiversité ou d'autres initiatives de développement peuvent déboucher sur la capitalisation de petites entreprises privées (infrastructures touristiques, exportation de produits agricoles à haute valeur ajoutée) à partir des fonds publics de l'APD.

4.6.1. Pertinence dans le champ du développement durable : de nouvelles directions

De nouvelles perspectives pour les actions de coopération

La problématique spécifique du développement durable conduit à élargir les critères sur lesquels peut se baser une appréciation de la pertinence des actions. **La réflexion prospective** constitue par exemple un domaine particulièrement pertinent dans la coopération avec des états polarisés par les nécessités immédiates et du court terme. Ce rôle exploratoire s'exprime au travers de programmes novateurs comme le programme PRIPODE, ou au travers de projets comme l'incubateur de projets MDP financé par le FFEM, qui vise à explorer les possibilités d'accès au MDP pour des pays pauvres où le portage de projets MDP par le secteur public constitue la règle (80% des initiatives), posant des problèmes potentiels d'éligibilité, compte tenu du risque réel de détournement de l'APD pour l'amorçage des financements MDP.

Cette question est en cours de débat au sein de l'UNFCCC et de l'OCDE, et des solutions sont en vue pour éviter un détournement de l'APD. Le traitement de cette question est particulièrement important pour le développement des investissements à caractère environnemental en Afrique, qui associent souvent et nécessairement des financements privilégiés.

Le pourcentage de 80% de projets MDP portés par le secteur public et les banques de développement en Afrique contraste fortement avec l'Asie et l'Amérique Latine où le secteur privé est à l'origine de 80% des projets MDP selon Carbon Finance. Ce taux initial de 80% pour l'Afrique devrait se réduire fortement par la suite, après la mobilisation des acteurs économiques privés non encore touchés dans la plupart des pays africains.

4.6.2. La gouvernance démocratique : un axe central de pertinence des actions de la France

Une volonté de soutenir la gouvernance démocratique à tous les niveaux… au risque d'affecter des objectifs trop ambitieux à certains projets

Un axe fort de la pertinence des actions de la France par rapport au développement durable s'exprime au travers **des différentes dimensions transversales de celles-ci**, quels que soient les secteurs concernés. La gouvernance démocratique est bien présente à toutes les échelles, et dans ses différentes dimensions.

On constate pourtant que le souci de **distribuer** les effets des projets aux différents niveaux de gouvernance conduit aussi à des situations où **les résultats attendus apparaissent surdimensionnés par rapport aux actions qui les supportent.** C'est le cas lorsque des projets de développement local, dans des zones parfois enclavées, se voient attribuer des objectifs de contribution aux réformes institutionnelles des administrations centrales, de réforme foncière, d'actualisation du cadre législatif ou juridique, ou encore de contribution aux plans d'aménagement du territoire aux échelles régionales ; **sans disposer des relais et du positionnement institutionnel qui leur conférerait un minimum de légitimité dans ce rôle.** La plate forme d'appui et de coordination institutionnelle (GDRN – contribution à une gestion décentralisée des ressources naturelles) à Madagascar **constitue un bon exemple** de tels relais permettant une capitalisation et une réelle valorisation des acquis issus du terrain, avec des objectifs d'adéquation du cadre politique, institutionnel, juridique et législatif national.

4.6.3. ZSP et pays émergents

La pertinence se trouve renforcée par **une prise en compte différenciée et adaptée** des contextes et des problématiques. Dans ce sens, l'élaboration d'une stratégie d'intervention spécifique pour les pays émergents a été évoquée à plusieurs reprises dans les travaux du CICID, et peut constituer un enjeu réel compte tenu du

développement économique rapide connu par ces pays, et **de l'existence de risques environnementaux majeurs** liés à ce développement (par exemple effet de serre et efficacité énergétique en Chine, gestion de la croissance urbaine, déforestation et érosion de la biodiversité au Brésil, eau et énergies renouvelables au Maroc et dans le pourtour méditerranéen).

La solvabilité accrue de ces pays dits émergents offre également **un champ pertinent d'intervention pour les instruments financiers de l'AFD**, associé à la montée en puissance de l'ingénierie des partenariats publics - privés (40% des interventions en gestion durable de l'eau de l'AFD sont localisées dans la région méditerranéenne, c'est au Maroc que l'AFD y a son premier client non étatique - ONE compagnie d'électricité – des actions pilotes comme en 1999 le financement d'une ferme éolienne y sont conduites). Les volumes d'investissement sont également plus conséquents (engagements de 40 M euros en moyenne pour l'AFD au Maroc).

Ces contextes dynamiques **semblent toutefois restreindre le potentiel de développement des partenariats avec les acteurs de la société civile française** (ONG, collectivités territoriales), du fait des faibles moyens dont elles disposent, même si la Loi Oudin permet désormais l'implication des agences de l'eau dans des actions de coopération décentralisée, avec des volumes mobilisables qu'on imagine plus conséquents. La mission ne partage pas tout à fait ce point de vue. En effet, dans certains domaines (notamment rénovation et gestion urbaine, services publics marchands), l'accompagnement technique sur le long terme qui peut résulter au travers de la coopération décentralisée **peut s'avérer particulièrement adapté** au renforcement des capacités des collectivités territoriales des pays tiers qui s'engagent sur prêt dans des investissements de modernisation, dont il s'agira d'assurer la gestion et la pérennité. Les moyens mobilisables ne sont certes pas les mêmes, mais les échelles de temps et les modes d'appuis sont tout à fait complémentaires.

Une forte hétérogénéité des pays émergents

Il reste que la notion de pays émergents mérite également d'être examinée. La forte hétérogénéité socio-économique de beaucoup de ces états, comme la persistance de fortes inégalités, devrait conduire **à éviter toute dichotomie tranchée** entre la solidarité, et une approche plus libérale basée sur l'établissement de partenariats gagnant/gagnant accompagnant la promotion des intérêts français. Certains de ces pays émergents, et non les moindres, sont par ailleurs extrêmement vastes, et des relations de coopération peuvent aussi s'établir directement avec des instances de gouvernement local. Celles-ci permettent ainsi une approche différenciée, en équilibrant la promotion de l'investissement privé au service du secteur productif, avec la mise à disposition de moyens plus concessionnels dans les zones moins développées.

4.7. Impact[95]

Compte tenu de la très courte durée passée dans chacun des pays visités, l'appréciation des impacts ne peut rester qu'indicative, d'autant qu'en matière de développement durable, les impacts ne peuvent être identifiés que sur des échelles de temps allant bien au-delà de la période examinée.

4.7.1. Impulsion politique

Une difficulté à s'insérer dans les réseaux mondiaux… compensée en partie par la relation privilégiée avec les pays de la ZSP

Concernant l'impulsion et les orientations politiques, la difficulté déjà mentionnée de la France à s'insérer de manière active, visible, et continue dans les forums mondiaux contrarie fortement l'impact des démarches engagées. L'organisation, de manière isolée, d'évènements comme par exemple la conférence Biodiversité, Science et Gouvernance en début 2005, ne s'accompagne pas d'un accès aux réseaux de diffusion qui assureraient le relais de l'événement et des acquis, et leur appropriation à large échelle. **Le caractère fortement introverti** des réseaux français handicape à l'international leur crédibilité, pourtant nécessaire pour porter les positions défendues par la France.

L'existence **d'une relation historique et privilégiée** avec la plupart des pays de la ZSP permet cependant de compenser en partie ce déficit de performances au sein des instances internationales, au travers d'une adhésion de ces pays, facilitée par la qualité des relations, aux positions que la France souhaite promouvoir.

Dans le cadre de ces relations privilégiées, le soutien affirmé et renouvelé de la France au NEPAD **ne semble pas se traduire encore par des effets et un impact significatif**, la mission a du reste pu constater chez nombre de décideurs dans les pays africains visités une certaine circonspection par rapport à l'effectivité et aux résultats de ce partenariat continental. Celui-ci ne s'est pas traduit jusqu'à présent par les résultats attendus, sauf peut-être pour les états qui en étaient les promoteurs directs (Sénégal, Afrique du Sud). Il permet néanmoins d'introduire **une dimension prospective** intéressante, notamment en matière d'infrastructures et d'aménagements structurants du territoire.

4.7.2. Approches sectorielles, aide multilatérale et bilatérale

L'impact des approches sectorielles auxquelles la France contribue au travers de l'aide – programme, et de ses contributions aux fonds multilatéraux ne peut être examiné que spécifiquement au travers des futures revues sectorielles dans les différents pays où ces approches sont mises en oeuvre.

95) Caractère d'une action qui, au-delà de ses effets attendus, a une influence dans d'autres domaines ou sur un autre plan.

Une visibilité forte et une présence appréciée de l'assistance technique

Même si l'adhésion de la France à ces approches programmes reste encore récente, voire hésitante en ce qui concerne l'aide budgétaire, **les autorités nationales des pays visités reconnaissent les efforts entrepris pour harmoniser l'aide de la France au sein de procédures conjointes acceptées par les différents bailleurs de fonds.**

4.7.3 Coopération bilatérale

En ce qui concerne l'aide bilatérale, l'impact et la visibilité s'organisent déjà autour de la forte présence de l'assistance technique, qui constitue un élément apprécié des autorités nationales. Les impacts des actions restent toutefois généralement assez faibles pour différentes raisons:

- **L'envergure finalement limitée** des financements mobilisés distribués géographiquement et thématiquement dans des opérations **qui ne se caractérisent pas par leurs efforts de visibilité et de communication.**
- **Une très faible capacité de communication** (qui est à lier avec les faibles performances en matière de capitalisation et de suivi)
- **La durée trop limitée des opérations** (même reconduites), qui ne permet pas bien souvent de déboucher sur des résultats immédiatement lisibles, même si des dynamiques sont effectivement enclenchées.
- **L'absence d'une véritable vision sur le moyen et long terme.** Un cadre temporel et budgétaire limité pourraient-ils être considérés comme un défi à relever pour développer une stratégie allant dans le sens de la pérennité ? Par exemple en développant un processus permettant aux "bénéficiaires d'un projet" de devenir progressivement des acteurs en mesure de maîtriser le changement et de regarder au-delà des priorités à court terme ?
- **La lourdeur des procédures administratives** au sein des projets, qui influe souvent sur l'opérationnalité des activités et freine la capacité de réaction.
- **La faible articulation de la coopération technique avec l'action culturelle, qui pourrait pourtant constituer un relais important des actions.**

Dans ces conditions, l'impact des opérations financées par la France est étroitement dépendant (i) **de l'effet de levier**, qui dépend de la qualité relationnelle des financements, et **de la finesse d'analyse du contexte** dans le montage du projet afin de localiser les partenaires les plus adéquats; (ii) **de la capacité à communiquer** sur ces opérations des messages clairs, lisibles et largement diffusés.

Dans différents domaines, l'impact est néanmoins significatif :

Le français : la langue du "non alignement" ?

- **La France dispose d'une image persistante et fortement résiliente en matière de développement culturel**, image partagée comme l'a montré le réel consensus observé autour des positions françaises dans le cadre de la convention sur la diversité culturelle. Si l'on observe une forte érosion de l'influence de la langue française dans le monde avec une anglophonie en forte progression; on constate aussi que le français – rejoignant en cela les efforts de repositionnement de la francophonie – est en voie de devenir **"la langue du non alignement"**, supportée en cela (i) par l'autonomie des positions prises par la diplomatie française ces dernières années ; (ii) une forte visibilité de l'impulsion politique pour le développement durable, qualifiée par certains "d'alter mondialisme d'état".
- **Un secteur privé, notamment en matière de services publics marchands** (en particulier l'eau), avec des groupes d'envergure multinationale, qui contribuent à crédibiliser l'image de la France par rapport au développement durable. La maîtrise et l'expérience acquises par l'AFD quant aux montages **en partenariat** avec le secteur privé dans ces secteurs contribuent à faire bénéficier l'action publique de cette image reconnue et des savoir-faire acquis.
- **Une coopération décentralisée active**, parfois porteuse d'enjeux patrimoniaux et identitaires, qui trouvent un écho favorable au travers des démarches de décentralisation et de gouvernance locale des acteurs du Sud, même si elle frôle parfois la dispersion.
- **Quelques ONG professionnalisées**, hors du domaine de l'aide humanitaire, qui par leur constance, leurs capacités, la pertinence et le caractère dynamique de leurs positionnements **contribuent à relayer l'action publique** dans des régions du monde où les contraintes de moyens ne lui permettent pas d'être suffisamment présente.

4.7.4. Principe de précaution et prise en compte anticipative des impacts

L'AFD a considérablement resserré ses procédures en matière d'évaluation des impacts environnementaux de ses projets, en adoptant une classification proche de celle utilisée par la Banque Mondiale, et en impliquant l'expertise de son pôle environnement. Cette procédure ex-ante n'est apparemment pas encore doublée par une prise en compte systématique des impacts environnementaux dans les évaluations ex-post[96]. Le chantier stratégique RSE (responsabilité sociale et environnementale) devrait conduire à établir des repères communs applicables à l'ensemble des interventions.

96) La mission n'a pas accédé aux évaluations ex post conduites par l'AFD

4.7.5. La révolution "doublement verte" : de nouvelles perspectives pour des systèmes agraires integrant la durabilité des ressources en sols

Intensification des systèmes agraires et durabilité des sols

Les erreurs agronomiques et écologiques du passé sont censées aujourd'hui être reconnues, et des approches nouvelles émergent depuis la période post-Rio, (la révolution "doublement verte") basées sur une intensification des processus écologiques qui caractérisent le fonctionnement des agro écosystèmes (cycles de la matière organique, de l'eau, et à une autre échelle, qui n'est plus celle de la parcelle, du carbone et de l'azote). Les objectifs sont (i) d'accroître les rendements pour parer à l'accroissement des besoins des populations tropicales et subtropicales, (ii) tout en stabilisant l'extension non maîtrisée des surfaces agricoles au détriment notamment des forêts.

L'action de la France dans ce domaine est de plus en plus visible, que ce soit au travers de l'activité des instituts de recherche français et de leurs communications sur le sujet, ou encore des projets de recherche appliquée conduits avec les soutiens du FFEM et de l'AFD. On constate ici **les effets positifs d'une certaine constance** dans les appuis consentis au travers de divers projets (Madagascar, Laos, Mali, Cameroun, etc.). Au-delà de l'image, **les impacts restent toutefois limités** du fait du caractère encore partiellement expérimental de ces solutions, dont la plus diffusée est certainement le semis sous couvert végétal.

Les techniques de semis sous couvert végétal (SCV)

Les itinéraires SCV constituent **un volet important** de l'interaction recherche et développement pour la mise en place de dispositifs d'agriculture durable en zone tropicale. L'intérêt qu'elle a suscité auprès de l'AFD et du FFEM (en soutien à la filière coton) justifie que l'on s'y arrête. Cette démarche en France est essentiellement initiée et promue par le CIRAD, et s'exprime au travers de différents projets financés par l'AFD et/ou le FFEM (Cameroun, Mali, Madagascar, Laos). Les techniques SCV sont déjà largement répandues dans le Sud du Brésil, et les travaux conduits en Afrique mobilisent des techniques et des savoir-faire identifiés par les équipes du CIRAD travaillant dans ce pays. Des voyages d'étude ont été organisés au bénéfice d'opérateurs et agronomes africains engagés dans des démarches de promotion des SCV.

La pertinence de cette option est généralement démontrée dans d'autres contextes, si l'on considère que les pratiques SCV concernent aujourd'hui environ 70 millions d'hectares de terre arable dans le monde (dont 1/3 aux USA), soit plus de 2% du total[97]. Ces techniques SCV contribuent par ailleurs de façon non négligeable (i) aux efforts mondiaux de séquestration du carbone[98], (ii) aux stratégies nationales de sécurité alimentaire.

97) MacIlwain. C. 2004.- Organic : Is it the future of farming ? Nature. 428 :792-793p
98) Si mis en place à une échelle significative

En matière de développement durable, et face aux problèmes de sécurité alimentaire et d'expansion des frontières agricoles, les SCV constituent a priori des solutions séduisantes à plusieurs égards :

- Accroissement de la **durabilité et de la stabilité comme de la performance** des systèmes d'exploitation, ainsi que de leur rendement énergétique avec des effets économiques attendus;
- **Préservation efficace des sols**, et accroissement de la biomasse (accessoirement fixation de carbone au niveau du sol, ce qui reste à démontrer compte tenu d'études publiées récemment dans la revue Nature) ;
- Effets sur la structuration spatiale des terroirs, l'embocagement étant souvent rendu nécessaire.

Le caractère prometteur **de ces techniques, qui permettent donc de restaurer la fertilité des sols au travers d'une meilleure gestion de la matière organique, justifie les efforts entrepris en vue de leur adaptation dans différents contextes (soudano-sahéliens, ou encore à Madagascar ou au Laos). Le développement de ces options doit également être envisagé** dans une perspective plus globale de structuration des terroirs villageois. **En effet, la matrice territoriale doit non seulement permettre d'assurer un meilleur contrôle de l'accès du bétail aux parcelles, mais aussi d'établir les bases de modalités nouvelles de négociation et de coexistence entre populations d'agriculteurs, de pasteurs et d'agropasteurs. Ces efforts sont stimulés par l'accroissement de l'offre fourragère, et à terme par la sécurisation des ressources en eau et des cours d'eau temporaires, qui peut découler des efforts de DRS[99] et de CES[100]. Cette structuration spatiale des terroirs s'exprime au travers de la mise en place d'aménagements divers (dispositifs de lutte contre l'érosion, réintroduction de matériel végétal pérenne), dont les effets et l'entretien doivent être envisagés sur le moyen et le long terme.** La réintroduction de l'arbre **au sein des terroirs, dans ses différentes fonctions, s'inscrit également dans le cadre plus général des modalités de lutte contre la désertification. La flexibilité offerte par une diversification des spéculations agricoles doit enfin contribuer à sécuriser les exploitants face aux variations non maîtrisées des cours mondiaux dans les régions de production cotonnières.**

Des techniques prometteuses qui doivent être adaptées localement

Le terme adaptation **est particulièrement pertinent dans la mesure où ces différents avantages** doivent être pondérés **en fonction des difficultés rencontrées pour l'introduction de cette pratique dans les systèmes agraires en Afrique. Parmi ces difficultés :**

- **La maîtrise du bétail divagant** résident, mais encore plus nomade transhumant est incontournable pour ne pas perdre les bénéfices de la couverture végétale. Cette maîtrise nécessite l'embocagement en vue de la protection des zones de culture, celui-ci devant intervenir **en conformité avec un statut foncier souvent peu défini.** Du reste, en zone soudanienne, les résultats les plus probants concernent surtout l'élevage (embouche ou laitier).

99) Défense et Restauration des Sols
100) Conservation de l'eau et des sols

- La nécessité d'employer des herbicides ou inhibiteurs de croissance **constitue la règle de cette approche agro-écologique. L'intérêt écologique réside dans une meilleure utilisation des intrants chimiques**, grâce à une amélioration de la qualité et de la structure des sols. En zone sèche, les conditions climatiques demeurent très contraignantes au développement du SCV
- Les matériels végétaux de SCV disponibles sont validés en zone tropicale humide à 4 saisons voire à saison sèche de durée modérée. **En zone soudanienne, le SCV peut conduire à "geler" la production d'une année sur l'autre.**
- Dans les espaces disposant encore de jachères arborées suffisantes, il n'est pas certain que le SCV soit réellement attractif, et dans d'autres cas, les terres sont souvent tellement épuisées que le SCV a du mal à s'implanter.
- Dans des cultures de tradition agricole de subsistance, il existe une réticence culturelle à l'extension de techniques supposant de cultiver des plantes non directement productives, c'est le cas de l'agriculture africaine familiale de subsistance, comme aussi de beaucoup d'exploitants français, même si on leur démontre chiffres à l'appui qu'il sont gagnants.

Il faut remarquer que dans les régions ou le SCV est le plus développé, beaucoup de ces contraintes n'existent pas, et les exploitants, au Brésil par exemple, sont souvent ouverts à l'innovation, comme le montre leur aptitude à se convertir de l'élevage extensif à la monoculture du soja. De fait il existe actuellement peu d'expériences en Afrique où le SCV ait connu (à ce jour) un développement concluant, **c'est à dire une réplication et une diffusion autonomes "en taches d'huile" des itinéraires** basée sur l'appropriation volontaire des techniques par les exploitants.

Cette remarque renvoie à la notion de pas de temps. Le développement des expérimentations du SCV est récent, et s'effectue bien souvent dans le contexte de projets de développement, dont il constitue une composante. La durée de ces projets (3 à 5 ans) **est peu compatible avec une démarche de recherche**, qui s'inscrit de façon plus adéquate sur le moyen terme, et devrait disposer d'une **prévisibilité** des financements permettant la mise en place de dispositifs étoffés incluant **une prise en compte élargie de l'ensemble du système agraire traditionnel**, et non uniquement ou principalement des aspects agronomiques qui concentrent jusqu'à présent l'essentiel de l'effort de recherche et des essais en milieu contrôlé ou semi-contrôlé. En effet, **les principales limitations sont surtout culturelles, foncières**, alors que ces aspects restent peu explorés. La stabilisation de ces itinéraires techniques en fonction du contexte constitue de fait un préalable à leur extension, afin d'éviter également les risques de contre-démonstration d'une solution, qui peut constituer à terme une espérance importante pour les agricultures familiales africaines.

4.7.6. L'aménagement durable des forêts : un élément de réponse adapté pour la préservation des forêts tropicales ?

Dans un autre domaine, **la France a assumé de façon précoce une position réaliste** concernant l'aménagement des forêts tropicales, en considérant que ces modalités d'aménagement pouvaient, et devaient être améliorées de manière à compléter les espaces protégés **par une prise en compte de la durabilité dans les zones exploitées. L'existence d'intérêts privés français** importants dans une filière bois, dont les principales zones d'exploitation sont en Afrique centrale, a également pu stimuler ces directions de recherche, qui n'ont pas été exemptes de controverses avec certains mouvements associatifs plus conservationnistes.

Les options visant l'aménagement durable des forêts peuvent être porteuses d'améliorations réelles dans la valorisation des forêts tropicales, si effectivement associées à d'autres démarches complémentaires: conservation, sensibilisation des consommateurs du Nord, multifonctionnalité pour les usages traditionnels, amélioration de la transparence dans l'octroi et la gestion des concessions, etc.…Les concessions forestières représentent une surface importante des pays d'Afrique centrale (plus de 40%), et l'amélioration de leur gestion reste une priorité, compte tenu des effets actuels de l'exploitation forestière. On doit néanmoins souligner que de nombreux progrès restent à faire, qu'en l'état les démarches d'aménagement durable ne constituent pas une panacée, **et que des questions restent posées :**

- Une question récurrente et fondamentale concerne la **régénération naturelle**, donc l**a reproduction de la ressource** dans des communautés où celle-ci **est souvent conditionnée au maintien de communautés faunistiques** (primates, oiseaux) complexes, diverses et viables, particulièrement sensibles aux perturbations entraînées par l'exploitation forestière, et les différentes formes de pressions l'accompagnant (ouverture des pistes, fréquentation, chasse,). Sur les interactions entre ces communautés frugivores et la régénération naturelle, les recherches sérieuses ont à peine 50 ans. On constate par ailleurs que si l'on excepte les essences de lumière (Okoumé, teck et dans une certaine mesure diptérocarpacées d'Asie), l'assistance à la régénération des autres espèces ne dépasse pas encore le stade de la recherche. Les tentatives d'enrichissement se sont, quant à elles, avérées peu rentables.
- **Sur le plan écologique**, les connaissances actuelles de l'organisation, de la structure, de la dynamique et de la composition des écosystèmes forestiers tropicaux restent tout à fait embryonnaires, et en tous cas évidemment insuffisantes. Cette situation peut justifier l'application du **principe de précaution** quant à la préservation des diversités biologiques intra et interspécifiques, sources d'utilisations futures; mais aussi de l'adaptation de ces écosystèmes à l'évolution globale des conditions écoclimatiques. Cet aspect est **fondamental** dans le cadre de la promotion d'un développement durable, alors que des décisions d'aménagement sont prises (par exemple l'identification des espaces à préserver), qui dans l'état

actuel des connaissances ne peuvent pas intégrer les nombreux facteurs qui restent scientifiquement à explorer (diversités bêta, fonctionnement des mosaïques forestières, interactions et coévolution faune/flore, effets de la fragmentation des massifs, etc..).

La mise en place de la certification est une démarche de nature à améliorer les conditions d'exploitation et de valorisation des forêts tropicales. Là aussi, il ne s'agit pas cependant d'une solution décisive, qui garantirait le caractère **soutenable** de l'exploitation forestière. Elle ne concerne encore que les pays du Nord (qui ont aussi intérêt à protéger leur industrie et leur sylviculture). **Les bois tropicaux sont essentiellement consommés et transformés sur place, ils ne représentent qu'une faible partie des exportations, 10 % des grumes et 20 % des sciages, soit 3 à 4 % de la consommation mondiale.** Le Brésil par exemple consomme 95 % de sa production. Par ailleurs, ce sont les pays d'Asie qui sont les principaux importateurs de bois tropicaux (70%), qui constituent les marchés les plus dynamiques, notamment au travers de la consommation des pays émergents qui, pendant vraisemblablement encore longtemps, **resteront peu concernés par la certification.**

La démarche de certification n'est pas exempte de controverses. En effet, si le FSC (Forest Stewarship Council), créé après le sommet de Rio, est généralement reconnu comme crédible (quoique ne garantissant pas dans l'état actuel des connaissances la réelle "soutenabilité" de l'exploitation), d'autres certifications controversées par des associations environnementalistes ont vu le jour, regroupées au sein du PFEC. **En fait le débat sur l'exploitation forestière semble surtout s'être aujourd'hui déplacé sur le terrain des normes et labels de certification.**

C'est également l'aménagement durable des forêts qui est au cœur du partenariat pour les forêts du Bassin du Congo, dont la première réunion s'est tenue à Paris en janvier 2003. Il s'agit d'une initiative de partenariat de type II au sens de Johannesburg, qui regroupe dans un cadre informel 29 institutions gouvernementales et non gouvernementales. Ce cadre de coordination devrait fortement contribuer à consolider la COMIFAC (Commission des Forêts d'Afrique Centrale) créée en mars 1999 à Yaoundé, dont l'objet est la coordination des actions et initiatives sous-régionales en matière de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers. **C'est en effet au travers de la recherche d'une complémentarité entre les actions de conservation et une activité extractive de faible impact,** sinon durable, que des solutions peuvent être ébauchées en vue de réduire le rythme de la déforestation et de l'altération des systèmes forestiers. Le bassin du Congo constitue de fait la principale réserve de bois tropicaux exploitables par rapport à la forêt amazonienne, qui recèle une plus faible proportion de diamètres intéressants, avec une diversité plus spécifique importante ne permettant pas d'obtenir des lots importants aux caractéristiques techniques homogènes. **Cette gouvernance régionale des forêts du bassin du Congo doit permettre à toutes les échelles de prendre en compte les diverses formes de valorisation, et d'accroître la transparence des décisions et des modes de gestion.**

Une démarche intégrée exemplaire ?

Dans ce contexte, la France poursuit une politique visant (i) à accroître le revenu des états au travers d'un gestion optimisée du dispositif de concessions ; (ii) à favoriser les revenus des populations par leur implication accrue dans la valorisation de la ressource bois (structuration de la filière, implication des populations locales dans les processus de décision) ; (iii) à favoriser une protection accrue de la biodiversité au niveau des concessions et au travers des dispositions d'aménagement durable. L'engagement dans ce secteur s'opère sous diverses formes, **dont l'intégration et les synergies** sont aujourd'hui croissantes :

- Instituts de recherche : CIRAD, IRD
- Assistance technique (une vingtaine d'AT et chercheurs)
- Financements FSP mobilisateurs : projet FORINFO, projet "forêts et développement durable"
- FFEM : divers projets dont la mission n'a pas pris connaissance et concernant: appui à la valorisation des ressources génétiques, l'appui à l'aménagement forestier durable, la gestion des territoires de chasse en RCA, l'appui à la Congolaise Industrielle du Bois, l'appui à la gestion de l'information environnementale, appui au développement du tourisme à objectif de conservation dans les aires protégées.
- L'AFD dans l'appui (prêts à des conditions favorables) à des concessionnaires privés pour la mise en place de plans d'aménagement durable. Ces derniers suscitent encore quelques controverses avec des associations de protection de la Nature.

La validité des principes de conduite sylvicole préconisés dans le cadre de l'aménagement durable est essentielle, mais leur respect plus encore, dans des situations où les capacités locales de gouvernance conditionnent le nécessaire contrôle des exploitants. On peut envisager que l'intégration et la coordination des intervenants multiples dans le cadre de ce partenariat contribuera à renforcer qualitativement les modalités de gestion des concessions.

4.7.7. Une prise en compte encore limitée de la notion d'impact

Un impact des projets rarement évalué

De façon générale, **la France est peu avancée dans le domaine de la mesure de l'impact**, et se focalise actuellement plus sur un suivi et évaluation assez rigide des activités réalisées et des résultats quantitatifs. Pourtant, la mesure de l'impact permet d'aller beaucoup plus loin et de vérifier l'atteinte de l'objectif spécifique à travers les changements positifs et négatifs provoqués par les actions menées. Les erreurs stratégiques ne sont pas rares, et l'expérience montre que la réalisation à 100% des activités planifiées n'est pas toujours significative au regard de l'atteinte de l'objectif spécifique.

L'implication des groupes cibles (que ce soit les cadres d'un ministère, les élus communaux, les agents d'une aire protégée ou un groupement rural) dans l'élaboration et le suivi de quelques indicateurs significatifs pour eux de changement peut être un moyen de gagner à coup double. Cela permet :

Impliquer les groupes cibles dans la mesure de l'impact

- de motiver les acteurs par une implication active dans la mesure de changements qui les concernent directement,

- de limiter les coûts des consultations externes en réduisant leur nombre,
- d'obtenir en temps réel des données - souvent étonnamment fiables- et qui sont beaucoup plus facilement acceptées par les équipes de projet (expatriés comme partenaires) pour introduire des mesures correctives, que des résultats énoncés par un consultant externe qui a passé quelques entretiens pendant une mission marathon

La capitalisation des expériences et des acquis fait partie intégrante de la mesure de l'impact, et les leçons apprises permettent de réorienter les activités pour garder le cap pendant la mise en œuvre d'un projet ou programme. Si les cadres logiques des projets prévoient comme activités à part entière la capitalisation et la mesure de l'impact dès le démarrage, les éléments facteurs ou freins au développement durable peuvent ainsi être décelés plus tôt.

4.8. Le Référentiel développement durable

La prise en compte des trois piliers du développement durable a été appréciée à partir de l'examen de l'échantillon de projets examinés par la mission, et des résultats très partiels du sondage qui avait été lancé dans les SCAC et agences de l'AFD. Les conclusions suivantes peuvent être avancées :

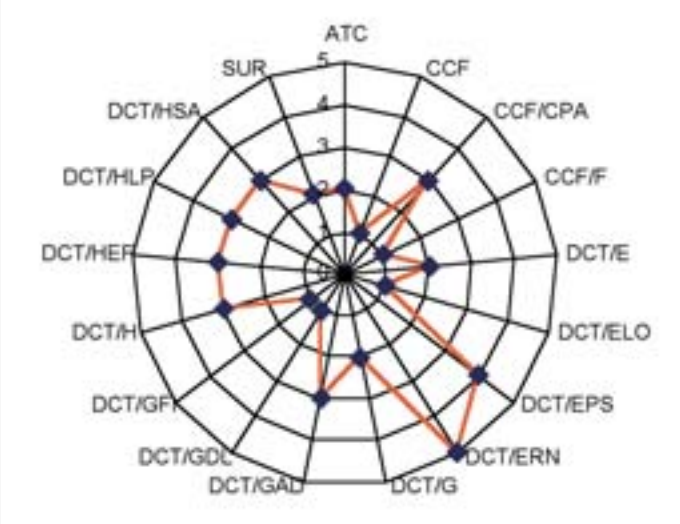


Figure 1
Typologie en 5 classes des portefeuilles de projets des différents bureaux techniques du MAE en fonction de leur pertinence par rapport au développement durable (% de projets pertinents dans les portefeuilles d'action 2000-2004). A partir du croisement des points de vue des bureaux et de l'avis de l'équipe d'évaluation. La démarche n'étant pas exempte de biais, cette figure doit être considérée comme purement indicative.

Faible prise en compte des piliers du développement durable dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la culture et de l'environnement

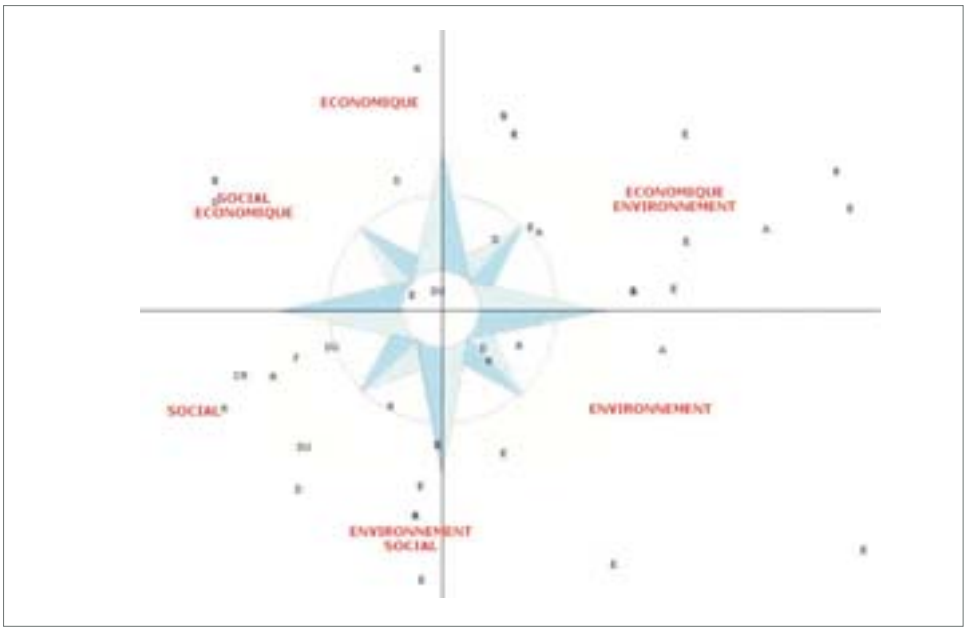
Deux analyses factorielles (AFC) " exploratoires" ont été conduites à partir de l'échantillon des 50 projets examinés et de l'appréciation des critères (i) gouvernance ; (ii) développement durable – prise en compte des piliers. Ces AFC étant effectuées sur un échantillon " conjoncturel" et en aucun cas représentatif, leur interprétation a été menée sans approfondir. Néanmoins ces remarques ont un caractère indicatif intéressant, qui mérite d'être portée à la connaissance des lecteurs du rapport

L'AFC portant sur les piliers du développement durable et leurs liaisons, dans le plan factoriel 1-2 présente l'aspect d'une "rose des vents" du développement durable, distribuant de façons très équilibrée les critères dans le plan factoriel.

Plus forte prise en compte dans les projets d'aménagement du territoire, de développement rural, de gestion des ressources naturelles et d'agriculture

- **L'axe 1** oppose et distingue clairement l'environnement par rapport aux piliers social et économique. Les liaisons social-environnement sont globalement beaucoup plus proches du social, alors que la liaison environnement-économique contribue fortement sur l'axe aux côtés de l'environnement, traduisant le caractère nettement environnemental des projets eau et MDP, dont la composante environnementale est également centrale.
- **L'axe 2** opère une ségrégation d'un autre type, en mettant en relief la polarité économique et ses liaisons avec les deux autres piliers.

L'examen des graphes radar donnés page suivante, construits à partir de deux points de vue et de deux analyses distinctes (l'échantillon de 50 projets analysé par la mission, et un échantillon de 24 projets analysés par les différentes représentations SCAC et AFD dans le cadre du sondage envoyé aux représentations) traduit les points suivants :



Des liaisons significatives entre aspects sociaux et économiques…

• Des appréciations de la mission d'évaluation, il ressort que les liaisons entre les piliers sont généralement plutôt significatives entre les aspects sociaux et économiques. Cette tendance est moins marquée pour les projets environnementaux, ce qui confirme une relative individualisation de la composante environnementale.

• La focalisation des projets examinés sur un pilier unique reste rare.

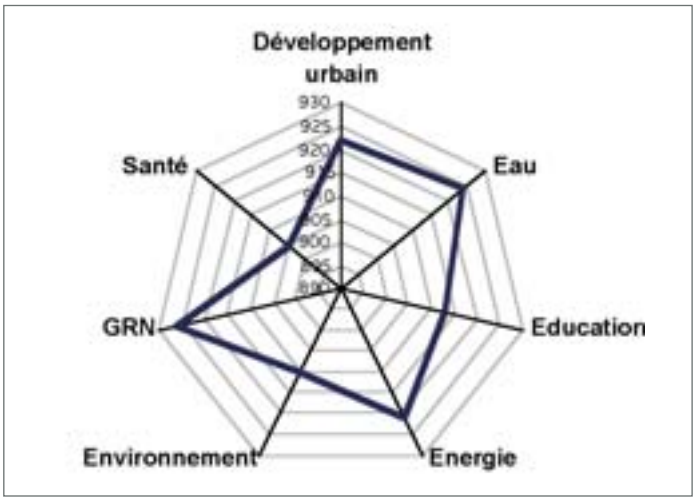


Figure 3
Moyenne des Indices d'équirépartition[101] (x 1000) calculés à partir des appréciations de chaque pilier du DD pour les projets examinés et pour chaque secteur.

Une faible homogénéité des appréciations "critères piliers développement durable" pour …l'environnement

La figure 3 traduit l'homogénéité des appréciations pour chacun des 6 critères " piliers du développement durable". On constate qu'elle est plus importante dans les projets de GRN, eau et énergie et développement urbain. Elle est normalement plus faible pour les secteurs éducation et santé, mais aussi pour l'environnement.

L'environnement, dimension sectorielle ?

Les processus post-Rio ont vu la mise en place, souvent induite par l'USAID et la Banque Mondiale, de Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement, avec les premiers processus consultatifs à grande échelle menés au niveau national. En Afrique, ces processus ont été suivis et ont accompagné la mise en place des tous nouveaux ministères de l'environnement qui, dans des contextes d'ajustement structurel, ont connu bien des difficultés à s'insérer dans des tissus institutionnels déjà " complets". Souvent mal connus, considérés comme des ministères "de capitale" faute de disposer d'un dispositif déconcentré que les moyens limités de l'administration leur refusaient, ces ministères ont eu du mal à trouver leur légitimité "territoriale", d'autant que les aires protégées continuaient à être gérées par les directions des forêts et de la faune issues de l'époque coloniale.

101) L'indice d'équirépartition est maximal lorsque les appréciations sur tous les critères sont égales quelque soit leur valeur.

Dans plusieurs cas, les parcs nationaux leur ont finalement été affectés après de longs débats, la "satellisation" des ministères de tutelle trouvant une certaine résonance avec celle d'espaces protégés et " interdits" au sein des territoires ruraux vécus et pratiqués. Le manque d'information a souvent accompagné l'incompréhension des populations face à de nouveaux modes de gestion, parfois moins "négociables" que ceux déjà établis avec l'administration forestière.

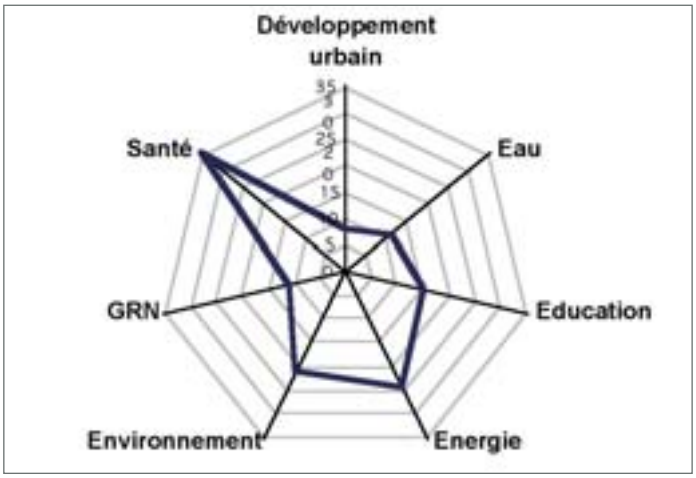
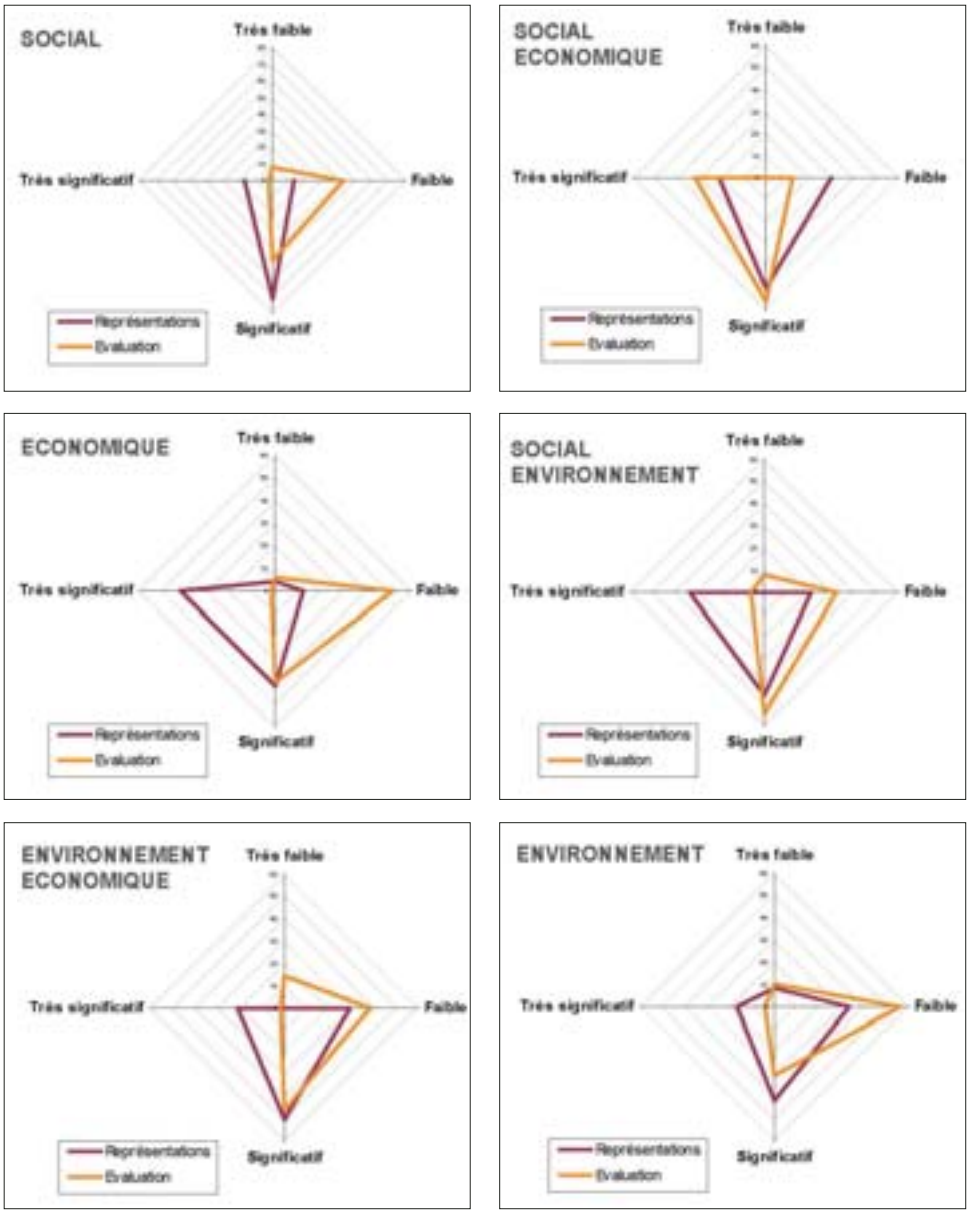


Figure 4
Ecart-types des Indices d'équirépartition (x 1000) calculés à partir des appréciations de chaque pilier du DD pour les projets examinés et pour chaque secteur

La figure 4 exprime l'hétérogénéité des indices d'équirépartition (% de la moyenne représenté par l'écart type) entre les différents projets pour chaque secteur. On constate la valeur élevée dans le secteur de la santé due au profil plus équilibré du projet SIDA par rapport aux autres projets plus strictement sectoriels. L'hétérogénéité relativement importante dans le domaine environnement et énergie traduit la diversité des projets appréciés.



Diagrammes radars: proportions de projets examinés en pourcentages dans chacune des 4 classes d'appréciation et pour chacun des critères du référentiel développement durable. A partir de deux sources distinctes: en orange la mission d'évaluation (50 projets); en sombre les représentations à l'étranger (SCAC principalement et deux AFD- 24 projets). Dans les deux cas les projets appréciés ne sont pas les mêmes.

4.9. Le référentiel de la Gouvernance démocratique

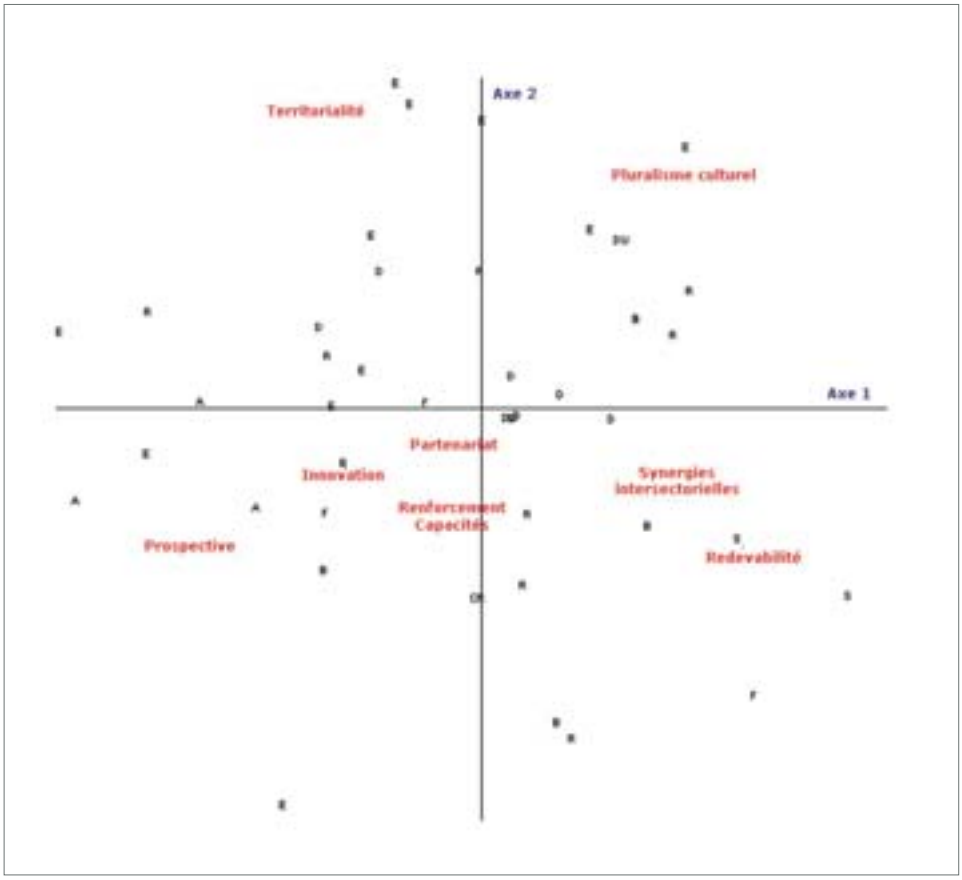
Analyse factorielle des correspondances référentiel gouvernance (voir ci-après)

• **L'axe 1** exprime une notion de "maturité" des projets et des secteurs, avec un gradient opposant des actions globales, prospectives et innovantes mais de définition peu précise dans leurs objectifs et leurs objet (zone, acteurs et bénéficiaires); et des projets dans des contextes sectoriels mûrs, très définis entraînant aussi une meilleure redevabilité, la maturité aidant à fournir des système d'indicateurs et de suivi réalistes et concrets. La variable territorialité se trouve projetée dans la même zone de l'axe que les variables innovations et prospective, traduisant ainsi le même caractère peu défini des ancrages sectoriels et de la définition des projets qui restent assez globaux (développement local, conservation à orientation territoriale, etc..).

• **L'axe 2** oppose la prise en compte de l'espace concret et des populations bénéficiaires ou partenaires ciblées à une approche plus tournée vers les institutions, et non matérialisée dans un référentiel physique ou géographique précis.

On en déduit une esquisse de typologie caractérisant:

• Des projets de GRN, développement local "à large spectre" et d'appui à la décentralisation, parfois innovants dans leurs modalités de mise en oeuvre, mais dont le caractère participatif de l'orientation des actions rend celles-ci peu prévisibles dés le départ en fonction d'un dispositif de suivi rigoureux. Dans ce cas, le suivi d'impact devient très approprié plutôt que le suivi des performances et réalisations qui caractérise la plupart des actions. Les synergies intersectorielles sont peu apparentes, quoique souvent réelles, mais non formalisées ou identifiées comme telles (ces projets contribuent souvent à l'animation de cadres de concertation).



Analyse factorielle des correspondances : 50 projets de l'échantillon x 8 descripteurs (critères) du référentiel gouvernance.
Plan factoriel 1/2 - Variance : Facteur 1 = 31,29% ; Facteur 2 = 23,26 %.

Classification thématique des projets : A = Eau, B = Énergie, CR = Culture, D = Développement local et rural, DU = Développement urbain, E = Environnement et biodiversité, F = Éducation, R = Gestion des ressources naturelles, S = Santé.

- Des projets sectoriels surtout (éducation et santé) s'inscrivant dans un contexte mûri et organisé, généralement au niveau institutionnel, où les synergies intersectorielles sont recherchées et identifiées clairement, parfois assorties d'indicateurs.
- Des actions de nature plus diffuse et intellectuelle, prospectives et porteuses d'innovation et./ou de capitalisation destinées à ouvrir de nouvelles voies conceptuelles (projet de relance de l'aménagement du territoire par exemple) ou méthodologiques (partenariats, montages innovants), où l'obligation de redevabilité et de suivi pourrait se voir remplacée par une obligation de résultats en matière de diffusion des acquis et de capitalisation des processus de réflexion et de construction, qui sont souvent empiriques.

Il faut noter que des critères comme le partenariat ou le renforcement des capacités restent peu discriminants dans ce plan factoriel, et semblent relativement indépendants des autres variables, c'est qu'en fait ils caractérisent généralement aujourd'hui l'ensemble des actions à des degrés divers dans la période considérée par l'évaluation..

L'analyse des graphes radar donnés page suivante permet de mettre en évidence les éléments suivants :

La prise en compte des aspects culturels est généralement faible. Ce point est à mettre en relation avec de forts déficits dans l'identification précise et différenciée des populations cibles et bénéficiaires/partenaires du projet.

On constate l'existence de très faibles appréciations relevées en matière de (i) prospective ; (ii) redevabilité ; (iii) synergies intersectorielles, qui constituent 3 éléments essentiels dans la prise en compte du développement durable.

Les critères partenariat et renforcement des capacités présentent des niveaux satisfaisants dans la plupart des cas.

Dans la mise en place des conditions du développement durable, un axe transversal particulièrement important, et fédérateur des approches françaises (i) dans de nombreux secteurs; (ii) à différentes échelles est la gouvernance démocratique, qui conditionne notamment les performances et l'efficacité de l'aide au développement.

Le document d'orientation du MAE (2003) définit de façon élargie et originale la gouvernance démocratique, avec un effort d'intégration dans le concept de notions diverses allant de l'aménagement du territoire à la diversité culturelle, et donnant une assise transversale élargie à l'ensemble.

4.9.1. Innovation et prospective

Innovation et anticipation : deux nécessités du développement durable.

Faire face aux enjeux du développement durable c'est d'abord mettre en place des **stratégies adaptatives** adéquates en réponse à des problématiques qui doivent nécessairement **être anticipées** pour permettre la genèse, puis l'expérimentation, la validation et la diffusion de solutions adaptées. Cette capacité implique deux notions complémentaires : **l'innovation et l'anticipation.**

La lutte contre le VIH Sida, telle qu'elle est appuyée par la France constitue un domaine d'intervention particulièrement pertinent en fonction du développement durable, et qui favorise le développement de démarches intersectorielles. Les lignes directrices adoptées dés 2000 par la France visaient

• L'intégration des aspects sociaux, culturels et économiques aux activités de surveillance épidémiologique et l'amélioration de l'environnement social.

• La structuration de réseaux de personnes atteintes et la connexion de ces réseaux au milieu associatif.

• L'intégration du dispositif de lutte à l'ensemble du dispositif sanitaire, en particulier en vue d'améliorer la sécurité transfusionnelle.

Cette approche inclusive adoptée prend en compte la dimension comportementale individuelle et sociale du SIDA, et donne une importance renouvelée aux activités de communication vers le public.

On constate que l'innovation dans le dispositif global de la coopération de la France **reste relativement en retrait**, en particulier parce qu'elle n'est ni érigée en tant que valeur ou critère positif, ni en tant que système.

De réelles initiatives innovantes… mais peu valorisées

Ce n'est pas que les initiatives innovantes soient rares, **mais le cloisonnement institutionnel du dispositif, la faiblesse des capacités évaluatives, le caractère éphémère de la mémoire des opérations de développement et des dispositifs de capitalisation ne contribuent pas à valoriser l'effort d'innovation.**

La recherche elle-même est encadrée dans les contraintes des délais d'exécution des projets auxquels elle s'associe, interdisant ou limitant la possibilité de " dérouler" les processus d'apprentissage au-delà de séquences courtes entrecoupées par la recherche de financements.

Des capacités réelles existent, et cela à tous les niveaux, dans la recherche bien sur, mais aussi au niveau de la mosaïque d'interventions conduites par la société civile, la coopération décentralisée, et tout simplement les projets de développement. **La capacité d'innovation est donc distribuée**, mais non proprement mise en réseau.

En matière d'innovation, il convient de souligner l'important rôle du FFEM. Cet instrument relativement récent a permis de soutenir de nombreuses initiatives novatrices dans différents domaines : celui de sa gestion même, effectuée conjointement dans un cadre interministériel par cinq institutions, mais aussi dans les appuis consentis à des démarches pilotes touchant différents domaines clé en vue d'une application effective des AME :

FFEM : le programme incubateur de projets MDP – Africa-Assist

Ce projet innovant, monté en coordination avec différents bailleurs de fonds, doit faciliter l'accès aux différents fonds carbone nationaux et internationaux. Le projet est fondamentalement prospectif, et vise au développement des potentialités des pays d'Afrique pour le montage de projets et l'accès aux financements MDP au travers d'un ensemble d'activités de renforcement des capacités et d'enclenchement de dynamiques réelles basées sur la mise en place de 40 projets pilotes choisis pour le valeur d'exemplarité.

Le projet vise un public cible élargi non uniquement restreint aux administrations. Il doit néanmoins jouer un rôle d'appui institutionnel dans la mise en place des Autorités Nationales Désignées.

Il peut jouer un rôle de important de catalyseur pour le règlement de questions et débats essentiels pour les PMA comme l'éligibilité au MDP lorsque les projets sont amorcés à partir de fonds de l'APD. Enfin ce programme intervenait dans une période clé accompagnant les réflexions en cours sur les modalités de gestion des crédits de carbone post 2012.

- **Au plan géographique :** avec une extension des actions dans des régions où la France était peu présente (Chine, Afghanistan, pays de l'Est), et également en matière d'approche régionale de la conservation en particulier concernant les écosystèmes coralliens (Caraïbes, Océan Indien, Pacifique).
- **Au Plan thématique :** concernant les mécanismes du MDP, l'efficacité énergétique, les carburants de substitution, la gestion transfrontalière des bassins versants, etc…
- **Au plan de l'ingénierie financière et des montages en partenariats:** fonds fiduciaires, crédits carbone, PPP, fonds d'investissement de promotion de l'efficacité énergétique, etc..

Une capacité prospective pénalisée par la faiblesse des systèmes d'information et l'importance des besoins perçus comme immédiats

En matière de prospective, les capacités se heurtent évidemment aux exigences du court terme, mais aussi **à la faiblesse des systèmes d'informations existants dans les PED**, qui permettraient de bâtir des scénarios sur le long terme. La notion même de pertinence (et dans certains cas d'efficacité) peut contrarier la mise en place d'actions **stratégiques** basées sur la réponse à des besoins qui ne seraient pas pragmatiquement perçus comme immédiats.

S'opposant à cette logique du court terme, la recherche contribue à **la capacité d'anticipation**, et un exemple en est donné au travers des travaux du GIEC sur les changements climatiques. Cette situation n'est pourtant pas généralisable faute d'un effort de communication à l'attention des décideurs et du public qui reste très généralement à développer.

Cette faible interaction entre la recherche et les niveaux de décision ne résulte pas seulement de l'introversion et de l'individualisme du chercheur. Le problème posé est peut-être plus **celui de la formulation conjointe des questions de recherche, et de l'expression de la demande sociale** envers la recherche, qui reste diffuse et peu définie faute de mécanismes établis et d'instances permettant cette réflexion commune, malgré les efforts de l'IDDRI ou de l'IFB qui vont dans ce sens.

4.9.2. Redevabilité : suivi-évaluation - capitalisation

Des faiblesses récurrentes en matière de suivi, d'évaluation et de capitalisation… particulièrement pénalisantes pour promouvoir le développement durable

Les aspects liés à la redevabilité (le terme n'est peut-être pas le plus opportun car certainement très réducteur par rapport à l'ambition du concept évoqué) sont probablement parmi ceux **pour lesquels cette évaluation porte un regard des plus critiques.** Il suffit pour s'en convaincre de parcourir **les nombreux rapports d'évaluation qui mettent en exergue quasi systématiquement les faiblesses en matière de suivi, d'évaluation et de capitalisation.** Cela à tous niveaux, depuis les stratégies sectorielles jusqu'aux actions de coopération. **Ces remarques sont récurrentes de longue date.**

En matière de promotion du développement durable, ces questions prennent une importance plus significative, car il s'agit d'explorer de nouvelles voies, **et donc de tirer les leçons de l'expérience,** tout en **partageant** le plus largement possible celle-ci entre tous les acteurs concernés.

Le développement récent de mécanismes et de stratégies de gestion de l'information pour le suivi de l'APD s'est avéré dans une large mesure très positif, en partie grâce au développement des réseaux numériques, mais aussi par une attention accrue portée à la redevabilité au niveau des institutions centrales. Les activités du CAD de l'OCDE sont à ce titre un bon exemple des avantages que peuvent procurer la **mutualisation** de l'information. Néanmoins, cette méta-information agrégée et disponible **relève surtout des niveaux centraux.**

4.9.3. Suivi et évaluation

En matière de suivi, **les pratiques ont également favorablement évolué dans la période** 2000-2004. On constate une meilleure lisibilité des montants mobilisés par instruments, par secteurs, quoique même à ce niveau macro, les chiffres sont parfois contradictoires comme le faisait remarquer le CAD dans la revue par les pairs de la coopération française, en constatant que les modalités de comptabilisation de l'APD ne sont pas encore toutes stabilisées. La mise en place de la mission interministérielle dans le cadre de la LOLF devrait contribuer à améliorer cette situation.

Les difficultés majeures ne se situent pas tant au niveau central, mais au niveau des actions mêmes de développement conduites par les différents opérateurs, qu'il s'agisse de la coopération gouvernementale ou non gouvernementale, malgré la mise en place de comités de pilotage, généralement de composition assez élargie (aux institutions du secteur, bailleurs de fonds, opérateurs, etc..), qui sont aujourd'hui généralisés, et constituent un élément fort de visibilité des projets, susceptible également d'améliorer le suivi et la transparence.

Une pratique du cadre logique encore trop souvent perçue comme une figure imposée

L'introduction (dans certains cas récente, voire très récente) du cadre logique au niveau de l'instruction des projets est également un aspect très positif, **même si la pratique de cet outil reste dans de nombreux cas encore perçue comme une figure imposée** qui, sur la base de l'examen des projets sélectionnés, **ne motive pas encore souvent un plein engagement des capacités de formulation de leurs auteurs.** Plusieurs éléments (fréquents) témoignent non seulement de déficits méthodologiques, mais aussi de difficultés à sérier les priorités, et à clarifier les attentes, les effets et les impacts :

- Persistance d'objectifs spécifiques multiples et non unique comme il se doit dans la plupart des cadres logiques
- **Formulation équivoque** des résultats souvent confondus avec les activités à conduire
- **Systèmes d'indicateurs** (i) trop vagues ; (ii) ou référant uniquement à l'activité du projet, et non à ses résultats en termes d'effets et d'impact ; (iii) fantaisistes ou irréalistes
- **Élaboration du cadre logique par une ou deux personnes**, le responsable du dossier ou le plus souvent l'AT chargé du projet.

La démarche évaluative prise dans sa globalité **est assez lisible au niveau du MAE.** D'une part au travers des publications du bureau de l'évaluation, d'autre part par les évaluations (fréquentes, sinon systématiques, des projets FSP). Les pratiques évaluatives se sont aujourd'hui généralisées au niveau des SCAC, même si le rapport de l'inspection du MAE (2003) souligne encore la nécessité de généraliser ce réflexe d'évaluation. On notera que ces évaluations restent rares dans le cas des FSD, ce qui peut se comprendre compte tenu des faibles montants mobilisés.

Le projet FAC 2000-27, qui prévoyait une trentaine d'évaluations dans les pays de la ZSP a été l'objet d'une évaluation rétrospective des évaluations effectuée par les pairs. Dans l'ensemble les résultats de cette évaluation ont montré le caractère structuré des démarches mises en oeuvre au travers du bureau de l'évaluation: comités de pilotage élargis et ouverts, organisation de l'évaluation en séquences, transparence des processus et bonne communication des résultats. En revanche, on constate que la durée dévolue aux consultants et les budgets impartis permettent rarement une analyse approfondie des résultats et des impacts. La prise en compte des conclusions évaluatives est limitée par le décalage entre les évaluations et le cycle politique.

Concernant l'AFD, **l'évaluation est longtemps restée essentiellement interne.** Le recours à des compétences extérieures pour les évaluations ex post est récent. On constate également la mise en place de plus en plus fréquente sur les projets de l'AFD **d'un accompagnement en suivi-évaluation au travers de la mobilisation de compétences externes au projet.** Cette évolution est également récente.

AFD : des documents d'évaluation peu accessibles

Les documents d'instruction mentionnent de manière très succincte le suivi-supervision assuré par les agents de l'agence dans le pays ou du siège. Les rapports d'évaluation de l'AFD (ou du FFEM) ne sont pas directement publics, même s'il est probablement possible de les obtenir au travers de démarches à entreprendre (aucune des agences de l'AFD visitées dans les différents pays n'a pu confier à la mission en copie les rapports de présentation des projets qui avaient été sélectionnés pour être examinés). Le raisonnement tenu par certains interlocuteurs, selon lequel les évaluations internes pourraient s'avérer plus critiques que celles conduites par des bureaux extérieurs pour lesquels l'Agence est également un client, doit être considéré avec beaucoup de réserve.

AFD : le chantier RSE

A l'automne 2004, l'AFD a lancé un chantier de réflexion sur le thème de la responsabilité sociale et environnementale. Ce travail s'inscrit aussi dans la préparation du POS 2007. Cette initiative est également consécutive aux réflexions du CICID (2001-2002) qui ont pointé la nécessité de mettre en place des moyens de certification environnementale et des indicateurs de durabilité. Ce travail était confié à l'AFD. Il participe également de la dynamique lancée avec l'adhésion de l'AFD au Global Compact (aujourd'hui rejointe par la GTZ comme organismes publics).

Cette réflexion aborde les systèmes d'intégration et de management, ainsi que le repositionnement de l'aide dans un contexte globalisé. L'émergence de nouvelles formes de gouvernance axées sur les partenariats, la transversalité et l'action collective et collaborative.

Ce chantier RSE est encore en phase de diagnostic, et son développement doit favoriser l'appropriation de la réflexion par les acteurs en vue de déboucher sur de réelles améliorations en terme de management et de modes opératoires dans une institution au fonctionnement encore très vertical et cloisonné où des clivages persistent, notamment entre Stratégie et Opérations.

Un autre enjeu important concerne la prospective, traditionnellement essentiellement économique, et devrait pouvoir évoluer vers une meilleure prise en compte des externalités positives et négatives en matière environnementale et sociale.

Malgré cette situation en évolution, il est également vrai que les mécanismes internes de l'AFD traduisent une véritable préoccupation, en interne, du contrôle qualité : prise en compte des avis du pôle environnement dans l'instruction des projets, **définition en cours de critères de responsabilité sociale et environnementale**, notation annuelle des projets, participation de la direction des risques aux comités de direction opérationnels délégués, lancement précoce d'évaluations rétrospectives sectorielles

Des pratiques en pleine évolution…

depuis plus de 5 ans. On ne peut que déplorer que l'information produite au travers de ces multiples expériences ne soit pas mieux valorisée au travers d'une communication élargie, **en conformité avec la culture renforcée du dialogue et de la transparence**, qui constitue aujourd'hui un des objectifs de l'évolution de l'institution (avant-propos – rapport annuel 2004).

L'évaluation dans le domaine de la recherche

L'évaluation dans le domaine de la recherche a été l'objet de très nombreuses réflexions, puisqu'elle constitue un vecteur puissant d'orientation des travaux. Au stade actuel, **elle reste surtout basée sur l'excellence académique**, et ne prend que relativement en compte l'adéquation des démarches de recherche par rapport aux besoins et aux nécessités du développement durable. **Les logiques et démarches individuelles continuent de primer** en l'absence de dispositifs de pilotage effectifs.

"On se contente bien souvent d'agréger les travaux et de trouver ex-post la logique qu'on était bien incapable d'afficher ex-ante. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de pilotage, mais qu'il est souvent en grande partie délégué au chercheur lui-même, particulièrement dans le champ de la recherche pour le développement".

De fait, **le pilotage stratégique de la recherche reste diffus.** Il ne s'agit peut-être pas d'appliquer à la recherche les critères que l'on appliquerait dans d'autres domaines, sauf bien sûr lorsque des institutions de recherche se trouvent en position d'opérateurs dans des actions de développement. Il s'agit plutôt **d'évaluer la qualité des interactions entre la recherche et la société**, que ce soit en matière d'apports, d'expertise, de formulation conjointe des questions de recherche, d'ouverture et de participation (expertise) aux forums mondiaux, ou encore d'évolution des partenariats qui fondent l'action de la recherche hors de France.

"Un financement dérisoire et décroissant à une structure internationale dite GCRAI (Groupe consultatif pour la recherche agronomique internationale) avait conduit à faire perdre son sens à la contribution française, à limiter l'audience des experts français dans les grands forums internationaux et à faire considérer notre pays comme un de ceux qui se désintéressaient de la recherche agronomique pour le développement" décembre 2004 – Comité national d'évaluation de la recherche – rapport au Président de la République – la Documentation Française".

Prise en compte des remarques évaluative

Une prise en compte systématique des évaluations antérieures dans la formulation de nouveaux projets

Le respect de la logique du cycle de projet, et la prise en compte des évaluations, s'est amélioré à l'AFD et dans le cas du FSP, **qui prend en compte systématiquement les évaluations antérieures dans la formulation de projets nouveaux.** Toutefois, le déficit en matière de politique et de mécanismes de capitalisation ne permet pas d'agréger et de cumuler l'information disponible pour la rendre utilisable **dans le cadre d'un processus permanent d'accroissement des connaissances.** La formulation des stratégies sectorielles ne met pas en évidence l'utilité des évaluations conduites.

Si le schéma classique de l'évaluation à mi-parcours et finale n'est pas toujours respecté, on constate également que **les résultats d'évaluation restent peu diffusés et finalement peu appropriés.**

Capitalisation et capacités d'apprentissage pour le développement durable

Capitalisation et communication : Un appui nécessaire au développement durable

Comme mentionné à plusieurs reprises, des **défis importants de capitalisation restent à relever au niveau des projets** opérant sur le terrain, dont les expériences continuent à n'être pas l'objet d'un effort de capitalisation et de diffusion suffisant; la capitalisation se résumant encore trop souvent au rapport de fin d'exécution, lorsqu'il existe, et s'il est diffusé. Une fois les contractuels licenciés, et les fonctionnaires détachés revenus dans leur corps d'origine, que reste-t-il d'une expérience longue de plusieurs années durant lesquelles se sont succédés succès et échecs, dont la mémoire est irrémédiablement perdue ? La mise en œuvre des actions au travers de l'OBA (output based aid) permet néanmoins certainement de renforcer les foyers de capitalisation au travers de la consolidation d'opérateurs privés ou non gouvernementaux dans les pays partenaires, ne serait-ce qu'au travers des obligations contractuelles si besoin est.

Vers une nouvelle tradition orale ?

Le développement durable et la lutte contre la pauvreté ont fortement renforcé les activités de concertation et de débat dans les projets et entre leurs partenaires. L'importance de cette dimension d'animation (surtout orale) est croissante dans les 10 dernières années. L'organisation de réunions, d'assemblées, représente un lourd investissement de travail qui tend à reléguer au second plan l'écrit et la capitalisation, si importante, des processus

*Au-delà de la capitalisation, c'est également **l'effort de communication** qui peut être considéré comme insuffisant. En effet, la constance dans l'effort de promotion du développement durable relève aussi de l'importance qui y sera portée par l'opinion publique, et donc de la capacité à communiquer sur le sujet et à porter au débat les éléments issus de l'expérience capitalisée. Dans le cas du FFEM, le déficit de capitalisation (également reporté par l'audit réalisé en 2002), est d'autant plus préoccupant que l'instrument a précisément pour vocation d'explorer des solutions novatrices, si évaluées positivement, sont censées être répliquées ou, du moins largement divulguées.*

Les facilités offertes par les réseaux numériques sont finalement peu mises à profit, pour délivrer une information ne se limitant pas aux présentations "lissées" et synthétiques qui caractérisent encore certains sites institutionnels. De fait, peu de projets mettent en place un communication via le Web efficace et régulièrement actualisée.

Les questions plus générales de management des ressources humaines n'échappent pas à ces difficultés, en prenant peu en compte la nécessité pour les performances des acteurs institutionnels de **pouvoir capitaliser dans la même fonction** (au niveau du suivi des dossiers internationaux) ou, au moins, de disposer du temps et des moyens de procéder à des passations de service complètes en cas de nouvelle affectation. Des rotations presque complètes et presque simultanées du personnel sont parfois observées dans certaines ambassades (comme au Niger en 2004).

4.9.4. Territorialité

La dimension territoriale des actions en faveur du développement durable

La dimension territoriale est largement présente au sein des actions évaluées, et c'est même un des aspects transversaux les plus remarquables, alors que les tendances induites dans le cadre de la lutte contre la pauvreté tendent à privilégier les approches sectorielles (très peu de CSLP sont accompagnés de stratégies régionales de mise en oeuvre). Les échelles territoriales prises en compte sont évidemment diverses:

- **Continentales** dans le cas des appuis au NEPAD et des initiatives de relance de l'aménagement du territoire financées par le FSP
- **Régionales** dans le cas des appuis consentis à l'Agence de Bassin du Niger du Niger ou pour la mise en place des partenariats de type II Bassin du Niger et forêts d'Afrique centrale
- **Transfrontalières** dans le cas de la gestion de ressources communes comme le parc transfrontalier en cours de mise en place entre la Guyane et le Brésil
- **Nationale** dans le cadre des programmes sectoriels "éducation et santé", où la France entend appuyer les exercices de planification des équipements (cartes scolaires, localisation des infrastructures de santé, etc...), ou encore dans la mise en place de plans d'aménagement du territoire ou du littoral, comme en Mauritanie
- **"Loco-régionale"** et intercommunales dans le cas de l'aménagement des aires protégées et de l'aménagement durable des forêts
- **Communale** dans le cas des appuis à la décentralisation en Afrique de l'Ouest, mais aussi dans le cas des projets d'appui à la gestion urbaine
- **Locales** dans de multiples situations en milieu rural et urbain (rénovation de quartiers, services urbains) ou encore dans le cadre des démarches de sécurisation foncières des exploitants agricoles.

On notera toutefois **la forte émergence des niveaux d'intégration régionaux** (NEPAD, projets inter-états du FSP), et décentralisés (communaux, inter communaux), plus appropriés aux approches transversales et intersectorielles.

La dimension territoriale : une meilleure intégration multisectorielle au service d'une viabilité renforcée

L'inclusion de cette dimension territoriale au sein de la plupart des initiatives de coopération est particulièrement pertinente pour la promotion du développement durable, à la fois (i) pour un renforcement de la viabilité d'actions dont l'échelle de gestion est rendue cohérente ; mais aussi (ii) pour une facilitation de l'intégration des logiques sectorielles pour lesquelles le territoire est un lieu de rencontre et qui, sans ce référentiel concret et partagé, restent parallèles et cloisonnées.

Le territoire est en effet la matrice de tout développement, et c'est un enjeu stratégique dans la mesure où les modes d'organisation des peuplements qui avaient prévalu, souvent issus de l'histoire coloniale, sont en train d'évoluer rapidement sous la pression conjointe de la croissance démographique, mais aussi de l'ouverture des frontières et de la libéralisation économique. Ce qui est vrai pour l'Afrique subsaharienne ne l'est que partiellement pour d'autres continents comme l'Amérique du Sud, dont les états entrent progressivement dans des logiques d'intensification et de viabilisation d'une occupation de l'espace consécutive à des développements pionniers, dont certains se poursuivent en Amazonie notamment.

Le travail de capitalisation effectué par le FSP "relance de l'aménagement du territoire" présente dans ce sens un intérêt particulier, en proposant une réflexion stratégique sur le thème. En effet, les expériences en cours dans les pays émergents : "clusters" et intégration/spécialisation des intercommunes au Brésil, renforcement du rôle des parcs nationaux comme des pôles structurants de l'aménagement du territoire, gestion intégrée des zones côtières, constituent autant d'exemples mis en oeuvre dans le cadre des actions de la France; et dont la capitalisation doit permettre à terme de mieux appuyer les initiatives de décentralisation, surtout appuyées en formation actuellement sur les aspects de la gestion, des circuits de dépense et de recettes, et de l'évolution du partage des rôles décentralisé/déconcentré.

Telles qu'abordées dans le cadre des actions en faveur du développement durable, les approches territoriales sont également **un puissant levier de renforcement de l'identité culturelle**, même si bien souvent les logiques d'affectation et de structuration des espaces ruraux ne trouvent qu'un écho lointain dans des conceptions culturelles traditionnelles souvent "topocentriques", plus structurées par les sites et les lieux signifiants que par le partage d'espaces à la fois multifonctionnels et mal délimités (c'est- là une des difficulté majeure des approches de gestion de terroir, et parfois aussi de la construction d'une matrice foncière "rationnalisée"). **Ces approches territoriales jouent également un rôle clé dans la prévention des conflits d'usage des ressources naturelles.**

Des stratégies sectorielles encore peu territorialisées

Cela étant, on distingue mal la logique centrale de l'articulation des différentes échelles, entre des démarches de planification spatiale d'envergure régionale ou nationale, voire continentale, les efforts d'appui à la décentralisation, et les initiatives de développement local. Excepté au niveau de la stratégie sectorielle environnement et ressources naturelles, **le territoire reste très en retrait des stratégies préparées par le CICID.**

Peu de travaux ont été effectués sur **les instruments de contractualisation**, qui constituent, à toutes les échelles, la condition de la mise en œuvre d'approches territoriales effectives.

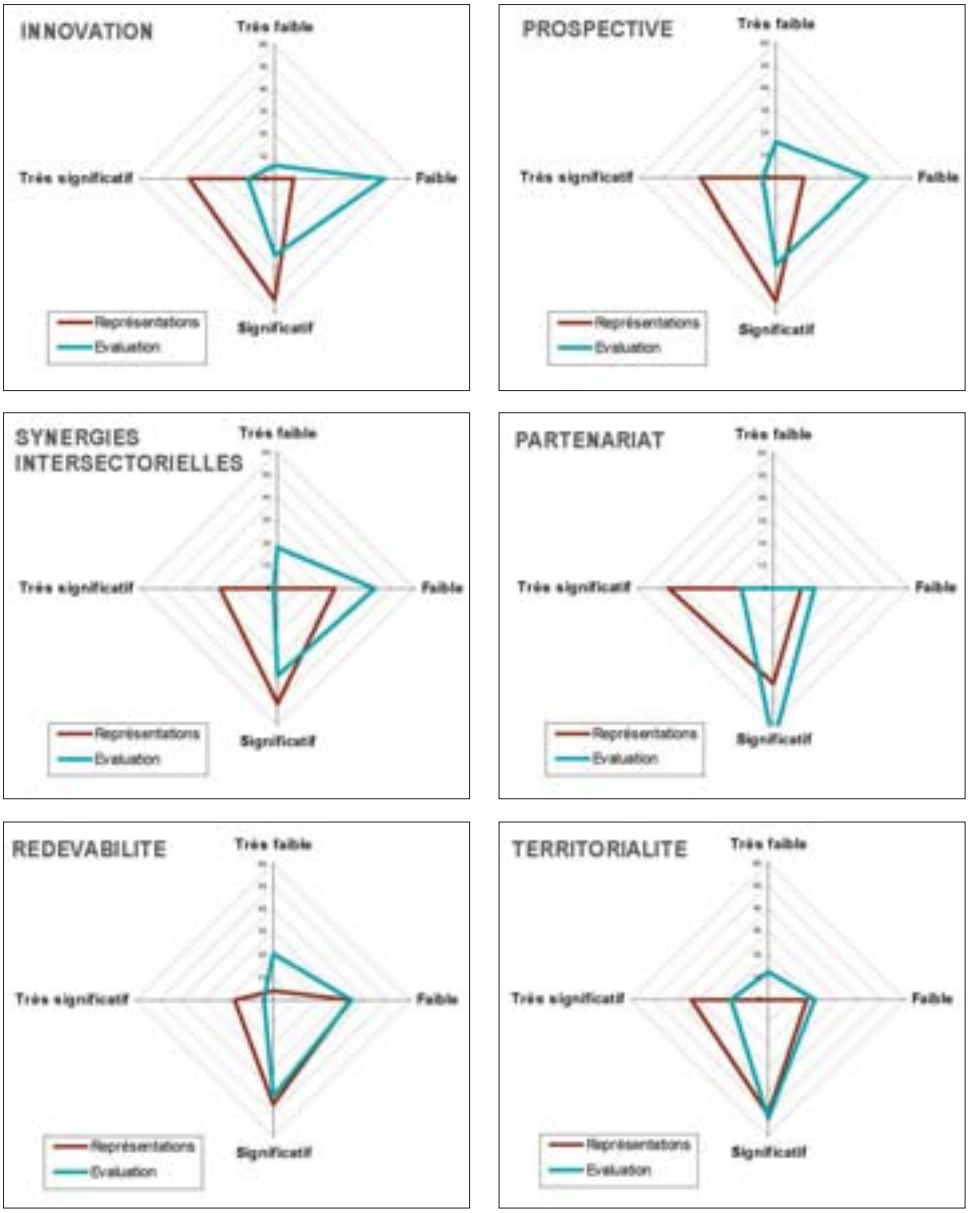
L'aménagement du territoire reste enfin une porte d'entrée privilégiée pour la promotion des démarches et approches prospectives évoquées plus haut

Les questions foncières

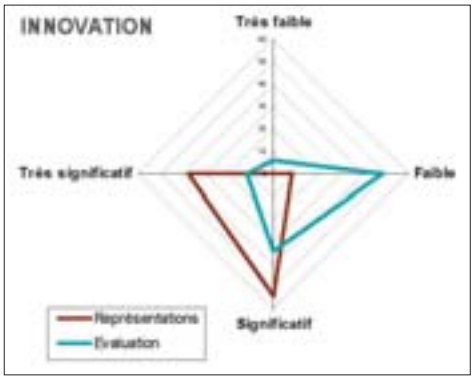
Des avancées obtenues par l'AFD avec les Plans fonciers ruraux

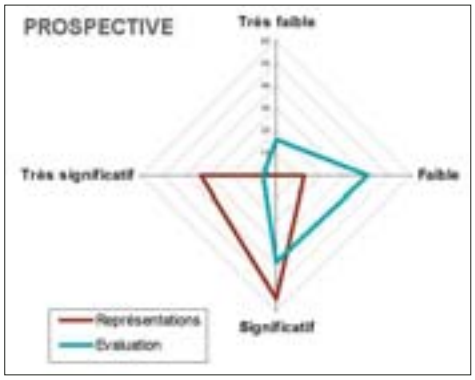
On constate quelques avancées obtenues par l'AFD dans le cadre des **plans fonciers ruraux** mis en œuvre en parallèle avec des projets de développement local et rural. Même si les documents de contractualisation restent encore insuffisamment définis, des tentatives intéressantes de contrats entre propriétaires et exploitants ont été effectuées, mais sont restées très confidentielles, et peu diffusées malgré l'intérêt potentiel qu'elles présentent. Indépendamment des difficultés rencontrées dans ce type d'exercice, lorsqu'il s'agit "de formaliser" des situations foncières traditionnellement dynamiques et souvent négociables, la prise en compte (**et la réhabilitation de la notion**) du **domaine public** (en particulier fluvial) devrait participer des résultats attendus.

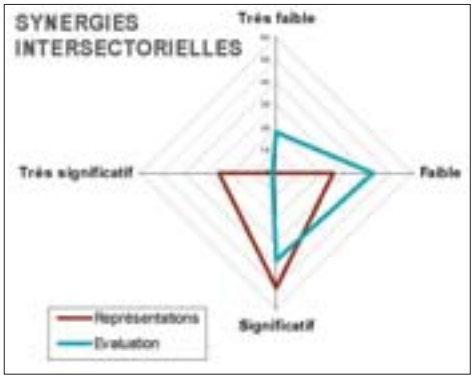
Ces actions sont complétées par des interventions à d'autres niveaux, comme la rédaction du document de politique foncière de la Commission Européenne, auquel le MAE a activement contribué.

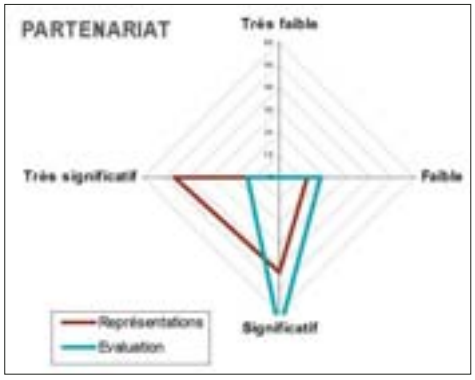


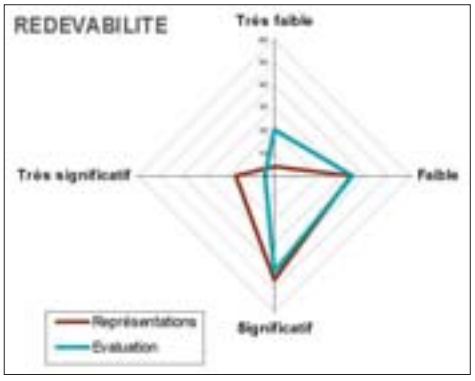
Diagrammes radars: proportions de projets examinés en pourcentages dans chacune des 4 classesd'appréciation et pour chacun des critères du référentiel gouvernance démocratique. A partir de deuxsources distinctes : en bleu clair la mission d'évaluation (50 projets); en sombre les représentationsà l'étranger (SCAC principalement et deux AFD) - 24 projets.Dans les deux cas les projets appréciés ne sont pas les mêmes.

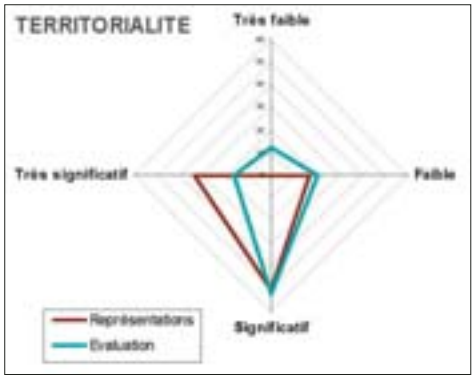


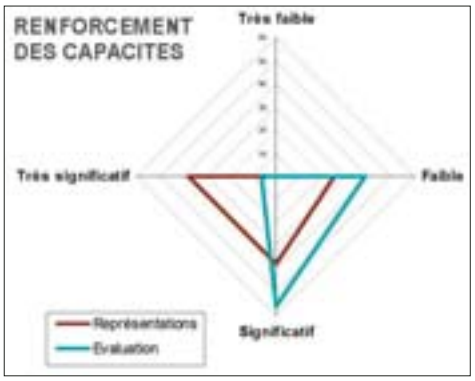


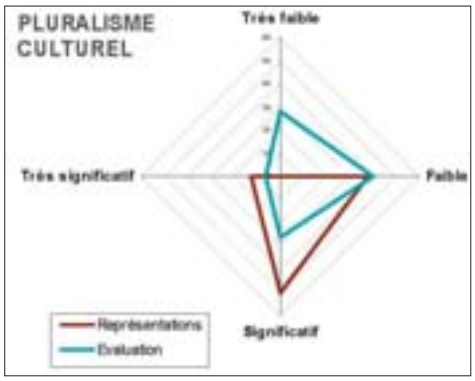












Diagrammes radars: proportions de projets examinés en pourcentages dans chacune des 4 classes d'appréciation et pour chacun des critères du référentiel gouvernance démocratique. A partir de deux sources distinctes : en bleu clair la mission d'évaluation (50 projets); en sombre les représentations à l'étranger (SCAC principalement et deux AFD) - 24 projets. Dans les deux cas les projets appréciés ne sont pas les mêmes.

4.10. Questionnements évaluatifs

Comment le concept de développement durable a-t-il renouvelé, pour la France, les approches de l'aide au développement ?

Ce concept a-t-il permis une nouvelle génération de programmes et de projets ? Ceux-ci ont-ils pris en compte les conceptions et les approches des pays partenaires ?

un lien fort entre "développement durable" et "lutte contre la pauvreté et les inégalités"

Le concept de développement durable est **indissociable** d'autres orientations globales, significatives dans la période, comme notamment **la lutte contre la pauvreté et les inégalités**, ou encore **l'harmonisation de l'aide** ; cela même si pour de nombreux interlocuteurs la dimension environnementale du développement durable reste prédominante; et même si comme nous le verrons, la LCPI a pu dans certains cas se traduire par des effets inattendus. Les relations entre pauvreté et environnement sont toutefois bien établies, et la SNDD considère la lutte contre la pauvreté (axe 1 de la SNDD) comme partie intégrante d'une démarche de développement durable

Les interrogations globales sur les effets, le rôle et les formes de légitimité de l'APD (solidarité ? influence ? efficacité ?) **ont trouvé avec le développement durable un début de réponse au travers d'un repositionnement de l'APD comme un vecteur concourrant à la production des Biens Publics Mondiaux, et un facteur de régulation de la mondialisation.**

Des résultats encourageants concernant l'évolution des partenariats

Une reconnaissance du rôle du secteur privé

Après les premières orientations du cycle de négociation de Doha, les engagements de la communauté internationale lors de la conférence de Monterrey, **la reconnaissance du secteur privé comme un acteur à part entière de la lutte contre la pauvreté et de la promotion du développement durable** intervient lors du sommet de Johannesburg. Cette reconnaissance constituera d'ailleurs un acquis important de cette manifestation.

Parallèlement, les acquis de Johannesburg conduisent aussi à **un renforcement notable des relations et de la complémentarité des mouvements associatifs de la société civile et du secteur privé.** Ces synergies sont été mises à profit dans de nombreux secteurs, **en particulier dans le domaine de l'eau,** et plus globalement des services marchands.

De nouvelles relations "État-Groupes privés d'envergure internationale"

Les groupes privés d'envergure internationale, ou du moins opérant à l'international reconnaissent aussi **qu'une nouvelle dynamique de relations s'est engagée avec l'état**, et que le dialogue s'intensifie dans différents domaines, comme par exemple autour des modalités de mobilisation de la facilité internationale sur l'eau, et des modalités d'accès aux financements publics pour le développement.

Le sommet de Johannesburg a eu pour effet **de décloisonner les différents secteurs** : public, privé, et la société civile au profit de l'établissement d'approches gagnant-gagnant. L'exemple donné du projet conduit à Manaus (voir encadré) illustre bien les synergies pouvant intervenir avec des effets combinés tant sur les aspects sociaux, qu'économiques ou environnementaux.

Partenariats : ONG Nord / Sud, ONG internationales / ONG locales

Cette montée en puissance des partenariats **concerne également le monde associatif**, où les approches d'économie solidaire ont permis de fédérer des ONG du Nord et du Sud dans le plaidoyer pour la défense des droits de l'homme, des minorités ethniques, la consolidation des réseaux de producteurs de l'agriculture familiale, ou encore la préservation de l'environnement ou l'éducation de base.

On constate toutefois que ces démarches partenariales **restent peu structurées en l'absence d'un cadre de formalisation et/ou de contractualisation** clair et suffisamment détaillé. Les déficits de définition des rôles respectifs (encore fréquentes dans les partenariats entre ONG) laissent la place au développement **d'interprétations non partagées**, susceptibles d'affecter les synergies mises en place, et la mise en œuvre des opérations (projets notamment) conduites conjointement. Dans la mesure où les partenariats sont des processus dynamiques, susceptibles de connaître un fort développement, une réflexion sur les modalités et les types de partenariats n'est pas inutile. Celle-ci a été ébauchée par certaines ONG (VSF par exemple), mais il faut reconnaître que le débat est loin d'être achevé.

La prééminence des ONG du Nord : les risques d'effets négatifs sur l'émergence de compétences viables chez les ONG du Sud ?

Ces partenariats du mouvement associatif vont effectivement depuis la simple sous-traitance d'opérations, pour lesquelles une ONG du Nord ou internationale est mandatée par un bailleur, laquelle délègue l'exécution du projet sur le terrain à un opérateur ONG du Sud; jusqu'à une véritable mise en réseau d'institutions du Nord et du Sud, impliquées conjointement dans des processus de réflexion et des activités de plaidoyer, soutenues en cela par une véritable communauté de pensée.

Dans le premier cas, qui est de loin le plus répandu suite à la généralisation de l'OBA, il est courant que l'opération ne se traduise pas par les résultats attendus en termes de renforcement des capacités locales, et on constate même, suite au revendications d'ONG du Sud, en particulier dans le secteur de l'environnement, **que la prééminence des ONG du Nord et internationales n'ait un effet "stérilisateur" sur l'émergence de compétences structurées et viables d'opérateurs chez les ONG du Sud.**

Des partenariats public / privé / société civile performants

Le projet d'accompagnement social urbain de Manaos (Amazonie brésilienne)

Le projet d'accompagnement social urbain dans 3 quartiers défavorisés de Manaus en Amazonie brésilienne Brésil, cofinancé par le MAE, a été conduit de 2002 à 2005 au travers d'un partenariat complexe impliquant des entreprises privées et des ONG brésiliennes (ESSOR - Águas do Amazonas – Suez Environnement – ADEIS (Associação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável), auxquelles s'ajoutaient des municipalités, universités, services étatiques, banques privées et fondations, etc.ainsi que des instances de développement de la coopération décentralisée

L'objectif était d'améliorer les conditions de vie, en particulier sanitaires et sociales, de 5000 familles des quartiers défavorisés.

Les résultats se résument comme suit :

- **Sur 6 236 familles, 83 % des familles ont eu accès à l'eau traitée à domicile, soit 5 203 résidences.**
- **80 % des familles ont adhéré aux alternatives techniques et commerciales.**
- **Plus de 90 % des cas notifiés de branchements irréguliers (clandestins) ont été régularisés.**
- **67 % des usagers sont à jour de leurs paiements.**
- **Diminution du coût de l'eau. En 2002, 30 R$ par mois pour 4 m3 contre, en 2004, un coût de 15R$ pour 15 m3.**
- **Création d'un fond social communautaire**

3 associations communautaires constituées et référents du projet sur les 3 zones d'intervention, avec des capacités renforcées au travers de la formation de 200 volontaires et de plus de 3000 personnes sensibilisées sur l'utilisation rationnelle de l'eau

S'ajoutent à ces résultats des efforts pour renforcer la visibilité de l'expérience (Participation à la conférence mondiale de Cities Alliance en Octobre 2003 à Sao Paulo) et d'autres réalisations sociales (écoles, drainage d'eau pluviale, reconnaissances foncières).

Aguas do Amazonas a renforcé sa capacité d'intervention dans les quartiers défavorisés de Manaus et a redéfini, sur la base du projet pilote sa politique tarifaire pour les familles les plus démunies, grâce à la diminution importante des impayés découlant d'une organisation communautaire renforcée.

Les modalités de fonctionnement du FFEM – en cofinancement – ont également permis **d'intensifier les partenariats** sur plusieurs plans: avec le secteur privé, et avec les mouvements associatifs. La palette des opérateurs non gouvernementaux des projets FFEM s'est considérablement et régulièrement élargie dans la période examinée par l'évaluation, contribuant aussi à la visibilité de cet instrument.

Professionnalisation des ONG et relations État-mouvement associatif

Le positionnement des ONG du Nord et internationales, alternativement en tant que prescripteurs, puis en tant qu'opérateurs des opérations prescrites, souvent financées sur fonds publics, peut laisser douter des performances du système par rapport à des notions de transparence, diversité, démocratie, qu'il est lui-même censé promouvoir. Au-delà de cet aspect, un véritable cycle de professionnalisation s'est engagé, et **certaines ONG françaises ont pu développer ces dernières années des compétences** (en particulier dans les secteurs de l'éducation, du développement rural et local) qu'il importe de valoriser.

Les appels à projet européens ou les chantiers sur le long terme ?

Cette professionnalisation d'ONG-opérateurs pose alors de nouvelles questions, car les financements dont elles bénéficient dans le contexte d'accords-cadres comme les conventions programmes, leur permettent de postuler à d'autres financements, de la CE notamment, et d'atteindre des volumes à gérer qui excèdent alors structurellement leurs capacités initiales, les projetant **dans une logique d'évolution institutionnelle éloignée des principes qui avaient fondé justement leur compétence.** Dans d'autres cas, la généralisation des appels à projet pour l'accès aux financements, européens notamment, **altère fortement la prévisibilité des ressources financières**, et donc la capacité, pour ces institutions, de lancer des chantiers sur le long terme.

ONG internationales ou bureaux d'étude ?

Beaucoup de ces institutions, parmi les plus performantes et professionnalisées, sont aujourd'hui plus proches de bureaux d'étude que de groupes d'opinion largement représentatifs. A défaut de financements propres, elles sont de fait dépendantes de l'APD pour assurer leurs coûts de gestion, sans toutefois être soumises aux mêmes obligations de résultat que des entités privées, quoique la tendance veuille qu'on s'en rapproche. A ce stade, se pose la question de pouvoir conserver au sein de l'institution des personnels qualifiés, et expérimentés sur le terrain, mais dont les niveaux de rémunération offerts ne sont pas compétitifs avec ceux des entités privées.

En tout état de cause, l'état ne peut se désengager **de la réflexion indispensable à conduire sur les modalités du partenariat à entretenir avec la société civile**, qui doit trouver un équilibre durable. Celui-ci n'est pas aujourd'hui atteint, alors que ces associations **portent dans une large mesure la visibilité de la coopération de la France dans les pays hors ZSP.**

La coopération décentralisée

3250 collectivités 115 millions d'euros par an Des coopérations dans 115 pays

La coopération décentralisée, tradition française, permet aux collectivités de jouer un rôle croissant dans l'aide au développement. Le montant réel des dépenses annuelles quoique inconnu, est estimé à environ 115 millions d'euros par an[102]. Cette coopération connaît un **développement rapide** avec aujourd'hui plus de 3250 collectivités françaises coopérant dans plus de 115 pays recensés[103]. A l'instar de leurs politiques locales (Agenda 21 local), de plus en plus de collectivités entendent inscrire leurs actions internationales dans une démarche de développement durable.

Une Charte de la Coopération Décentralisée pour le Développement Durable signée par 150 collectivités françaises

A l'initiative de Cités Unies France et de l'Association française du Conseil des Communes et régions d'Europe (AFCCRE) et de l'association Comité 21, une **Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable** a été rédigée dans le prolongement du sommet de Johannesburg. Cette Charte signée aujourd'hui par plus de 150 collectivités françaises a été suivi de divers documents méthodologiques sur la mise en œuvre de projets en faveur du Développement Durable.

Outre **l'engagement que prennent de plus en plus de collectivités françaises à mettre en œuvre les principes de l'Agenda 21 dans leurs coopérations internationales** (objet de la Charte), la coopération décentralisée favorise le développement durable par l'appui qu'elle fournit très souvent aux collectivités partenaires et au processus de décentralisation dans les pays en développement.

Des synergies difficiles entre coopération décentralisée et coopération gouvernementale

Des difficultés en terme de cohérence existent, surtout liées au caractère très autonome de cette coopération, qui s'exprime dans la difficulté à construire des partenariats (i) entre collectivités territoriales et ONG au-delà des ONG locales de la collectivité; (ii) à développer des synergies entre la coopération décentralisée et la coopération gouvernementale. On note également des initiatives innovantes, comme les approches "multilatéral communautaire" ou encore les actions conduites en matière de développement urbain en Amérique latine conjointement avec la BID.

Exemples de projets Ville de Romans sur Isère

La ville de Romans a été couronnée par le Prix Territoria 2004 de l'innovation territoriale domaine "coopération décentralisée" pour l'ensemble de sa politique internationale. Elle a construit des jumelages avec des villes européennes. Elle s'ouvre depuis les années 90 sur la Méditerranée en développant des actions de coopération décentralisée. Quatre villes en bénéficient :

El Jem en Tunisie

Débutée en 1992, la coopération est orientée vers le développement local des villes. Exemples : Plan de développement local par la culture, objectif de structuration d'un Groupe d'Action Locale El Jem (modèle Leader avec GAL Chambaran (2004-2005), Structuration du bureau de la coopération internationale (2001-2004), Projets "olivier" AOC (2001-2002), 3 études urbaines sur El Jem (2000-2002), Appui au montage et suivi du festival Découvertes Tunisie (1999-2004).

102) Site MAE
103) Site Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

Taroudannt au Maroc

La coopération a débuté en 1994 dans le cadre du programme MedUrbs de la Commission Européenne (1994-95). Exemples : Soutien au Centre d'Enfance Lalla Amina, Projet Radio Carnaval (2002 et 2003), Étude Urbaine de Taroudannt, Sensibilisation à l'Environnement (association Assaragh), Projet Remparts (1997-1999) suivi du projet Rempart dans la Ville 2004, Rénovation de la tannerie de Taroudannt, Formation aux métiers du spectacle avec l'IRMA 2004).

Beit Sahour en Palestine

Une coopération menée depuis 1995 dans le cadre d'un réseau rassemblant six villes de Rhône-Alpes (Grenoble, Gières, Eybens, St-Priest, Romans et Vienne), et les quatre villes du district de Bethléem (Bethléem, Beit Jala, Doha et Beit Sahour). Elle a pour objectif premier de soutenir le processus de paix, et développer le tourisme local. Exemples : Formation de guides et professionnels du tourisme francophones, Étude de faisabilité d'un village artisanal, formation hôtelière d'enseignants en cuisine à l'université de Bethléem.

Le Caucase Vardénis en Arménie

Une coopération depuis 1994 qui a pour objectifs de lutter contre la pauvreté et participer au développement durable du secteur agropastoral à Vardénis. Exemples : Programme d'appui à la filière lait (1999-2000), Programme de lutte contre la pauvreté et développement durable du secteur agropastoral de Vardénis (2001-2006), Appui à la création d'un centre de formation par alternance aux métiers du monde rural et agricole (2002-2006), Appui à l'émergence d'un projet d'accueil chez l'habitant et de développement du tourisme rural (2003-2006), Programme d'appui à la maternité de Vardénis (2004-2006) .

Prise en compte des points de vue des partenaires

Des mécanismes d'instruction des projets fortement améliorés

On constate que les mécanismes d'instruction des projets se sont améliorés dans le sens **d'une meilleure concertation avec les partenaires nationaux, d'une meilleure prise en compte des stratégies sectorielles et d'une meilleure attention donnée à la complémentarité des aides, et à leur qualité relationnelle** avec les efforts déployés par les différents PTF dans un contexte donné.

Toutefois, l'élargissement progressif et la complexification des partenariats rend plus difficile, et surtout plus lents, les processus de décision surtout lorsque des instances consultatives, représentatives et permanentes ne sont pas établies, et qu'il s'agit à chaque fois de reconvoquer cette représentation.

Le développement durable a-t-il complété les approches de lutte contre la pauvreté et les inégalités ? de bonne gouvernance ?

L'évaluation n'a pas abordé de manière spécifique les questions liées aux inégalités et aux politiques de redistribution. En effet, le traitement de cette question complexe relève d'abord de la cohérence intragouvernementale des politiques sectorielles (en particulier commerciales) avec les politiques de développement qui nous aurait amené au-delà des limites de notre exercice. Il s'agit aussi d'un domaine dans lequel les insuffisances de la théorie économique sont flagrantes, et peinent à appréhender une réalité **qui est avant tout d'ordre politique.** Les démarches visant à établir des liens fonctionnels entre croissance, pauvreté et inégalités aboutissent en effet à des résultats contradictoires empêchant toute généralisation de situations qui semblent dans chaque cas spécifiques. Deux points cependant méritent d'être soulignés

- Si les inégalités réfèrent surtout **aux potentiels de développement**, et aux libertés de choix, les actions en faveur du développement durable, notamment en matière de gestion rationnelle des ressources naturelles, contribuent directement à la réduction des inégalités.
- L'inaptitude avérée du " mainstream des économistes" et des marchés à assurer la mise en place des mécanismes de redistribution équilibrés des fruits de la croissance, qui nécessite dans tous les cas une volonté et un projet politique. Dans ce sens, toute action **de promotion de la gouvernance démocratique**, socle du développement durable, est porteuse d'effets en matière de réduction des inégalités.

La relation maintenue entre le développement durable et la lutte contre la pauvreté est une question complexe. **La promotion du développement durable procède d'une démarche avant tout qualitative**, même si en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités des effets quantifiables significatifs sont attendus. Dans le cas des d'externalités négatives du développement, en particulier environnementales, les aspects quantitatifs sont également incontournables.

Par ailleurs la lutte contre la pauvreté relève, pour des raisons évidentes, du court terme voire de l'urgence, alors que les processus de développement durable **invitent à des perspectives de long terme**. Par rapport à une lecture surtout économique de la pauvreté, la vague des DSRP a tenté de privilégier l'objectif humain alors que les tendances les plus récentes replacent la croissance au sein du débat[104].

Dans les pays éligibles à l'initiative PPTE, la mise en place des CSLP (qui souvent ne mentionnent pas les OMD dans leurs versions initiales) s'est rapidement imposée comme la priorité des priorités, dans la mesure où elle était porteuse d'enjeux financiers majeurs, associés à une reconquête de la gestion de l'aide par ces pays bénéficiaires, qui se considèrent à juste titre principaux responsables dans l'atteinte des OMD 1 à 6.

C'est avec réalisme que de nombreux pays, et en particulier certains de ceux visités par la mission, ont pondéré leurs objectifs (éducation, santé, notamment) en fonction de l'échéance 2015, conscients notamment des contraintes de délai dans l'atteinte

104) OCDE - DAC Network on Poverty reduction : Promoting Poverty reduction Through Growth : Draft annotated Outlinee – 13 Mai 2005.

Des objectifs 2015 pondérés dans de nombreux pays visités

des OMD, mais aussi peut être **de la durabilité des résultats obtenus, en particulier s'agissant de faire face dans le futur aux coûts récurrents de dispositifs sectoriels** non dimensionnés en fonction des ressources budgétaires actuelles ou prévisibles pouvant être affectées à leur fonctionnement.

C'est aussi avec réalisme que les OMD sont également assez généralement considérés par les pays du Sud d'abord comme un cadre de plaidoyer ayant permis de rénover les modalités du dialogue avec les PTF, au moins tenus par leurs engagements à satisfaire l'OMD 8 qui semble conditionner, dans une lecture simpliste mais très partagée, l'atteinte des autres.

Une ligne de fracture, en tous cas implicite, apparaîtrait alors entre les obligations du Sud et celles du Nord, dont dépendent celles du Sud. L'OMD 7 se trouve à juste titre à la charnière des deux ensembles, à la charnière du temps également, entre les visions temporelles de l'urgence et celles du moyen ou du long terme.

Les OMD : axe structurant et parfois controversé de l'APD français

Si les OMD constituent un axe structurant et central de la politique française d'aide au développement, leur pertinence n'est pas reconnue unanimement par tous les interlocuteurs, et **une lecture critique reste assez partagée** notamment quant (i) au manque de réalisme des objectifs et des échéances dans certains contextes; (ii) au risque de voir se développer une lecture réductionniste de l'action de coopération ("mécanisation de l'APD") qui se résumerait au financement des efforts des pays du Sud; (iii) à la couverture des coûts récurrents de fonctionnement des infrastructures sociales qui se traduirait par une pérennisation nécessaire de l'APD ; (iv) par une **dérive quantitative** des modes d'intervention, laissant en marge les questions qualitatives liées au développement social et économique pour le fonctionnement des infrastructures sociales.

BURKINA FASO : initiatives de lutte contre le SIDA

- Le projet ESTHER est une initiative mise en œuvre par le Ministère français de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées pour favoriser l'accès aux soins des personnes atteintes du VIH. Il vise à renforcer certains partenariats hospitaliers existants et encourager de nouveaux jumelages. L'accent est mis sur la nécessité de rehausser le niveau des plateaux techniques hospitaliers et le niveau de compétences des personnels. Quatre hôpitaux Burkinabé sont impliqués dans des jumelages avec

6 structures françaises.

Le Burkina Faso constitue un des sites de l'ANRS qui y développe plusieurs recherches : - Kesho-Bora : projet commun avec l'OMS d'essai de prévention de la transmission materno-fœtale du VIH par trithérapie,

- un essai thérapeutique sur la réduction de la transmission de l'herpes génital,

- un suivi d'une cohorte de prostituées sur les aspects prévention et de prise en charge.

La Croix Rouge Française a ouvert un Centre de Traitement Ambulatoire (CTA) à Ouagadougou prenant en charge près de 500 patients par anti-rétroviraux et va démarrer ses activités au CTA de Bobo Dioulasso. Nos projets soutiennent la formation des personnels de ces CTA.

Des bourses sont par ailleurs financées chaque année tant par le poste que sur FSP mobilisateur pour des stages en hôpitaux français sur la prise en charge du Sida et la participation au cours Fournier sur le Sida à Paris.

Les véritables difficultés ne tiennent pas tant aux OMD en eux-mêmes. Au même titre que l'IDH[105] du PNUD qui les avait précédé, les OMD ont permis d'induire **une représentation partagée d'un ensemble de priorités réelles** qui, visiblement, ont pu s'imposer rapidement à la communauté internationale, et ont permis (i) de fédérer des énergies et des moyens; (ii) de stimuler au travers de cet engagement la mise en place de stratégies sectorielles élaborées à la mesure de l'enjeu; (iii) mobilisés par les états dans le cadre de stratégies axées sur l'efficacité et l'efficience obtenue par économies d'échelle et une **mutualisation** des coûts de gestion de l'aide. On doit reconnaître d'ailleurs que les objectifs étant cette fois assez clairement définis, il en résulte une amélioration réelle des modalités du suivi, confortée par des initiatives comme Paris 21 visant à renforcer, et à rendre plus transparents, les systèmes statistiques des PED. Par ailleurs, les OMD proposent une articulation fonctionnelle entre l'exigence de solidarité mondiale, et au niveau national la nécessité de mettre en place des politiques de développement responsables.

105) Indice de Développement Humain

L'alignement des priorités sur les OMD et la lutte contre la pauvreté se traduit par des efforts accrus sur les secteurs sociaux (santé, éducation, eau), pour lesquels des cadres de convergences et de délégation de la gestion de l'aide sont établis, permettant de canaliser et de stimuler l'engagement des donateurs. Cet effet doit être associé aux dispositions sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, qui se traduisent notamment par la recherche d'une **meilleure concentration des moyens.**

Un effort de concentration sur les secteurs sociaux… au détriment des autres secteurs ?

Cet effort de concentration **tend clairement à reléguer au second plan les domaines d'intervention moins "formatés"**, en particulier concernant le secteur productif, l'environnement, la biodiversité, les ressources naturelles ou l'agriculture / développement rural, **avec les risques déjà perceptibles d'une diminution progressive et relative des volumes d'investissement dans ces secteurs, où l'approche projet rejetée ailleurs reste encore d'actualité.**

Il faut rappeler les 3/4 des populations pauvres sont rurales, et dans une large mesure garantes de la conservation de la biosphère et de la production vivrière pour les centres urbains. La logique de transferts pouvant pallier l'absence de capital de ces populations est incontournable.

Le monde rural : production agricole, environnement, biodiversité

Dans ces domaines, la France conserve pourtant une expérience importante s'agissant d'intervenir dans la structuration du monde rural (décentralisation, développement local, organisation des producteurs et des filières), ou encore dans la territorialisation des systèmes de production (questions foncières), ou de conservation (insertion des aires protégées dans leur environnement local, gestion territoriale des espaces périphériques).

Ces approches, développées par de nombreux projets dans la période considérée par l'évaluation, jouent également un rôle fondamental et complémentaire des approches sectorielles en matière de renforcement de la sécurité alimentaire, des capacités au niveau local, et donc dans l'accès et la gestion locale des infrastructures sociales financées par les programmes sectoriels. C'est aussi ici que s'exprime la dimension qualitative de la promotion du développement durable.

AFD et MAE : vers une réelle complémentarité ?

Une réelle complémentarité est vérifiée dans la période entre les initiatives structurantes du MAE en matière de politique et de gouvernance concernant l'environnement et les ressources naturelles, et les applications financées par l'AFD concernant génériquement le développement local en milieu rural sur la base d'une valorisation durable des ressources naturelles et de la biodiversité.

Le FFEM intervient dans ce dispositif comme un facteur d'équilibre à même de mobiliser des fonds pour financer des initiatives pilote d'application des politiques et des AME pour le MAE, ou d'explorer les voies d'une amélioration des systèmes de production durable dans le cas de l'AFD.

19) Renvoi

Dans quels domaines particuliers la France dispose-t-elle, grâce aux pratiques de terrain, d'un avantage comparatif dans les approches du développement durable ?

Les avantages comparatifs peuvent se décliner comme suit :

Au plan géographique

Langue et culture françaises

Un réseau humain dense et élargi à de nombreux pays partageant la langue et partiellement la culture française avec un long historique de coopération

L'existence de pôles régionaux thématiques

Un ensemble formé par les DOM-TOM susceptible de structurer et de relayer la création de pôles régionaux thématiques. Ceux-ci peuvent être liés (i) aux problématiques des petites îles : eau, efficacité énergétique, déchets, plantes invasives ; (ii) à la protection et la gestion des écosystèmes marins côtiers (particulièrement récifaux) ; (iii) sur d'autres thématiques (qualité, certification, prévention des risques naturels)

Un réseau de partenariats adaptés à la coopération Sud-Sud-Nord

Un réseau de partenariats établi dans différents pays d'Afrique, d'Asie, et d'Amérique **adapté au développement d'actions de coopération Sud-Sud-Nord**, dans l'animation desquelles la France a un rôle à jouer.

Au plan thématique ou sectoriel

Pas de spécialisation sectorielle… mais une coopération orientée sur la gouvernance démocratique

Par rapport au développement durable, c'est notamment **le caractère intégré (systémique)** des concepts portés par la France qui confère son intérêt à cette coopération, d'abord tournée et performante dans les axes transversaux de la gouvernance démocratique, qui sous-tendent les progrès dans tous les secteurs.

Un réseau de recherche pour le développement

En matière d'innovation : c'est un réseau de recherche pour le développement étendu au niveau mondial, dont le fonctionnement doit certes être amélioré dans le sens d'une plus grand ouverture à la société et aux relations internationales, mais qui constitue indéniablement un vecteur puissant pour faire circuler et diffuser l'innovation dans milieux universitaires et de recherche diversifiés au niveau mondial.

Un savoir faire français en matière de prospective

En matière de prospective, c'est une école française de prospective formalisée, dont le rayonnement doit accompagner le renforcement de cette dimension dans les démarches de développement, même si cette école est peu présente et reconnue au niveau international. La valorisation de ces compétences passe par l'accent qui sera placé sur le développement et l'aménagement des territoires (terrain privilégié pour la prospective) qui constituera vraisemblablement un thème privilégié dans les années qui viennent, y compris probablement au niveau des acteurs multilatéraux (Banque Mondiale, X^{ème} FED)

18) Renvoi

La diversité des partenariats…

En matière de partenariat, les compétences sont également réelles, ancrées à différents niveaux :

Les partenariats publics-privés, dans lesquels l'AFD a joué un rôle pionnier, qui se traduit aujourd'hui par une compétence et une expérience qui gagneraient à pouvoir s'exercer bien au-delà des limites actuelles de la ZSP.

Les partenariats de recherche établis de longue date entre les universités et les centres de recherche français et les universités du Sud, dont certains sont explicitement axés sur le développement durable.

Les très nombreux partenariats de la société civile, jumelages de villes, coopérations décentralisées, mais aussi plate formes d'alliances Sud-Nord entre ONG (comme dans le cas de ABONG[106] et de Coordination Sud) qui permettent, en marge du forum social, de développer de façon pilote les termes de nouvelles synergies entre les acteurs du Nord et du Sud sur des thèmes aussi importants que l'économie solidaire, le dialogue des cultures ou la gouvernance mondiale.

Le pluralisme et la défense des identités culturelles, thèmes dans lesquels la France est très généralement reconnue comme légitime, et dont la crédibilité est renforcée par un puissant réseau d'action culturelle qui reste à valoriser au travers de meilleurs synergies avec la coopération technique.

Aménagement et développement du territoire

Une conception intégrante, et inclusive de l'aménagement du territoire, initialement consolidée dans un cadre très centraliste, mais qui a su évoluer et se moderniser au travers des approches territoriales décentralisées. Cette approche, opérante aux différentes échelles, envisage de manière systématique les territoires à partir **d'une approche patrimoniale** de l'espace vécu et pratiqué qui est envisagé de manière fonctionnelle : multifonctionnalité, relations alternes ville-campagne, insertion des espaces protégées comme des pôles structurants de l'aménagement.

Cette approche, axée sur le dialogue démocratique et orientée vers des performances économiques et sociales qui ne dénaturent ni la soutenabilité des ressources naturelles ni le cadre de vie, **est indissociable de l'identité culturelle**, et constitue une entrée clé du développement durable. Elle trouve un écho très actuel avec les préoccupations du NEPAD en Afrique, continent qui concentre les 2/3 tiers des moyens de l'APD française.

Une expérience et une connaissance des cultures et des processus en Afrique subsaharienne

Les avantages comparatifs de la France relèvent aussi de l'expérience acquise tant dans le contexte national qu'en coopération. Dans les pays francophones, et en particulier en Afrique subsaharienne, compte tenu de l'histoire coloniale, et d'une présence historique auprès des états depuis les indépendances, la coopération de la France jouit d'un avantage comparatif certain **lié à la connaissance des cultures et des processus démocratique.** L'architecture administrative étant souvent largement dérivée de celle en vigueur en France, **les interventions dans les domaines de l'appui institutionnel, de la gouvernance démocratique et de l'état de droit constituent des secteurs privilégiés** où la France dispose non seulement d'une expertise appréciable, mais aussi d'une crédibilité reconnue par ses partenaires.

106) Coordination brésilienne des ONG

Un vaste réseau De cadres nationaux formés avec l'appui de la France

Cette capacité d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques dans une perspective durable et d'accompagnement s'exprime aussi au travers de la dimension humaine représentée par **un réseau dense de cadres nationaux** formés en France ou avec l'appui de la France, et d'un réseau également étendu d'assistants techniques. La démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit constituent également des domaines où la France est attendue, peut être aussi au travers de meilleurs synergies avec l'action culturelle.

Une diversité des instruments de coopération à valoriser

En matière de promotion du développement durable, et dans un cadre global de coopération bilatérale non uniquement limité aux ressources financières mobilisées par l'APD, la France est en mesure de promouvoir sous différentes formes **les dimensions qualitatives** du développement au travers d'un dispositif de coopération, dont la diversité doit être valorisée grâce à un emploi spécifique, adapté et ciblé de chacun des instruments en respectant leur complémentarité, notamment entre l'action culturelle et la coopération technique.

Une approche territorialisée de la "gestion des RN"

Enfin en matière environnementale, les approches françaises de gestion des ressources naturelles alliées à une prise en compte effective de **la dimension territoriale du développement** (gestion de bassins versants, gestion de terroirs et problématique foncière, parcs naturels régionaux, aménagement durable des forêts tropicales) ont d'une certaine manière devancé l'émergence mondiale actuelle d'une conception moins restrictive et réductrice de la conservation que celle qui a pu prévaloir à la fin des années 90.

5. Recommandations

Ces recommandations ont pour objet d'optimiser l'ensemble du dispositif français d'intervention à l'international dans un objectif de promotion du développement durable. L'exercice d'évaluation stratégique, comme stipulé dans les termes de référence, relève d'une démarche synthétique, et procède d'un raisonnement en termes de politique et stratégie globales, que nous avons tenté d'appliquer en vue d'éviter une approche trop sectorielle et fragmentée des propositions.

Les différents points développés ci-dessous découlent de l'analyse évaluative effectuée. Certains supposent de profondes évolutions, et un réel changement de perspectives par rapport aux pratiques actuelles. Dans d'autres cas, **ces recommandations ne sont pas nouvelles,** et ont été déjà maintes fois formulées (notamment dans des évaluations antérieures). **Il se trouve que leur prise en compte est encore loin d'être considérée comme satisfaisante.**

La prise en compte d'acteurs diversifiés

Développement durable : une prise en compte à tous les niveaux

La promotion du développement durable au travers des actions internationales de la France passe par l'implication d'un système d'acteurs diversifiés, avec des prérogatives et des niveaux de responsabilité différents mais complémentaires. L'articulation de ces acteurs relève du **dialogue de gestion interne** propre à chacune des institutions concernées, et **du dialogue transversal qui pourra s'établir entre ces institutions.** Néanmoins, ces acteurs disposent, chacun à son niveau, d'une certaine marge de manœuvre, et d'une autonomie de prise de décisions stratégiques ou opérationnelles, au travers desquelles doit s'effectuer la prise en compte du développement durable. Quatre niveaux d'acteurs sont distingués :

- **Le niveau central et des décisions stratégiques**
- **Le niveau des agents, techniciens et administrateurs** du siège des institutions impliquées notamment dans la définition et la préparation des programmes et projets. Ce niveau peut inclure également l'expertise privée ou de la société civile, lorsque impliquée dans des démarches d'instruction de programmes ou projets
- **Les relais et représentations françaises** dans les pays tiers (SCAC[107] des ambassades de France, agences de l'AFD[108], représentations du CIRAD ou de l'IRD, des ONG internationales)
- **Les opérateurs de mise en œuvre** (experts et consultants de bureaux d'étude, consultants, volontaires des associations et ONG, services des collectivités territoriales en coopération décentralisée)

Les différentes recommandations qui suivent prennent une connotation ou des modes d'application parfois différents en fonction des différents niveaux d'acteurs ainsi discriminés.

107) Service de Coopération et d'Action Culturelle
108) Agence Française de Développement

Le système de recommandations

Le système de recommandations proposé s'articule sur trois catégories :
- En matière stratégique : une vision commune des objectifs à atteindre et des moyens à mobiliser
- En matière conceptuelle : vers une évolution des attitudes et des comportements)
- En matière opérationnelle : aspects techniques et méthodologiques

5.1. En matière stratégique

Axe 1 - Unifiér la stratégie de promotion du développement durable

Plus d'intégration et de transversalité : vers une stratégie unifiée

Justification

Le dispositif français d'APD[109] est caractérisé par une mosaïque d'instruments, dont la diversité est héritée de paradigmes successifs, politiques et historiques ; et qui à l'exception du FFEM[110], **n'a guère vu évoluer des logiques institutionnelles encore cloisonnées, résilientes et autocentrées.** Le prix à payer est certainement élevé en termes de gestion, et peut même s'avérer prohibitif, lorsqu'il y a duplications d'usages, voire compétition (en particulier par manque de coordination et de complémentarité) entre les différents instruments.

Quelle que soit la diversité des instruments de coopération, ceux-ci sont a priori au service **d'une stratégie unifiée** (et évolutive) de promotion du développement durable, multisectorielle, et amorcée au travers de la partie internationale de la SNDD[111]. Cette stratégie globale **n'est à l'heure actuelle ni explicite, ni lisible.** Elle reste fragmentée au sein des **sept stratégies sectorielles du CICID,** caractérisées par des orientations nombreuses, dont beaucoup sont présentées **sans réelle priorisation.**

De même, si l'impulsion politique est présente sur de nombreux terrain, aucune **théorie d'action** claire ne se dégage en fonction des objectifs de promotion de développement durable, qui restent dispersés à l'exception de quelques grands thèmes plus saillants et récurrents : priorité à l'Afrique, meilleure coordination du suivi des AME[112], adhésion et mise en œuvre du consensus mondial au travers d'une internalisation des OMD[113] dans les différents secteurs.

Mesures

- **Lancer un processus d'élaboration d'une stratégie unique en matière de coopération pour le développement durable, qui soit applicable par toutes les institutions, et à tous les instruments de la coopération internationale de la France. Cette stratégie doit être claire, priorisée, et prendre en compte les points exposés plus avant.** Elle pourrait s'inscrire comme un exercice d'actualisation de la partie internationale de la SNDD.

109) Aide Publique au Développement
110) Fonds Français pour l'Environnement Mondial
111) Stratégie Nationale de Développement Durable
112) Accords Multilatéraux Environnementaux
113) Objectifs du Millénaire pour le Développement

Son élaboration devrait impérativement :

• **Impliquer largement les représentations de la société civile,** des collectivités territoriales, du secteur privé, afin de favoriser son internalisation par ces différentes parties prenantes **dans leurs actions hors du champ de la coopération strictement gouvernementale.**

• **Spécifier clairement l'articulation des différents niveaux du dialogue stratégique** (interministériel, institutionnels et pays) ;

• Envisager les modalités de **déclinaison territoriale** de la stratégie au niveau régional notamment (mise en place de DCP régionaux à l'image des CIR de l'AFD), en complément des DCP pays.

Un groupe de travail (task force), réunissant notamment les HFDD des ministères concernés, pourrait être amené à conduire ce travail d'élaboration, et à documenter ultérieurement le suivi rapproché de la mise en œuvre de la stratégie, qui devrait impliquer différentes institutions[114]. L'information relative au suivi de la mise en oeuvre de la stratégie devrait être **relayée efficacement** (et largement) auprès des instances **représentatives** de la société civile, des collectivités territoriales et du secteur privé.

En conformité avec le principe d'application de la SNDD, la prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre de cette stratégie **doit intervenir simultanément à tous les niveaux,** et dans l'ensemble des documents d'orientation ou de référence qui structurent la coopération de la France. Ces cadres d'intervention sont effectivement nombreux (stratégies sectorielles du CICID, CIP, CIR, CIS de l'AFD, DCP dans les pays tiers, documents d'instruction de projets, etc…).

• **Promouvoir une prise en compte systématique et proactive de l'environnement** et des cohérences régionales dans l'ensemble des documents de stratégie, notamment aux niveaux pays (DCP,CIP) et régional (mise en place de DCR et CIR).

Acteurs	Mesures
Niveau central et des décisions stratégiques	• Élaboration et approbation de la stratégie unifiée • Prise en compte systématique des aspects environnementaux dans tous les autres secteurs
Niveau des agents, Techniciens et administrateurs	• Prise en compte des éléments de la stratégie unifiée dans le dialogue de gestion intra-institutionnel, et dans les arbitrages et décisions techniques. • Prise en compte des orientations concernant le suivi de la stratégie dans les dispositifs de pilotage, de suivi et d'évaluation des programmes et projets.
Relais et représentations françaises à l'étranger	• Prise en compte des éléments de la stratégie pour l'élaboration des DCP, CIP, arbitrages et décisions techniques. • Prise en compte des orientations concernant le suivi de la stratégie dans les dispositifs de pilotage, de suivi et d'évaluation des programmes et projets.
Opérateurs de mise en œuvre	• Prise en compte des orientations de la stratégie dans le dispositif de mise en œuvre des programmes et projets.

114) CICID, le CIDD, le CHFDD ainsi que le CNDD

Axe 2 – Impliquer activement la société civile au sein du dialogue stratégique

Rassembler et fédérer les acteurs de la société civile

Justification

La société civile, les collectivités territoriales et le secteur privé sont autonomes dans leur volonté et leurs capacités à construire des relations de partenariat et de coopération. Il s'agit néanmoins **d'intensifier la consultation avec ces instances,** dont la représentativité gagnerait à être encore à être élargie et mieux assurée.

De fait, la concentration d'une large proportion des moyens de la coopération gouvernementale dans le cadre des approches sectorielles et de l'aide budgétaire doit parallèlement **voir s'accroître la part de la coopération non gouvernementale** (ONG d'une part, coopération décentralisée d'autre part) dans les actions de la France à l'international.

Le secteur privé a également, dans certains cas, joué un rôle précurseur dans une prise en compte efficace du développement durable, avec la mise en place de dispositifs spécifiques et effectifs. Il s'agit là d'un ensemble d'expériences qui doivent être documentées, et peuvent aussi être valorisées par le secteur public.

Dans différents domaines, donnés ici à titre d'exemple, la coopération non gouvernementale présente aussi l'avantage d'offrir des **performances remarquables** s'agissant de créer des liens durables de partenariat, et de générer des mises en réseau solides par la multiplicité des acteurs impliqués.

Elle joue également un rôle stabilisateur pour améliorer la continuité des démarches dans certains PED soumis à des "commotions" politiques malheureusement trop fréquentes, avec pour conséquence une instabilité des institutions, des personnes et des orientations (le renforcement de l'échelle régionale répond aussi à cette préoccupation). Différents domaines constituent des champs d'intervention privilégiés de cette coopération non gouvernementale :

- **La lutte contre la pauvreté** au travers des démarches d'économie solidaire, commerce et tourisme équitables, où se conjuguent les efforts des ONG et organisations de producteurs du Sud avec un plaidoyer relayé au Nord par le mouvement associatif.

- **La construction de relais de gouvernance démocratique** au niveau local pouvant accompagner la mise en place difficile d'une gouvernance mondiale au niveau des États, ou parer aux déficiences de celles-ci, notamment induite par les difficultés d'établissement d'un dispositif de régulation mondiale qui à bien des égards peut s'avérer subsidiaire (ou antagoniste) à leur propre souveraineté.

- **La valorisation de compétences spécifiques à haute valeur ajoutée en matière de développement durable que sont les approches territoriales,** non uniquement basées sur des démarches de zonage et de d'affectation de l'espace, mais bien au-delà sur le développement de réseaux locaux animant les synergies entre les individualités, les traditions et les patrimoines naturels, culturels, sociaux. **Le territoire doit être**

considéré comme une "entrée" privilégiée pour équilibrer l'alliance des trois composantes indivisibles du développement durable.

• **L'accompagnement des collectivités territoriales émergentes** dans la mise en place des services et de la gestion quotidienne des équipements, notamment financés dans le cadre de l'APD internationale.

Une meilleure coordination entre l'action gouvernementale et l'action non gouvernementale

Encore faut-il pouvoir éviter des discordances trop marquées entre les démarches de la coopération gouvernementale et celles de la société civile. Ces discordances ne relèvent généralement pas des objectifs, qui sont en général partagés, dans la mesure où ils répondent aux besoins des mêmes partenaires dans des contextes suffisamment difficiles pour que les priorités y soient clairement identifiables. Des améliorations restent pourtant attendues dans :

• **l'harmonisation des modes d'intervention entre coopération gouvernementale et non gouvernementale,** parfois à des niveaux très micro et techniques (modalités de financement et de contreparties des populations cibles) ;

• **la prise en compte par les coopérations non gouvernementales des politiques et cadres de convergence nationaux ;**

• **la recherche de synergies** avec la coopération gouvernementale, qui nécessite un minimum de coordination et de dialogue entre les différents acteurs.

On constate également que les capacités techniques en matière de programmation, d'instruction de projets, de suivi et d'évaluation, et en général de redevabilité, **restent souvent très modestes** au niveau de la coopération non gouvernementale. Cette remarque est à relier **avec l'absence de relais fonctionnels** en matière de formation et de renforcement des capacités des agents responsables et opérateurs, à la mise en place desquels l'État pourrait contribuer dans l'esprit de partenariat qui accompagne **la nouvelle contractualisation.**

Mesures

• **Renforcer** (pour les ONG) les exigences de la MCNG en termes méthodologiques, sur l'éligibilité et le montage des projets proposés en cofinancement, en vue de stimuler **une professionnalisation accrue des opérateurs non gouvernementaux.**

Vers des partenariats contractualisés avec les collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée

• **Faire évoluer le cadre de partenariat** avec les acteurs de la coopération décentralisée. On peut envisager que le dispositif actuel de subventions aux projets (au coup par coup) **puisse évoluer vers un cadre de partenariat contractualisé,** où les objectifs et les modalités de promotion du développement durable **seraient explicites,** et où la nécessité d'une meilleure coordination avec le dispositif de coopération gouvernementale serait clairement prise en compte, y compris dans un cadre contractuel. Ces orientations de promotion du développement durable sont du reste au centre de la Charte de la coopération décentralisée récemment approuvée en avril 2004.

• **S'assurer de la représentativité** des instances partenaires de la société civile, et intégrer les contraintes liées à leur implication. Les acteurs de la société civile doivent être **systématiquement représentés et impliqués** au sein des instances d'orientation stratégique (le HCCI en est déjà partie prenante), en s'assurant que ces instances représentatives de la société civile disposent bien des moyens nécessaires pour assurer la consultation des entités représentées, mais aussi la diffusion et l'information de ces entités quant aux débats en cours.

• **Intégrer,** dans les mécanismes de dialogue et de décision stratégiques, les contraintes de consultation de la société civile, **notamment au niveau des agendas,** qui doivent ménager les délais nécessaires à ces consultations.

Les agendas doivent prévoir le temps de la consultation pour mieux impliquer les acteurs de la société civile

Le caractère très dynamique des processus liés au développement durable implique d'actualiser régulièrement les stratégies dans un cadre élargi impliquant la société civile au travers de ses différentes représentations. Il s'agit ici d'inscrire cette participation dans la planification et la programmation du temps et des moyens associés à ces processus, de manière à assurer non seulement la réelle qualité participative du processus, mais au travers de celle-ci, ***l'appropriation des décisions par la société civile et leur application effective dans le cadre des actions de la coopération non gouvernementale.***

Acteurs	Mesures
Niveau central et des décisions stratégiques	Implication et consultation systématiques des représentations de la société civile (incluant les collectivités territoriales) avec prévision des moyens et délais nécessaires
Niveau des agents, Techniciens et administrateurs	Instaurer une grille de critères de qualité dans l'appréciation des projets de la société civile présentés pour financements, incluant la prise en compte des politiques nationales, la responsabilisation, implication et partenariat avec des acteurs de la société civile du Sud, la prise en compte des synergies entre les actions présentées et la coopération gouvernementale française.
Relais et représentations françaises à l'étranger	• Développer la coordination avec l'ensemble des acteurs non gouvernementaux (ONG, collectivités). • Assurer leur information quant aux orientations stratégiques de la coopération gouvernementale (stratégie développement durable et stratégies région et pays) • Faciliter la mise en relation des acteurs non gouvernementaux entre eux (organisation de journées des associations, site web, annuaires de contacts)
Opérateurs de mise en œuvre	• Prendre en compte les politiques nationales dans la formulation et la mise en œuvre des actions • Intensifier les partenariats avec les instances du Sud, ONG et collectivités. • Structurer et contractualiser les partenariats avec les instances du Sud ONG et collectivités

Axe 3 – Clarifier les domaines d'intervention entre cooperations bi et multilaterales

Justification

Un dispositif diversifié, une coopération bilatérale orientée vers la qualité

Il s'agit **de combiner l'efficacité des appuis consentis en vue de l'atteinte des objectifs du consensus mondial au travers des instruments multilatéraux, avec une capacité de coopération bilatérale orientée vers la qualité, et** favorisant (i) la pluralité des approches, (ii) l'innovation et le test de modes opératoires nouveaux, (iii) la prospective ; véritables valeurs ajoutées d'une démarche de coopération. En effet, la diversité des instruments de la coopération française constitue un point positif dans l'optique du développement durable, à condition que cette diversité soit mise à profit et coordonnée au travers d'une politique claire, volontaire, et bien définie respectant la subsidiarité de l'aide multilatérale, qui ne doit pas constituer le palliatif "par défaut" des insuffisances bilatérales.

On tend à considérer effectivement que **l'harmonisation** de l'APD, comme les cadres de convergence constitués par les OMD ou les CSLP, ont pour effet de renforcer l'efficacité de l'aide dans le cadre d'une approche axée sur les résultats, et d'une meilleure fédération des différents moyens[115]. La généralisation des approches programmes et/ou, de l'aide budgétaire dans certains secteurs sociaux (notamment éducation et santé), conjointement avec le déliement de l'aide vise **l'obtention d'effets quantitatifs appréciables.** Ceux-ci correspondent à des volumes d'investissement **importants et coordonnés** qui caractérisent les acteurs et les fonds multilatéraux. **La France contribue déjà de manière substantielle et effective à ces fonds.** Les efforts récents, dans la période évaluée, constatés dans les différents pays visités par la mission, pour "désenclaver" les représentations françaises et les positionner en parties prenantes actives des cadres de concertation multibailleurs mis en place par les états, sont également réels.

On peut par contre s'interroger sur la pertinence d'utiliser massivement l'aide bilatérale pour abonder des fonds communs dans des domaines où, pour obtenir des effets et impacts significatifs, les montants mobilisés **doivent être à l'échelle des financements multilatéraux.** Certes, la contribution directe sur financements bilatéraux permet de renforcer la prise en compte d'aspects de politique sectorielle jugés importants par la France, mais n'est ce pas en amont, au niveau des instances multilatérales (FED, Banque Mondiale, banques régionales) que cette action mérite d'être entreprise ? Encore faut-il bien sûr que la France soit efficacement représentée au sein de ces instances.

115) La relation entre harmonisation et efficacité est cependant de plus en plus discutée. L'harmonisation entraîne surtout une rationalisation, qui n'est pas nécessairement porteuse d'une meilleure efficacité, surtout quand elle conduit à des transferts de moyens du bilatéral vers des dispositifs multilatéraux qui ne présentent pas les meilleures performances en matière de ciblage des aides, et dont la gestion reste fortement technocratique.

Mesures

• **Définir** clairement et de manière explicite les domaines dans lesquels doit s'exprimer **la subsidiarité multilatérale,** en d'autres termes les domaines dans lesquels la coopération bilatérale **ne présente pas une valeur ajoutée significative justifiant son engagement.** Les champs d'intervention respectifs des deux catégories d'instrument doivent être clairement définis, en respectant les principes de cohérence et de complémentarité, afin d'éviter que les instruments multilatéraux ne soient considérés comme une "variable d'ajustement" dans l'effort de coopération.

• **Orienter** la coopération bilatérale préférablement vers des approches **plus qualitatives** visant **à accroître la viabilité des résultats obtenus** au travers des approches sectorielles soutenues par les bailleurs multilatéraux :

- Dans le secteur de la santé par **une prise en compte globale de la chaîne de santé publique,** de ses aspects sociaux et culturels, et de ses interdépendances avec les aspects environnementaux (eau par exemple, mais aussi réchauffement climatique, altération des écosystèmes naturels) privilégiant les partenariats entre les différentes catégories d'acteurs, comme à l'image des dynamiques déjà bien établies pour le secteur de l'eau.

- Dans le secteur de l'éducation, **en renforçant la prise en compte de l'enseignement supérieur** (qui conditionne notamment la formation future et le renouvellement des maîtres) en complément des efforts déjà déployées pour l'éducation de base.

- De manière générale **par la poursuite des efforts en matière de formation à tous niveaux dans les thèmes transversaux du développement durable.** Ceci suppose également que des efforts soient entrepris au niveau national pour accroître les capacités de formation et de **production intellectuelle,** en particulier dans **la recherche en matière d'interdisciplinarité et de démarches transversales.**

- De manière générale, en renforçant les **synergies entre projets et approches programmes.**

- En matière d'appui institutionnel au travers **d'une identification et d'un appui-renforcement des "îlots de qualité"** et de la réplication des bonnes pratiques identifiées dans les différents secteurs.

La coopération bilatérale doit également être en mesure de focaliser ses appuis dans des domaines manifestement considérés comme "moins prioritaires" par les grands cadres de convergence nationaux : **développement territorial et rural, environnement, secteurs productifs et agriculture.**

Maximiser les impacts, c'est aussi se conformer aux attentes des partenaires, pour beaucoup desquels cette dimension qualitative est une des caractéristiques attendues de la coopération avec la France.

Concevoir les relations entre instruments bi et multilatéraux non seulement en termes d'additionnalité mais aussi de complémentarité.

Acteurs	Mesures
Niveau central et des décisions stratégiques	Définition claire des domaines, secteurs et champs d'application de la subsidiarité multilatérale Définition d'une doctrine de complémentarité entre l'aide bilatérale et multilatérale Définition d'une politique de complémentarité entre prêts concessionnels et dons
Niveau des agents, Techniciens et administrateurs	Veiller à l'articulation bilatéral/multilatéral dans l'instruction des projets et actions de développement
Relais et représentations françaises à l'étranger	Veiller à l'articulation bilatéral/multilatéral dans l'instruction des projets et actions de développement
Opérateurs de mise en œuvre	Sans objet

Axe 4 – Referentiel géographique : renforcer l'échelle régionale

Justification

Les relations de coopération gouvernementale se construisent pour des raisons évidentes d'État à État. On peut parfaitement envisager que des cadres de réflexion stratégique et de capitalisation s'organisent aussi en fonction d'autres échelles qui ne soient plus uniquement basées sur des critères géopolitiques et d'influence, mais aussi sur les **caractéristiques fonctionnelles des systèmes naturels, culturels, économiques, sociaux.**

La montée en puissance du développement local et de la décentralisation a déjà entraîné des avancées dans **l'articulation** des démarches, stratégies et instruments entre le niveau local et le niveau national. Aujourd'hui, la reconfiguration des relations économiques Nord-Sud (en particulier avec les négociations des Accords de Partenariat Économique suite à Cotonou) voit se consolider les alliances régionales.

Une dimension territoriale à promouvoir généralement dans les actions de développement durable…

Vers l'émergence de pôles régionaux

Mesures

La promotion du développement durable, avec la reconnaissance des thèmes fédérateurs évoqués plus loin (Axe 7), doit se traduire par une évolution associée du référentiel géographique vers l'identification de **contextes, problématiques, et plate formes régionales** cohérentes sur les plans humains, politiques, culturels, économiques, environnementaux. Celles-ci doivent constituer **la trame d'une mise en commun (capitalisation) des outils, des expériences et des expertises**[116].

116) Cette approche n'est pas nouvelle comme en témoigne par exemple l'existence du pôle éducation de Dakar, ou encore, au niveau du MAE dans les ambassades, la progression des postes à profil régional, ou encore l'existence des projets inter-états du FSP.

On distinguera (i) **les cadres régionaux** comme des espaces d'information, de capitalisation, de réflexion et de dialogue stratégique au niveau régional ; (ii) les **plateformes régionales,** ensembles d'acteurs chargés de l'animation des cadres régionaux ; et (iii) **les pôles de compétence** spécialisés sur des problématiques régionales précises, et dont l'expertise peut être sollicitée dans les mêmes domaines dans des régions différentes.

• **Renforcer l'échelle régionale** comme **un cadre** de (i) capitalisation, (ii) de réflexion stratégique, (iii) de circulation de l'information, (iv) de cohérence des politiques de coopération bilatérales, et dans certains cas, lorsque des instances régionales existent, (v) de mobilisation et d'économie des moyens. C'est aussi une façon de **renforcer la continuité** dans le suivi de problématiques ciblées et pertinentes. Ces **cadres régionaux d'action** permettront également de diminuer les enjeux et conséquences, au plan technique, du principe de "respiration" de la ZSP, et donc d'instaurer une plus grande flexibilité dans l'appréciation et le dynamisme de l'attribution des moyens aux différents pays, **sachant que la cohérence et la continuité de l'ensemble reste assurée dans le cadre régional.**

• **Définir** la composition et le fonctionnement **de plateformes régionales** de coordination et de dialogue stratégique permettant d'assurer l'information et **une mise en réseau active** des intervenants français dans les différents pays. Ces plateformes doivent contribuer à documenter les prises de décision concernant les orientations de la coopération bilatérale dans les contextes régionaux, ainsi que les thèmes fédérateurs à prioriser.

• **Identifier** les procédures et les moyens d'un programme systématique de capitalisation au niveau régional.

• Introduire le critère **de cohérence et de complémentarité régionale** dans les DCP établis au niveau pays.

• **Mettre en place des pôles de compétences régionaux** pouvant utilement impliquer les compétences universitaires et de recherche, ainsi que le **rayonnement culturel et économique des DOM-TOM,** comme cela est déjà le cas sur des thèmes importants et d'importance mondiale, notamment en matière de conservation des milieux marins. Ces pôles de compétence axés sur des thématiques précises peuvent également structurer les efforts de concentration de la recherche au travers de la mise en place, sur la durée, d'équipes transdisciplinaires autour de thématiques précises.

La cohérence avec les programmes régionaux de la Commission Européenne (PIR) devra également s'en trouver renforcée, si ceux-ci sont pris en compte dans l'élaboration de **"DCR régionaux"**[117]. Ces documents de stratégie régionale permettront également d'identifier et de prioriser quelques thèmes fédérateurs régionaux (voir plus avant axe 7), constituant pour les DCP-pays des axes de

117) L'AFD dispose déjà de CIR – cadres d'intervention régionaux

concentration non uniquement sectoriels (par exemple codéveloppement, agriculture durable, aménagement du territoire, en Afrique de l'Ouest ; ou encore gestion intégrée des zones côtières dans les pays de l'Océan Indien, etc..).

Dans cette proposition, le contenu des DCP résulterait donc d'une négociation entre (i) la stratégie unifiée de promotion du développement durable ; (ii) les orientations stratégiques régionales ; (iii) les politiques sectorielles nationales ; (iv) la continuité des trajectoires de la coopération de la France dans le pays.

En pratique, l'émergence du niveau régional doit s'accompagner d'une définition plus claire des fonctions des **chargés de mission géographiques** du MAE, mais aussi de leurs équivalents de l'AFD, et **de l'affectation des moyens correspondants** à leurs missions redéfinies. Des groupes de travail régionaux rassemblant les ambassades, ainsi que les institutions de coopération et de recherche impliquées pourront être chargés d'assurer le suivi et la capitalisation des actions conduites en fonction des orientations stratégiques retenues. Ces groupes de travail régionaux seraient également chargés de rapporter auprès des réunions annuelles de la conférence stratégique et d'orientation (COSP). En matière de programmation et d'affectation des moyens, le dispositif prévu par le CICID (COSP et DCP) ne serait pas modifié.

Acteurs	Mesures
Niveau central et des décisions stratégiques	• Identification des modalités de mise en place d'un référentiel • Renforcement des missions des CMG du MAE et de l'AFD, et de la cohérence entre ces missions éventuellement redéfinies et les moyens alloués. • Validation des orientations stratégiques aux échelles régionales et des thèmes fédérateurs de concentration
Niveau des agents, Techniciens et administrateurs	• Veiller à la cohérence des actions à l'instruction dans le cadre régional • Animation des cadres de concertation régionaux • Veille technique sur les thèmes fédérateurs de concentration identifiés
Relais et représentations françaises à l'étranger	• Prise en compte des orientations stratégiques régionales • Contribution à l'effort de capitalisation régional
Opérateurs de mise en œuvre	• Intensification des relations et mises en réseau entre projets • et institutions dans le cadre régional (contacts, échanges d'expériences)

Axe 5 – Promouvoir les approches portées par la France au sein des enceintes internationales

Justification

On a vu que le dispositif français de coopération présente des faiblesses, notamment de par sa complexité. **Il est néanmoins porteur de valeurs fortes, qui sont de nature à enrichir le débat international sur le développement durable :**

Renforcer l'influence au sein des débats internationaux : vers une meilleure crédibilité

• Une vision et une pratique modernes, systémique, de **l'aménagement et du développement des territoires,** où l'on retrouve le dialogue démocratique, la **multifonctionnalité** des espaces et des ressources, la prise en compte et la valorisation des identités culturelles et du patrimoine.

• Une **approche élargie de la gouvernance démocratique,** susceptible de rénover les pratiques et les concepts dans ce domaine.

• Une attention particulière portée aux questions environnementales, **replacées dans leur contexte économique, mais aussi territorial et culturel.**

• Une **solidarité renforcée** envers les pays d'Afrique subsaharienne

On a constaté néanmoins que **la France reste en retrait** au niveau des cercles où se définissent les politiques internationales, et qu'il devient difficile en aval d'inscrire les approches françaises, souvent fortement intégrées, dans des politiques de développement déjà structurées par les cadres de convergence de la lutte contre la pauvreté.

Mesures

Une assistance technique plus stratégique

• **Renforcer les capacités d'influence en amont,** au niveau de l'élaboration des politiques internationales, reste donc une nécessité qui peut être abordée au travers du recours à une **assistance technique plus stratégique** positionnée au sein des organismes internationaux (agences et programmes des Nations Unies, Commission Européenne, secrétariats des AME).

Un renforcement des contributions volontaires aux agences des Nations Unies

• Un second niveau d'intervention procède du **relèvement des contributions volontaires** aux agences concernées des Nations Unies et des appuis divers qui peuvent être consentis **pour le financement d'exercices de programmation et/ou de réflexion stratégique.** L'accroissement des contributions volontaires aux Nations Unies doit en effet permettre de disposer d'une latitude nouvelle, au travers des réseaux déjà établis, pour favoriser la prise en compte des enjeux stratégiques que le France souhaite promouvoir au sein de la gouvernance mondiale, tout en mettant en conformité la pratique avec un discours fortement multilatéral.

• **Sensibiliser l'expertise française détachée auprès des institutions internationales** aux enjeux du développement durable, et aux positions et options spécifiques portées par la France dans ce domaine.

• **Une activité de capitalisation et de restitution de l'information au public** plus lisible doit contribuer à renforcer le crédit de la France, en faisant mieux connaître l'envergure et la diversité des actions soutenues en matière de développement durable.

• Le renforcement de ces capacités d'influence passe aussi par **la recherche de synergies et d'une coordination accrues** entre les institutions publiques françaises impliquées dans la coopération internationale, et des instances à vocation internationale comme l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et ses différentes agences.

Vers une meilleure internalisation des AME

• Enfin, une **internalisation** "vivante" et dynamique des dispositions des AME au sein du dispositif français de coopération, gage d'une meilleure crédibilité internationale, nécessite avant tout une information élargie des différents départements ministériels, **qui peut justifier la mise en place d'une commission interministérielle** pour effectuer et intégrer ce suivi des conventions internationales et des engagements de la France.

Acteurs	Mesures
Niveau central et des décisions stratégiques	Accroissement des contributions volontaires aux agences des Nations Unies Renforcement et systématisation de la préparation technique des dossiers en prévision des COP des AME Mise en place d'une commission interministérielle de suivi des AME et des engagements de la France
Niveau des agents, Techniciens et administrateurs	Mise en place d'une assistance technique stratégique dans des positions clés au niveau des instances multilatérales Veiller, au travers de la politique de gestion des ressources humaines à assurer la continuité nécessaire dans le suivi des dossiers relatifs aux AME Mise en place de procédures
Relais et représentations françaises à l'étranger	Prise en compte explicite des AME et des engagements de la France dans le dialogue stratégique et de programmation pays
Opérateurs de mise en œuvre	S'informer des décisions et orientations retenues par les COP des AME, et les intégrer dans la mesure du possible dans les démarches d'intervention et stratégies projets (exemple : approche de conservation orientée écosystèmes).

Axe 6 – La réforme de 1998 : synergies et cohérence accrues ?

Justification

La réforme de 1998 : Des enjeux forts dans l'articulation

Stratégie/ opérationnel Transversal/ sectoriel

L'application de la réforme de 1998 permet, dans une certaine mesure, de clarifier le paysage de l'APD française, **cette clarification devant encore s'accroître avec les effets de la LOLF, et des récentes décisions du CICID de Juillet 2004.** Des questions subsistent cependant concernant la mise en place de mécanismes inter-institutionnels **pour alimenter en information le pilotage stratégique de l'aide** permettant, tant au niveau central qu'au niveau des représentations françaises dans les pays tiers :

• D'éviter la "déconnexion" des SCAC par rapport à l'évolution des réalités de terrain des secteurs transférés à l'AFD.

• De maintenir une dimension stratégique significative au travers d'engagements et projets pilotes dans les différents secteurs transférés (équivalents des FSP mobilisateurs)

• D'assurer à l'AFD une information complète et actualisée par rapport à l'avancement des dossiers de la diplomatie mondiale, des AME et des engagements internationaux de la France.

En effet, la disjonction des responsabilités entre des secteurs “supports” et transversaux comme la stratégie, la gouvernance et la recherche d’une part, et des secteurs “verticaux” et “techniques” d’autre part, confiés à l’AFD n’est envisageable qu’au prix **d’une intense coordination** entre ces deux volets d’une même démarche qui doit rester cohérente. Cette coordination doit s’établir à toutes les échelles tant au niveau central que dans les pays tiers sous l’égide de l’ambassadeur.

Une autre question souvent soulevée concerne, dans le cas de l’AFD, l’intégration des actions conduites sur crédits concessionnels et sur concours définitifs, avec le risque d’une dérive de l’approche qui privilégierait les aspects financiers. La volonté de l’AFD de rehausser progressivement le volume moyen des engagements (6 M euros en moyenne est un chiffre cité) constitue un second motif de préoccupation, en particulier pour la société civile[118].

Mesures

La réponse à la plupart des enjeux posés devra être apportée dans le cadre du **contrat d’objectifs et de moyens** actuellement en cours de négociation entre le MAE et l’AFD, qui devrait mettre en particulier l’accent sur différentes questions :

- **Information mutuelle** et concertation entre les instances du MAE et de l’AFD afin d’assurer la meilleure cohérence possible au niveau du dialogue et du pilotage stratégique de la coopération.

- **Capitalisation et évaluation :** il ne s’agit pas seulement de questions liées à la redevabilité, mais d’assurer au niveau des projets et programmes mis en œuvre (i) le caractère systématique des tâches de capitalisation et d’évaluation ; (ii) la transparence au travers d’une large diffusion des produits, permettant à tous les publics d’accéder aux informations issues de ces activités.

- **Critères** ou “familles de critères” pour le suivi (effets et impacts) et l’appréciation de la qualité des projets en fonction des objectifs de promotion du développement durable (à l’instruction, au cours de la mise en œuvre et aux stades des évaluations) – cette question étant à différencier du chantier RSE mise en place par l’AFD qui concerne l’institution.

- **Mécanismes permettant de développer ou d’accroître les synergies** indispensables entre les actions transversales conduites par le MAE (notamment en matière de gouvernance démocratique, mais aussi recherche, enseignement supérieur, suivi des AME, etc..), et les actions conduites dans des cadres sectoriels par l’AFD.

*118) La culture institutionnelle de l’AFD (qui n’est pas figée) semble la porter plus, et non exclusivement, vers les aspects économiques, du moins vers des objectifs quantifiés et mesurables, comme par exemple les émissions de carbone, qui constituent le cœur de la stratégie de l’Agence en Chine. Le risque existe effectivement de voir les investissements sur concours définitifs s’orienter vers des programmes massifs liés aux approches sectorielles du consensus mondial (déjà traitées au niveau multilatéral), au détriment de secteurs moins formatés, où les résultats sont différés, et moins aisément mesurables (gestion urbaine au-delà de l’eau, environnement, développement local et rural, etc.). C’est un défi que l’AFD peut relever, notamment au travers de la mise en œuvre de **fonds compétitifs** ouverts à la société civile sur le modèle aujourd’hui bien structuré après beaucoup d’hésitations, des lignes budgétaires (environnement et forêts tropicales, droits de l’homme) de la Commission Européenne. Cela suppose aussi **que les capacités de suivi et d’évaluation soient également renforcées.** Il faut signaler que le FFEM a débuté des expérimentations dans ce sens.*

Par ailleurs, **la recherche d'un équilibre** entre l'accroissement du volume des subventions par rapport aux crédits concessionnels passe aussi **par une ouverture aux pays émergents hors ZSP** pour ces derniers. Les capacités acquises, ou en voie d'acquisition, par l'AFD en matière de RSE, de partenariat public-privé, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, de services publics marchands, etc. peuvent utilement trouver à s'exprimer dans des pays solvables comme le Brésil, où l'accélération du développement économique s'accompagne d'externalités négatives environnementales importantes.

Même si le terme d'opérateur pivot est parfois controversé, l'extension du champ d'intervention de l'AFD dans les pays émergents devrait également se traduire **par de meilleures synergies dans les pays entre l'action des missions économiques et celle des SCAC.**

Il est enfin préconisé que puisse s'établir les modalités d'une participation réciproque des agents aux comités de pilotage des projets financés au travers des deux institutions MAE et AFD.

5.2. En matière conceptuelle : une évolution nécessaire des attitudes et des comportements

Axe 7 - Un changement d'angle d'attaque : vers des themes federateurs

L'identification de thèmes fédérateurs plurisectoriels :

Un changement d'angle de lecture

Justification

Il apparaît qu'un **changement d'angle d'attaque et de référentiel** est essentiel pour déboucher sur des démarches nouvelles et adaptées au développement durable. En effet, les logiques sectorielles (ou disciplinaires dans le cas de la recherche) demeurent fortement résistantes et résilientes, rendant difficile une intégration souhaitable au-delà de la seule juxtaposition d'approches qui tendent à s'ignorer.

Mesures

• **Concevoir** une évolution **des référentiels sectoriels** vers des **thèmes fédérateurs "intégrants" et multiéchelles.** L'eau en est un bon exemple, avec ses incidences en matière de santé, d'aménagement du territoire, d'environnement, de systèmes agraires et productifs, etc.. L'aménagement du territoire ou encore le patrimoine (naturel et culturel) sont également des concepts permettant **d'instaurer d'emblée** un cadre favorisant des démarches transversales.

Cette évolution n'implique pas, bien sûr, d'occulter des secteurs préexistants (en conformité avec le découpage sectoriel généralement pratiqué au travers des différents ministères), mais simplement **de les envisager de manière conjointe et systématiquement combinée en amont** autour de **problématiques nouvelles** susceptibles de fédérer la plus grande diversité d'acteurs et d'approches, tout en restant suffisamment "plastiques" pour rester opérantes concrètement aux différentes échelles, du global au local.

Ces grands thèmes devraient pouvoir être fixés par le CICID, et structurer largement l'actualisation des principaux documents de stratégie en particulier régionaux.

Axe 8 – La gouvernance démocratique : socle du développement durable

Un dénominateur commun : la gouvernance démocratique

Justification

La gouvernance démocratique[119] constitue, de fait, **le premier dénominateur commun** des actions de la France en faveur du développement durable. Elle est déjà promue à tous les niveaux, dans tous les secteurs, et "irrigue" l'ensemble des interventions de la France, depuis les actions de renforcement des capacités de la gouvernance étatique jusqu'aux niveaux locaux, avec les actions d'appui à la décentralisation, le traitement des questions foncières, ou la gestion contractualisée des espaces naturels. **Cela ne signifie pas que ces actions se traduisent toujours par les résultats attendus,** mais simplement que le cadre fixé par le doucment d'orientation du MAE de 2003 est adéquat pour créer les conditions de gouvernance nécessaires au développement durable.

Il reste toutefois à mieux structurer ces interventions en faveur de la gouvernance démocratique. La nécessité de suivi et de capitalisation dans ce domaine est essentielle, comme une condition de la maîtrise de **l'équilibre global** de l'intervention de la France dans les différents secteurs, avec les différents acteurs, et aux différents niveaux de gouvernance dans chaque pays. Cet équilibre est fondamental pour préserver la confiance et la qualité de relations et de partenariat avec les différentes composantes des sociétés des pays tiers, où les relations entre l'état et la société civile sont dynamiques et évoluent rapidement.

Mesures

La gouvernance démocratique :

- Il est nécessaire d'aller au-delà des considérations de la réforme de 1998, en considérant que la gouvernance démocratique **doit continuer à constituer le socle transversal de l'ensemble des interventions françaises en matière de développement durable.**

Une meilleure intégration entre coopération technique et action culturelle

- Promotion, dans les pays tiers, d'une démarche ouverte et **intégrante** de l'aménagement du territoire, appliquée à toutes les échelles, locales, nationales, régionales, qui constitue également un point fort des capacités françaises, et doit accompagner l'effort de renforcement de la gouvernance démocratique. Les appuis à la mise en place des politiques publiques **doivent intégrer la territorialisation** de ces politiques, notamment en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités ou de stratégies de développement rural.

119) Telle que définie dans le document de stratégie publié par le MAE en 2003

• La gouvernance démocratique doit également constituer une enceinte de cohérence où peut et doit s'inscrire **l'action culturelle.** Le succès des alliances françaises au Brésil n'est pas tant dû aux performances de la langue française dans un monde globalisé, mais plutôt au fait qu'elle est en voie de devenir la langue d'un "non alignement" basé sur le respect de la diversité et des identités culturelles et territoriales.

Axe 9 – Une meilleure prise en compte des pas de temps

Justification

Les processus de transformation de la société et des relations entre les acteurs qui caractérisent le développement durable **se déroulent sur des échelles de temps longues, et souvent asynchrones** avec le temps des politiques, des stratégies, et de l'exécution des actions[120].

L'aggravation des inégalités, de la pauvreté et des contraintes de développement tend en effet à précipiter des réponses politiques, qui sont de plus en plus clairement **découplées de l'évolution même des problèmes auxquels elles sont censées apporter une réponse.**

Inscrire les actions dans la durée, veiller à l'adéquation des pas de temps par rapport aux objectifs assignés

Le "souffle", et la capacité **d'inscrire dans la durée** l'appui aux processus de développement durable conditionnent le succès des actions entreprises, **mais aussi la crédibilité des appuis consentis.** Des évolutions méthodologiques nécessaires, valorisant la diversité et **le caractère différentiel,** complémentaire, des instruments, doivent permettre de renforcer la continuité des trajectoires et des efforts de coopération, même en présence des contraintes administratives de gestion des outils de financement.

Mesures

• **Faire preuve de réalisme** au stade de l'instruction des actions dans l'adéquation des délais d'intervention par rapport aux effets et impacts attendus.

• **Sérier les objectifs en fonction des pas de temps** facilitera dans le même temps la traduction opérationnelle des stratégies en actions. Cela signifie **identifier systématiquement** des résultats "de proximité", ou intermédiaires, qui doivent être atteints sur le court terme, et conditionnent l'atteinte des résultats ou objectifs du moyen et long termes qui structurent l'ensemble des stratégies.

120) Les difficultés à intégrer dans le cadre des CSLP récents les acquis plus anciens du consensus de Rio sur l'environnement traduisent bien les effets de la "spirale inflationniste" des politiques et des stratégies.

• **Maintenir la continuité des démarches stratégiques dans la durée,** soumises à une actualisation régulière en fonction des conclusions évaluatives. Ceci suppose **qu'un ensemble de valeurs fortes et transversales,** lisibles et appropriées par les tous les acteurs, puisse étayer le dispositif stratégique. Ces dispositions doivent aussi permettre d'atténuer la déconnexion observée des cycles de stratégie entre les phases de formulation/amélioration, et celles de mise en œuvre.

• **Accroître** la fréquence des réunions du CICID.

• **Assurer un minimum de continuité dans la gestion et les décisions relatives aux rotations des personnels,** afin d'éviter des changements massifs et simultanés, au niveau des SCAC des ambassades ou des agences de l'AFD. Le remplacement des postes d'agents en charge du suivi de dossiers liés aux négociations internationales, ou plus généralement de processus, devrait s'effectuer en ménageant un temps de prise en main des dossiers suffisant pour assurer la continuité des orientations. Au niveau des représentations dans les pays tiers, la responsabilisation croissante d'agents locaux[121] constitue probablement la solution la plus accessible et pertinente.

• **Améliorer la prévisibilité pluriannuelle** des moyens affectés, qui constitue le support de toute programmation, en évitant que l'APD bilatérale ne constitue une variable d'ajustement des contraintes budgétaires.

Axe 10 – Harmoniser les termes du discours avec le contenu reel des actions

Justification

L'évaluation a permis de constater (i) le fréquent décalage existant d'une part entre les intitulés des actions et les ambitions affichées au stade de l'instruction des projets, avec (ii) d'autre part le contenu opérationnel effectivement prévu et mis en œuvre, qui dépend d'abord des moyens et du pas de temps retenu.

Mesures

• **Améliorer la formulation des actions** dans le sens d'une meilleure précision, et mettre en conformité l'intitulé des actions avec leur contenu réel. Les formulations trop générales, du type "suivi environnemental", "gestion durable", pour séduisantes qu'elle soient, restent à éviter au profit d'expressions plus réalistes des actions qu'il est réellement possible de conduire dans les délais impartis, et avec les moyens attribués.

121) Il serait utile de mettre en place, en particulier dans les pays hors ZSP où l'on ne dispose pas d'un effectif important d'assistants techniques, ***un collège d'experts nationaux,*** *reconnus par les services de l'ambassade, qui serait chargé d'apporter un avis consultatif, et de seconder les SCAC dans le suivi des portefeuilles d'intervention. Ce collège assurerait éventuellement une meilleure continuité des orientations en cas de rotation du personnel affecté, et apporterait une contribution précieuse au suivi et à l'évaluation des micro-projets (FSD notamment). Son avis pourrait être pris en compte également pour les décisions de financement. Les SCAC pourraient appuyer dans ce sens la mise en réseau des anciens boursiers dans chaque pays.*

Actions de recherche et d'innovation : vers une meilleure transparence des enjeux et des résultats attendus

• **Dans le domaine de la recherche et de l'innovation,** il est important de dissocier et d'identifier **clairement** (c'est à dire **de manière explicite** dans les documents de projets) les différentes phases, **et à quel niveau un projet en instruction se situe :**

- **Phase de recherche technique :** débouche sur des itinéraires techniques validés en milieu contrôlé et confirmant l'intérêt de la démarche.

- **Phase de recherche adaptative :** où le modèle techniquement adapté est confié aux utilisateurs de façon à être soumis à des conditions réelles d'utilisation. De nouveaux problèmes sont mis en évidence, et l'amélioration devient interactive jusqu'à déboucher sur un modèle validé techniquement et socio-économiquement. Ce n'est qu'après cette phase que l'intérêt réel de l'innovation peut être évalué : utilité pour les usagers ; faisabilité de l'adaptation du modèle ; compatibilité avec les contraintes locales (techniques préexistantes, niveau de technique des utilisateurs, compatibilité avec les croyances et représentations de la communauté) ; accessibilité du modèle à ses destinataires (financière, accès aux intrants nécessaires) ; viabilité.

- **Phase de diffusion :** cette troisième phase, qui doit déboucher sur une innovation durablement appropriée par les usagers nécessite de mettre en place les médiateurs pédagogiques adéquats, de résoudre les éventuelles questions de financement, et d'identifier les mesures de gestion éventuellement collectives qui conditionnent la pérennité du modèle.

C'est en fonction de l'étape à laquelle on se trouve que les résultats, effets et impacts attendus peuvent être légitimement présentés.

Axe 11 – Former et informer les acteurs

Partager les enjeux du développement durable à tous les niveaux et par tous les acteurs

Justification

L'évaluation a mis l'accent sur le manque de préparation des différents acteurs face aux nouveaux enjeux du développement durable. Une démarche stratégique unifiée, mentionnée plus haut, doit être complétée par une identification claire et partagée des enjeux du développement durable à tous les niveaux et par tous les acteurs concernés, en particulier décideurs. Compte tenu du rôle essentiel d'arbitrage et de coordination qui leur est dévolu par la réforme de 1998, les ambassadeurs devraient se trouver au centre de cet effort d'information quant aux enjeux du développement durable.

Mesures

• **Établir et mettre en œuvre des plans de formation** sur le développement durable des différents acteurs dans les différentes institutions en vue d'acquérir et de développer les bases conceptuelles et méthodologiques nécessaires. Cette mesure doit s'accompagner de la préparation et de la validation de cursus adaptés, et de l'identification des structures à même d'assurer le déploiement de cet effort de formation.

• **Assurer une meilleure information par rapport aux AME :** au-delà de l'acquisition des bases conceptuelles relatives au développement durable, il s'agira également d'assurer une meilleure information des acteurs et décideurs par rapport aux engagements de la France dans le cadre des AME, et ce faisant, de favoriser leur internalisation par les différents secteurs.

Construire une offre de formation pertinente et adaptée en valorisant l'existant

• **Prendre en compte l'existant dans la construction d'une offre performante de formation sur les enjeux du développement durable.** La plupart des institutions ont en effet déjà produit de nombreux media, préparés à des fins d'information, qui sont largement exploitables (l'excellent mémento préparé par le HCCI sur le développement durable et largement diffusé[122], documents sur le MDP par exemple, réalisé sur financement du FFEM, nombreuses autres publications du MEDD et du MAE notamment)[123].

Mettre l'accent sur les thèmes émergents : gestion de la qualité, dispositifs de certification

• **Intensifier, au travers d'actions de coopération, la formation continue et le renforcement des capacités** des acteurs, non seulement dans les différents secteurs professionnels, mais aussi dans des domaines techniques en émergence : management participatif, de gestion de la qualité, certification, management environnemental[124].

Ces actions de formation et de renforcement des capacités doivent par ailleurs s'organiser en fonction des quatre démarches suivantes :

- **Démarche systémique :** qui vise à mettre en réseau les différents acteurs pour la résolution des problèmes spécifiques (en l'occurrence populations, ONGs, opérateurs privés et institutions), ce qui nécessite de disposer de plateformes - hub (centres d'information, sites web) permettant de capitaliser et de restituer l'information.

- **L'approche intégrée :** qui internalise les développements et les acquis au sein des instances et institutions existantes (collectivités locales, traditionnelles, syndicats, associations).

- **L'approche processus :** dans laquelle les appuis en renforcement de capacités sont mobilisés en fonction des besoins et des demandes dans une démarche itérative ("learning by doing") qui, à partir de l'information utile, génère des connaissances. Les appuis en renforcement des capacités viennent utilement relayer au moment opportun les processus engagés par ailleurs (décentralisation, projet, programme, etc..).

122) Dans certains SCAC, la diffusion de ce document a débouché sur l'organisation de réunions-débats internes regroupant l'ensemble du personnel et de l'assistance technique très appréciés des participants.
123) Une évaluation de ces différents matériels en vue de retenir les plus pertinents permettrait de composer une "mallette pédagogique" sous forme électronique, qui pourrait être largement diffusée, accompagnée d'un résumé-guide didactique et efficace. Il est aussi important de signaler que le MEDD dispose également d'une offre de formation spécifique sur le développement durable et la SNDD.
124) Dans des secteurs économiques en croissance dans les pays du Sud (tourisme, valorisation de la biodiversité, agro-alimentaire) la certification peut considérablement améliorer la compétitivité des entreprises par une différenciation des produits dans un contexte de libéralisation des marchés. Faute de compétences locales, ces certifications restent chères pour les entreprises, et parfois peu crédibles, car délivrées par les mêmes bureaux multinationaux que ceux qui ont assisté les entreprises à se mettre à niveau. L'appui aux développement de compétences de formation et de certification dans les pays du Sud, et au développement de normes régionales moins coûteuses, mais suffisantes dans certains environnement régionaux (pour le tourisme notamment) constituent des axes de coopération entraînant une motivation réelle du secteur privé, avec des effets réels en matière environnementale, économique et sociale ; d'autant que souvent ces démarches peuvent compléter les initiatives dans d'autres secteurs (efficacité énergétique, conservation, etc.).

- **L'approche orientée vers la demande :** en appuyant des **promoteurs pionniers** dans le but de créer des effets d'entraînement, tout en poursuivant une démarche de création de capacités plus globale, et d'accompagnement du processus d'apprentissage social.

Axe 12 – développer les synergies entre l'action culturelle et la coopération technique

L'action culturelle : un important relais de la coopération technique

Justification

L'action culturelle constitue **un important relais de la coopération technique,** et dans ce domaine des initiatives existent déjà. Le renforcement de ces initiatives au travers d'une meilleure coordination avec la coopération technique doit contribuer à la mise en place d'évènements conjoints (conférences, débats, expositions) permettant de mobiliser la société civile, de donner un meilleure visibilité à la coopération de la France, ainsi que de sensibiliser le public aux enjeux du développement durable.

Mesures

• **Ces synergies nécessiteront des évolutions réelles :**

- **Chez les décideurs :** il est nécessaire que les décideurs publics intègrent cette vision transversale de la culture, et pensent celle-ci **comme un élément essentiel d'une stratégie globale et d'une politique intégrée** de développement durable.

- **Chez les opérateurs culturels :** cela implique notamment pour les responsables de programmes, de dispositifs ou de postes, de prendre conscience de leurs responsabilités professionnelles, sociales et territoriales en les intégrant dans leur action.

• **En matière de pratiques :**

- **L'ingénierie :** le développement de projets culturels nécessite une forte ingénierie. Au-delà du montage de dossier, un travail important de réflexion préalable, de conception et de développement des projets doit permettre d'intégrer **une dimension territoriale,** durable et globale. Le réseau culturel extérieur français a commencé à développer, dans le cadre de ses actions actuelles, une série de pratiques de référence qui, pour le rester, devront s'adapter aux évolutions rapides des futur programmes.

- **La gouvernance :** la multiplication des acteurs, des niveaux de décision et des stratégies (partenaires multilatéraux, Union européenne,…) rend nécessaire une articulation verticale des politiques publiques culturelles. La question de l'espace de "médiation" le plus cohérent de ces différentes politiques est ouverte[125].

125) Plusieurs approches sont possibles, et cette question préoccupe les décideurs de politique culturelle. Faut-il privilégier une approche macro-régionale (type ACP pour l'UE) ou nationale ?

• **Deux mutations importantes doivent être particulièrement accompagnées :**

D'une part, **une approche transversale de la culture** confortant son impact sur le développement des territoires. Cette approche transversale **doit systématiquement être articulée avec la vision sectorielle et disciplinaire qui la caractérise aujourd'hui.**

Prise en compte et formalisation des droits locaux et traditionnels :

la clé d'une gestion durable des ressources naturelles

D'autre part, une mise en œuvre des projets **visant à assurer la durabilité des changements envisagés** au niveau économique, social et territorial. La dimension culturelle garantit l'inscription profonde de ces changements au travers de ce qu'elle représente en termes de mobilisation des individus comme acteurs de ces évolutions et de partage d'expériences collectives.

• Prise en compte et formalisation des droits locaux et traditionnels

Un domaine important **d'internalisation des expressions culturelles dans le développement,** qui représente une réelle valeur ajoutée, concerne l**a prise en compte et la formalisation des droits locaux et traditionnels, notamment en matière d'usage de l'espace et des ressources.**

Cette formalisation doit s'opérer au travers de la mise en place **d'instruments contractuels** (État/populations, communautés/opérateurs privé, etc) conformes au droit moderne, et qui permettront d'étayer la légitimité et de pérenniser les pratiques de gestion traditionnelles (concernant par exemple le foncier, l'usage et l'accès aux ressources naturelles), dont les performances seraient avérées en fonction du développement durable[126].

5.3. Recommandations Techniques et Méthodologiques

Les actions en faveur du développement durable ne sont pas nécessairement des actions de développement durable

Comme signalé à différentes reprises, les actions **en faveur du développement durable** ne sont pas nécessairement des actions **de développement durable.** Les actions en faveur du développement durable ne peuvent en effet être dissociées du cadre plus global dont elles participent, qu'elles contribuent à rendre effectif: politiques publiques, stratégies nationales, sectorielles, locales, etc. ; et au sein duquel les intervenants sont multiples.

Il reste que les agents confrontés à l'évaluation ex-ante de ces actions, à la formulation de programmes et projets, doivent pouvoir s'appuyer sur **un ensemble de repères** permettant de rendre objective et partagée la contribution au développement durable des actions en examen. Cela au-delà des acceptations individuelles du concept, dont on a vu qu'elles sont diverses.

126) Les groupements forestiers villageois de Guinée qui ont été initiés par des actions sur financement européen en en sont un exemple.

La nécessité d'établir des repères et des critères, en fonction desquels les indicateurs sont à formuler dans chaque cas

On ne reprendra pas ici l'ensemble du débat très riche concernant les indicateurs qui restent plutôt **du domaine du suivi et de l'évaluation des politiques de développement durable.** Des modèles sont développés, ainsi que des corps centraux d'indicateurs, par l'OCDE notamment ; mais ceux-ci restent souvent peu applicables dans les PED, faute de disposer des bases minimales d'information[127].

Le suivi et l'évaluation des politiques nationales de développement durable **ne relèvent pas du propos de cette évaluation.** Il s'agit plutôt ici d'identifier un dispositif de critères **permettant de caractériser la valeur ajoutée des actions de coopération en fonction des objectifs nationaux et internationaux de développement durable.**

Il s'agit donc de mettre évidence des critères qui vont **déterminer la catégorie de conditions ou les processus essentiels permettant d'évaluer la pertinence des actions en fonction du développement durable.** Ces critères peuvent s'articuler sur un ensemble d'éléments induits par :

- La nécessité **d'accompagner** les évolutions les plus critiques des sociétés des États partenaires vers une démarche effective de développement durable.

- La nécessité **de promouvoir et de valoriser** au travers de l'action internationale les compétences et les spécificités françaises dans un esprit de coopération et de partage.

- Les indicateurs nationaux, régionaux, internationaux existants (existence d'un corps central d'indicateurs) qui correspondent aux critères définis pour les actions en faveur du développement durable. Les états de ces indicateurs peuvent notamment permettre d'identifier les secteurs ou modes d'action où la coopération sera la plus pertinente et/ou la mieux valorisée. Il n'est pas exclu que ces indicateurs puissent être différents d'un pays à l'autre, puisqu'ils sont généralement mis en oeuvre au niveau national, et sous la responsabilité des états.

Axe 13 – Rénover les procédures d'instruction des actions, programmes et projets en faveur du développement durable

Justification

L'examen, en aval au stade de l'exécution, des actions en faveur du développement durable a montré que de nombreuses difficultés et déficiences découlent **d'une attention insuffisante portée au stade de l'instruction.** En effet, il n'est pas rare que le contexte subisse de profondes évolutions entre l'identification et la mise en œuvre des projets. Les documents d'instruction examinés par la mission sont généralement **remarquablement statiques,** plus axés sur la description d'un état du contexte, que des dynamiques qui s'y expriment.

*127) **Les indicateurs** se définissent comme les mesures d'un état des critères (ou de leurs résultats). Il s'agit en fait de variables quantitatives ou qualitatives qui peuvent être mesurées ou décrites, et qui traduisent des tendances lorsqu'elles sont mesurées périodiquement. Les indices peuvent rendre compte de plusieurs indicateurs simultanément.*

Mesures

La promotion du développement durable implique d'importantes évolutions, qui concernent aussi évidemment les procédures et les démarches d'instruction des actions. **Il ne s'agit pas d'orienter les contenus techniques des actions,** qui relèvent des décisions des différentes parties prenantes, partenaires et bénéficiaires, mais de contribuer **à mieux structurer les processus d'instruction en les accompagnant** d'un appui méthdologique adapté. Cet appui répond d'ailleurs à une demande fréquemment observée, y compris dans les pays émergents. Ces expertises conduisent aussi à renforcer les liens et relations d'échanges qui caractérisent et justifient toute action de coopération, au-delà de la seule mobilisation des moyens financiers.

La conception d'une action de promotion de développement durable peut se caractériser par :
- **La prise en compte du temps, des expériences passées, et des futurs possibles :** l'instruction "dynamique et prospective".
- **L'implication active des acteurs :** l'instruction "partagée"
- Un référentiel stratégique commun : cadre logique et cycle de projet
- L'expression d'une démarche qualité.

Le concept d'instruction dynamique :

une démarche prospective concertée avec les acteurs comme base de l'identification des actions

• **L'instruction "dynamique et prospective"**

La nécessité d'associer pleinement les partenaires locaux dans l'exercice d'instruction peut s'organiser autour de la mise en œuvre systématique d'exercices **de prospective.**

Ces travaux conduisent à identifier les **variables clé** dépendantes et indépendantes du contexte du projet, ainsi que les **risques** développés sous forme de courts **scénarios.**

Cette analyse **sur scénarios** menée conjointement **avec les parties prenantes** locales permet de comparer une situation sans projet avec différentes configurations envisageables de développement de celui-ci.

Ces scénarios autoriseront : (i) une meilleure information au niveau de la décision de financement ; (ii) une assistance au pilotage ultérieur pour les opérateurs qui disposeraient ainsi d'un balisage très indicatif des **futurs possibles** à confronter avec les situations observées.

Cette base d'informations sur la situation de départ dans les domaines pertinents (social, économique, environnemental,…) visés par le changement devrait permettre également **d'introduire la notion de qualité des actions,** et de ne pas baser l'évaluation uniquement sur les réalisations matérielles et les données uniquement quantitatives produites par le projet.

Une analyse plus qualitative basée sur des scénarios

Cette analyse plus qualitative sur scénarios pourrait dans certains cas se substituer à des exercices de quantification "forcée", à l'aide d'outils comme le TRI par exemple, dont l'application reste discutable dans certains domaines comme par exemple pour l'évaluation économique des projets de gestion des ressources naturelles. Celle-ci,

dans de nombreux cas s'avère en effet fort peu pertinente (en particulier par rapport aux échéances et délais relatifs à la manifestation des effets et impacts des projets), et bien souvent hautement spéculatives, voire génératrices d'artefacts. De façon générale, **la quantification des éléments économiques devrait être appliquée avec prudence,** et un minimum de bon sens, tant que des méthodes acceptables de prise en compte des valeurs non marchandes ne seront pas généralement accréditées[128].

• L'instruction "partagée"

Vers une instruction partagée et participative des programmes et projets

Comme pour la démarche prospective, l'élaboration du cadre logique des projets ou programmes dans le cadre d'ateliers de **planification participative** impliquant des représentants de chaque catégorie d'acteurs conduit à établir les bases d'un cadre de concertation :

- ayant beaucoup plus de chances de respecter la logique : objectif, résultats, activités, indicateurs d'effets et d'impacts pertinents, et de prendre en compte la réalité du contexte pour ajuster l'ambition des actions envisagées au regard de l'échelle temporelle et des moyens.

- facilite considérablement le passage à la mise en œuvre, car il s'agit en même temps **d'un processus de négociation** (une fois validé, les opérateurs ont les coudées franches dans la mesure où ils respectent ce qui a été décidé de manière concertée).

- Permet d'introduire très en amont la notion **d'évaluation partagée** évoquée plus loin.

La nécessité d'une identification précise des acteurs et des parties prenantes

Une instruction approfondie permet aussi **d'identifier clairement les instances et acteurs** en mesure **d'internaliser** utilement et de manière viable les acquis du projet, et d'éviter l'inflation de "comités ad hoc" qui caractérisent aujourd'hui les milieux ruraux, notamment en Afrique subsaharienne.

Le comité de pilotage joue alors davantage un rôle d'appui-conseil en cours de route, surtout si des réorientations s'avèrent nécessaires à mi parcours, plutôt que de contrôle.

• L'instruction structurée autour d'un référentiel commun : le cycle de projet

Cycle de projet et cadre logique : un référentiel stratégique commun conforme au principe d'amélioration continue

Le cadre logique, instrument structurant du cycle de projet, doit être employé **systématiquement** au stade de l'instruction des actions (cette évolution est déjà en cours) ; ce qui suppose également que les auteurs maîtrisent correctement cette méthodologie[129]. Il est également important de distinguer d'une part la stratégie adoptée, et d'autre part le dispositif de mise en œuvre, qui ne sont pas nécessairement confondus.

128) "Des efforts ont été entrepris pour tenter d'intégrer aux comptes nationaux les valeurs non marchandes résultant d'un usage durable des ressources naturelles (à la différence d'une liquidation du capital naturel). Plusieurs écoles existent dans ce domaine (comptabilité verte ou environnementale, comptes satellites environnementaux, prise en compte de l'épargne globales - mesure ajustée de l'épargne nationale) sans toutefois que des résultats réellement probants ne soient disponibles (existence "d'une improbable comptabilité de la Nature"). Le modèle PER de l'OCDE, avec sa variante incluant les forces motrices, offre certainement d'intéressantes perspectives à explorer dans l cadre du financement des biens publics mondiaux.
Cette démarche risque toutefois (i) d'aboutir à des indicateurs quantitatifs très réducteurs et simplificateurs, ne traduisant absolument pas les valeurs complexes qu'ils sont censés représenter ; (ii) "d'évacuer" ainsi ***le caractère éthique*** *du développement durable (forme de déresponsabilisation sociale), ne serait-ce que par rapport à des aspects aussi importants que l'équité entre les générations."*

Les **confusions** entre objectifs globaux (à l'atteinte desquels le projet contribue, et qui peuvent être multiples) et spécifique (réputé atteint à l'issue de projet) restent courantes. On constate également une confusion fréquente entre le dispositif opérationnel en composantes déployé pour la mise en œuvre de l'action, et la structure de résultats exprimée dans la stratégie retenue.

L'identification des résultats permettant d'atteindre l'objectif spécifique, et des indicateurs attachés à ces résultats, reste également sujette à caution, dans la mesure où la plupart des indicateurs proposés dans les actions étudiées réfèrent aux activités mêmes du projet (indicateurs de performance), **et non à leurs effets et impacts.**

Si l'on conçoit que les actions en faveur du développement durable s'inscrivent dans **un processus d'amélioration continue et d'apprentissage permanent,** on peut parfaitement envisager que ces actions doivent obéir à la logique du cycle de projet, où se succèdent les phases d'instruction, d'exécution, et d'évaluation[130].

Le cycle de projet : une prise en compte non contraignante du moyen et du long terme

L'exécution du **cycle de projet** requiert divers préalables.

- Les **projets sont d'emblée conçus sur une période de trois ou quatre phases**[131] - reliées entre elles par un processus d'évaluation et de planification,

- Ils comportent systématiquement **une phase de consolidation post projet,** avec un accompagnement qui se substitue progressivement à l'assistance technique, et aux appuis au fur et à mesure de l'appropriation par les partenaires locaux (stratégie de désengagement ou de **"sortie de projet"** qui doit être prévue dés le stade de l'instruction).

- En contrepartie, l**es délais entre la formulation de l'identification et le démarrage** d'un projet sont normalement restreints.

- **La mobilisation des appuis n'est pas automatique** (elle dépend des conclusions évaluatives), même si par contre elle est potentiellement envisagée sur plusieurs phases successives.

- **Une instruction axée sur la qualité**

Des facteurs de qualité à prendre en considération

L'instruction doit intégrer différents facteurs de qualité, résumés comme suit :

- **Respect des normes établies,** et éventuellement certification, qui conditionnent l'exemplarité de l'action, et au-delà celle du maître d'ouvrage et du bailleur.

- **Prise en compte des externalités négatives** générées par les actions au travers de mécanismes d'évaluation d'impact, d'atténuation et/ou de réparation.

- **Innovation :** caractère innovant de la démarche et de l'intervention, dispositif d'accompagnement des changements et innovations, **mise en avant de concepts "intégrants" de nouvelle génération** (type patrimoine) ; valorisation de technologies

*129) Bien peu des cadres logiques revus par la mission appliquent le principe de l'objectif spécifique unique qui constitue le **"vecteur"** central et unique du projet.*
130) En effet, dans différents domaines, et en particulier concernant la gestion des ressources naturelles et le monde rural, les interventions de type projet ne seront pas remplacées dans l'immédiat par des approches programme, qui nécessitent la mise en place d'instruments de financement (trustfunds, fonds de développement local) souvent loin d'être opérationnels ou adaptés (il existe quelques tentatives prometteuses, notamment conduites par l'AFD, mais d'échelle restreinte). Les grands guichets de développement local mis en place par la Banque Mondiale se sont souvent avérés inadaptés, et peu performants en matière de transparence.

appropriées et adaptées au contexte ; existence de mécanismes explicites permettant l'insertion de produits et résultats de recherche dans le champ opérationnel.

- **Redevabilité :** suivi, traçabilité des moyens financiers, préparation à l'évaluation - évaluabilité, capitalisation, communication. Il peut s'agir par exemple (i) de la formalisation des processus (suivi et éventuellement contractualisation) et méthodologie de communication ; (ii) du renforcement de la légitimité administrative ; (iii) de l'existence d'une stratégie structurée et de priorités hiérarchisées et lisibles.

- **De "l'évaluabilité" (préparation à l'évaluation). Celle-ci est déterminée par différents facteurs qui conditionnent la transparence de l'intervention :**
- Existence en amont d'un dispositif de suivi-évaluation effectif et structuré (procédures, critères et indicateurs)
- Existence d'une situation de référence
- Transparence, et modalités de restitution et de diffusion des résultats de suivi-évaluation et rapports
- Mise en place d'une démarche systématisée de capitalisation (établissement de procédures)
- Prise en compte des OMD dans le dispositif de suivi
- Transparence et l'ouverture des procédures de passation de marchés

Les procédures de certification environnementale des projets ne sont pas systématisées, néanmoins dans divers pays, des procédures existent, qui requièrent préalablement une étude d'impact ou évaluation stratégique environnementale. L'AFD s'y conforme déjà pour la plupart de ses interventions en fonction de leur catégorie.

Un autre aspect concerne **le respect des normes, en matière de droit du travail** notamment, et dans ce cas, il reste beaucoup à faire pour satisfaire à cette exigence en général non prise en compte par les projets opérant sur le terrain, dans ces contextes où ce respect reste encore l'exception.

Axe 14 – Caractériser et evaluer les actions en faveur du developpement durable : de nouveaux critères

Justification

Apprécier la pertinence des actions en faveur du développement durable : vers des repères communs

Les actions en faveur du développement durable **ne se déterminent pas en fonction des secteurs ou des thèmes auxquelles elles se rattachent,** dans la mesure où le développement durable couvre potentiellement l'ensemble des secteurs et thèmes d'intervention possibles. Il s'agit donc plutôt, quel que soit le secteur d'entrée, de veiller à ce que les actions conduites soient génératrices **d'effets et d'impacts dans les domaines qui concourent au développement durable.**

131) Pour donner un exemple : le projet multipartenaires des Centres des Métiers Ruraux en Côte d'Ivoire a été conçu de manière concertée (ministère de l'agriculture ivoirien, coopération française, coopération allemande, banque mondiale). Le rapport d'instruction et les documents de conventions ont été rédigés et validés en 93. La GTZ a démarré en 94, mais pour des questions de procédures, la coopération française n'a pu commencer son intervention qu'en 97 en se référant aux documents de base, alors que la GTZ commençait l'appui à une seconde phase dont le cadre logique prenait acte des leçons tirées des expériences réalisées depuis trois ans. Il faut signaler qu'aujourd'hui ce projet a donné des résultats très satisfaisants.

Dans le même ordre d'idée, la prise en compte combinée des 3 piliers du développement durable ne constitue nullement un critère au niveau d'une action donnée, **tout dépendant de l'échelle de celle-ci,** et de son insertion **dans un ensemble plus vaste** intégrant conjointement, et de manière équilibrée, les différents piliers du développement durable.

Mesures

Centrer le suivi et l'évaluation sur les effets et les impacts des actions

• **Établir des référentiels communs en vue de caractériser, suivre et évaluer les actions en faveur du développement durable.** Quelles que soient les échelles considérées, les instruments **ou les secteurs concernés,** la prise en compte du développement durable **peut se traduire par la cohérence** des objectifs poursuivis et **des effets et impacts attendus dans deux domaines :**
- Effets et impacts en matière de renforcement de la transversalité et des interdépendances
- Effets et impacts en matière de renforcement et/ou de consolidation des patrimoines

Ces deux référentiels constituent donc une base qui permettrait de qualifier **la valeur ajoutée** des actions par rapport au développement durable, cela **indépendamment des secteurs ou des thèmes** dans lesquels l'actions s'inscrit. Il s'agit, au stade de l'instruction des actions, d'identifier pour chacun de ces deux référentiels des i**ndicateurs d'effet et d'impact** qui vont contribuer :
- à l'évaluation de la **pertinence** des actions en vue de la décision de financement ;
- ultérieurement, à leur **suivi et à leur évaluation.**

L'exercice de définition de ces indicateurs[132], différents dans chaque cas, peut être conduit de manière collégiale **en amont** des actions de développement durable au stade de l'instruction avec les différentes parties prenantes.

Le référentiel "transversalité et interdépendances"

La transversalité : enjeu et défi central des démarches de développement durable

L'identification, en amont, des effets et des impacts des actions **en matière de renforcement de la transversalité** est essentielle pour caractériser la contribution d'une action à la promotion du développement durable.

Ce référentiel renvoie donc **au principal défi posé par le développement durable,** notamment en fonction des architectures institutionnelles sectorielles existantes, et des prérogatives qui y sont rattachées. Dans le domaine de la recherche scientifique, on évoquera plutôt la transdisciplinarité.

En matière de recherche, la **transdisciplinarité** consiste, sur un terrain de recherche déterminé, "à chercher à répondre à **une question précise** à partir de ce qui "est entre les disciplines, au travers des disciplines, et au-delà de toute discipline", à la différence

132) Ces indicateurs permettront de spécifier et de caractériser pour chacun des deux référentiels proposés :
• Quels sont les effets attendus ? Ces effets sont de nature qualitative.
• Quels sont les impacts pour chacun de ces effets ? Les impacts sont définis comme étant la magnitude ou l'échelle à laquelle les effets attendus sont observables. Ces impacts sont de nature quantitative.
On différencie également les impacts à l'issue immédiate de l'action, et les impacts différés dans les années suivant la clôture de l'action.

de la pluridisciplinarité qui concerne l'étude d'un objet d'une seule et même discipline par plusieurs disciplines à la fois, et l'interdisciplinarité qui concerne le transfert de méthodes d'une discipline à une autre".

La transversalité et le renforcement des interdépendances peuvent s'exprimer dans différentes dimensions :

La transversalité dans tous ses états ?

Types de transversalité	Exemple
Intra-institutionnelle	**Renforcement du dialogue de gestion intra-institutionnel entre les différents services ou niveaux hiérarchiques d'une institution,** en particulier dans le cadre de la décentralisation entre services éconcentrés et centraux par rapport à l'évolution du rôle des services déconcentrés vers l'appui-conseil.
Intersectorielle d'échelle à échelle	**Collaboration intersectorielle entre les services de départements différents. Ce critère concerne essentiellement :** effets en matière de décloisonnement des politiques sectorielles
Spatiale	**Articulation de la prise en compte effective et fonctionnelle des différentes échelles territoriales, des solidarités et des réciprocités territoriales aux échelles locales notamment.** • Effets en matière de gestion publique et des affaires communales par rapport aux dynamiques de décentralisation • Effets en matière de convergence et d'organisation à l'échelle régionale (supra-nationale) • Distribution des effets de l'action en fonction de l'emboîtement des échelles territoriales (du local au national et au global)
Temporelle	**Prise en compte du court, moyen et long terme,** la notion rejoint celle de viabilité (voir note méthodologique en annexe)
Sociétale	**Articulation et prise en compte des différentes catégories d'acteurs dans leurs rôles et en fonction de leurs spécificités (genre, mais aussi prise en compte de différentes catégories d'acteurs économiques, institutionnels, etc..)**
Disciplinaire (recherche)	**Recherche transdisciplinaire structurée et organisée en vue du traitement de questions de recherche claires, et dont l'utilité sociale est avérée.**

Le référentiel "patrimonial"

Le patrimoine : une notion simple et riche… ou le développement durable en résumé

L'intérêt d'envisager la promotion du développement durable sous l'angle d'une **lecture patrimoniale** réside dans le fait que le patrimoine se situe à l'intersection du passé et du futur, du bien privé et du bien public, des valeurs d'usage et des valeurs culturelles.

Le patrimoine est un élément constitutif central de **l'identité territoriale,** qui est un principe organisateur des démarches de développement local.

Le patrimoine est une notion dynamique, et ce que l'on reconnaît comme patrimonial évolue de jour en jour. Ce qui n'était pas d'intérêt patrimonial peut le devenir en l'espace d'une ou de quelques générations, et c'est souvent en les perdant ou en risquant de les perdre que les éléments patrimoniaux sont finalement reconnus.

Les patrimoines doivent être considérés comme **des héritages** ("fonds") à transmettre, conformes en cela à la notion la plus généralement partagée du développement durable.

Les effets et les impacts des actions en faveur du développement durable doivent contribuer à enrichir, consolider ou sécuriser les différentes dimensions du patrimoine commun, qui peuvent être déclinées comme suit :

Les différentes dimensions d'un patrimoine en perpétuelle évolution

Domaines patrimoniaux	Quelques éléments
Patrimoine tangible : Naturel	Biodiversité, écosystèmes, ressources renouvelables
Patrimoine tangible : Territorial	Éléments physiques (équipements) de l'intégration et de la fonctionnalité des territoires – infrastructures
Patrimoine tangible : Productif / économique	Exploitations agricoles, entreprises TPE/PME/PMI, services
Patrimoine intangible : culture et expressions culturelles	Connaissance, y compris connaissance traditionnelle, savoir-faire, langues, modes de vie, expressions culturelles, etc.
Patrimoine intangible : partenarial / réseaux	• Infrastructures humaines et organisations : partenariats durables contractualisés, mouvement associatif, syndicats, etc. • Partenariats culturels • Partenariats public-privé • Effectivité de la volonté politique et appropriation locale • Effets incitatifs en matière de démarche volontaire du secteur privé (certification, HQE, etc..) • Définition et affectation claire des responsabilités des différentes parties prenantes • Contractualisation effective des partenariats et des opérateurs • Responsabilisation des acteurs locaux dans la gestion incluant les partenaires sociaux.

L'analyse des effets et impacts des actions, par des indicateurs qui sont à définir dans chaque cas, sur **la sauvegarde ou la consolidation de ces différentes dimensions patrimoniales** doit permettre de poser les bases de dispositifs de suivi des actions originaux, et probablement plus pertinents que ceux uniquement basés sur les performances et les réalisations propres des programmes et projets.

Axe 15 – Intensifier et partager la démarche évaluative.

Justification

L'évaluation constitue en quelques sortes le "moteur" de tout processus d'amélioration continue, et **une phase clé incontournable du cycle de projet.** Dans le contexte du développement durable, la dimension **formative** de l'évaluation doit être renforcée, dans la mesure où elle constitue un élément clé du processus continu d'apprentissage. En cela, l'évaluation, comme le suivi, sont également indissociables de la capitalisation.

On constate que la pratique des **revues par les pairs** se généralise heureusement, tandis que chemine le concept **d'évaluation partagée** et les techniques de **management participatif** des projets, mais aussi de l'évaluation.

L'évaluation : "moteur" de tout processus d'amélioration continue et d'apprentissage permanent

Mesures

• **Promouvoir, pour les actions de développement durable, une démarche évaluative plus qualitative, réhabilitant la subjectivité** qui découle des logiques d'acteurs. Dans cette démarche, cette subjectivité reste compensée par la pluralité des points de vue exprimés. Il s'agit pas ici de prendre le contre-pied des systèmes d'évaluation orientés sur les résultats, mais d'accéder à une évaluation finalement plus réaliste de la pertinence des actions basées sur la reconnaissance et l'expression de la diversité des opinions. Cette démarche permet aussi de relativiser utilement la notion d'échec, comme celle de succès. Les bénéfices attendus dans cette démarche sont nombreux : enrichissement de l'analyse évaluative, renforcement des partenariats et meilleure connaissance mutuelle entre acteurs, meilleur équilibre des relations entre bailleurs, opérateurs, bénéficiaires, acteurs et partenaires. Le dispositif des indicateurs qualitatifs de réalisation va dans ce sens, et pourrait utilement être généralisé en complément d'indicateurs qualitatifs d'effets et quantitatifs d'impact[133].

• **Rendre systématiquement publique toute évaluation** selon des procédures simples de divulgation facilitant l'accès à l'information et la large diffusion des résultats.

• **Définir les modalités d'une évolution des critères et méthodes d'évaluation de la recherche et des chercheurs.** Celles-ci doivent mieux valoriser les interactions entre les chercheurs et la société (expertise, aide à la décision), mais aussi l'utilité sociale de la recherche, notamment appliquée. Cela suppose aussi l'instauration en amont de mécanismes permettant la définition conjointe des questions de recherche avec les acteurs sociaux concernés porteurs de la demande.

Axe 16 – Généraliser et systématiser la capitalisation

Justification

La promotion du développement durable reste une démarche pilote caractérisée par sa dimension dynamique (le développement durable n'est pas un état mais un ensemble de processus), **en grande partie conditionnés par les performances du dispositif global (système) d'apprentissage permanent.**

133) A ce stade, c'est aussi faire preuve d'honnêteté intellectuelle que de "désacraliser" les indicateurs "objectivement vérifiables", qui sont eux-mêmes choisis dés le départ au travers de critères qui n'ont rien d'objectifs. Il importe également de ne pas tomber dans "l'indicateurisme" qui consisterait à déployer des dispositifs de suivi et d'évaluation lourds, hors de proportion avec les moyens de mesure dont on dispose.

Si des progrès sont constatés au niveau central, et de l'accès à une information générale et agrégée[134], on constate néanmoins **qu'aucun progrès n'est enregistré dans la capitalisation systématique de l'expérience aux échelons décentralisés du dispositif,** c'est-à-dire sur le terrain ; ou encore plus simplement **là où se trouve l'expérience la plus concrète** et souvent la plus valorisable.

Cela indépendamment des déficiences chroniques maintes fois relevées, et très rarement corrigées, concernant le suivi des programmes et projets, qui affectent sérieusement la redevabilité de l'aide consentie, mais aussi la capacité à évaluer et à reformuler.

La mémoire des projets et actions de développement n'est très généralement **pas systématisée,** donc ni capitalisable, ni communiquable. Peu de valeur semble accordée aux acquis d'années de confrontation avec les réalités du terrain. Les personnels sont renouvelés sans souvent disposer de l'opportunité (temps, méthodes, procédures) de transmettre l'expérience acquise.

Coopération, démarches et processus de développement : la capitalisation en réponse à la nécessité d'une mémoire collective

Mesures

• **Établir des procédures systématiques de capitalisation pour les actions en faveur du développement durable, assorties des outils correspondants.** Cet effort est à réaliser à différents niveaux :

- **Niveaux centraux** et des décisions stratégiques

- **Relais et représentations françaises dans les pays tiers,** du secteur public, mais aussi des ONG d'envergure internationale.

- **Opérateurs de mise en œuvre** qui sont finalement les plus directement concernés car producteurs et détenteurs de l'information opérationnelle.

Au stade actuel, c'est certainement au niveau des actions nouvelles et en instruction **que la mesure doit être appliquée en priorité.** En effet, c'est en amont que la capitalisation doit être envisagée de manière (i) à prévoir et mobiliser les budgets correspondants ; (ii) à insérer cet aspect dans les cahiers des charges futurs des opérateurs.

• **Mise en place d'un groupe de travail** en vue d'établir le niveau détaillé de mise en œuvre de la mesure, notamment au travers **d'un recensement élargi des outils et méthodes existants ;** (ii) de critères permettant de qualifier le profil d'une génération de projets pilotes en faveur du développement durable auxquels la mesure serait applicable en priorité.

134) Le MAE développe actuellement le système Helios. L'AFD a mis en place un système de base de données (SSR – système de stockage et de recherche) qui, associé à un outil workflow en phase de test, permettra un meilleur suivi. Il faut toutefois mettre en relief les réserves qui s'attachent à tout système centralisé, qui n'ont jamais permis de résoudre le problème posé quant à la capitalisation de l'expérience des opérateurs. Celle-ci relève de dispositifs autonomes, également capables de délivrer une information synthétique, dont l'organisation permet une agrégation au niveau central.

• **En matière de recherche,** on constate que le recueil des données constitue souvent l'étape la plus coûteuse. Par ailleurs, les sciences des systèmes complexes évoluent rapidement, tout comme les techniques de traitement de l'information et de modélisation. Prenant en compte ces différents éléments, il est important de pouvoir à tout moment revenir aux relevés initiaux, et de pouvoir envisager l'exploitation des données brutes dans le cadre de protocoles nouveaux d'exploitation. Ces **données initiales contrôlées,** lorsque issues de recherche financées sur fonds publics, devraient pouvoir être conservées et rendues disponibles en vue d'études diachroniques, ou dans l'objectif de pouvoir faciliter des travaux d'études complémentaires et de thèses.

Axe 17 – Diversifier les acteurs et les intervenants

Justification

Les acteurs : une nécessaire diversification en fonction des rôles, des compétences et des prérogatives

L'examen des projets et actions évalués par la mission ne permet pas de mettre en évidence un réel effort de diversification des acteurs et opérateurs des actions de développement. Le recours aux compétences spécialisées des instituts de recherche tropicale et autres organismes publics ou parapublics est évidemment légitime et pertinent ; par contre les institutions de la société civile et du secteur privé (bureaux d'étude) semblent peu diversifiés. Ce constat relève-t-il d'un véritable déficit de compétences françaises organisées et spécialisées ? ou du caractère encore insuffisamment ouvert des procédures compétitives et de l'accès aux marchés ("listes courtes" des appels d'offres et consultations restreintes) ?

Mesures

• **Ouverture** et systématisation des procédures de mise en concurrence, impliquant un recensement plus élargi des compétences disponibles dans les différents secteurs.

• **Exclusion mutuelle des fonctions d'instruction, de mise en œuvre, et d'évaluation** des actions. Celle-ci doit permettre de stimuler la consolidation et le développement de compétences professionnelles diversifiées, y compris dans des secteurs **en voie de spécialisation croissante** comme les nouvelles technologies, les métiers émergents associés à des thématiques récentes (efficacité énergétique, ingénierie des partenariats, communication, management, certification, etc.), ou encore l'évluation et la communication.

• **Prendre en compte,** dans la rédaction des termes de référence des prestations intellectuelles, l'existence de nouveaux métiers et de spécialisations en émergence (réseaux, médiation, nouvelles technologies, évaluation) qui ne peuvent plus être intégralement couvertes par une seule expertise généraliste.

Mieux structurer et contractualiser les partenariats, pour mieux en suivre les évolutions

• **Généraliser les politiques contractuelles et démarches de contractualisation** des partenariats (notamment entre ONG du Nord et du Sud), en accompagnement de la diversification des acteurs et des intervenants. Cet effort permettra de faciliter également le suivi et l'évaluation de ces partenariats et processus.

Axe 18 – Optimiser le rôle de l'assistance technique

Justification

Une assistance technique au service de la qualité et de la stratégie

L'assistance technique représente une des spécificités de la coopération française, et contribue dans une large part à assurer : (i) le maintien de la dimension qualitative de la coopération avec les pays partenaires ; (ii) une meilleure continuité des trajectoires de coopération et une meilleure cohérence interne et externe de la coopération ; (iii) la pérennité d'un réseau de relations humaines, également renforcé par la coopération universitaire et scientifique et les différentes activités de formation des élites et d'accueil d'étudiants.

Mesures

Les évolutions liées à la promotion du développement durable conduisent à préconiser (comme le stipulent certaines des dernières stratégies du CICID) de nouveaux axes de spécialisation de l'assistance technique vers :

De la médiation à l'expertise

- Des rôles **stratégiques** au sein des instances internationales en vue de conforter la prise en compte des positions françaises

- Des rôles de **médiation et de facilitation** en accompagnement de processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques (i) en matière intersectorielle au niveau national ; (ii) dans les instances régionales.

- L'assistance (notamment méthodologique) au **pilotage de projets et programmes** financés par des instruments français et/ou cofinancés par les instruments multilatéraux.

- Des rôles tournés vers **l'expertise et le renforcement des capacités** au travers d'interventions dont la durée doit être ajustée aux besoins.

Dans tous les cas, les mandats et les lettres de mission doivent s'avérer plus explicites et mieux finalisés.

Recrutements : un effort d'ouverture et de recensement des compétences

Ces nouveaux profils nécessitant des personnels souvent spécialisés ou très expérimentés nécessiteront, en particulier de la part du GIP France Coopération International, **un réel effort de recensement** des compétences, non seulement au sein de la fonction publique, m**ais aussi du secteur privé et de la société civile.**

Le recours régulier à ces compétences hors fonction publique permettra (i) de ne pas affaiblir les effectifs des services centraux ; (ii) de mobiliser le cas échéant des compétences qui n'auraient pas trouvé d'équivalent au sein de la fonction publique, et qui auraient pu nécessiter des investissements complémentaires de qualification.

Le cadre régional : un moyen d'optimiser les synergies sur les thèmes fédérateurs

Le renforcement de la dimension régionale évoqué plus haut, avec l'identification de thèmes fédérateurs prioritaires aux échelles régionales, pourrait s'accompagner de la mise en place **de pôles de compétences techniques** sur les thématiques prioritaires (eau, forêts, aménagement du territoire, etc..), avec des bénéfices attendus au travers de l'articulation entre d'une part une assistance technique résidentielle généraliste au niveau pays, et d'autre part des compétences spécialisées mobilisables ponctuellement à la demande au niveau du pôle régional.

5.4. Vers la poursuite du processus

Comme indiqué au début de ce rapport, et compte tenu du caractère très récent de la période examinée, alors que la plupart des actions concernées sont en cours, la démarche méthodologique adoptée pour cette évaluation stratégique s'est plus rapprochée **d'un travail de médiation et de mise en commun** des points de vue des différents acteurs, que d'une évaluation classique.

Un processus qui doit être poursuivi en vue d'opérationnaliser les recommandations

Le **comité de pilotage** mis en place par le Bureau de l'Évaluation du MAE a réuni un panel élargi d'intervenants, tous concernés par la problématique de la promotion du développement durable à l'international. Ceux-ci ont pu, autour des travaux de la mission, développer des échanges intéressants et décloisonnés.

La poursuite de ces travaux au travers du maintien de ce comité de pilotage dans un statut de "task forc" sur le développement durable dans la coopération, peut-être accompagné d'un élargissement de sa composition, permettraient d'engager une véritable valorisation des travaux conduits au travers d'un suivi de la mise en œuvre des recommandations.

De nouvelles étapes

En effet, les résultats des travaux conduits par la mission depuis mars 2005 doivent maintenant être examinés en vue de leur **opérationnalisation.** Ce chantier passe par différentes étapes :

- **Priorisation des recommandations**

- **Identification des processus en cours** dans lesquels ces recommandations pourraient être directement prises en compte (par exemple dans la négociation en cours du contrat d'objectifs MAE – AFD)

- **Conception, instruction et mise en œuvre d'opérations pilotes** (sur financement FSP mobilisateur ou autres) permettant de tester les mesures préconisées de façon combinée, et dans un environnement régional significatif et adapté.

Conclusion

Même si la SNDD reste encore peu diffusée chez les opérateurs de développement, et si la démarche n'est pas toujours formellement perçue comme telle, la France a assez largement internalisé la nécessité de la promotion du développement durable au travers de sa coopération. L'émergence du développement durable s'est également traduite par un regain d'intérêt pour certaines des approches portées de longue date par la France comme l'aménagement du territoire, la gouvernance démocratique ou encore la diversité culturelle. Il reste aujourd'hui à renforcer l'adéquation entre le dispositif et les modalités de la coopération, et les exigences de ces approches nouvelles qui sont à promouvoir.

Les concepts portés par la France sont souvent pertinents pour la promotion du développement durable, alors que leur application au travers du dispositif institutionnel et des instruments actuels doit être améliorée.

Dans certains domaines, les évolutions requises ne font que reprendre des tendances déjà identifiées (meilleure efficacité, meilleure redevabilité) qui s'inscrivent dans l'amélioration continue du dispositif de coopération.

D'autres évolutions sont plus nouvelles. La prise en compte du pas de temps du développement durable avec le renforcement des démarches prospectives et stratégiques constitue un enjeu important. De même, une meilleure sensibilisation des décideurs français à tous les niveaux par rapport à ces enjeux actuels est nécessaire. **Plus de transversalité,** une prise en compte généralisée de l'environnement dans tous les débats stratégiques, y compris ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté, doivent accompagner des processus d'abord structurés par l'élargissement du cercle des acteurs et des parties prenantes.

Il s'agira également d'intensifier la recherche d'une meilleure complémentarité entre les efforts multilatéraux, et une coopération bilatérale flexible, adaptative, complémentaire, et orientée sur la qualité. La France dispose de nombreux atouts, dont notamment ses capacités à promouvoir des approches territoriales innovantes et intégrées. Ces atouts doivent être mis à contribution au travers d'une coopération qui offre à nos partenaires, confrontés aux nécessités immédiates, **l'opportunité d'une vision du développement sur le moyen et le long terme, sans laquelle se construisent les urgences de demain.**

Pour accompagner utilement les évolutions en cours, la recherche devra aller au-delà des efforts de juxtaposition disciplinaire déjà engagés. Cela implique de devoir formuler plus clairement les questions de recherche conjointement avec les utilisateurs de la recherche. Les instruments de ce dialogue restent à établir.

Il s'agira enfin de réhabiliter la notion de coopération, qui ne doit pas être réduite à l'aide publique au développement, permettant ainsi d'appréhender une géographie toujours plus dynamique, valorisant les solidarités et les réciprocités humaines et géographiques.

Composition du comité de pilotage

Membres ayant participé aux travaux de suivi

Monsieur l'Ambassadeur Jean-Bernard OUVRIEU	Président du Comité de pilotage.

Interministériel

Monsieur Christian BRODHAG	Délégué interministériel pour le Développement Durable
Mme Sophie TALIERE, M. Jean-Pierre SIVIGNON	Représentants de M. Christian BRODHAG
Mme Anne-Marie DUCROUX	Présidente du Conseil National du Développement Durable

Ministère des Affaires étrangères

CAB/CM :	MM. Éric FOURNIER, Guy CHAUVIN
CAB/MCF :	MM. Yves DES RIEUX, Gilles-Henri GARAULT, Melle Emmanuelle MUHLENHOVER
DE/ENV :	M. Philippe LACOSTE, Mme Odile ROUSSEL
NUOI/EC :	Mme Janaïna HERRERA, MM. Laurent CONTINI, Christophe GUILHOU
DPDEV/G:	MM. Hervé MAGRO, Dominique MAS, Jean-Paul BOULIOU
DPDEV/P :	Mme Sandrine BOUCHER
DPDEV/P/PER :	Melle Isabelle FORGE, M. Laurent BONNEAU, Geoffroy MAUVAIS
CSU/R :	MM. Jean-François GIOVANNETTI, Alain DEREVIER
Ambassadeur délégué à l'Environnement	M. Denys GAUER

Ministère de l'Écologie et du Developpement durable

M. Jean-Marc HOFFMANN

M. Henri-Luc THIBAULT

Mme Nathalie CHARTIER-TOUZE

Mme Gwendoline ROUZIERE

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

M. Jacques LOYAT

M. Bruno VINDEL

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Denis DESPREAUX

M. Daniel VITRY

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Mme Anne TOURET

M. Fréderik JESKE

M. Daniel KAMELGARN

Ministère de la Santé et de la Protection sociale

Mme Elisabeth DUFOURCQ

Ministère de la Culture et de la Communication

M. André LADOUSSE

Ministère de l'Équipement, des Transports et de l'Aménagement du territoire

M. Pascal DOUARD

M. Jean-Pierre GARINO

Agence Française de Développement

M. Jean-Marc CHATAIGNER

M. Jean-Yves GROSCLAUDE

M. Thierry PAULAIS

Mme Naïg COZANNET

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

M. Michel HAMELIN

M. Éric PLOTTU

Fonds Français pour l'Environnement Mondial

M. Marc-Antoine MARTIN

M. Rémi GOUIN

Universités, Recherche, Société Civile, Secteur Privé

HCCI :	M. Robert LION
Université Bordeaux 3 :	M. Michel RICARD
CIRAD :	M. Michel GRIFFON
IRD :	Mme Catherine AUBERTIN, MM. Roland MOREAU, Harry PALMIER

COMITÉ 21 :	M. Serge ANTOINE
COORDINATION SUD :	M. Henri ROUILLE D'ORFEUIL, Mme Anne CHETAILLE
IDDRI :	Mme Laurence TUBIANA
RÉSEAU IMPACT :	M. Dominique GENTIL
TOTAL ENVIRONNEMENT :	M. Dominique CHAUVIN
SAUR :	M. Pierre-Louis PETRIQUE

Secrétariat du comité de pilotage

SMR/EVA :	M. Yves YARD
Stagaires SMR/EVA:	Melles Clarisse HERVET, Victoria POTEL, Julie BARBOT, M. Olivier DURILLON

Invités du Bureau d'études RCT aux 2ème, 3ème et 4ème comités de pilotage

M. Jean-Jacques GOUSSARD Expert principal

M. Pascal ROUMEGUERE
Président directeur général

M. Laurent DELCAYROU Directeur international

M. Christophe NAIGEON Expert communication

M. Jean-Christophe YOUNGA Chargé de mission

M. Raymond LADOUSSE Expert

Abréviations

ACP :	Asie Caraïbes Pacifique
ADEME :	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AEFE :	Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger
AFD :	Agence Française de Développement
APD :	Aide Publique au Développement
BPM :	Biens publics mondiaux
C2D :	Contrats de désendettement - développement
CICID :	Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement
CIRAD :	Centre International de Recherche pour l'Agriculture et le Développement
CNDD :	Conseil National du Développement Durable
COP :	Conférence des Parties
EPT :	Education Pour Tous
FEM :	Fond pour l'Environnement Mondial
FFEM :	Fond Français pour l'Environnement Mondial
FMI :	Fonds monétaire international
HCCI :	Haut Conseil de la Coopération Internationale
HFDD :	Haut fonctionnaire Développement Durable
ICLEI :	International council for local and environnemental initiatives
IDDRI :	Institut de Développement Durable et de Relations Internationales
IFB :	Institut Français pour la Biodiversité
IFI :	Institutions financières internationales
IRD :	Institut de Recherche pour le Développement
LCPI :	Lutte contre la pauvreté et les inégalités
MAE :	Ministère des Affaires étrangères
MENESR :	Ministère de lEducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
METATM :	Ministère de l'Equipement, des Transport, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer

MINAGRI :	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
MINEFI :	Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie
MCC :	Ministère de la Culture et de la Communication
MDP :	Mécanismes de développement propres
MEDD :	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MOC :	Mises en œuvre conjointes
MSPS :	Ministère de la Santé et de la Protection Sociale
NEPAD :	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OIT :	Organisation Internationale du Travail
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
PED :	Pays en développement
PFBC :	Partenariat pour les Forêts du Congo
PMA :	Pays Moins Avancés
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE :	Pays Pauvres Très Endettés
RECAMP :	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
RNB :	Revenu national brut
RPE :	Réserve Pays émergents
TRIPS :	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
UE :	Union Européenne
ZSP :	Zone de Solidarité Prioritaire

Titres parus dans la serie “Évaluations”

Le programme des volontaires européens de développement. Evaluation de la phase pilote (1986-1988) (n°3).
L’Ecole Nationale Supérieure des Industries Agro-Alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n°6).
Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n°8).
Le Comité Interafricain d’Etudes Hydrauliques (CIEH) (n°10).
La politique des bourses. Evaluation de l’aide publique française (1979-1988) (n°11).
La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Evaluation de l’aide française (1986-1992) (n°12).
L’Association Française des Volontaires du Progrès (n°13).
L’appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n°14).
L’appui aux formations dans le secteur BTP (n°15).
L’appui au système éducatif tchadien (n°16).
L’appui à l’opération villages-centres du Congo : Mindouli et Lékana (n°17).
L’appui dans le domaine du livre et de l’écrit (n°18).
Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n°19).
Les réseaux de développement (n°20).
La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n°21).
La politique des crédits déconcentrés d’intervention (1988-1993) (n°22).
L’appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n°24).
La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l’Océan indien (n°25).
Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n°26).
Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d’Haïti (n°29).
La coopération documentaire (1985-1995) (n°33).
Etude de synthèse d’évaluations de l’action des ONG (n°34).
Programme d’appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n°35).
Programme mobilisateur Femmes et développement (n°37).
Evaluation rétrospective des FAC d’intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l’appui à la politique sectorielle
en éducation formation (n°38).
Evaluation de la politique française d’aide dans le secteur minier (n°39).
Evaluation de la politique française d’aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n°41).

Evaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n°42).
Evaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n°44).
Evaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n°45).
Évaluation du projet ARCHES (n°46).
Projet santé Abidjan. Evaluation des FSU-Com (n° 47).
Evaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n°48).
Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n° 49).
Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n° 50).
Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997), 2 tomes (n° 51).
Evaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n° 52).
Evaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n° 53).
Etudier en français en Europe centrale et orientale. Evaluation des filières universitaires francophones (n° 54).
Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique. Programmes d'actions intégrées (n° 55).
Evaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n° 56).
Evaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n° 57).
Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Evaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale
et de Jeunesse/Solidarité internationale (n° 58).
Evaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique – Afrique subsaharienne et Madagascar
(1994-2001) (n° 59).
Evaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997).
Evaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n° 60).
Evaluation du dispositif des crédits déconcentrés « Fonds social de développement » (n° 61).
Festival international des francophonies en Limousin (n° 62)
Evaluation de la coopération française dans le secteur de la santé au Gabon (n° 63).
Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain (n° 64).
Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n° 65).
Evaluation des appuis de la France et de la Communauté européenne aux écoles africaines de statistique (n° 66).
Soutenir le cinéma des pays du Sud (n° 67).
La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (n° 68).

Le secteur forestier en Afrique tropicale humide 1990-2000 (n° 69).
Programmes de recherche bilatéraux en Europe 1990-2000 (n°70).
L'appui de la France aux associations pour la recherche en Finlande, Norvège et Suède (n°71).
Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge 1993-2003 (n° 72).
Evaluation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (n° 73)
Evaluation Convention d'objectifs avec Cités Unies France (n° 74)
L'appui de la France aux éducations en développement (n° 75)
Amélioration des conditions sociales de vie des réfugiés palestiniens (n°76)
Evaluation des programmes d'appui aux actions non-gouvernementales en Bolivie (n°77)
Evaluation rétrospective des actions d'appui à la mise en place de SAMU (1993-2002) (n°78)
Projet d'appui à la réforme des systèmes hospitaliers dans les pays de la ZSP / Evaluation rétrospective (1998-2003) (n°79)
Evaluation du programmes des évaluations 2000-2004 / Les évaluations dans la ZSP (n°80)
Evaluation de la politique des bourses attribuées par le MAE aux étudiants étrangers (1998-2004) (n°81)
La coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales (1992-2004) (n° 82)
Programmes d'actions intégrées de recherche (PAI) franco-tunisiens (1996-2004) (n°83)
Projet d'appui au développement de l'anesthésie réanimation et médecine d'urgence dans l'Océan Indien (PARMU) (n°84)
Appui de la coopération française à l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) (n° 85)
Programme franco-chinois de recherches avancées (1993-2003) (n° 86)
Actions de formation dans le domaine du développement social (1997-2003) (n° 87)
Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) - Mozambique (n° 88)
Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n° 89)
Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) – Évaluation finale du projet mobilisateur FSP n° 2000-120 (2001-2004) (n° 90)