



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral

**Affaires étrangères,
Commerce extérieur et**

Coopération au Développement

Notre aide au développement est-elle verte ?

**Evaluation thématique de la Coopération belge
en matière d'environnement**



**Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et
Coopération au Développement**

**Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération au
développement**

Notre aide au développement est-elle verte ?

Evaluation thématique de la Coopération belge en matière d'environnement



Volume I Rapport final

Septembre 2013

La présente évaluation a été réalisée par ADE avec l'appui d'un comité d'accompagnement. Le service de l'Évaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Mars 2014

Le présent rapport doit être cité comme suit:

Service de l'Évaluation spéciale de la coopération au développement/SES (2013), *Notre aide au développement est-elle verte ? Évaluation thématique de la Coopération belge en matière d'environnement*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles.

Impression : Service Imprimerie

Évaluation N° S4/2012/02

Dépôt légal : 0218/2014/14

Ce document est disponible en format PDF en français, en néerlandais et en anglais sur le CD-ROM en annexe de la synthèse de l'évaluation, auprès du Service de l'Évaluateur spécial ou sur le site :

http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/evaluation

Table des matières

VOLUME I

TABLE DES MATIÈRES	3
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES.....	5
LISTE DES INTERVENTIONS ÉTUDIÉES	8
SYNTHÈSE	15
INTRODUCTION ET CONTEXTE	15
CONSTATS TRANSVERSAUX AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	15
RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	15
CONCLUSIONS.....	16
RECOMMANDATIONS.....	16
1. INTRODUCTION	17
2. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION.....	19
2.1. SUJET, OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	19
2.2. QUESTIONS ÉVALUATIVES, SOUS-QUESTIONS ET INDICATEURS	19
3. CONSTATS SPÉCIFIQUES ET TRANSVERSAUX.....	21
3.1. ANALYSE DES OBJETS DE L'ÉVALUATION	21
3.2. LE MARQUAGE ENVIRONNEMENTAL ET LES IMPLICATIONS ENVERS L'INVENTAIRE CRITIQUE	23
3.3. COMPARAISON AVEC D'AUTRES BAILLEURS	24
3.4. LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE EN ENVIRONNEMENT	27
3.5. ANALYSE DIACHRONIQUE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA COOPÉRATION BELGE.....	29
4. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	31
4.1. QUESTION 1 : DANS QUELLE MESURE LA NOTE STRATÉGIQUE EST-ELLE UTILE ?	31
4.2. QUESTION 2 : DANS QUELLE MESURE LES ASPECTS DÉFINIS COMME PRIORITAIRES DANS LA NOTE STRATÉGIQUE ONT-ILS CONCRÈTEMENT BÉNÉFICIÉ D'UNE PRIORITÉ ?.....	37
4.3. QUESTION 3 : DANS QUELLE MESURE ET AVEC QUELS RÉSULTATS LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT A-T-IL ÉTÉ INTÉGRÉ À TOUS LES NIVEAUX DE LA COOPÉRATION BELGE ? ...	43
5. CONCLUSIONS	69
6. LEÇONS APPRISSES EN MATIÈRE DE FACTEURS DE SUCCÈS.....	75
7. RECOMMANDATIONS	77
ANNEXE 1. RÉPONSE DU MANAGEMENT DE LA DGD.....	91

ANNEXE 2 : TERMES DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION 98**LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1: Stratégies et outils relatifs à la protection de l'environnement 24

Tableau 2 : Tableau de réalisation des OMD 7 2000 et 2002 63

LISTE DES FIGURESFigure 1 : Evolution de la part des interventions à marqueur environnement
1 ou 2 dans l'APD totale belge (en%) 38Figure 2 : Ressources accordées aux aspects prioritaires de la note stratégique
environnement (en% de l'APD totale belge pour la période 2002-2011 et
par ordre décroissant) 40

Figure 3 : Importance des aspects prioritaires dans les pays étudiés 42

VOLUME II: ANNEXES 3 À 9

ANNEXE 3 : MÉTHODOLOGIE

ANNEXE 4 : LOGIQUE D'INTERVENTION

ANNEXE 5 : DONNÉES ET INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES AUX CONSTATS ET RÉPONSES AUX
QUESTIONS D'ÉVALUATION

ANNEXE 6 : RAPPORTS DE MISSIONS

ANNEXE 7 : PRISE EN COMPTE DES COMMENTAIRES REÇUS

ANNEXE 8 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE 9 : BIBLIOGRAPHIE

Ces annexes ne sont pas imprimées mais sont disponibles sur le CD-ROM joint à la synthèse de l'évaluation et sur le site internet du SES.

Abréviations et acronymes

AAA	Agenda d'action d'Accra
AB	Aide budgétaire
AME	Accord multilatéral environnemental
APD	Aide publique au développement
BEP	Budget environnemental pondéré
BF	Burkina Faso
BIO	Société belge d'investissement
CAD	(ou OCDE-CAD) Comité d'aide au développement de l'OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD)
CE	Commission européenne
CEP	Country environmental profile (voir PEP)
CFDD	Conseil fédéral du développement durable
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CSC	Cahier spécial des charges
DP	Déclaration de Paris
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies pour le Changement Climatique
CDB	Convention sur la Diversité Biologique
CFC	Chlorofluorocarbures
CO₂	Dioxyde de carbone (gaz carbonique)
CTB	Coopération Technique Belge – Agence belge de coopération
DGD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EES	Evaluation environnementale stratégique (SEA en anglais, voir aussi EIES)

EIES	Etude d'impact environnemental stratégique (expression de la NSE pour désigner l'équivalent des EES, à ne pas confondre avec l'étude d'impact environnemental et social)
FAP	Fonds d'appui à projet
FE	Fonds pour l'environnement (budget du PNUE)
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial (GEF en anglais)
Fonds PMA	Fonds pour les pays les moins avancés
Fonds spécial	Fonds spécial pour les changements climatiques
GEF	Global environment facility
GES	Gaz à effet de serre
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
IMT	Institut de médecine tropicale
IRE	Intégration du respect de l'environnement
IRNSB	Institut royal des sciences naturelles de Belgique
LDCF	Least Developed Countries Fund
MIP/PMI	Micro-interventions Programme / Programme des micro-interventions
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
MRAC	Musée royal de l'Afrique centrale
NSE	Note stratégique environnement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique (OECD en anglais)
ODA.be	Banque de données « Official Development Aid »
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OS	Objectif spécifique
PE	Pérou
PEI	Poverty and Environment Initiative
PEP	Profil environnemental de pays (CEP en anglais)
PGE	Plan de gestion environnemental

PIC	Programme indicatif de coopération
PIC	Projet interuniversitaire ciblé (dans le contexte de la coopération universitaire)
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP en anglais)
POP	Polluants organiques persistants
RA	Résultat attendu
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
SCCF	Special Climate Change Fund
SEA	Strategic environmental assessment (évaluation environnementale stratégique, EES en français)
SPF	Service public fédéral
TdR	Termes de référence
TZ	Tanzanie
UE	Union européenne
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la lutte Contre la Désertification
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
VN	Vietnam

Liste des interventions étudiées

CODE éval.	CODE ODA.BE	Titre de l'intervention	Pays	Org.	Prise en compte	Marqueur environnement	Date début	Date fin	Contribution de la Coopération belge 2002-2011	Secteur
BF-CHA	3005740	Développement de chaînes de production agroécologiques qui participent à une économie sociale et solidaire (2008-2010)	BF	Autre Terre	visitée	1	2008	2010	€ 465.510	Multisecteurs : développement rural
BF-CXR	3012272	Renforcement des capacités de la Croix-Rouge Burkinabè par des activités de protection, réinsertion et prévention de la vulnérabilité des enfants, de préparation aux catastrophes naturelles et de diffusion du droit international humanitaire	BF	Croix Rouge de Belgique	visitée	0	2011	2013	€ 429.461	Infrastructure sociale – services sociaux
BF-EEV	3006175	L'eau c'est la vie (Water is leven)	BF	Société civile	non visitée	0	2009	2009	€ 200.125	Eau et assainissement - Dispositifs de base
BF-MOA	3008103	Moablaou	BF	BIO	visitée	0	2007	2009	€ 700.000	Agriculture et élevage - Production industrielle de récoltes/récoltes destinées à l'exportation
BF-OSS	3006720	OS2 du Burkina Faso dans le programme APEFE 2010-12	BF	APEFE	visitée	2	2008	2010	€ 162.586	Protection de l'environnement - Politique de l'environnement et gestion administrative
BF-PAG	3011812	Projet d'appui à la gestion des déchets municipaux de Saaba, Gourcy et Pô	BF	Ingénieurs sans frontières	visitée	2	2011	2013	€ 117.777	Eau & assainissement / Traitement des déchets
BF-PLU	1798013	Programme plurisectoriel provinces Oubritenga, Korwègo, Kadiogo (PPOKK) économie sociale	BF	CTB	non visitée	1	2001	2007	€ 4.029.470	Multi-secteur – Développement rural
BF-REB	6086011	Extension des activités de reboisement	BF	SOS Layettes	visitée	2	1999	2004	€ 22.638	Sylviculture - Reboisement (bois de chauffage et charbon de bois)
BF-REC	3000376	Appui au développement socio-économique dans le domaine et de la récupération et du recyclage en milieu urbain	BF	Autre Terre	visitée	1	2004	2007	€ 135.861	Eau et assainissement, Traitement des déchets
BF-RUR	3011700	Développement rural au Burkina Faso	BF	Broederlijk Delen	visitée	1	2011	2013	€ 392.482	Agriculture & Sécurité alimentaire (développement rural)
BF-SNG	1871611	Appui institutionnel au conseil national de gestion de l'environnement	BF	CTB	visitée	2	2000	2009	€ 592.429	Protection de l'environnement – Politique de l'environnement et gestion administrative

CODE éval.	CODE ODA.BE	Titre de l'intervention	Pays	Org.	Prise en compte	Marqueur environnement	Date début	Date fin	Contribution de la Coopération belge 2002-2011	Secteur
BF-VAL	1943111 et 1943112	Construction et valorisation de micro-barrages	BF	Défi Belgique Afrique	visitée	0	2004	2006	€ 222.818	Eau et assainissement - Dispositifs de base
BF-ZEB	1825512	Sélection et multiplication du zébu Azawak	BF	CTB	visitée	0	2004	2008	€ 2.033.106	Agriculture et élevage - Bétail
PE-AND	3011447	Ordenamiento participativo del territorio y de los recursos naturales en los andes peruanos	PE	AD Gembloux	non visitée	1	2011	2016	€ 318.277	Multisecteurs - Développement rural
PE-AYA	3004357	Programa de Centros de Servicios Empresariales no Financieros en el Corredor Económico Ayacucho-Apurímac-Huancavelica	PE	CTB	visitée	0	2008	2012	€ 2.984.534	Industrie - développement des PME
PE-BIO	3011022	Fondo para el Desarrollo – Latam Growth Fund / Amazon Holding	PE	BIO	visitée	2	2010	2011	€ 1.259.251	Sylviculture - Développement sylvicole
PE-CHA	3007450	Participación de organizaciones de productores bio en el proceso de desarrollo local en la zona andina de Perú	PE	ADG	visitée	1	2008	2010	€ 255.808	Multisecteurs - Développement rural
PE-DIA	3000570	Diálogo nacional concertado de la sociedad civil para impulsar la agricultura sostenible (PE-DIA) – Red de Acción en Agricultura Alternativa (RAAA)	PE	RAAA	visitée	2	2005	2009	€ 154.629	Agriculture et élevage - Développement agricole
PE-ENV	6006112	Campaña Ambiental en el Sur del Perú (PE-ENV) - 11.11.11	PE	11.11.11	visitée	1	2002	2002	€ 77.601	Protection de l'environnement - Education formation
PE-EST	3011470	Promocion a la Gestion Estratégica, participativa y sostenible de los Recursos Naturales que Permita la reduccion de la Pobreza y los Conflictos Socio-Ambientales	PE	Entraide et fraternité	non visitée	2	2011	2013	€ 116.470	Protection de l'environnement - Politique de l'environnement et gestion administrative
PE-PAR	3008647	Construyendo un nuevo paradigma: derechos y obligaciones sobre el acceso y uso de los recursos naturales en el Perú. Una visión desde la sociedad civil (PE-PAR) – SPDA	PE	SPDA	visitée	0	2010	2013	€ 98.993	Gouvernement et société civile - Participation démocratique et société civile
PE-PRO	3008259	Desarrollo Estratégico de los recursos naturales (PRODERN 1)	PE	CTB	visitée	2	2011	2013	€ 637.228	Protection de l'environnement - Politique de l'environnement et gestion administrative
PE-RUR	3005883	Desarrollo Socio-económico y Socio-político en Áreas Rurales con Comunidades Locales	PE	Broederlijk Delen	visitée	1	2008	2010	€ 465.888	Agriculture et élevage - coopératives agricoles
PE-SAN	1940211	Desarrollo Sostenible zona de influencia del Santuario Tabacones Namballe - San	PE	CTB	non visitée	2	2005	2010	€ 7.560.595	Multisecteurs - Développement rural

CODE éval.	CODE ODA.BE	Titre de l'intervention	Pays	Org.	Prise en compte	Marqueur environnement	Date début	Date fin	Contribution de la Coopération belge 2002-2011	Secteur
		Ignacio								
PE-SOS	3011849	Soutenir les ruraux dans leur lutte contre la pauvreté	PE	SOS faim	non visitée	1	2011	2013	€ 113.153	Gouvernement et société civile - Participation démocratique et société civile
PE-TAR	1841228	Desarrollo Socio-económico de los Productores de la Tara	PE	Autre Terre	visitée	1	2008	2010	€ 95.725	Agriculture et élevage - Développement agricole
PE-UCL	3011929	Projet Interuniversitaire Cible (PIC) 2011 TRANSVERSAL actions d'intégration du territoire péruvien - Pérou	PE	CIUF (UCL)	non visitée	1	2011	2016	€ 59.833	Multisecteurs - Développement rural
PE-UNI	3008100	Estudios Profundizados sobre la Valorización de Compuestos Bio-activos de Vegetales Andinos y Amazónicos para un Desarrollo Regional Sustentable	PE	CIUF	visitée	1	2009	2014	€ 318.144	Agriculture et élevage - Recherche agronomique
RDC-AMP	3004499	Appui institutionnel au Ministère du Plan en RDC	RDC	CTB	visitée	0	2011	2013	€ 1.269.976	Institution
RDC-APV	3007907	Projet d'Appui à l'amélioration de la production végétale (APV) Phase II et Appui au secteur semencier (ASS)	RDC	CTB	visitée	0	2010	2012	€ 2.394.718	Agriculture et élevage
RDC-AQU	3000769	Développement de la pêche artisanale et de l'aquaculture au Katanga (ProDePAAK)	RDC	CTB	visitée	1	2007	2012	€ 3.144.809	Pêche
RDC-CEF	1978811	Conservation écosystèmes forestiers	RDC	WWF	visitée	2	2003	2009	€ 1.717.686	Sylviculture - Politique de la sylviculture et gestion
RDC-KAT	3003475	Améliorer la gouvernance des secteurs des Mines et de la Métallurgie du Katanga (RDC) par la promotion du travail décent	RDC	BIT	visitée	0	2007	2009	€ 841.883	Industrie - Politique et gestion administrative
RDC-RES	3004383	Appui à la mise en œuvre du plan de restructuration des services centraux et régionaux du Ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'élevage en RDC	RDC	CTB	visitée	0	2008	2010	€ 2.630.406	Agriculture et élevage
RDC-RO1	3004369	Programme d'entretien et de Réhabilitation des Routes de Desserte Agricole en RDC	RDC	CTB	visitée	0	2007	2010	€ 8.052.915	Transport – Transport routier
RDC-RO2	3004506	Programme d'entretien et de réhabilitation des routes de desserte agricole en RDC	RDC	CTB	visitée	0	2009	2011	€ 7.436.439	Transport – Transport routier
RDC-SAN	3005295	OSS2 - Renforcer le niveau intermédiaire du système de santé dans 6 provinces RDC	RDC	ONG Memisa	visitée	1	2011	2013	€ 863.001	Santé

CODE éval.	CODE ODA.BE	Titre de l'intervention	Pays	Org.	Prise en compte	Marqueur environnement	Date début	Date fin	Contribution de la Coopération belge 2002-2011	Secteur
RDC-URG	3002578	Programme d'urgence RDC 2006-2007 - hydraulique	RDC	CTB	visitée	0	2006	2007	€ 25.000.000	Transport / Eau / Assainissement / Services
TZ-BEE	3003889	Development and Improvement of Processing, Packaging and Marketing of Honey, Beeswax and other Bee Products in Tanzania	TZ	CTB	visitée	0	2007	2011	€ 1.509.925	Agriculture
TZ-FRU	3000194	Research Oriented Cooperation (ROC) in Fruit Fly Pest Control	TZ	Musée Royal d'Afrique Centrale	visitée	1	2008	2012	€ 315.100	Agriculture
TZ-FSL	3007081	Supporting food security and livelihood security through improved livestock and tourism in pastoralist communities of northern Tanzania	TZ	Trias	non visitée	1	2009	2014	€ 1.342.628	Agriculture
TZ-GRO	3007875	Development Fund - GroFin -Hydrotech Tanzania Ltd.	TZ	BIO	visitée	0	1999	2006	€ 11.800	Eau & Assainissement
TZ-KAG	3002945	Improvement of food security and livelihoods in Bukoba, Karagwe, Misenyi, Chato and Biharamulo districts of Kagera region	TZ	CTB	non visitée	1	2009	2012	€ 757.494	Multisecteurs: développement rural
TZ-KIL	1989111	The Development and Implementation of an Integrated Management Plan of Kilombero Valley Flood Plain Ramsar Site	TZ	CTB	visitée	2	2006	2011	€ 1.972.081	Environnement
TZ-LIV	3000559	Agricultural Sector Development Programme - Livestock - Health & Water Component	TZ	FIDA	visitée	1	2007	2013	€ 2.920.213	Agriculture
TZ-MAR	3006137	Sustainable agricultural market chains (SAMC) exist by 2010 whereby organised smallholder farmers can exert influence on the other chain actors and improve their incomes	TZ	Vredeseilanden	visitée	0	2008	2013	€ 391.267	Agriculture
TZ-MIN	3002483	Technical Assistance to the Ministry of Natural Resources and Tourism	TZ	CTB	visitée	2	2006	2013	€ 894.299	Environnement
TZ-SAE	1890011	Local governance for Sustainable Agriculture and Economic Development in Same district	TZ	Vredeseilanden	non visitée	1	2001	2006	€ 1.004.374	Agriculture
TZ-SEL	1984311	Eastern Selous Community Wildlife & Natural Resource Management Project	TZ	CTB	visitée	2	2006	2012	€ 1.558.644	Environnement

CODE éval.	CODE ODA.BE	Titre de l'intervention	Pays	Org.	Prise en compte	Marqueur environnement	Date début	Date fin	Contribution de la Coopération belge 2002-2011	Secteur
TZ-SUA	1785213	Institutional University Cooperation (IUC) with the Sokoine University of Agriculture (SUA) in Tanzania	TZ	VLIR	visitée	1	2002	2006	€ 3.164.947	Recherche
TZ-TRC	4350900	Technical Assistance at the Tanzania Railway Corporation (TRC)	TZ	CTB	non visitée	0	1999	2004	€ 275.792	Transports
TZ-WAT	3003692	Community Water Supply and Sanitation Systems in Peri-Urban low income settlements of Dar-es-Salaam	TZ	CTB	visitée	2	2008	2016	€ 1.218.113	Eau & Assainissement
VN -PE	3010432	Mitigating pesticides	VN	VLIR	non visitée	2	2010	2014	€ 50.873	Protection de l'environnement - Recherche environnementale
VN-ADP	6130058	Sustainable agriculture in Phu Tho province	VN	ONG Vredes eilanden	visitée	0	2008	2012	€ 53.801	Agriculture et élevage - Développement agricole
VN-AME	3012204	Towards sustainable improvement of the livelihood of poor farmers	VN	ONG Oxfam - Solidarité	visitée	0	2011	2013	€ 119.335	Agriculture et élevage - Politique agricole et gestion administrative
VN-BIO	3008194	Expertise Fund - Global Clean Energy - Vietnam	VN	BIO	non visitée	1	2007	2008	€ 86.000	Industrie - Développement des Petites et moyennes entreprises (PME)
VN-CBW	3004364	Capacity Building in assessing and managing water resources of Vietnam	VN	CTB	non visitée	2	2008	2012	€ 3.163.631	Eau & assainissement
VN-HAN	1776512	Development & Extension of the Dairy farming Activities around Hanoi - phase 2	VN	CTB	visitée	0	2005	2010	€ 2.004.118	Agriculture et élevage - Bétail
VN-MUL	1851911	Multi-sectoral rural development in Quy Chau district, Nghe An Province	VN	CTB	non visitée	1	2001	2007	€ 2.776.964	Multisecteurs - Développement rural
VN-NTP	3002773	Construction of an Irrigation Network and Reservoir to increase agricultural production in Ninh Thuan Province	VN	CTB	visitée	0	2006	2011	€ 2.604.915	Agriculture & Sécurité alimentaire
VN-PAR	3001776	Public Administration Reform and Roll out of CPRGS in Hau Giang province (PARROC)	VN	CTB	non visitée	0	2007	2011	€ 1.835.520	Gouvernement et société civile - Décentralisation et soutien aux administrations infranationales
VN-PAY	3011903	Sustainable agriculture" in Lang Son Province (Chi Lang District)	VN	ONG Entraide et Fraternité	visitée	1	2008	2011	€ 29.087	Agriculture et élevage - Développement agricole
VN-SAN	3002774	Improvement of Sanitation and Protection of the Environment of the towns of Phan Ri Cua and Lien Huong	VN	CTB	visitée	2	2006	2011	€ 2.757.428	Eau et assainissement - Dispositifs de base

CODE éval.	CODE ODA.BE	Titre de l'intervention	Pays	Org.	Prise en compte	Marqueur environnement	Date début	Date fin	Contribution de la Coopération belge 2002-2011	Secteur
VN-TAN	1750512	Tan Hoa-Lo Gom canal sanitation and urban upgrading in HCMC - extension phase	VN	CTB	visitée	2	2001	2006	€ 5.462.511	Eau et assainissement - Distribution d'eau et assainissement - systèmes à grande échelle
VN-TUY	3000150	Improvement of Sanitation and Protection of the Environment in Tuy Hoa City, Phu Yen Province	VN	CTB	non visitée	2	2006	2011	€ 3.421.932	Environnement (selon la fiche technique et financière mais je l'aurai plutôt classé dans le secteur « Eau et assainissement »)
VN-VAL	3004317	PIC 2007 Valeautaqua	VN	CIUF	visitée	2	2007	2011	€ 299.270	Eau et assainissement - Protection des ressources en eau
VN-VVOB	3008894	VVOB Education for development - Vietnam	VN	VVOB	visitée	0	2008	2009	€ 562.482	Agriculture et élevage - Services agricoles

Synthèse

Introduction et contexte

Le présent rapport fournit les résultats de l'évaluation de la coopération belge en matière d'environnement, dont la première phase a fait l'objet d'un inventaire critique déjà publié sous forme de document séparé. Le cadre de cette évaluation est fixé par la Note stratégique « Environnement » (NSE) de 2002. Ce document est l'objet principal de l'étude. Les autres « objets » sont le rapport sur les changements climatiques (van Ypersele, 2008), les paragraphes sur l'environnement des notes de politique générale et des programmes indicatifs de coopération. L'évaluation couvre l'ensemble des dépenses de la coopération belge sur la période 2002-2011 et repose sur des missions dans 5 pays (le Vietnam, la Tanzanie, le Congo (RDC), le Pérou et le Burkina Faso) avec examen d'au moins 10 interventions dans chacun d'eux.

Constats transversaux aux questions d'évaluation

En dehors des réponses spécifiques aux questions évaluatives, l'étude présente un examen des documents stratégiques « objets » de l'évaluation, du marquage environnemental, de la coopération environnementale des autres bailleurs, de la coopération multilatérale en environnement et des tendances constatées au cours de la période d'évaluation. Ces analyses mettent en évidence un défaut de clarté et de cohérence de la NSE, la probabilité d'erreurs dans le marquage environnemental, l'importance des appuis donnés à travers le FEM et le PNUF et de nets progrès dans la prise en compte de l'environnement par la coopération belge sur la décennie 2002-2011.

Réponses aux questions d'évaluation

Dans quelle mesure la note stratégique est-elle utile ? La note stratégique a été relativement peu utilisée en dehors de la DGD. En conséquence son utilité en termes de coïncidence des programmes avec les objectifs, de cohérence interne et de planification à long terme a été limitée. La note a néanmoins joué un rôle utile. Avec le temps les évolutions du contexte l'ont rendue désuète sans enlever la nécessité d'une nouvelle stratégie belge.

Dans quelle mesure les aspects définis comme prioritaires dans la note stratégique ont-ils concrètement bénéficié d'une priorité ? Les six aspects prioritaires définis par la note stratégique représentent ensemble la quasi-totalité de l'environnement. Ils ont bénéficié d'une importance croissante en termes budgétaires. Parmi eux, les aspects liés à l'eau (mais sans preuve de durabilité environnementale) et aux zones urbaines bénéficient du plus de financements, suivis par la protection de la biodiversité, la lutte contre la désertification et la lutte contre les effets du changement climatique (un thème émergent à partir de 2008).

Dans quelle mesure et avec quels résultats le respect de l'environnement a-t-il été intégré à tous les niveaux de la coopération belge ? Le respect de l'environnement est maintenant intégré à tous les niveaux définis par la note stratégique mais pas systématiquement de manière transversale. L'intégration produit des effets positifs sur l'environnement et sur le développement, mais elle ne corrige pas fondamentalement les trajectoires de développement vers plus

de durabilité. L'adaptation est souvent présente de façon implicite, avec une faible anticipation des changements futurs.

Dans quelle mesure et avec quels résultats la Coopération belge au Développement a-t-elle aidé à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement ? Les efforts visés à ce niveau par la NSE passent en grande partie par la coopération multilatérale, avec des résultats appréciables mais non centrés sur les pays partenaires. Diverses contributions sont néanmoins apportées par la coopération bilatérale, sans être toujours visées en tant qu'objectifs d'intervention. L'incidence finale de ces efforts en termes de modification des pratiques de gestion durable de l'environnement est largement réduite par le manque de diagnostic précis des conditions à renforcer.

Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle contribué à assurer un environnement durable (OMD 7)? Seuls trois pays partenaires ont atteint des cibles (mais pas toutes) et les cibles atteintes sont celles dont le caractère environnemental est le moins marqué. La contribution propre de la coopération belge aux indicateurs de l'OMD7 est difficile à établir car elle est diluée dans l'ensemble des contributions. Les efforts les plus importants de la coopération belge ont porté sur l'accès à l'eau et l'assainissement. Ils sont très limités par rapport aux besoins.

Conclusions

La complexité des questions d'intégration environnementale et la rareté des informations fiables constituent des handicaps pour l'évaluation elle-même et pour le succès des efforts d'intégration environnementale. Le chapitre sur les conclusions récapitule également les principaux constats résumés ci-dessus (sur les incohérences et l'utilité de la NSE, les priorités fixées par la NSE, l'intégration environnementale à tous niveaux, les « conditions nécessaires » et les contributions à l'OMD 7). En réponse aux objectifs de l'évaluation, les conclusions traitent aussi de la dimension transversale ou sectorielle de l'environnement, en plaidant pour un élargissement de la première et un recentrage de la seconde. Enfin, elles apprécient positivement les résultats généraux de la prise en compte de l'environnement tout en pointant la possibilité de faire mieux.

Recommandations

Trois recommandations de portée stratégique sont formulées et détaillées sous forme de propositions plus concrètes : clarifier le cadre conceptuel et stratégique de l'environnement et du développement durable au niveau de la coopération au développement; renoncer à des objectifs de dépenses environnementales dans la coopération au développement et confirmer le mot d'ordre d'intégration transversale de l'environnement dans toutes les interventions, en l'étendant à l'adaptation.

Quatre autres recommandations sont de portée plus opérationnelle : renforcer la prise en compte de l'environnement dans les stades initiaux du cycle des interventions ; faciliter et appuyer l'intégration environnementale ; améliorer le marquage des interventions et renforcer le suivi et l'évaluation du point de vue environnemental.

1. Introduction

La présente proposition de rapport final découle de la phase de synthèse de l'évaluation de la coopération belge en matière d'environnement. Ce rapport présente les constats de l'évaluation qui résultent de l'ensemble des phases de l'étude, sur la base d'analyses documentaires, d'entretiens menés, tant au niveau belge que chez certains partenaires, ainsi que de visites de terrain. Il fournit également les conclusions et recommandations de l'étude.

Le rapport est organisé de la manière suivante :

- Le premier chapitre suivant la présente introduction (chapitre 2) est consacré au contexte de l'évaluation : il présente le sujet, les objectifs et le champ de l'évaluation, de même que l'organisation des questions d'évaluation ;
- Le chapitre 3 est dédié à des constats spécifiques et transversaux de l'évaluation qui trouvent difficilement place au niveau des questions d'évaluation proprement dites (l'analyse des objets de l'évaluation, le marquage « environnement » de la base de données de la coopération et ses implications envers l'inventaire critique, la comparaison avec la coopération d'autres bailleurs en matière d'environnement, le canal de coopération multilatérale en environnement, et l'évolution de la place de l'environnement dans la coopération au cours du temps) ;
- Le chapitre 4 est consacré aux réponses aux cinq questions d'évaluation posées par les termes de référence (TdR), ainsi qu'à leurs sous-questions ;
- Le chapitre 5 fournit les principales conclusions de l'évaluation, découlant des constats et mises en rapport avec les objectifs de l'évaluation ;
- Le chapitre 6 présente les leçons apprises lors de l'exercice d'évaluation, en dehors des conclusions proprement dites ;
- Finalement, le chapitre 7 présente les recommandations de l'évaluation, découlant des constats et des conclusions.

Glossaire : Afin d'éviter toute confusion sur l'utilisation de termes liés à l'évaluation en matière d'environnement, l'encadré ci-dessous reprend certaines définitions utilisées dans ce rapport. Ces définitions cherchent notamment à concilier la terminologie de l'évaluation et celle de l'environnement :

- **Adaptation** – réponse à un état ou une tendance de l'environnement ne visant pas à le modifier (l'adaptation ne concerne pas uniquement le climat).
- **Durabilité** - mesure dans laquelle les résultats obtenus ou les bénéfices de court terme ne compromettent pas les capacités à satisfaire les besoins futurs.
- **Externalité environnementale** – incidence environnementale non visée par l'intervention (externe à sa logique d'intervention).
- **Gestion durable (d'une ressource naturelle)** - mode d'exploitation et d'entretien de la ressource naturelle évitant sa dégradation ou développant ses capacités à satisfaire les besoins humains actuels sans compromettre celles des générations futures.
- **Impact de développement** - effets généraux d'une intervention (ou de la coopération), indépendamment de ses objectifs globaux.
- **Impact** - contribution d'une intervention à ses objectifs globaux (au sens de la terminologie du cadre logique) ; le terme d'impact s'utilise parfois au sens d'incidences environnementales, dans le présent rapport l'utilisation du mot dans ce sens-là est évité, sauf en cas de citations ou dans l'expression « étude d'impact sur l'environnement ».
- **Incidences environnementales** - effets d'une activité humaine ou d'une intervention sur l'état et les tendances de l'environnement (biophysique). Les incidences environnementales résultent des pressions sur l'environnement.
- **Incidences sur les conditions de gestion durable de l'environnement** - effets d'une intervention sur les « conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement », c'est-à-dire le résultat d'une contribution à l'Objectif Stratégique 2 de la NSE.
- **Intégration transversale de l'environnement** – prise en compte de l'environnement dans les divers secteurs et interventions indépendamment de la poursuite d'un objectif environnemental.
- **Pérennité** – mesure dans laquelle les résultats obtenus se maintiennent après la fin des activités.
- **Pertinence environnementale** – bien-fondé (d'une intervention, d'un objectif etc.) du point de vue des considérations environnementales (pour la NSE la pertinence environnementale est le fait de poursuivre un objectif environnemental et se mesure par un score 1 ou 2, nous indiquons le terme entre guillemets lorsqu'il est utilisé au sens de la NSE).
- **Pressions environnementales** - actions exercées par une activité humaine ou une intervention sur l'environnement ou sur une de ses composantes.

2. Contexte de l'évaluation

2.1. Sujet, objectifs et champ de l'évaluation

Le **sujet** de cette évaluation, tel que défini par les termes de référence (TdR), est la coopération belge en matière d'environnement, l'environnement étant considéré tant comme secteur de coopération que comme thème transversal.

Le cadre de cette coopération est fixé par la « **Note stratégique Environnement** » de la coopération belge, rédigée en 2002. Cette note est le point de départ ou « objet principal » de l'étude. Elle détermine notamment l'essentiel des questions et sous-questions d'évaluation. En outre, les TdR définissent des « objets secondaires d'évaluation » :

- Le rapport de 2008 intitulé « Les changements climatiques et la politique belge de coopération au développement », préparé par le Pr. van Ypersele à la demande de M. Charles Michel, alors Ministre de la Coopération au Développement (premier objet secondaire de l'évaluation) ;
- Les paragraphes sur l'environnement des notes de politique générale de la coopération belge (deuxième objet secondaire de l'évaluation) ;
- Les paragraphes des programmes indicatifs de coopération (PIC) relatifs à l'environnement (troisième objet secondaire de l'évaluation).

La **couverture temporelle** porte sur la période de 2002 à 2011 inclus. Les interventions qui ont fait l'objet de dépenses au cours de ces dix années entrent donc dans le cadre de cette évaluation.

La **couverture géographique** concerne l'ensemble des pays bénéficiant de l'appui de la coopération belge. Cependant, seule une sélection d'interventions représentatives du secteur et du thème transversal, des différentes formes de coopération et des différents acteurs dans différents pays ont servi d'études de cas. Suite aux travaux réalisés durant la phase d'inventaire critique et aux discussions avec le comité d'accompagnement, l'étude approfondie s'est **concentrée sur les 5 pays** suivants: le Vietnam, la Tanzanie, le Congo (RDC), le Pérou et le Burkina Faso.

2.2. Questions évaluatives, sous-questions et indicateurs

La démarche évaluative est structurée en cinq questions, déclinées en sous-questions, elles-mêmes composées d'une série d'indicateurs. Les questions d'évaluation ont été fixées par les termes de référence de l'évaluation (Annexe 2 du rapport) et sont rappelées dans le tableau ci-dessous. Les sous-questions sont d'une part celles proposées par les termes de référence, d'autre part des questions ajoutées par les évaluateurs pour compléter les réponses à la question principale.

Les indicateurs, quant à eux, ont été entièrement élaborés par l'équipe d'évaluation pour usage interne, en vue d'organiser la récolte et le traitement de l'information au moyen d'une grille d'évaluation. La méthodologie de collecte des informations est détaillée en annexe 3.

Q 1	Dans quelle mesure la note stratégique est-elle utile ?
Q 2	<p>Dans quelle mesure les aspects suivants, définis comme prioritaires dans la note stratégique, ont-ils concrètement bénéficié d'une priorité ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestion durable de l'eau. - Lutte contre la désertification et la dégradation des terres. - Protection et gestion durable des forêts. - Protection et gestion durable de la biodiversité. - Amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines. - Lutte contre les effets du changement climatique.
Q 3	Dans quelle mesure et avec quels résultats le respect de l'environnement a-t-il été intégré à tous les niveaux de la coopération belge ?
Q 4	Dans quelle mesure et avec quels résultats la Coopération belge au Développement a-t-elle aidé à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement
Q 5	Dans quelle mesure l'aide belge a-elle contribué à assurer un environnement durable (Objectif du Millénaire N° 7) ?

3. Constats spécifiques et transversaux

3.1. Analyse des objets de l'évaluation

La Note Stratégique Environnement (NSE) de 2002 est l'objet principal de la présente évaluation. Ce document répondait à la loi de 1999, qui avait prévu la préparation systématique de telles notes stratégiques et instauré le respect de l'environnement comme thème transsectoriel. Rédigée dans la perspective d'être révisée après 4 ans, la NSE présentait une analyse détaillée du contexte de l'époque et tirait des conclusions pertinentes envers cette analyse, bien qu'elle ne soit plus adaptée au contexte actuel comme montré au point 4.1 à propos de la question 1.

Par rapport à la loi de 1999, la NSE avait pour valeur ajoutée de pointer (dans son OS2) l'importance de renforcer les conditions de gestion durable et de protection de l'environnement. Quoique non explicite dans la loi de 1999 cette option pertinente est en parfaite cohérence avec elle.

Néanmoins la NSE est partiellement en porte-à-faux avec la loi de 1999 : d'un côté la loi pose l'environnement comme un thème transsectoriel et propose la concentration sur cinq secteurs prioritaires ; de l'autre la NSE fixe un objectif de 5% de dépenses pour des interventions à but environnemental ce qui fait de l'environnement un secteur et un secteur trop petit pour entrer dans la logique de concentration. La NSE s'avère par ailleurs confuse, peu cohérente et peu ciblée, comme montré dans l'encart ci-après.

Critique de la structure de la NSE

La stratégie d'intervention de la NSE est peu cohérente :

- Deux objectifs spécifiques sont posés comme équivalents, alors que l'un contribue à l'autre ;
- Les liens logiques entre objectifs spécifiques et résultats attendus sont inversés d'un objectif à l'autre ;
- Aucune relation explicite n'est posée entre les diverses préconisations et les résultats attendus (ou les objectifs).

La NSE est d'un côté peu ciblée et de l'autre ciblée sans forte pertinence :

- Les six aspects prioritaires ne sont pas vraiment des priorités puisqu'ils recouvrent la quasi-totalité de l'environnement ;
- Les deux objectifs spécifiques englobent l'ensemble de ce qui peut être fait pour le respect de l'environnement ;
- Les quatre résultats attendus de l'OS2 représentent en revanche des choix, mais ceux-ci restreignent inutilement les manières de contribuer à l'OS2 (les études de cas montrent qu'il existe d'autres opportunités que R1, R2, R3 et R4 de contribuer aux « conditions nécessaires » à une gestion durable de l'environnement).

La NSE comporte des ambiguïtés qui ne lui sont pas nécessairement propres mais contribuent à une certaine confusion :

- Entre dimensions sectorielle et transversale de l'environnement : à partir du principe d'intégration du respect de l'environnement elle prône plus d'interventions à objectif environnemental et ne se prononce pas non plus clairement sur l'étendue de l'intégration transversale de l'environnement ;
- Entre environnement et développement durable (par exemple le changement des modes de production ou de consommation, qui relèvent du pilier économique du développement durable, est inséré comme rubrique de l'aspect « gestion écologique des zones urbaines et périurbaines » ; de même la « satisfaction des besoins en eau de la population », un aspect plus social, est intégrée dans la rubrique « gestion durable de l'eau », dont le « durabilité » n'est donc pas forcément environnementale) ;
- Entre les questions de gouvernance environnementale internationale (pour le bien de l'humanité) et d'environnement dans la coopération au développement (pour les pays bénéficiaires de la coopération) ;
- Entre les dimensions de respect de l'environnement (atténuation) et d'adaptation (alors qu'en ligne avec la loi de 1999, le respect de l'environnement, donc l'atténuation, est l'idée dominante, les questions d'adaptation sont introduites sous les aspects de désertification et de climat).

Le rapport sur le climat de 2008

Le rapport du professeur van Ypersele, intitulé « Les changements climatiques et la politique belge de coopération au développement », constitue le premier objet secondaire de l'évaluation. Ce document, fondé sur une conférence tenue à Bruxelles, fait suite au quatrième rapport du GIEC préparé en 2007, qui confirmait les craintes sur la réalité et l'ampleur des changements climatiques. La coopération belge y est envisagée comme un moyen de corriger ou de compenser les effets, véhiculés par le changement climatique, du développement de la Belgique sur celui des pays du Sud. Le rapport partage ainsi avec la NSE la vision que la Belgique doit financer les pays en développement au nom du principe pollueur-payeur. Toutefois il se démarque de la NSE et l'évoque même comme un obstacle, pour attacher une importance plus grande à l'adaptation aux changements climatiques (l'atténuation étant présentée comme pertinente dans un seul pays partenaire, l'Afrique du Sud).

Un point de vue différent pourrait toutefois se justifier dans le contexte de la coopération, en faveur d'une part d'une adaptation élargie et d'autre part d'une atténuation relative :

- Dans la mesure où elle implique de centrer l'attention sur le sort des bénéficiaires, la logique de développement appelle à une adaptation envers l'ensemble des facteurs qui les affectent, indépendamment de leur origine climatique et du souci de pénaliser les responsables des changements climatiques.
- A défaut d'un découplage entre l'évolution des indices de développement et celle des émissions de gaz à effets de serre, la coopération est amenée ou bien à échouer ou bien à accentuer considérablement ces émissions ; le fait que les pays partenaires peuvent difficilement atténuer leurs émissions en se développant n'enlève pas la nécessité d'un tel découplage, donc d'une atténuation relative.

Les notes de politique générale

Les passages relatifs à l'environnement des notes de politique générale des ministres en charge de la coopération au développement constituent le deuxième objet secondaire de l'évaluation. Par contraste avec la note de 2000 qui précédait la NSE, les notes de politique générale qui l'ont suivie insistent fort peu sur l'environnement. La note de 2003 réduisait même largement l'environnement à la question de l'eau potable. A partir de 2008, année de préparation du rapport mentionné ci-dessus, l'attention se focalise sur le climat. A la fin (note de décembre 2011), le climat tend même à supplanter l'environnement comme question transversale, malgré la loi de 1999 toujours en vigueur.

Les programmes indicatifs de coopération

Les passages relatifs à l'environnement des programmes indicatifs de coopération (PIC) constituent le troisième objet secondaire de l'évaluation. L'intégration environnementale est légère dans les PIC les plus anciens de la période considérée (sauf Algérie, 2003-2007) mais la majorité des PIC (sauf Afrique du Sud, 2007-2010) rappellent au moins le besoin de respecter l'environnement. La prise en compte de l'environnement est sensiblement plus élaborée pour les PIC qui commencent en 2010 (Congo, Maroc, Pérou, Sénégal, Tanzanie) et 2011 (Rwanda, Vietnam).

3.2. Le marquage environnemental et les implications envers l'inventaire critique

La première phase de l'évaluation a consisté en un inventaire critique¹ établi sur base d'un extrait de la base de données ODA.be. L'inventaire porte sur les secteurs et sous-secteurs considérés comme étant en lien le plus direct avec l'environnement. L'inventaire a de la sorte porté sur près de 5000 interventions et il a permis de rendre compte de tendances générales dans l'évolution des dépenses de l'APD belge en lien avec l'environnement.

L'inventaire critique s'est essentiellement fondé sur les données disponibles dans la base de données ODA.be, parmi lesquelles figurent le « marqueur CAD Environnement » et les marqueurs Rio. Le marqueur « environnement » a joué un rôle déterminant, du fait qu'il exprime l'importance accordée à l'environnement dans les objectifs d'une intervention. Ce marqueur pouvait prendre les valeurs 0, 1, 2 ou N, avec comme signification (selon les directives du CAD) :

- 0 : L'environnement ne joue « aucun rôle » dans l'action
- 1 : L'environnement n'est « pas le thème principal mais est toutefois signalé comme un important objectif secondaire »
- 2 : L'environnement est « signalé dans la documentation de l'intervention comme un objectif principal décisif »
- N : L'importance accordée à l'environnement est indéterminée.

Lors des missions de terrain, les évaluateurs ont confronté le marquage CAD Environnement de la base de données à leur propre appréciation. La comparaison des valeurs attribuées est la suivante :

Pays étudié (nombre d'interventions)	Valeur moyenne des marqueurs CAD environnement	
	selon ODA.be	selon les évaluateurs
Vietnam (15)	1,42	1,07
Tanzanie (14)	1,38	1,08
République démocratique du Congo (11)	0,80	0,50
Pérou (10)	1,625	1,25
Burkina Faso (13)	1,36	1,00
Moyenne des 53 interventions	1,32	0,99
Moyenne des 5 pays	1,32	0,98
Ecart	0,33-0,34 (soit 26% de la valeur ODA.be)	

L'estimation des marqueurs CAD par les évaluateurs est en moyenne 26% moins élevée que celle inscrite dans la base de données ODA.be. Autrement dit, la base de données considère que les interventions accordent une importance plus grande à l'environnement que les évaluateurs.

Ceci peut être expliqué par la difficulté d'interpréter et d'attribuer les valeurs de ce marqueur. En effet l'intitulé des trois catégories exclut les interventions où l'objectif environnemental est secondaire sans être important et celles où le souci d'atténuer les incidences négatives joue un rôle alors qu'il n'existe pas d'objectif d'amélioration de l'environnement. Une autre source de confusion vient de ce qu'il peut être tentant de

¹ ADE. 2013. Evaluation thématique de la Coopération belge en matière d'environnement. Inventaire critique. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération internationale.

vouloir refléter les effets réels (ou estimés tels) de l'intervention plutôt que ses intentions comme le recommande le CAD.

Les évaluateurs ont donné un score 0 aux interventions ne répondant pas aux définitions des scores 1 et 2. Dans ce cadre, un score 0 n'exclut pas que l'intervention ait des effets sur l'environnement externes à ses objectifs ni qu'elle cherche à les corriger.

L'interprétation des dizaines de questionnaires de dossiers qui nourrissent chacun individuellement la base de données ODA.be a pu être différente, vu le champ laissé libre à l'interprétation².

Comme conséquence de ce constat, les analyses faites dans l'inventaire critique nous paraissent biaisées à la hausse. L'importance accordée à l'environnement en termes de poids budgétaire serait donc à revoir à la baisse. Toutefois nous n'avons pas de raison de penser que le mode d'attribution des scores se soit dégradé. Par conséquent les tendances positives montrées par l'inventaire ne sont pas fondamentalement remises en cause.

3.3. Comparaison avec d'autres bailleurs

3.3.1. Les stratégies et outils de l'intégration environnementale

Depuis la conférence de Rio de 1992 et la rédaction de l'agenda 21, l'environnement a pris une place de plus en plus importante dans la coopération au développement. La définition d'un OMD « Environnement » en 2000 a appuyé cette mutation et a encouragé les institutions à définir des stratégies pour intégrer l'environnement dans leurs actions d'aide au développement.

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a publié une riche série de documents guides pour l'intégration environnementale, y compris en ce qui concerne les études d'incidences de projets et les évaluations environnementales stratégiques. Ces lignes directrices sont généralement le reflet des bonnes pratiques préconisées au sein des agences de coopération des Etats membres de l'OCDE (à savoir l'essentiel des pays développés pourvoyeurs d'aide).

Tableau 1: Stratégies et outils relatifs à la protection de l'environnement

Institution	Instrument
Groupe de la BM	- The World Bank's environmental and social safeguard policies (Directives environnementales, sanitaires et sécuritaires du Groupe de la Banque mondiale, Directives ESS) et normes IFC (International Finance Corporation) «de performance en matière de durabilité environnementale et sociale » (normes suivies par BIO et ses partenaires). - Stratégie 2012-2020 : Toward a Green, Clean, and Resilient World for All
Europeaid-DEVCO	- Commission Staff Working Paper "Integrating the environment into EC economic and development strategy – a comprehensive strategy" ³ - Manuel d'intégration de l'environnement pour la Coopération au Développement de la CE (2007) remplacé en 2009 par les « Lignes directrices pour l'intégration de l'environnement et du changement climatique dans la coopération au développement » - Programme thématique environnement et ressources naturelles : 2007-2010 et 2011-2013 strategy paper & multiannual indicative programme
BEI	- The EIB Climate Strategy in External Mandate Countries - Déclaration sur l'environnement 2004

² Par exemple il est parfois perdu de vue que l'expression « ne joue aucun rôle » (définition du marqueur 0) se réfère initialement au rôle joué par l'environnement dans la décision de concevoir l'intervention

³ SEC(2001) 609

Institution	Instrument
SIDA	- Stratégie 2004 : Pure Water - Strategy for Water Supply and Sanitation - Stratégie 2004 : Climate and Development - SIDA dispose aussi du « Sida's Helpdesk for Environment and Climate Change » composé de 12 experts
Finlande	-Programme 2010 : Finland's development policy
Luxembourg	-Green Procurement
AECID	-Plan de actuación sectorial de medio ambiente y cambio climático
JICA	-JICA environment policy : environmental management system
Irishaid	-Environmental policy for sustainable development
USAID	-Environmental compliance procedure
ACDI	-Politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable -« Manuel d'évaluation environnementale des programmes et projets des organisations et institutions non gouvernementales » et (son remplaçant) « Manuel en environnement pour les initiatives de développement communautaire »
GIZ-KfW	-Umwelt management -Umweltpartnerschaft (partenariat environnemental avec les pays)
DFID / UKaid	-DFID Environment guide
AusAid	-Environment Management Guide for Australia's Aid program
KOICA	-Le site en anglais de Koica présente une brève stratégie environnementale (en cinq lignes), l'approche est essentiellement sectorielle
AFD	-Le site de l'AFD présente une stratégie orientée autour de la biodiversité et du changement climatique

La thématique environnementale est aujourd'hui présente dans l'ensemble de la coopération internationale au développement. Même si elle ne se traduit pas toujours par une stratégie d'action, de nombreux bailleurs considèrent l'environnement à la fois comme un secteur d'action et comme une thématique transversale. L'attention portée à l'évaluation des incidences environnementales est de plus en plus forte au niveau des programmes et des stratégies, en lien avec le développement des nouveaux outils (SEA) et le déclin de l'approche projets aux bénéficiaires des approches d'appuis sectoriels et d'aides budgétaires.

Depuis la conférence de Copenhague de 2009 sur le climat, le changement climatique tend à devenir une nouvelle thématique sectorielle ou transversale, qui prend une certaine autonomie par rapport à l'environnement. Dans ce cadre, les thèmes de l'adaptation et, surtout après la période d'évaluation, de résilience sont largement mis en avant. Enfin, le lien entre pauvreté et environnement (*poverty-environment linkage*) et le concept d'économie verte (surtout depuis Rio+20, postérieur à la période d'évaluation), sont de plus en plus présents dans les politiques de coopération.

Au niveau européen, on relève que le Consensus de 2005 sur le développement fait de l'environnement un des secteurs potentiels de concentration et insiste sur le renforcement de sa prise en compte transversale. Dans le cadre du partage des tâches au sein des Etats-membres, il est à relever que l'Allemagne s'est particulièrement investie dans le domaine. Enfin, il convient d'attirer l'attention sur les conclusions du Conseil sur l'intégration de la dimension environnementale dans la coopération au développement, de juin 2009, appelant à la coordination avec les Etats-membres et suggérant des orientations communes ainsi que l'amélioration des instruments tels que les profils environnementaux, les évaluations environnementales stratégiques, les études d'incidences et les analyses du changement climatique.

3.3.2. L'évaluation de l'intégration environnementale

En 2006, la France⁴ a publié une évaluation de ses actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale, pour la période 2000-2004. L'évaluation confirme la pertinence des concepts mais elle constate que leur application demande à être améliorée. Elle attire l'attention sur le besoin de prise en compte des pas de temps avec une approche prospective, de transversalité (avec prise en compte de l'environnement dans tous les débats stratégiques), d'approches territoriales, de complémentarité entre approches multilatérales et bilatérales, d'une vision sur le moyen et le long terme « sans laquelle se construisent les urgences de demain ».

En parallèle deux autres pays, la Finlande⁵ et la Suède⁶, ont plus particulièrement évalué l'intégration de l'environnement dans leurs politiques et actions de coopération. Pour les deux pays, il est constaté un manque d'experts en environnement (services centraux et délégations dans les ambassades) et un manque de technicité du personnel en environnement. De part et d'autre l'environnement est aussi jugé comme étant une priorité minime, aux niveaux politique et opérationnel.

Le rapport de la Finlande constate en outre que l'environnement est absent de nombreuses interventions bilatérales (santé, genre, éducation, gouvernance,...) alors que des mesures pourraient y être envisagées. Il estime également que les réponses données aux problèmes environnementaux sont superficielles. Du côté de la Suède, une progression positive est notée en matière d'études d'impact environnemental. Alors qu'elles étaient souvent absentes des projets en 1996, elles sont, d'après l'évaluation de 2006, dorénavant mieux intégrées dans le processus. Toutefois elles se concentrent majoritairement sur les incidences négatives des interventions ce qui conduit l'administration et les évaluateurs à délaisser les incidences positives des projets. L'évaluation des incidences environnementales est ainsi seulement partielle.

De son côté la BM a conduit en 2008 une évaluation de la durabilité environnementale de ses interventions menées entre 1990 et 2007⁷, sous les angles sectoriel et transversal. Le rapport considère que la BM n'a pas encore assez pris en compte l'environnement : en dépit de mesures prises à cet effet, l'environnement durable est toujours une priorité mineure dans les projets. Pour ce qui est de l'évaluation des incidences environnementales, les évaluateurs ont identifié quatre obstacles⁸. Le rapport a recommandé que les problèmes environnementaux devaient apparaître plus fréquemment au niveau stratégique (négociations et programmes régionaux), que l'environnement devait devenir une thématique intersectorielle, que le personnel devait être davantage formé et enfin que la BM devait améliorer ses compétences en suivi et évaluation pour évaluer véritablement les incidences environnementales des projets.

Au niveau de l'UE, la Cour des Comptes a préparé en 2006 un audit des aspects environnementaux dans la coopération au développement, recommandant notamment de renforcer l'évaluation des performances environnementales de l'aide (sous les angles sectoriel et transversal). La Commission a par ailleurs commandité en 2009 une revue à mi-parcours de la stratégie thématique 2007-2010 sur l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, confirmant la valeur ajoutée de cet appui tout en

⁴ DGIS. Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France. Evaluation 2000-2004. 2006

⁵ FINIDA. Evaluation of Environmental Management in Finland's Development Cooperation. 2006.

⁶ SIDA. The Environment and Sida's Evaluations. 1996. et SIDA. Integrating the Environment? Environmental Considerations in Sida's Work. 2006.

⁷ World Bank. Environmental sustainability, an evaluation of the world bank group support. 2008.

⁸ I. Manque de données initiales sur l'environnement et manque de données sur les résultats (outcome) pour mesurer les incidences - II. Les interventions sont trop récentes pour identifier les incidences environnementales à moyen et à long terme - III. Les incidences positives des interventions peuvent être « écrasées » par les incidences négatives d'autres mécanismes - IV. Il n'est pas possible d'identifier les causes précises et l'étendue des incidences positives des projets sur l'environnement.

préconisant un recentrage des priorités. Elle envisage actuellement une évaluation de sa coopération environnementale, y compris sous l'angle transversal.

3.4. La coopération multilatérale en environnement

La coopération multilatérale de la Belgique dans le domaine de l'environnement se concentre dans les appuis au PNUE (UNEP) et surtout au FEM (GEF). Ces dépenses représentent la majeure partie des interventions classées dans le secteur CAD « protection de l'environnement »⁹ et correspondent pour l'essentiel à la catégorie 2 traitée dans l'inventaire critique¹⁰. Elles ont augmenté pour passer de 1% à 3% de l'APD belge dans la période 2002-2011. Le détail de ces dépenses est donné à l'annexe 5.4.4.

Le PNUE est un petit organe des Nations-Unies, créé par résolution de l'Assemblée Générale en 1972 suite à conférence de Stockholm. Le Programme joue le rôle « *de catalyseur, de défenseur, d'instructeur et de facilitateur œuvrant à promouvoir l'utilisation avisée et le développement durable de l'environnement mondial* ». Il a reçu au cours de la période considérée 28,5 millions d'euros de la Belgique.

Le FEM (voir Annexe 5.6) est un dispositif de financement, créé en 1991 dans le contexte de la préparation de la conférence de Rio, associant le groupe de la Banque Mondiale et les institutions des Nations Unies : l'institution est composée d'un secrétariat, un bureau d'évaluation indépendant, un conseil, un comité scientifique et technique et un administrateur („trustee”), dont la fonction est assurée par la Banque Mondiale. Le FEM travaille actuellement avec 10 agences d'exécution (organismes financiers internationaux et agences des Nations Unies), 39 pays donateurs (39) et 165¹¹ pays récipiendaires. Le fonds principal du FEM (GEF Trust Fund) a reçu au cours de la période considérée 113,8 millions d'euros de la Belgique. Le FEM gère aussi le LDCF (Least Developed Countries Fund) et le SCCF (Special Climate Change Fund) qui ont reçu respectivement 20,4 et 10 millions d'euros de la Belgique.

Le PNUE et le FEM s'articulent comme suit: le PNUE assure la fonction de comité scientifique et technique du FEM et il est également l'une des dix agences d'exécution du FEM; le PNUE fait également fonction de secrétariat d'accords multilatéraux environnementaux (AME) dont le FEM est l'organe financier.

La Belgique est un contributeur relativement important à ces institutions et fait partie de leurs organes décisionnels. Elle est le 9^{ème} donateur du FEM dans le cadre du 5^{ème} replenishment plan 2011-2015 et elle est devenue en 2009 le 5^{ème} contributeur au Fonds pour l'Environnement (budget principal) du PNUE, alors que les contributions « earmarked » (qui n'existent pas au FEM) se réduisaient considérablement.

Les apports belges au FEM et au PNUE sont en ligne avec la NSE, hormis en matière de concentration sur les pays partenaires. Ils visent plus particulièrement le Résultat 1 de l'Objectif spécifique 1 et les Résultats 1 à 3 de l'Objectif spécifique 2 de la NSE. En lien avec leur focus sur l'environnement international, ils présentent par contre un certain décalage avec les orientations dominantes de la coopération belge, dans la mesure où les objectifs ne visent pas particulièrement la réduction de la pauvreté dans les pays en développement et où seuls 14% des dépenses pour projets nationaux du FEM concernent les 18 pays partenaires (cela généralement sans lien avec les secteurs prioritaires). La relation avec la coopération au développement proprement dite n'est donc pas claire

⁹ En dehors de ce secteur on note un apport spécifique de la Belgique aux forêts dans le cadre du Fast Start (10 000 000 € en 2010 pour le REDD) concerne spécifiquement cet indicateur. Il représente à lui seul 28% des dépenses belges du secteur « sylviculture » de la période étudiée.

¹⁰ La catégorie 2 reprend les interventions du secteur CAD « protection de l'environnement » consistant à financer des institutions typiquement environnementales (principalement multilatérales, mais aussi WWF et Groenhart) ; par ailleurs une petite part des dépenses au FEM et au PNUE sont liées à des secteurs autres que la « protection de l'environnement » proprement dite, donc hors catégorie 2.

¹¹ Source : brochure « Behind the numbers, a closer look at GEF achievements » (2012). Notons que certains pays bénéficiaires sont également donateurs, comme le Brésil et la Russie.

bien qu'en raison de l'origine et de la destination principale des dépenses, le FEM et le PNUE participent à des transferts Nord-Sud:

- Le PNUE ne limite pas son champ d'action aux pays en développement (particulièrement en ce qui concerne l'information et le suivi de l'état de l'environnement) ; toutefois il s'implique dans des actions ciblées sur les pays en développement; parmi celles-ci l'initiative «Poverty and Environment » menée conjointement avec le PNUD appuie l'intégration environnementale dans les stratégies de réduction de la pauvreté.
- Le FEM a été instauré pour financer des actions mises en œuvre exclusivement dans les pays en développement (au sens large, Russie comprise par exemple) mais pour fournir des bénéfices environnementaux mondiaux: bien qu'il soit assoupli dans sa mise en œuvre, le principe est de financer les coûts supplémentaires (« incremental costs ») requis par ces bénéfices globaux¹², qui doivent s'ajouter aux actions visant des bénéfices locaux; les projets FEM sont par conséquent la plupart du temps accompagnés de cofinancements¹³ et il est admis que les apports au FEM doivent venir en sus de la coopération au développement¹⁴.

Les deux institutions et les dispositifs auxquels elles participent sont des ensembles complexes, lourds, divisés par les contradictions politiques inhérentes à leur envergure mondiale. Leur efficacité constitue donc un défi mais elle s'améliore :

- Au niveau du PNUE, des réformes en cours depuis 2006 s'orientent vers une gestion axée sur les résultats et une plus grande implication des pays récipiendaires ; les contributions belges dans le cadre du partenariat 2004-2008 avaient montré des performances limitées notamment pour des raisons administratives et procédurales¹⁵ et elles étaient alors fragmentées; depuis 2009 elles sont concentrées sur les apports centraux au FE dans un souci d'amélioration de la performance.
- Au niveau du FEM, la lenteur des processus d'approbation des projets était un important sujet d'insatisfaction en début de période couverte par la présente évaluation. Des mesures, telles que des échéances resserrées pour les prises de décision à diverses étapes, ont été prises depuis lors pour raccourcir les délais sans porter préjudice à la qualité de la préparation. Le FEM s'enorgueillit par ailleurs d'avoir un budget de secrétariat limité à 3,8%¹⁶.

Des deux côtés des mécanismes sont à l'œuvre pour le suivi des progrès des performances: présence d'un Bureau d'Evaluation indépendant (celui du FEM a fait l'objet d'une appréciation par les pairs positive conduite par l'Évaluateur spécial de la coopération belge), d'unités de suivi (monitoring) et fonctionnement du MOPAN ("Multilateral Organisation Performance Assessment Network").

Le FEM et le PNUE constituent des lieux d'échanges, de négociation et de construction de convergences internationales indispensables pour la gouvernance de l'environnement

¹² La distinction est la plus claire en matière d'atténuation du changement climatique (près de 31% des dépenses GEF, voir Annexe 5.6) : un tel objectif offre un bénéfice global, identique à celui d'un effort d'atténuation mené en Belgique et que personne ne classe dans la coopération au développement.

¹³ Le calcul de ces coûts a été autrefois problématique mais actuellement le FEM tend à se satisfaire du principe d'apporter des bénéfices de nature globale ou du moins régionale. On remarque que le FEM a du mal à inventorier les sources de cofinancement ; il est possible que la Belgique y intervienne à travers le FED par exemple.

¹⁴ Les apports belges au FEM sont classés au sein de la coopération au développement mais peuvent être considérés comme additionnels, dans la mesure où les 21 000 000 € d'accroissement des contributions belges au FEM entre 2002 et 2010 sont largement dépassés par les 1 170 000 000 € d'accroissement de l'APD belge durant la même période ; par contre au plan général 4 à 23 % seulement des fonds du FEM auraient été additionnels (selon le document Rio+20).

¹⁵ Evaluations of the Belgian-UNEP Partnership 2004-2008, mid-term evaluation (April 2006) and final evaluation (January 2009)

¹⁶ Brochure « Behind the Numbers ». Nous ne disposons toutefois pas des coûts liés aux autres organes et aux prélèvements opérés le long de la chaîne relativement longue, qui sépare les donateurs (dont la DGD) des partenaires opérationnels de projets (à travers l'agence d'exécution).

mondial. Compte tenu de ce rôle clé joué par les deux institutions partenaires et des progrès dans leurs performances, ainsi que des obligations de la Belgique, l'évaluation ne peut que confirmer la pertinence des appuis qui leur sont donnés. Des questions restent toutefois ouvertes quant à leur place dans la coopération au développement et la priorité à leur donner par rapport à l'intégration environnementale dans la coopération au développement.

3.5. Analyse diachronique de l'environnement dans la coopération belge

Entre 2002 et 2011, les dépenses affectées à des interventions visant un but de protection de l'environnement n'ont cessé de croître¹⁷. D'un côté, la contribution belge à l'action multilatérale en matière d'environnement a représenté sur cette période plus de 1,19% de l'APD totale, pour un montant de 192.629.444 euros, avec une croissance particulièrement appuyée depuis 2009. D'un autre côté, les interventions à but environnemental de la coopération bilatérale ont pris une place plus importante avec une augmentation des dépenses et du nombre d'interventions. Cette tendance est à mettre en relation avec l'accroissement de l'attention portée à l'environnement dans les PIC (un progrès étant perçu dans les PIC débutant en 2010 ou après). Une impulsion notable est à mettre à l'actif de la conférence et du rapport sur le climat de 2008, date à partir de laquelle les notes d'orientation politique mettent davantage l'accent sur les questions climatiques et environnementales.

Les changements qualitatifs de la prise en compte de l'environnement ressortent principalement des phases successives de projets¹⁸, entre lesquelles de plus en plus de moyens financiers et humains ont été destinés à réduire ou optimiser les incidences environnementales des projets. De plus, au sein de mêmes interventions, des actions ont parfois été réorientées ou des mesures ont été ajoutées pour prendre en compte l'environnement¹⁹.

Une évaluation diachronique de l'ensemble des interventions sélectionnées pour les missions de terrain ne donne par contre pas de résultats. L'échantillon ne permet pas de trouver un nombre suffisant d'interventions comparables pour faire cet exercice (deux interventions analogues à des dates différentes).

Les moyens humains montrent également une évolution positive. Actuellement le service D2.4 de la DGD emploie cinq personnes, ce qui représente une progression par rapport au début de la période (tout en restant peu au vu de la complexité des enjeux). Quant à la CTB, elle dispose (depuis le début) d'un responsable en environnement à son siège et elle a recruté des experts en environnement dans différents pays (ex : Pérou, Congo, Vietnam, Tanzanie²⁰) en soutien aux interventions belges ou pour servir d'assistant technique aux ministères. La mise en place de la plateforme KLIMOS et les formations organisées à la DGD (particulièrement en 2010) témoignent également d'une dynamique de renforcement de capacités.

Du point de vue de l'évaluation des interventions individuelles, l'expertise environnementale des consultants engagés n'a pas sensiblement évolué et est restée très faible. Lorsque les évaluateurs ne se disent pas eux-mêmes incompetents pour évaluer les incidences environnementales des projets²¹, ces dernières ne sont jamais identifiées de manière satisfaisante, et ceci même pour les projets à but

¹⁷ Cfr. Réponse à la question d'évaluation 2 pour plus de détail sur la répartition des dépenses.

¹⁸ PREPICO I, II et III au Congo, PRODERN I et II au Pérou. La question des phasages pourrait aussi être soulevé puisqu'un projet est en principe destiné à disparaître lorsqu'il a eu l'impact escompté.

¹⁹ PE-AYA : réorientation de l'intervention qui s'apparente à une redéfinition d'une partie des objectifs

²⁰ Experts en environnement de la CTB et TZ-MIN et le projet UCAG-MINEDUC pour l'assistance technique

²¹ RDC-RO1 : sincérité des évaluateurs dans le rapport final d'évaluation

environnemental. La tendance est d'ailleurs à concentrer les évaluations sur des enjeux clés, sans révision systématique des questions transversales²².

Une dernière évolution à noter concernant les exécutants des interventions belges est l'attribution de l'agrément d'ONG de développement à des ONG traditionnellement environnementales : WWF et Groenhart. Cet élargissement des acteurs conduit à la mise en place d'interventions de développement étroitement en lien avec la conservation des ressources naturelles. La combinaison d'ONG de développement et d'environnement s'inscrit par ailleurs dans le mouvement de rapprochement des thématiques pauvreté et environnement.

Malgré cette tendance générale positive et un certain estompement de la mémoire des premières années considérées, il existe néanmoins des témoignages d'un relâchement de la dynamique initialement impulsée par la note politique, très environnementale, du Secrétariat d'Etat de 2000 et par la préparation et la diffusion d'une nouvelle NSE. Le contraste entre la note d'orientation politique de 2000 et celle de 2003 corrobore l'hypothèse d'une désaffection pour les questions environnementales dans les premières années qui ont suivi la NSE.

²² La présente évaluation n'a pas non plus examiné explicitement les questions de genre par exemple, qui ont pourtant été rencontrées dans plusieurs interventions visitées.

4. Réponses aux questions d'évaluation

4.1. Question 1 : Dans quelle mesure la note stratégique est-elle utile ?

La question porte sur l'utilité de la « note stratégique environnement » (NSE) de 2002. Secondairement elle porte aussi sur l'utilité d'une éventuelle note future.

Les sous-questions sont les suivantes :

1.1. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle été utilisée et a-t-elle influencé les pratiques ?

1.2. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une plus grande coïncidence des programmes d'aide avec les objectifs à atteindre ?

1.3. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une meilleure cohérence interne des actions en faveur de l'environnement ?

1.4. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une plus grande planification à long terme ?

1.5. Une note stratégique belge « environnement » est-elle encore pertinente dans le contexte actuel de la Déclaration de Paris (DP), de l'Agenda d'Actions d'Accra (AAA), de l'aide budgétaire ?

1.6. Dans quelle mesure la note existante a-t-elle vieilli ou est-elle restée pertinente ?

Les sous-questions 2 à 4 demandent de vérifier si la NSE a bel et bien apporté les avantages que l'on attend des notes stratégiques en général, qui sont rappelés dans la préface de la NSE (coïncidence des programmes avec les objectifs à atteindre, cohérence interne, planification à long terme). La cinquième est en léger décalage par rapport à la question principale, puisqu'elle se réfère à l'utilité d'avoir une note, éventuellement autre que « la » NSE existante. Alors que ces sous-questions 2 à 5 sont posées par les TdR, la première et la dernière sont ajoutées par les consultants.

Résumé

La NSE a été relativement peu utilisée et a peu influencé les pratiques en dehors de la DGD. En conséquence son utilité en termes de coïncidence des programmes avec les objectifs, de cohérence interne et de planification à long terme ont été limitées. Toutefois elles n'ont pas été nulles. Elle a néanmoins joué un rôle utile, essentiellement en soutien à la croissance des interventions à but environnemental (plutôt qu'à l'intégration transversale de l'environnement).

Avec le temps les évolutions du contexte ont rendu la note désuète sans enlever la nécessité d'une nouvelle stratégie belge.

SQ 1.1. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle été utilisée et a-t-elle influencé les pratiques ?

Utilisation

La note stratégique environnement (NSE) est connue et a été utilisée essentiellement par les parties prenantes auxquelles elle s'adresse, à savoir le personnel de la DGD et plus particulièrement les services chargés de la mise en œuvre de son plan d'action. Secondairement, elle a été utilisée à la CTB, y compris dans les programmes de formation des assistants techniques. Les autres acteurs opérationnels belges en font peu d'usage et les partenaires locaux l'ignorent largement. Le degré de connaissance et d'utilisation de la NSE baisse donc en périphérie des pôles centraux que sont la DGD et la CTB. Il tend également à diminuer en direction des secteurs les moins directement liés à l'environnement. L'utilisation directe de la NSE a de plus montré une tendance à décliner avec le temps, malgré certains regains de prise en compte à la faveur d'une sensibilité environnementale renouvelée²³.

Des écarts s'observent aussi entre pays, la connaissance et l'utilisation de la NSE au sein de la coopération bilatérale directe étant relativement élevées en Tanzanie et au Pérou, deux pays où la coopération est très orientée vers la gestion de l'environnement.

L'utilisation directe de la NSE est handicapée par divers obstacles. Les partenaires de la coopération bilatérale directe évoquent le nombre de stratégies à suivre, tandis que les autres ne se sentent pas forcément engagés ou concernés par la NSE ou éprouvent des difficultés à la trouver. La NSE n'étant traduite ni en anglais ni en espagnol, la langue a été évoquée comme obstacle mais l'utilisation de la NSE par les partenaires non belges est faible même dans les pays francophones. Le manque de clarté et la longueur de la NSE empêchent également sa bonne utilisation. L'analyse des consultants montre en effet une logique d'intervention peu cohérente et difficile à retracer.

La NSE fait également l'objet d'une certaine utilisation indirecte, par son influence sur des outils et documents d'usage plus direct: la note stratégique sectorielle sur les infrastructures est en effet en ligne avec les recommandations de la NSE mais d'autres ne la reflètent pas et intègrent peu l'environnement. Il en va de même de la plupart des PIC antérieurs à 2010. Par ailleurs la NSE renvoie largement à des documents méthodologiques qui n'ont été préparés que tardivement (outils KLIMOS) et ne sont pas encore très utilisés. En définitive l'utilisation indirecte est donc également limitée.

Influence sur les pratiques de terrain

Par son rôle auprès de la DGD, la NSE a appuyé les décisions de dépenses environnementales en ligne avec son premier objectif²⁴. **La NSE est ainsi venue donner un feu vert à la nette croissance des dépenses en faveur des interventions à but environnemental principal**, qui fut mise en évidence dans l'inventaire critique. Par contre son rôle envers l'intégration transversale du principe de respect de l'environnement est plus ténu. Certes la NSE a fourni à la DGD des indications pour inciter les organismes de coopération indirecte à souscrire à ce principe et son existence a probablement donné du poids aux volontés de respecter l'environnement mais ce principe était inscrit dans la loi de 1999 et la valeur ajoutée de la NSE à son égard est limitée.

²³ Que ce soit suite à la montée des inquiétudes climatiques après le rapport GIEC de 2007 ou par l'arrivée de nouveau personnel.

²⁴ La note sur le cadre de coopération avec le PNUE 2009/10-2013 se réfère très explicitement à la NSE

Le rôle que la NSE a joué sur la manière d'intégrer le respect de l'environnement est en effet modeste. Parmi les rares utilisateurs directs de la NSE, quelques-uns (à la CTB et au WWF) l'ont consultée pour vérifier que leurs intentions étaient bien en accord avec elles. Comme la note est très peu sélective, cette consultation n'a pas influencé les interventions. De même les utilisateurs indirects, qui se réfèrent à des documents potentiellement influencés par la NSE, trouvent peu d'indications pratiques inspirées par la NSE (voir section ci-dessus sur l'utilisation de la NSE). De fait il est constaté que les pratiques d'intégration environnementale sont largement indépendantes des indications données par la NSE. En effet, certaines options en ligne avec la NSE sont déjà bien présentes dans des documents qui l'ont précédée : c'est par exemple le cas des dossiers d'identification et de formulation d'appuis institutionnels à l'environnement au Burkina Faso. Par contre, **les recommandations de la NSE les plus novatrices ou originales ne sont pas suivies (préparation de profils environnementaux pays (PEP), d'évaluations environnementales stratégiques (EES), d'études d'impact environnemental (EIE) en identification)**. Les études de cas suggèrent aussi que les déterminants à l'œuvre pour l'intégration du respect de l'environnement (IRE) dans les interventions semblent surtout liés aux personnes et au contexte local, plutôt qu'à la NSE.

SQ 1.2. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une plus grande coïncidence des programmes d'aide avec les objectifs à atteindre ?

Les « objectifs à atteindre » considérés ci-après sont successivement l'objectif qui a motivé la préparation de la NSE, les objectifs fixés par la NSE elle-même et l'objectif général de la coopération au développement.

La NSE a été préparée en soutien au principe de l'IRE fixé par la loi de 1999. Bien que la loi y suffît, **la NSE a pu stimuler l'attention portée au principe de respect de l'environnement mais elle a peu guidé sa mise en œuvre**. En ce sens elle a contribué, mais dans une faible mesure, à ce que les programmes répondent à l'objectif pour lequel elle a été préparée.

Envers les deux objectifs qu'elle pose, la NSE a ouvert la voie à la croissance des dépenses à but environnemental (comme exposé en SQ 1.1). Elle a contribué de cette manière au premier résultat de son premier objectif spécifique (OS 1). En revanche elle semble avoir peu contribué au second résultat attendu de cet objectif (la réduction des incidences négatives) en raison d'une faible influence sur la manière de respecter l'environnement sur un plan transversal. Les indications qu'elle donne à cette fin sont en effet peu opérationnelles et n'ont guère été suivies d'actions concrètes (concernant les PEP, EES et EIE). Elle a de même contribué modérément à son deuxième objectif spécifique (visant les conditions de gestion durable de l'environnement) en y attirant les dépenses mais sans indiquer comment faire (hormis via le choix des quatre résultats attendus).

Envers l'objectif général de la coopération qu'est « le développement humain durable à réaliser par la lutte contre la pauvreté », la NSE pose que le respect de l'environnement doit y contribuer mais elle n'indique pas comment s'assurer que ses recommandations contribuent effectivement à cette finalité²⁵ sans la perdre de vue :

- Bien qu'elle appelle les projets à caractère économique ou social à veiller à leurs effets sur l'environnement, la NSE n'invite nullement à un souci inverse des incidences socio-économiques des projets environnementaux.
- En ligne avec le mot d'ordre de « respect de l'environnement », elle néglige largement l'adaptation aux changements environnementaux (y compris

²⁵ Si ce n'est en appelant à des financements supplémentaires en vue d'éviter que les efforts pour l'environnement ne compromettent les avancées socio-économiques à court terme.

climatiques), pourtant indispensable à l'obtention d'un impact durable de développement socio-économique.

- La NSE adhère à la représentation du développement durable en trois dimensions (dont l'environnement) ; pourtant, au lieu de s'insérer dans un cadre général de développement durable, auquel seraient également soumises les notes stratégiques sociales et économiques, elle tend (par la description de ses aspects prioritaires) à réduire les éléments de développement durable à des composantes de l'environnement.
- La NSE ne relève pas les interactions possibles entre interventions de gestion de l'environnement et interventions complémentaires d'autres secteurs, alors que ceci serait pleinement dans l'esprit du développement durable. A titre d'exemple, elle mentionne largement les effets de la dégradation environnementale sur la santé mais elle ne suggère nullement de coupler les efforts environnementaux et les efforts en matière de soin de santé en vue d'une convergence vers de mêmes objectifs sanitaires²⁶.

SQ 1.3. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une meilleure cohérence interne²⁷ des actions en faveur de l'environnement²⁸?

La NSE est un document peu ciblé, ses objectifs étant larges et ses « aspects prioritaires » n'en étant pas vraiment (voir Q2). Elle présente de plus une logique d'intervention confuse et des ambiguïtés internes (voir 3.1). En ce sens elle **est peu propice à créer de la cohérence interne entre les actions qu'elle encadre**.

Néanmoins, la NSE donne des spécifications favorables à la mise en cohérence entre les actions menées par les divers acteurs de la coopération belge (coordination²⁹, participation de la cellule environnement de la DGD dans divers organes de concertation, dialogue politique entre la DGD et les opérateurs). Bien que la DGD agisse en ce sens, il est difficile d'établir que la NSE influence cette attitude de validité générale.

La NSE fournit également des orientations propices à la cohérence entre interventions environnementales de la coopération bilatérale directe menées dans un même pays. Dans les pays où les domaines environnementaux font l'objet de coopération bilatérale directe (Burkina Faso avant le retrait de la coopération bilatérale directe, Algérie, Maroc, Pérou, Equateur, Tanzanie, Vietnam, Rwanda), cette mise en cohérence se pratique mais pas plus dans l'environnement que dans d'autres domaines, donc sans lien particulier avec la NSE.

²⁶ Cette façon de voir (ou de ne pas voir) peut être considérée comme un corollaire d'un découpage sectoriel peu axé sur les objectifs (le premier secteur prioritaire concerne les « soins de santé » et non la santé comme objectif ; les « infrastructures de base » sont typiquement des moyens).

²⁷ Par « cohérence interne » nous entendons la cohérence au sein de l'ensemble des actions (en faveur de l'environnement) de la coopération belge, sans nous limiter à la cohérence au sein de chaque action individuellement.

²⁸ Par « actions en faveur de l'environnement » nous entendons les interventions à but environnemental ainsi que les divers efforts menés à l'intérieur des autres interventions pour mieux respecter l'environnement.

²⁹ La coordination vise également la cohérence externe envers les autres interventions.

SQ 1.4. Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une plus grande planification à long terme ?

Les objectifs posés par la NSE s'inscrivent dans une logique de planification à long terme car ce sont des objectifs lointains et de pertinence stable. Cependant elle n'a suscité qu'une relativement faible mobilisation envers ces objectifs, puisque les analyses menées plus haut concluent à une faible influence de la NSE sur les pratiques et sur la coïncidence des programmes envers ses objectifs.

Plus concrètement, **plusieurs préconisations de la NSE étaient également de nature à contribuer à une planification et une perspective à long terme** : (a) le souci d'appropriation par les bénéficiaires ou les partenaires locaux (devant assurer la pérennité³⁰), (b) la prise en compte des incidences environnementales à long terme, (c) l'adoption d'une vision à long terme et de développement durable (en particulier dans les stratégies pays) et (d) l'allongement de durée des interventions environnementales (une recommandation dont le bien-fondé est confirmé par les études de cas de la présente évaluation, voir question 3).

Cependant ces recommandations ont été ou bien respectées sans lien apparent avec la NSE ou bien non respectées. En effet, (a) les études de cas montrent que l'appropriation (par les bénéficiaires ou les partenaires locaux) n'est pas particulièrement poussée dans le domaine environnemental et suggèrent qu'elle y est plus faible que dans d'autres domaines (notamment en Tanzanie, un pays où la NSE est pourtant davantage prise en compte qu'ailleurs) ; (b) L'évaluation n'identifie pas non plus de souci particulier des incidences environnementales à long terme : par exemple, les EES (SEA), qui sont pourtant un outil approprié et reconnu pour l'identification d'incidences lointaines, n'ont pas été mises en œuvre dans la coopération belge ; (c) Dans les stratégies pays et les PIC la perspective de long terme (évoquée dans 16 PIC sur 30) consiste le plus souvent en un engagement pluriannuel ou de plusieurs PIC dans de mêmes secteurs, indépendamment de l'environnement, et non en une prospective³¹ des questions d'environnement-développement³² ; (d) Enfin, les statistiques tirées de la base de données ODA.be montrent une tendance vers un raccourcissement de la durée des interventions, contraire à ce qui était souhaité : en effet les interventions à marqueur environnement 2 commencées en 2003 ont duré 4,3 ans en moyenne et les interventions terminées en 2010 2,9 ans seulement.

SQ 1.5. Une note stratégique belge « environnement » est-elle encore pertinente dans le contexte actuel de la Déclaration de Paris (DP), de l'Agenda d'Actions d'Accra (AAA), de l'aide budgétaire ?

Dans la mesure où le contexte n'abolit pas la raison d'être d'une coopération belge autonome (quoique coordonnée au plan européen et international), il est logique de penser que celle-ci a toujours besoin d'un positionnement stratégique. Les arguments suivants (extraits d'une liste plus complète donnée en annexe 5.1) plaident en faveur de la pertinence d'une stratégie environnementale :

³⁰ En matière de durabilité (au sens de pérennité ou de viabilité), la NSE omet de rappeler que l'environnement a longtemps été considéré comme un facteur déterminant (y compris dans les interventions non environnementales) et que de nouveaux risques pour la durabilité des interventions peuvent émaner de changements environnementaux ou climatiques futurs.

³¹ On tiendra compte de ce qu'une telle vision ne se décrète pas et ne se partage pas toujours aisément avec les partenaires.

³² comme celle du découplage à instaurer entre le développement économique et les pressions environnementales (émissions de GES en particulier), celle de la tension entre croissance des besoins (démographie) et l'épuisement des ressources et ou encore les perspectives de changement climatique et les besoins d'adaptation anticipatrice qu'elles entraînent

- L'efficacité accrue de l'aide, censée découler du processus amorcé à la Déclaration de Paris, risque de se traduire par plus de pressions environnementales découlant du développement ; par conséquent le besoin d'une réflexion stratégique sur l'environnement est renforcé ;
- Le caractère transversal de l'environnement interdit de s'en décharger sur d'autres partenaires, malgré l'orientation vers une spécialisation sectorielle ;
- La concentration sur des secteurs et pays prioritaires augmente la responsabilité envers ces secteurs dans les pays partenaires (y compris dans leurs aspects environnementaux), d'où l'utilité d'une stratégie adaptée à ces secteurs et pays ;
- L'appropriation est plus un objectif qu'un acquis ; dans ces conditions, le principe d'appropriation n'exclut pas de procurer au partenaire des conseils et suggestions fondés sur une réflexion stratégique claire.

Les besoins ou les objectifs auxquels une nouvelle stratégie doit répondre ont néanmoins changé :

- La concentration sectorielle et géographique appelle une plus grande adaptation aux pays partenaires et secteurs prioritaires ;
- Les nouvelles approches et modalités (y compris l'aide budgétaire) demandent des réponses propres, notamment pour se positionner en rapport avec les stratégies des partenaires et des autres bailleurs (cela particulièrement dans le domaine environnemental qui présente une dimension internationale, intersectorielle et multilatérale forte) ; plusieurs acteurs de terrain rencontrés (en RDC, au Vietnam, au Pérou et en Tanzanie) soulignent en effet le besoin de tenir compte des particularités du pays et de s'aligner sur ses stratégies ;
- De nouveaux mécanismes viennent partiellement remplir certains rôles initialement attendus d'une note stratégique³³ (par exemple la cohérence interne à la coopération belge se trouve alimentée par la concentration sectorielle en appui aux stratégies du partenaire et la planification à long terme est renforcée par les engagements de soutenir les mêmes secteurs à travers plusieurs PIC).

Par ailleurs, dans la mesure où la présente évaluation pointe des besoins et opportunités d'améliorer la prise en compte de l'environnement, des canaux seront nécessaires pour en transmettre les recommandations.

SQ 1.6. Dans quelle mesure la note existante a-t-elle vieilli ou est-elle restée pertinente ?

Ecrite dans la perspective d'une révision après quatre ans (et d'ailleurs désuète en matière d'OMD 7 dès le départ³⁴), la NSE de 2002 était prédisposée à ne plus être d'actualité en 2013. De fait, elle est clairement dépassée, non seulement dans ses descriptions du contexte et des enjeux d'environnement et développement, mais aussi dans ses objectifs et dans les stratégies visant à les atteindre. Bien que chacun de ses objectifs soit resté pertinent, la question de l'adaptation mérite d'être mise davantage en exergue en accord avec les préoccupations actuelles, exprimées notamment par la conférence sur le climat (2008) et le rapport de J.-P. van Ypersele (2008).

Parmi les faits nouveaux, figurent à titre d'exemples l'évolution du contexte géopolitique et de la situation environnementale, le *Millenium Ecosystem Assessment*, les nouvelles projections d'évolution des climats, les diverses conférences des parties

³³ On peut également s'interroger sur les rôles respectifs de notes liées aux secteurs et de notes liées à des thèmes transversaux.

³⁴ En matière d'indicateurs de l'OMD7 la NSE n'a repris que partiellement les conclusions du sommet de Johannesburg, quasi concomitant de sa préparation – voir question 5.

des conventions sur le climat et la biodiversité, les nouvelles approches de la coopération internationale suite à la Déclaration de Paris, à l'Agenda d'Action d'Accra et au Forum de Busan, l'évolution des réflexions en matière d'intégration environnementale dans la coopération au développement à l'échelle internationale, ainsi que la disponibilité de nouvelles ressources (les PEP et le manuel de la CE, les publications du CAD) ou encore les modifications de procédures et les évolutions du cadre institutionnel de la coopération belge (réforme de la DGD).

Plus spécifiquement en rapport avec le contexte de l'AB et de la déclaration de Paris, la NSE ne donne que des indications embryonnaires³⁵, qui reflètent l'immaturité des démarches connues à l'époque pour l'intégration environnementale à ces niveaux. En matière d'EIE, l'insertion dans le cycle des opérations proposée par la NSE pour la coopération bilatérale directe est originale (les EIE sont prévues en identification plutôt qu'en formulation) et d'ailleurs peu applicable (le projet n'étant pas encore détaillé), alors que la Déclaration de Paris préconise explicitement une harmonisation des approches entre bailleurs³⁶. On relève aussi que le temps passant, l'appui à l'intégration environnementale dans les politiques devrait se doubler ou se prolonger d'un appui à leur mise en œuvre (R1)

4.2. Question 2 : Dans quelle mesure les aspects définis comme prioritaires dans la note stratégique ont-ils concrètement bénéficié d'une priorité ?

Cette question vise à apprécier dans quelle mesure la coopération belge respecte concrètement les six aspects prioritaires indiqués par la note stratégique, à savoir la gestion durable de l'eau, la lutte contre la désertification et la dégradation des terres, la protection et gestion durable des forêts, la protection et gestion durable de la biodiversité, l'amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines ainsi que la lutte contre les effets du changement climatique.

La réponse à cette question peut se structurer en trois sous-questions :

- dans quelle mesure l'environnement a-t-il bénéficié d'une priorité au niveau des objectifs d'intervention ?
- dans quelle mesure les aspects prioritaires ont-ils bénéficié d'une priorité par rapport aux autres aspects de l'environnement ?
- quels sont, parmi les aspects prioritaires, ceux qui ont reçu concrètement la plus grande priorité ?

Résumé

Les six aspects prioritaires recouvrent la quasi-totalité des problématiques environnementales ; la notion de priorité a donc peu de sens.

En termes budgétaires, l'ensemble des six aspects (à savoir l'environnement dans sa globalité) ont pris une importance croissante. La cible de 5% d'interventions à but environnemental principal (« pertinence environnementale 2») a été atteinte dans la période 2002-2011, ce qui n'est pas le cas de la cible de 40% d'interventions à « pertinence environnementale 1 ou 2».

Concernant les aspects prioritaires de la NSE pris séparément, ceux liés à l'eau et aux

³⁵ La NSE ne guide pas explicitement l'intégration environnementale dans les aides budgétaires malgré la présence de recommandations utiles sur ce plan (SEA, intégration environnementale dans les stratégies nationales, dialogue politique, réflexion sur les indicateurs) et elle ne guide pas non plus le choix de la modalité en cas d'intervention dans le secteur de l'environnement.

³⁶ Document « OCDE. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et déclaration d'Accra » (page 8).

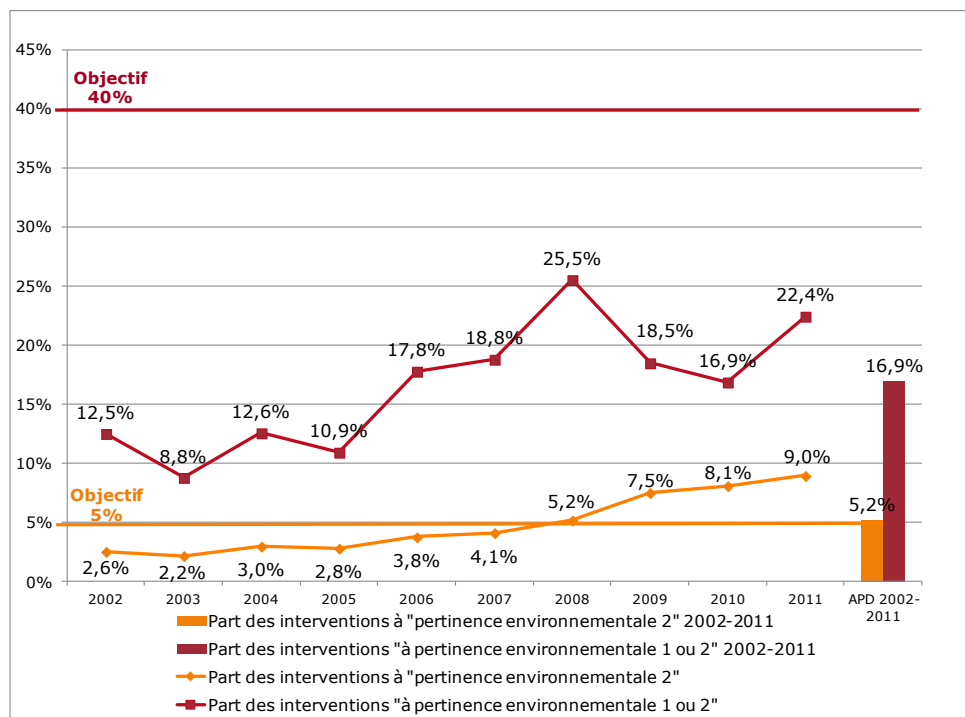
zones urbaines bénéficient du plus de financements, suivis dans un ordre décroissant par la *protection de la biodiversité*, la *lutte contre la désertification*, la *lutte contre les effets du changement climatique* et la *protection des forêts*. Les cinq pays de mission illustrent la diversité des situations nationales et les écarts importants par rapport aux moyennes générales. Les aspects liés aux changements climatiques émergent à partir de 2008.

L'attention portée aux six aspects de manière transversale est plus difficile à identifier. La biodiversité pourrait être un aspect relativement négligé par certains acteurs.

SQ 2.1. Dans quelle mesure l'environnement a-t-il bénéficié d'une priorité au niveau des objectifs d'intervention ?

La part budgétaire des interventions qui portent le score 2 pour le marqueur environnement (signifiant qu'elles intègrent l'environnement comme un objectif principal décisif) est passée de 2,6% en 2002 à 9% en 2011 dans l'APD totale, avec une moyenne de 5,2% sur l'ensemble de la période (cf. Figure 1). Selon le marqueur environnement, **la cible de 5%** correspondant au premier Objectif spécifique³⁷ de la NSE a donc été atteinte : d'après les scores donnés par la base de données ODA.be elle l'a été en 2008 et elle l'est en moyenne sur l'ensemble de la période ; d'après les scores corrigés en fonction des études de cas, elle l'est en tout cas en fin de période³⁸. Les dépenses affectées aux interventions à marqueur 2 ont par ailleurs augmenté plus rapidement que l'ensemble des dépenses de l'aide publique belge au développement.

Figure 1 : Evolution de la part des interventions à marqueur environnement 1 ou 2 dans l'APD totale belge (en%)



Source : ADE sur base de ODA.be

³⁷ « Intégration du respect de l'environnement à tous les niveaux de la coopération belge » et visant à ce qu'« au moins 5% des interventions soutenues par la coopération aient comme objectif spécifique le respect de l'environnement ».

³⁸ La correction évoquée consiste à modifier les scores du marqueur environnement en proportion du rapport entre la fréquence de la valeur 2 octroyée par les consultants dans l'échantillon d'études de cas et celle inscrite dans ODA.be, à savoir 19/26. En effet, sur 26 interventions examinées portant le marqueur 2, celui-ci a été jugé inapproprié dans 19 cas seulement, tandis qu'à l'inverse aucune intervention ne portant pas le marqueur 2 a été considérée comme le méritant.

Par contre, les interventions marquées 1 ou 2 (dites à « pertinence environnementale ») **n'ont pas atteint leur cible de 40%** dans la période 2002-2011 malgré une croissance dans cette même période. Le poids budgétaire des interventions à marqueur environnement 1 ou 2 (« à pertinence environnementale ») est passé de 13% en 2002 à 22% en 2011, avec une moyenne de 17% sur l'ensemble de la période et un pic de 26% en 2008 (cf. Figure 1).

SQ 2.2. Dans quelle mesure les aspects prioritaires ont-ils bénéficié d'une priorité par rapport aux autres aspects de l'environnement ?

Les aspects prioritaires sont décrits dans la NSE de telle sorte qu'ils recouvrent la quasi-totalité³⁹ des problématiques environnementales et que pratiquement tous les efforts environnementaux de la coopération belge leur sont consacrés. En d'autres termes, la NSE ne définit pas de priorité(s). **Considérés globalement les six aspects n'ont donc pas pu bénéficier de priorité par rapport à d'autres aspects éventuels.**

SQ 2.3. Quels sont, parmi les aspects prioritaires, ceux qui ont reçu la plus grande priorité ?

Les aspects dits « prioritaires » se classent comme suit par ordre décroissant des moyens qui leur sont attribués pour la période 2002-2011 : (1) la gestion durable de l'eau, (2) l'amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines, (3) la protection de la biodiversité, (4) la lutte contre la désertification, (5) la lutte contre les effets du changement climatique et (6) la gestion durable des forêts⁴⁰ (cf. Tableau ci-dessous et Figure 2).

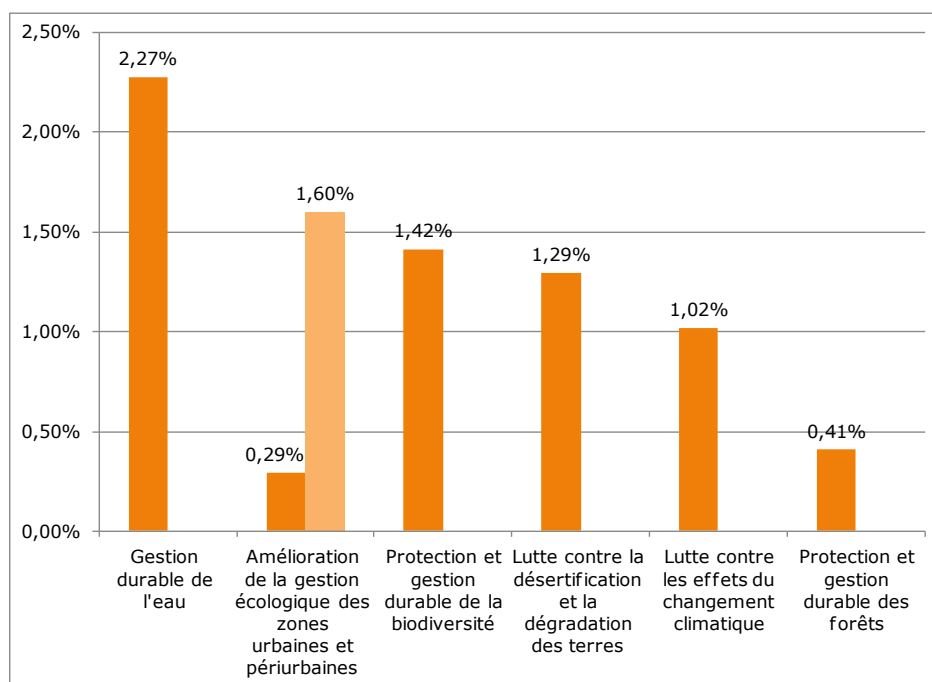
	Eau	Zones urbaines⁴¹	Biodiversité	Désertification	Changement climatique	Forêts
En M€	M€ 367,2	M€ 47,4 - 258,1	M€ 228,5	M€ 208,7	M€ 164,2	M€ 66,3
En % des aspects prioritaires	27,4%	3,5% - 19,2%	17,0%	15,6%	12,3%	4,9%

³⁹ Ainsi, le milieu marin par exemple est explicitement cité dans la rubrique biodiversité. Seule la pollution de l'air à la campagne n'entre pas dans ces catégories. Une recherche par mot-clé dans l'ensemble de l'extraction de la base de données ODA.be permet de constater qu'aucune intervention de la coopération belge n'intègre cet aspect dans ses objectifs (et/ou son titre), au moins explicitement.

⁴⁰ Ce constat s'appuie sur la part des dépenses affectées aux interventions des catégories 1 à 4 (marqueur environnement 1 et 2) classées par « aspect » selon les marqueurs Rio et les secteurs ou sous-secteurs. Le *modus operandi* de cette approche figure en annexe 5.2.1 (cf. tableau Critères d'identification des aspects prioritaires dans la base de données). Notons qu'une même intervention peut être prise en compte plus d'une fois.

⁴¹ L'aspect prioritaire « amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines » est approché par la fourchette entre d'une part les interventions du secteur « eau et assainissement » explicitement urbaines (identifiées par mots clés « ville, urbain, city, town, urban, stad... ») et celles du même secteur qui ne font pas de référence explicite au milieu rural.

Figure 2 : Ressources accordées aux aspects prioritaires de la note stratégique environnement (en% de l'APD totale belge pour la période 2002-2011 et par ordre décroissant)⁴²



Source : ADE sur base de ODA.be

L'importance de l'aspect « **gestion durable de l'eau** » est estimée d'après les dépenses liées au secteur de l'eau et l'assainissement, exception faite des déchets solides. Ces dépenses représentent près de 2,3% de l'APD belge totale et 27% des dépenses affectées à l'ensemble des six aspects prioritaires. Elles ont triplé au cours de la période d'évaluation, passant de 1% en 2002 à plus de 3% de l'APD totale en 2011 (cf. Annexe 5.2). Elles prédominent ainsi sur les dépenses liées aux autres aspects, en lien avec le choix des infrastructures de base comme secteur prioritaire de la coopération belge (ainsi qu'avec l'OMD 7 et sa cible d'accès à l'eau potable). Toutefois, le qualificatif « durable » ne s'applique pas nécessairement à toutes ces interventions et lorsqu'il s'applique il ne s'agit pas toujours d'une durabilité environnementale.

La gestion écologique des zones urbaines et périurbaines⁴³ représente de 0,3% à 1,6% de l'APD totale et de 3,5% à 19% des dépenses affectées aux six priorités (le bas de la fourchette représentant les interventions explicitement urbaines et le haut de la fourchette celles qui ne sont pas explicitement rurales). Ces dépenses ont fortement augmenté (doublé ou triplé selon le type d'intervention). Comme les précédentes, elles rentrent largement dans le secteur prioritaire des infrastructures et n'ont pas nécessairement toutes un caractère écologique ou « écologiquement durable » très marqué.

Estimée d'après le marqueur Rio « biodiversité »⁴⁴, la contribution à la **protection et gestion durable de la biodiversité** représente une part modérée, de 1,4% de l'APD belge et de 17,1% des moyens affectés à l'ensemble des six aspects prioritaires. Elle a plus que doublé entre 2002 et 2011 en passant de 0,9% à 1,9% de l'APD. Les

⁴² Voir explications dans le texte.

⁴³ Cette catégorie présente un recouvrement important avec celle de la gestion de l'eau, voir le tableau explicatif en Annexe 5.2.1.1)

⁴⁴ Les marqueurs Rio peuvent être attribués avec une certaine marge d'interprétation. Par exemple, certains partenaires sont tentés de donner un marqueur biodiversité 1 ou 2 à des interventions agricoles qui promeuvent le choix de variétés particulières, alors que cette forme d'utilisation de la biodiversité ne contribue pas forcément à sa durabilité.

interventions où la biodiversité est considérée comme un objectif principal décisif ont augmenté le plus entre 2008 et 2010 en lien avec les dépenses affectées à des fonds internationaux environnementaux (FEM et PNUE).

La **lutte contre la désertification**, également détectée par le marqueur Rio correspondant, a également bénéficié d'une attention plutôt modérée (1,3% de l'APD totale et 15,6% des dépenses consacrées aux aspects prioritaires). Le volume des interventions où la lutte contre la désertification est présentée comme l'objectif principal a augmenté modérément au cours de la période (de 0,9% à presque 1,4%), principalement à travers des apports aux organismes environnementaux internationaux (FEM et PNUE). Ces chiffres reflètent la position de second plan qu'occupe la Convention sur la Lutte contre la Désertification par rapport aux autres conventions de Rio mais également l'intérêt relatif de la Belgique pour cet enjeu.

La **lutte contre les effets des changements climatiques** (atténuation et adaptation) représente, selon le marqueur Rio, un peu plus de 1% de l'APD belge et près de 12,3% des interventions concernées par les aspects prioritaires. Les interventions intégrant les deux dimensions à la fois restent très minoritaires. Ce sont les interventions qui visent l'atténuation qui prédominent largement (1% de l'APD et 11% des moyens affectés aux aspects prioritaires). Le climat est l'aspect « prioritaire » dont la progression du budget a été la plus importante, partant de moins de 0,1% en 2002 et atteignant presque 3 % à la fin de la période étudiée, suite à une émergence rapide de ce thème à partir de 2008.

En termes budgétaires, l'attention directe accordée à **la protection et à la gestion durable des forêts** (détectée par le secteur « sylviculture ») est la plus faible. Même considérée au sens large⁴⁵, elle représente seulement 0,4% de l'APD totale et près de 5% de l'ensemble des moyens accordés aux six aspects prioritaires. La Coopération belge a été très active dans le reboisement durant les années 1970-80 mais la période récente témoigne d'une limitation des dépenses pour cet aspect.

Les cinq pays couverts par les missions illustrent la variabilité dans la répartition des moyens consacrés aux aspects prioritaires (elles sont présentées dans le tableau ci-dessous). Alors que le Vietnam est illustratif des tendances générales, l'accent est plutôt mis sur la biodiversité en Tanzanie et en RDC, sur la désertification au Burkina Faso, ainsi que sur le changement climatique et la biodiversité au Pérou (le pays le plus atypique comparé à la moyenne de la coopération belge).

Toutefois l'importance relative des dépenses n'est pas nécessairement un indicateur fidèle des priorités environnementales. Elle reflète aussi les différences de coûts (les deux aspects les plus financés étant consommateurs d'infrastructures) et l'importance donnée aux bénéfiques socio-économiques des interventions liées à l'eau et aux villes. Il faut également remarquer qu'une même intervention peut être comptabilisée dans plus d'un aspect prioritaire.

⁴⁵ Avec la sylviculture mentionnée comme secteur principal ou comme secteur secondaire

Figure 3 : Importance des aspects prioritaires dans les pays étudiés

Aspect prioritaires	Gestion durable de l'eau	Amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines	Protection et gestion durable de la biodiversité	Lutte contre la désertification et la dégradation des terres	Lutte contre les effets du changement climatique	Protection et gestion durable des forêts
Coopération belge	1	2	3	4	5	6
Part de l'APD totale	2,27%	0,29%1,60%	1,42%	1,29%	1,02%	0,41%
Vietnam	1	2	3	4	5	X
Part de l'APD pays	15,31%	8,84%14,57%	0,24%	2,28%	0,76%	
Part de l'APD totale	0,149%	0,088%0,142%	0,002%	0,022%	0,007%	
Tanzanie	2	3	1	4	5	X
Part de l'APD pays	0,77%	0,71%0,77%	3,70%	0,002%	0,002%	
Part de l'APD totale	0,008%	0,0075%0,0082%	0,039%	0,00002%	0,00002%	
RDC	1	5	2	3	4	6
Part de l'APD pays	1,53%	0,10%	0,74%	0,80%	0,67%	0,28%
Part de l'APD totale	0,217%	0,015%	0,105%	0,011%	0,105%	0,040%
Pérou	5	4	2	X	1	3
Part de l'APD pays	0,09%	0,12%	2,14%		6,53%	1,72%
Part de l'APD totale	0,001%	0,001%	0,017%		0,053%	0,014%
Burkina Faso	3	2	4	1	5	6
Part de l'APD pays	2,98%	0,11%3,09%	1,26%	3,74%	1,19%	0,18%
Part de l'APD totale	0,023%	0,001%0,023%	0,010%	0,028%	0,009%	0,001%

Le degré d'attention porté aux externalités environnementales des interventions sur les six aspects est beaucoup plus difficile à apprécier. Les études de cas donnent diverses illustrations (récapitulées à l'annexe 5.2.2) sur la manière donc les six aspects sont intégrés transversalement. Dans le cas d'EIE ou de démarches analogues, l'ensemble des compartiments de l'environnement est généralement passé en revue, sans hiérarchie. Cependant l'intégration transversale de l'environnement n'est pas toujours aussi systématique, certains aspects pouvant alors prendre le dessus parce qu'ils sont plus apparents ou qu'ils répondent à la sensibilité des partenaires.

De ce point de vue, il a été constaté suite à une enquête menée en 2010 auprès des ONG⁴⁶ que ces dernières **tendent à délaisser la biodiversité** ou du moins les composantes naturelles de la biodiversité. L'attitude culturelle des partenaires locaux envers la nature sauvage peut également limiter la prise en compte de cet aspect, comme ce fut constaté lors de la mission de terrain au Vietnam. En revanche, la biodiversité a fait

l'objet d'attention spécifique au niveau de la DGD, à travers une convention avec l'IRSNB qui a notamment dispensé des formations en 2010 dans le cadre du plan fédéral pour intégrer la biodiversité dans quatre secteurs (y compris la coopération au développement).

Au niveau politique, **le climat a fait l'objet d'une attention accrue à partir de 2008**, suite au rapport alarmant publié par le GIEC en 2007. Le ministre belge en charge de la coopération a alors commandité un rapport sur la prise en compte du climat dans la coopération et une conférence fut organisée. A partir de ce moment, les notes de politique générale des ministres mettent davantage l'accent sur le climat et des actions sont prises à la DGD. Parmi celles-ci vient le subventionnement de la

⁴⁶ Kempenaer, S. mémoire ULB.

plateforme KLIMOS, qui malgré son nom ne se limite toutefois pas à la seule question climatique.

4.3. Question 3 : Dans quelle mesure et avec quels résultats le respect de l'environnement a-t-il été intégré à tous les niveaux de la coopération belge ?

La question se rapporte à l'objectif 1 de la NSE (intégration environnementale à tous niveaux, avec comme résultats attendus⁴⁷ l'augmentation des incidences⁴⁸ positives sur l'environnement et la minimisation des incidences environnementales négatives au niveau des interventions). Elle s'articule en deux composantes, qui font chacune l'objet d'une sous-question : le degré d'intégration du respect de l'environnement à tous les niveaux et les résultats au niveau des interventions. Selon la logique d'intervention de la NSE, c'est en effet au niveau des interventions que sont attendus les résultats de l'intégration environnementale à tous les niveaux.

Les termes de référence (TdR) n'expriment pas de sous-questions à proprement parler mais, en matière de résultats, ils demandent de distinguer les interventions (i) « visant un impact positif sur l'environnement » (à savoir des incidences positives), celles (ii) « ne visant pas particulièrement d'impact sur l'environnement » et, quant à leurs incidences négatives, celles (iii) « qui concernent les secteurs potentiellement nuisibles à l'environnement ». Ces aspects sont donc distingués dans la deuxième sous-question, où conformément aux intentions de la NSE ils sont envisagés sous l'angle des incidences environnementales biophysiques (par opposition aux « conditions » traitées à la question 4). Un quatrième aspect (iv) complète et récapitule la deuxième sous-question par un examen global des conséquences (non uniquement environnementales) de l'IRE.

Une troisième sous-question est ajoutée pour traiter de la prise en compte de l'adaptation, un thème environnemental sur lequel insiste le premier objet secondaire de l'évaluation (le rapport de 2008 sur les changements climatiques). Ce thème, pertinent, est en effet distinct et complémentaire du « respect de l'environnement ».

Enfin, afin de fournir les bases de recommandations, une dernière sous-question porte sur les facteurs et conditions de réussite de l'intégration environnementale.

⁴⁷ Contrairement aux normes habituelles, la NSE pose les résultats comme des conséquences et non comme des causes contributives de l'objectif ; par ailleurs elle pose deux objectifs parallèles, dont l'un (l'objectif 1 en traité en question 3) contribue à l'autre (l'objectif 2 traité en question 4). La logique d'intervention de la NSE est disponible en annexe 4.

⁴⁸ Le terme d'impact (sur l'environnement) est ici traduit par le terme d'incidences.

Résumé

Le respect de l'environnement est maintenant intégré à tous les niveaux définis par la NSE (politique, dialogue politique, interventions), mais il est intégré de façon hétérogène au niveau des interventions et n'est pas systématiquement intégré de manière transversale.

Le résultat attendu de la NSE consistant à ce que 5% des dépenses portent sur des interventions à but environnemental principal (« pertinence 2 ») est atteint et l'effet positif sur l'environnement est vraisemblablement augmenté en conséquence. Bien que la cible fixée pour les interventions de « pertinence » 1 ou 2 ne soit en revanche pas atteinte, les interventions à objectif environnemental secondaire (« pertinence 1 ») et donc probablement leurs incidences environnementales ont également progressé, mais plus légèrement et irrégulièrement. En général ces interventions produisent des effets positifs à la fois sur le plan environnemental et socio-économique, ces derniers effets contribuant à la pérennité des premiers (en particulier dans le domaine de l'agro-écologie). Dans le cas des interventions sans objectif environnemental (qui constituent une forte majorité de l'APD), il est fréquent que les efforts d'intégration environnementale corrigent les pressions les plus directes sur l'environnement (essentiellement dans les secteurs potentiellement dommageables) mais non les effets indirects liés à l'impact de développement.

Les interventions des secteurs prioritaires potentiellement dommageables sont nombreuses à intégrer le respect de l'environnement (avec ou sans objectif environnemental, par le choix de modes de production favorables ou un contrôle explicite des externalités). Les incidences en sont améliorées mais le contrôle des externalités environnementales n'est pas toujours optimal.

Au total l'intégration du respect de l'environnement produit des effets positifs sur l'environnement et sur le développement, bien que certains objectifs environnementaux soient susceptibles d'entrer en compétition envers les objectifs socio-économiques. L'intégration environnementale ne parvient toutefois pas à corriger fondamentalement les trajectoires de développement vers plus de durabilité.

En marge du respect de l'environnement, la NSE et surtout le rapport van Ypersele (2008) appellent aussi à la prise en compte de l'adaptation. Des formes effectives mais le plus souvent implicites d'adaptation des interventions et des bénéficiaires se constatent, tant envers les aléas climatiques qu'envers d'autres facteurs environnementaux, mais souvent avec une faible anticipation des changements futurs.

Une analyse des facteurs qui conditionnent l'intégration environnementale et son succès est également déduite de l'évaluation, comme base pour des recommandations.

SQ 3.1. Dans quelle mesure le respect de l'environnement a-t-il été intégré à tous les niveaux ?

Le respect de l'environnement est intégré à tous les niveaux tels qu'ils sont définis par la NSE (depuis le niveau politique jusqu'à celui des interventions), quoique pas toujours de la manière indiquée par la NSE : les écarts envers les orientations de la NSE sont tantôt justifiés⁴⁹, tantôt non⁵⁰. Au niveau des interventions, on observe une large diversité dans le degré et dans la manière dont le respect de l'environnement est pris en compte. L'Annexe 5.3 donne une analyse détaillée de l'intégration du respect de l'environnement (IRE) à chaque niveau.

Bien qu'il soit difficile de retracer l'historique de l'IRE tout au long de la décennie analysée, il apparaît que l'attention portée à l'environnement était déjà réelle en début de période (2002), qu'elle s'est ensuite atténuée au niveau politique pour **se renforcer à partir de 2008 à la faveur de la question climatique**. En fin de période viennent notamment un maximum de dépenses environnementales, une intégration renforcée dans les PIC (à partir de 2010, avec des effets positifs sur les interventions) et les services de la plateforme KLIMOS (outil disponible en 2010).

L'intégration à tous les niveaux définis par la NSE consiste en partie à incorporer des interventions à objectif environnemental et, abstraction faite d'éventuelles formes d'intégration cosmétique, elle **ne se traduit pas par une prise en compte transversale de l'environnement dans l'ensemble des secteurs et des interventions**. Seule une infime minorité d'interventions pratique une gestion environnementale de leur logistique, ce qui est toujours faisable même dans les secteurs dont les principaux liens avec l'environnement sont difficiles à identifier et à gérer. La pratique est donc plus en ligne avec la NSE (qui recommande une croissance des interventions à but environnemental) qu'avec la loi de 1999, qui pose la dimension « transsectorielle » du respect de l'environnement.

L'intégration à tous les niveaux n'implique pas non plus l'intégration dans toutes les modalités (qui pourtant se justifierait): l'AB semble y échapper largement (bien que l'intégration environnementale puisse s'y faire par l'analyse des liens entre l'environnement et le programme ou la politique nationale appuyée, le choix d'indicateurs et de déclencheurs appropriés).

L'intégration à tous niveaux n'entraîne pas non plus l'intégration à toutes les étapes. La NSE insiste sur l'intégration en début de cycle, ce qui se justifie entre autres pour assurer la pertinence environnementale⁵¹ des choix stratégiques, pour définir quelles sont les (éventuelles) mesures d'intégration environnementale qu'il vaut la peine d'intégrer dans la phase de mise en œuvre et le cas échéant pour pouvoir planifier les ressources (humaines et budgétaires) et les délais en conséquence. Cependant il va de soi que l'intégration dans les phases préparatoires est inutile si ses conclusions ne sont pas mises en œuvre et par ailleurs les études de cas suggèrent qu'il n'est pas forcément trop tard pour commencer l'intégration environnementale en phase de mise en œuvre à défaut d'une intégration plus précoce. De fait, dans certains cas la

⁴⁹ La recommandation (non suivie) de la NSE de préparer les EIE en identification était irréaliste (une EIE proprement dite se base sur une description précise de l'intervention) ; celle (également non suivie) de préparer des CEP n'a guère de raison d'être dans la mesure où la CE en prépare de son côté et qu'il suffirait d'adapter les sections propres à la coopération européenne ; la coopération belge s'est également écartée de la NSE en contribuant aux « conditions » (visées par son OS2) autrement que par ses quatre résultats attendus.

⁵⁰ Par exemple la préparation d'EES (appelées EIES dans la NSE).

⁵¹ Pertinence d'un point de vue environnemental : il ne s'agit pas de la notion de « pertinence environnementale » de la NSE.

préoccupation environnementale a été incorporée en cours de route avec des succès certes parfois modestes mais justifiant l'effort⁵².

Logiquement les formes d'intégration les plus approfondies sont naturellement les plus rares : incorporation des aspects environnementaux dans l'analyse initiale des problèmes et le choix des stratégies d'intervention, incorporation des externalités environnementales dans la logique d'intervention du cadre logique et dans les indicateurs, analyse des enjeux environnementaux aboutissant à des réponses concrètes plutôt qu'à justifier le projet dans l'état où il est. Néanmoins il existe de nombreuses interventions qui intègrent l'environnement de manière approfondie. La motivation des partenaires locaux et belges, institutionnels ou individuels, semble jouer un rôle clé à cet égard, en plus des sollicitations de la DGD.

SQ 3.2. Quels sont les résultats de l'intégration du respect de l'environnement ?

L'intégration du respect de l'environnement (IRE) modifie les incidences environnementales de la coopération, d'une part en augmentant l'importance des interventions (et composantes d'interventions) visant des effets positifs, d'autre part à travers une meilleure correction des externalités environnementales de toutes les interventions (et composantes d'intervention). Cependant, les incidences environnementales des interventions de coopération au développement ne sont généralement pas mesurées ni aisément mesurables. Il en va donc a fortiori de même des conséquences des mesures d'intégration environnementale censées les modifier. Par conséquent on ne dispose pas d'estimation quantifiée des résultats obtenus par les efforts de prise en compte de l'environnement.

L'intégration environnementale influence par ailleurs la contribution de la coopération belge aux « conditions » étudiées à la question 4 avec normalement des effets plus indirects sur l'environnement.

SQ3.2.a. Les résultats en termes d'incidences environnementales positives visées comme objectif d'interventions.

a) Interventions à objectif environnemental principal

Comme montré à propos de la question 2, les progrès de l'intégration environnementale aux niveaux supérieurs de celui des interventions ont donné lieu à l'atteinte du résultat attendu de la NSE consistant à ce que 5% des dépenses portent sur des interventions de « pertinence 2 » (catégories 1 à 3⁵³).

Faute d'argument contraire, il est à supposer que cette croissance des interventions à but environnemental principal s'est accompagnée d'une **augmentation** proportionnelle **de leur effet positif sur l'environnement** (même si celui-ci découle en grande partie d'un renforcement des « conditions nécessaires » visé à la question suivante). Dans la catégorie 2, le rythme d'augmentation des incidences positives est peut-être même supérieur à celui des dépenses, dans la mesure où les dépenses à travers le FEM (les principales de cette catégorie 2) gagnent en efficience, grâce à

⁵² Exemples : PE-AYA, VN-HAN (qui insère dans ses résultats attendus l'atténuation de ses propres pollutions) et RDC-SAN (qui passe du marqueur 0 au marqueur 1).

⁵³ Six catégories sont définies dans l'inventaire critique : catégorie 1 pour les interventions du secteur « protection de l'environnement » hors catégorie 2 ; catégorie 2 pour les interventions du secteur « protection de l'environnement » réalisées à travers des organismes spécialisés essentiellement multilatéraux ; catégorie 3 pour les autres interventions à marqueur CAD environnement 2 ; catégorie 4 pour les interventions à marqueur CAD environnement 1 ; catégorie 5 pour les interventions à marqueur CAD environnement N (indéterminé) ; catégorie 6 pour les interventions à marqueur CAD environnement 0.

l'attention portée à l'amélioration continue du dispositif FEM à travers le suivi et l'évaluation⁵⁴.

Dans les interventions de catégorie 3 qui correspondent aux secteurs de concentration, l'effet sur l'environnement peut également bénéficier du gain d'efficacité induit par la concentration, cependant les études de cas (Annexe 5.3.2) montrent que cet effet peut être limité par des **contraintes d'inachèvement (durée insuffisante) ou de pérennité**, et que les externalités ne sont pas toujours optimisées.

L'évaluation ne dispose pas d'éléments lui permettant d'apprécier dans quelle mesure l'efficacité de ces interventions à but environnemental serait différente de celle des autres interventions de la coopération belge, bien que l'on puisse pointer quelques handicaps relatifs en défaveur de l'environnement⁵⁵ : une adhésion aux objectifs parfois faible (les bénéfices pouvant être plus partagés ou différés), le besoin fréquent d'aller à l'encontre de pratiques existantes et de leur logique (l'environnement se dégradant essentiellement à travers des activités humaines), la dimension transsectorielle de l'environnement (demandant de dépasser les clivages entre secteurs et institutions), les difficultés d'appréhension ou de compréhension des processus environnementaux ou encore les clivages culturels quant aux représentations de (ce que nous appelons) la nature.

Bien que l'accroissement de ces interventions soit favorable à l'environnement, on relève qu'elle répond à un objectif de la NSE dont la pertinence peut être contestée, comme expliqué à l'annexe 5.3.4.

b) Interventions à objectif environnemental important mais secondaire

Les dépenses de « pertinence 1 » (catégorie 4) ont globalement augmenté également mais par contraste avec la « pertinence 2 » elles n'ont pas atteint le niveau espéré par la NSE. Leur évolution a été irrégulière, sans croissance forte et continue : d'après la base de données ODA.be elles sont passées par un pic en 2008 et sont retombées en 2010 sous le niveau de 2002, seul un sursaut ultime leur permettant d'être en fin de période (2011) de 13% plus élevée qu'au début (2011). Elles sont de 11,7% en moyenne sur la période et 13,5% en 2011 selon la base de données ODA.be. Corrigées d'après les constats des missions (16 scores 1 par les consultants pour 22 donnés par ODA.be), elles n'atteindraient que 8,5% en moyenne sur la période et 9,8% en 2011. Or, compte tenu des 5% d'interventions de « pertinence » 2 (catégories 1 à 3), elles devaient s'élever à 35% pour que 40% du budget soit alloué à des interventions de « pertinence » 1 ou 2, comme fixé par la NSE.

Dans un grand nombre de ces interventions, la dimension environnementale est inhérente à l'atteinte d'un objectif principal socio-économique. C'est en particulier le cas dans le domaine de l'agro-écologie, où les études de cas⁵⁶ montrent la coexistence d'effets positifs sur les plans environnemental et socio-économique. Même si la hiérarchie d'objectifs est en faveur de l'économie, celle-ci assure une **viabilité à la production d'incidences positives sur l'environnement** (par substitution aux formes d'agriculture plus dommageables). Ces interventions ont également pour la plupart des effets positifs de résilience envers la variabilité climatique. Cependant, le succès de l'agro-écologie est tributaire de facteurs externes,

⁵⁴ On remarquera que le système d'évaluation du FEM a bénéficié d'une évaluation positive par les pairs.

⁵⁵ On peut ajouter certaines difficultés plus opérationnelles comme celles de trouver des indicateurs « SMART ».

⁵⁶ Les études de cas portant sur des interventions de catégorie 4 (marqueur environnement 1) visant un impact biophysique sont au nombre de 13, dont 5 interventions composites, poursuivant en parallèle des résultats environnementaux et des résultats socio-économiques, et 8 interventions où les résultats environnementaux sont visés en soutien à un objectif socio-économique. Parmi ces dernières 8 sont en lien avec l'agro-écologie.

tels que la saturation de l'espace cultivable (incitant à l'intensification), le coût des intrants (incitant à les économiser), la demande du marché pour des produits de qualité et le système foncier (qui peut dissuader les efforts de conservation du sol, ou interdire des actes symboliques d'appropriation comme la plantation d'arbres). La dimension environnementale est également inhérente à l'atteinte d'un objectif principal socio-économique dans certaines interventions en lien avec la gestion des déchets ou l'énergie mais les études de cas suggèrent dans ces domaines de plus grandes difficultés à assurer la viabilité financière⁵⁷.

Dans les autres cas de figure, l'environnement fait l'objet d'une composante propre. Celle-ci peut alors fonctionner comme une intervention à part entière de « pertinence » 2 (voir supra) mais avec d'un côté un plus grand potentiel d'entrer en synergie avec des actions socio-économiques et de l'autre un plus grand **risque d'être négligée** si ce volet environnemental n'est pas nécessaire à l'atteinte de l'objectif spécifique⁵⁸.

SQ3.2.b. Les résultats en termes d'incidences environnementales des interventions ne visant pas particulièrement de tels effets.

Comme montré par l'inventaire critique et l'analyse de la fréquence du marqueur environnement, les interventions ne visant pas particulièrement à produire des incidences positives sur l'environnement (de catégorie 5 ou 6 et marqueur 0 ou N) représentent une très forte majorité (87%) des dépenses de la coopération belge au développement. Les résultats envisagés à ce niveau portent donc sur la partie principale de l'aide au développement belge.

Les incidences environnementales de ces interventions peuvent être analysées comme suit :

- Incidences liées aux moyens utilisés, dont l'utilisation entraîne des pressions sur l'environnement (consommation de ressources, émission de déchets) : au-delà des pratiques de base (telles que l'emploi de poubelles), certaines interventions (en particulier à la CTB, par exemple dans le cas de RDC-AMP, dans la lignée de la certification EMAS du siège à Bruxelles) veillent à atténuer les pressions environnementales liées à la logistique des interventions ; l'effet en termes d'apprentissages de comportements est peut-être plus appréciable que l'effet biophysique ; dans l'ensemble peu d'efforts sont faits en ce sens, et il est vraisemblable que la coopération belge, comme la plupart des autres, soit plutôt vectrice de comportements ou d'aspirations à des comportements peu souhaitables du point de vue de la durabilité environnementale⁵⁹ ;
- Incidences découlant des résultats propres des activités menées (tant les résultats involontaires que ceux visés en tant que « résultats attendus » ou objectifs spécifiques) ; les implications environnementales de ces résultats peuvent être directement biophysiques ou associés aux « conditions » visées dans la question 4 ; dans le cas des secteurs en lien étroit avec l'environnement, des efforts de correction des incidences ont généralement été menés, avec un certain succès (comme montré au point suivant). En revanche, dans le cas d'interventions ou de secteurs sans lien direct avec l'environnement, l'IRE n'a guère eu d'effet, ne serait-ce que parce qu'elle y est souvent peu poussée (le personnel se sentant peu concerné ou peu capable de la mener) et ne présente qu'un rapport coût-efficacité bas ;
- Incidences issues de l'impact de développement : ce dernier implique généralement une modification des modes de production et de consommation,

⁵⁷ Situation illustrée par les études de cas BF-REC et VN-BIO.

⁵⁸ Cas de figure illustré par les interventions BF-PLU, RDC-AQU, RDC-SAN.

⁵⁹ Par exemple les déplacements (pas toujours nécessaires) en véhicules 4x4 climatisés (auxquels la présente évaluation n'a pas échappé et qui répondent parfois aux attentes des partenaires).

avec d'une part augmentation de la pression générale sur les ressources et les émissions de déchets (y compris gaz à effets de serre) et d'autre part de meilleures capacités de contrôle des dégradations locales. Selon le modèle de la « courbe environnementale de Kuznets » et les critiques qui lui sont adressées⁶⁰, la coopération belge aurait pour conséquence théorique, dans la mesure où elle réussit son impact de développement, d'augmenter les pressions sur l'environnement⁶¹ même si dans les pays émergents elle tend à substituer des pressions locales par des pressions globales. Cet effet pourrait augmenter du fait que l'impact de développement de la coopération belge peut être considéré comme croissant au cours de la période d'évaluation, étant donné l'augmentation de l'APD et les réformes vers plus d'efficacité de l'aide. L'intégration environnementale est toutefois restée sans effet significatif sur les incidences environnementales liées à l'impact de développement : elle n'a guère affecté l'effort de développement, ni son efficacité, ni les trajectoires de développement (le thème de l'économie verte n'apparaissant encore que timidement pendant la période d'évaluation).

L'IRE semble donc avoir essentiellement amélioré certaines des incidences les plus directes et identifiables, dans une partie des secteurs concernés. Elle **n'infléchit pratiquement pas les pressions environnementales liées au développement induit par la coopération belge**. Ce constat n'empêche pas l'existence de niches d'opportunités correctement exploitées (illustrées par l'exemple de VN-VVOB).

SQ3.2.c. Les résultats en termes de réduction ou de prévention des incidences négatives des interventions dans les secteurs potentiellement nuisibles à l'environnement.

Comme tout secteur consomme de l'énergie et d'autres ressources il exerce en principe des pressions défavorables sur l'environnement. Toutefois il est choisi ici de concentrer l'analyse sur les secteurs prioritaires de la coopération belge dont les pressions sont les plus fortes, y compris ceux qui seraient en même temps potentiellement utiles à l'environnement.

Les secteurs prioritaires concernés sont essentiellement « l'agriculture et la sécurité alimentaire » et « les infrastructures de base ». Au sens des secteurs CAD, ce sont essentiellement, en dehors de la catégorie hybride « multisecteurs » (6% de l'APD belge dans la période 2002-2011), d'une part l'agriculture et l'élevage (5,5%) en lien direct avec le secteur prioritaire « l'agriculture et la sécurité alimentaire » et d'autre part l'eau et l'assainissement (3%), l'énergie (1%), les transports-entreposage (3%) en lien avec le secteur prioritaire « infrastructures de base ». Contrairement à l'agriculture et l'élevage (qui ont suivi le mouvement général), les dépenses dans ces derniers secteurs très liés aux infrastructures ont augmenté plus vite que l'APD totale, en particulier le transport-entreposage (avec une augmentation de 550% entre 2002 et 2011 et un pic en 2009) et l'énergie (450%).

Comme les interventions des secteurs considérés peuvent être utiles à l'environnement, elles peuvent aussi viser des objectifs environnementaux. **L'un des effets de l'IRE dans la coopération est en fait de favoriser - au sein de ces secteurs - les interventions à objectif environnemental**, notamment à travers la croissance du secteur eau-assainissement (dont 90% des interventions ont un objectif

⁶⁰ Selon la courbe environnementale dite de Kuznets (qui n'en est pas l'auteur), les pressions sur l'environnement seraient maximales à un niveau de développement intermédiaires ; les critiques à ce modèle objectent que ceci est vrai essentiellement pour les pollutions à effets localisés mais non pour les pressions à distance (Meunié, A. 2004 "Controverses autour de la courbe environnementale de Kuznets", Document de travail du CED, Université de Bordeaux)

⁶¹ Bien que le pays ne soit plus partenaire, les observations de la mission au Burkina Faso confirment ce constat : l'augmentation des revenus en milieu rural augmente la production de déchets nocifs et particulièrement difficiles à récupérer et traiter en raison de leur dispersion (plastiques, piles).

environnemental exprimé par le marqueur environnement CAD 1 ou 2) ou à travers l'incorporation d'objectifs environnementaux dans des secteurs productifs comme l'agriculture et l'énergie (où 77% et 85% des interventions incorporent un objectif environnemental exprimé par le marqueur)⁶². Dans le cas du secteur eau-assainissement, il n'y a pas d'atténuation des incidences négatives⁶³. Dans le cas de l'agriculture et de l'élevage, l'atténuation des incidences négatives est obtenue par la substitution de modes de production dommageables par des modes de production moins dommageables (agro-écologie, énergies douces). Bien que les statistiques sur la base du marqueur environnement puissent surestimer cet effet, ils donnent une vision encourageante de la coopération belge à cet égard.

L'IRE intervient par ailleurs au niveau de la **gestion des externalités des interventions** (incidences environnementales externes aux objectifs). Certains ouvrages d'infrastructure (eau-assainissement, transport, énergie) ou installations du secteur agricole (comme les élevages industriels⁶⁴) sont classiquement soumis à EIE en vertu de la législation nationale en vigueur. En plus on observe dans la coopération belge des initiatives volontaires indépendantes de la législation⁶⁵. Cependant l'approche par EIE présente des limites et des faiblesses (voir encart), notamment par absence de vision stratégique.

Au total, l'IRE atténue clairement les incidences négatives de ces secteurs et améliore le bilan environnemental de la coopération belge, tant en termes d'incidences absolues que d'amélioration de l'efficacité environnementale⁶⁶ des secteurs appuyés. Ces améliorations sont estimées par comparaison avec une situation de référence sans IRE, où les interventions peuvent tantôt augmenter les incidences négatives, tantôt les réduire, ou plus généralement remplacer un type d'incidences par un autre (Annexe 5.3.3). Cependant les études de cas montrent que l'IRE pratiquée dans la coopération belge n'a pas toujours été assez présente, efficace ou durable dans ses effets⁶⁷

La prise en compte des externalités à travers les EIE⁶⁸ peut souffrir du fait que

- Elles arrivent trop tard dans le processus de décision sans avoir été précédées d'évaluations stratégiques (SEA) ou incorporer de réflexion stratégique équivalente ; par conséquent elles n'abordent et n'infléchissent pas les incidences inhérentes aux décisions stratégiques (y compris les choix de localisation) ; les EIE de la coopération bilatérale directe ne peuvent généralement être menées qu'en phase d'exécution (alors que la NSE les envisage en identification et que la formulation peut être considérée comme une étape plus normale : une fois que le projet est défini, mais avant qu'il ne soit mis en œuvre) ;
- Le cadre juridique et institutionnel des EIE est parfois faible (en RDC en particulier⁶⁹), ainsi que les capacités locales des bureaux d'études ; le cadre peut

⁶² Par contre seulement une infime minorité (5%) des interventions du secteur transports-entrepôt est dans ce cas (ce qui est normal pour un secteur peu utile pour améliorer l'environnement).

⁶³ On estime qu'il y a croissance du secteur, plus que changement d'objectifs dans le secteur

⁶⁴ Exemple : BF-MOA

⁶⁵ Exemples en agriculture : VN-ADP, en production industrielle : PE-AYA.

⁶⁶ Ratio entre les bénéfices de développement et les incidences négatives sur l'environnement.

⁶⁷ L'IRE n'a pas été suffisante pour corriger les ou certaines incidences négatives de VN-HAN, RDC-RO2, RDC-RO1, BF-VAL, VN-NTP, RDC-URG, TZ-SAE ou améliorer les possibles effets positifs de BF-VAL et VN-NTP. Dans le cas de TZ-MAR des opportunités d'améliorer l'impact ont été identifiées (tardivement) sans être mises en œuvre. Ses efforts ont été peu durables dans le cas de RDC-URG (travaux de végétalisation) et de VN-HAN (contrôle des effluents d'élevage).

⁶⁸ Notons qu'il existe quelques exemples d'application d'outils propres indépendants de l'obligation d'EIE (PE-AYA, VN-ADP)

⁶⁹ Etudes de cas concernées : RDC-RO2, RDC-RO1

- aussi ne pas être très contraignant envers les autorités parties prenantes du projet⁷⁰ ;
- Elles imposent des délais (pouvant contribuer aux retards d'exécution⁷¹) ;
 - La mise en œuvre des recommandations est subie comme une contrainte et une source de coûts inutiles à l'achèvement du projet ; la mise en œuvre peut donc être partielle ou incertaine⁷² ;
 - Le cadre juridique des EIE y soumet généralement des ouvrages individuels plutôt que les interventions dans leur globalité, alors que celles-ci peuvent avoir un effet significatif sans comporter aucun ouvrage légalement soumis à EIE⁷³ ;
 - Les EIE ne sont pas non plus l'instrument le plus adapté pour gérer des ressources soumises à des pressions multiples, par exemple les nappes d'eau⁷⁴.

SQ3.2.d. Les résultats généraux de l'intégration du respect de l'environnement.

L'analyse qui précède montre que **l'IRE a des répercussions positives sur l'environnement**. La mesure de ces incidences de l'IRE et des incidences des interventions elles-mêmes est évidemment impossible (notamment parce que les interventions n'en effectuent pas le suivi). Néanmoins il ressort de l'analyse que les effets de l'intégration environnementale auraient pu être améliorés et restent mineurs au regard des grands problèmes environnementaux à résoudre et de l'ampleur de leurs causes sous-jacentes⁷⁵. Bien entendu ce constat ne peut pas constituer un argument pour renoncer à de tels efforts, dans la mesure où de nombreux problèmes environnementaux résultent exclusivement de l'effet cumulé d'une multitude de sources chacune d'incidence faible.

L'IRE est également à l'origine de l'essentiel des performances constatées au niveau de la question 4, en termes de „conditions nécessaires”, à l'exception de conditions de base, non propres à la gestion de l'environnement.

L'IRE a eu à certains égards **des effets positifs sur les autres objectifs de la coopération, et en particulier sur les objectifs de développement socio-économique**. En effet les objectifs environnementaux ont été largement poursuivis en soutien aux objectifs socio-économiques⁷⁶ (en particulier dans la catégorie 4 mais aussi dans la catégorie 3 en rapport avec l'assainissement notamment). Par ailleurs l'évaluation n'a pas détecté d'influence notable – et donc d'influence négative – de l'intégration environnementale sur l'impact de développement socio-économique des interventions sans but environnemental.

Toutefois une plus grande attention portée à l'adaptation aurait pu améliorer durablement les effets socio-économiques de la coopération belge et **certaines interventions à but environnemental principal ne sont pas exemptes du risque de contribuer à des effets socio-économiques sub-optimaux**. C'est potentiellement le cas des interventions visant des bénéfices environnementaux globaux (apports FEM en principe⁷⁷), dans la mesure où, du point de vue de l'APD, ces

⁷⁰ Situation suspectée dans le cas de VN-NTP

⁷¹ Exemple : VN-TUY

⁷² Incertaine dans le cas de VN-TUY

⁷³ C'est le cas des micro-barrages visés par BF-VAL.

⁷⁴ Dans le cas de TZ-GRO, les forages sont soumis individuellement à EIE.

⁷⁵ En particulier l'expansion démographique, la demande en matières premières des pays développés et émergents, le prix de l'énergie, l'aspiration des populations à la consommation, la mondialisation des échanges, les nouvelles technologies, les équilibres financiers ou encore la puissance économique ou politique d'acteurs étrangers à la logique de développement durable.

⁷⁶ Dans quelques cas (par exemple RDC-CEF) la hiérarchie d'objectifs a été inverse mais les effets ont été du même ordre.

⁷⁷ Le FEM est fondé sur le principe que les contributions qui lui sont apportées doivent être en sus de la coopération au développement. De fait, comme prévu et souhaité par la NSE, la croissance des

dépenses représentent un certain coût d'opportunité par renoncement à des interventions plus porteuses de bénéfices locaux. Au delà de ce coût d'opportunité, certaines actions visant à protéger les ressources naturelles contre leurs usagers ne sont pas exemptes du risque de causer des effets négatifs sur le plan socio-économique. Si de telles interventions, fréquentes autour des aires protégées (y compris celles financées à travers le FEM et le FED), comportent en général des actions de développement socio-économique, celles-ci jouent un rôle compensatoire envers les pertes, de sorte que le bilan (dans lequel intervient aussi la protection des éventuels services écosystémiques locaux) n'est pas toujours clairement positif. Une étude de cas de la coopération bilatérale directe en Tanzanie⁷⁸ illustre le risque de voir arriver des coûts certains avant des avantages plus hypothétiques.

Au total l'IRE produit des effets positifs sur l'environnement et sur le développement, bien que certains objectifs environnementaux soient susceptibles d'entrer en compétition envers les objectifs socio-économiques. La coopération au développement n'ayant elle-même qu'un impact limité, on ne peut toutefois s'attendre à ce que l'intégration environnementale corrige fondamentalement les trajectoires de développement vers plus de durabilité.

SQ 3.3. Dans quelle mesure et avec quels résultats l'intégration environnementale s'est-elle étendue à l'adaptation ?

Adaptation des interventions

Les études de cas montrent une diversité de situations quant aux dispositions prises ou non pour l'adaptation des interventions aux facteurs environnementaux et climatiques hors de contrôle. Le besoin d'adaptation aux conditions du milieu physique est une évidence dans certains domaines, comme l'agriculture (par exemple par le choix d'un matériel génétique adapté au sol et au climat) et la construction d'infrastructures (dont l'avancement des chantiers est tributaire des intempéries). Néanmoins les interventions anticipent généralement peu les évolutions futures de l'environnement et du climat pouvant affecter la pérennité (un aspect d'ailleurs fréquemment trop négligé). Une adaptation optimale dépend en fait de l'attention, parfois insuffisante, portée à l'environnement dans plusieurs opérations clés du cycle de projets (le diagnostic initial des problèmes, les études de faisabilité technique, l'analyse des risques et hypothèses, l'analyse des facteurs de pérennité⁷⁹). Depuis peu l'outil de screening KLIMOS constitue une aide supplémentaire, mais peu utilisée dans la période d'évaluation et non prise en compte dans les interventions examinées. Les études de cas montrent qu'une **adaptation insuffisante ou inappropriée peut causer des retards, une faible efficacité quant à l'objectif poursuivi, des effets externes indésirables ou un risque pour la pérennité**, en particulier par manque de vision anticipatrice des changements climatiques et environnementaux (Annexe 5.3.5).

Adaptation des bénéficiaires

La NSE évoque, sans la nommer comme telle, le besoin d'adaptation des populations-cibles aux effets de la désertification. Elle vise de manière plus explicite mais également marginale l'adaptation aux effets des changements climatiques. Depuis lors l'adaptation aux changements climatiques a été largement soulignée comme un

dépenses correspondantes n'a pas été accompagnée d'une décroissance des dépenses socio-économiques.

⁷⁸ TZ-KIL

⁷⁹ On constate à ce sujet que le manuel de gestion de cycle de projet de la CE dès 1991 intégrait l'environnement dans les facteurs de viabilité, ce qui n'était pas le cas du manuel PIPO de la DGD

défi de premier plan, notamment dans le rapport de J.-P. van Ypersele de 2008. Elle fait actuellement l'objet d'un engouement de la part de nombreux bailleurs de fonds, ce qui, dans d'autres contextes, entraîne souvent l'effet d'aubaine consistant à désigner comme adaptatives (envers le changement climatique) des interventions inspirées par d'autres motivations (en particulier quand elles jouent de fait un rôle d'atténuation envers les effets de la variabilité climatique). Cependant de telles attitudes opportunistes ne s'observent guère dans la coopération belge au cours de la période d'évaluation. En effet, parmi les interventions examinées peu (y compris parmi les plus récentes) se revendiquent explicitement de l'adaptation climatique alors qu'un nombre bien plus important répondent de fait à la **variabilité climatique**⁸⁰ (sans compter celles censées réduire la vulnérabilité générale à travers le recul de la pauvreté, en principe visé par toute action de développement). Mais ces adaptations répondent en général à la variabilité climatique constatée plus qu'elles n'anticipent les changements futurs.

Plusieurs interventions ont également, dans les faits, **un caractère adaptatif envers l'état et les changements de l'environnement**, indépendamment des aspects spécifiquement climatiques : il s'agit d'actions de promotion de techniques adaptées aux conditions écologiques locales⁸¹, de diverses réponses données à la dégradation de l'environnement⁸² ou à l'exposition à des pollutions⁸³, ou encore d'actions de renforcement de capacités à tirer parti de l'environnement⁸⁴ ou à la défendre⁸⁵. L'adaptation peut également porter sur des facteurs non purement environnementaux ou climatiques⁸⁶. A ce sujet on peut faire remarquer qu'il est logique dans une approche centrée sur les bénéficiaires de viser l'ensemble des facteurs qui les affecte, indépendamment des causes (climatiques, environnementales ou autres) de leurs changements.

Bien que les résultats d'une adaptation préventive envers les aléas climatiques extrêmes ou envers des changements futurs ne se manifestent qu'après survenue des événements redoutés et soient donc peu mesurables précocement, les études de cas montrent des exemples de conséquences positives en matière de résilience aux aléas climatiques⁸⁷.

SQ 3.4. Quels sont les facteurs et conditions de réussite de l'intégration environnementale ?

Une analyse détaillée des facteurs et conditions de réussite de l'intégration environnementale est donnée en Annexe 5.3.6.

⁸⁰ Exemples : diversification des revenus en vue d'augmenter la résilience aux aléas (PE-AYA, BF-RUR), les barrages ou l'accès à l'irrigation (BF-VAL, 1841228 et VN-NTP) visant à atténuer les effets de la saisonnalité et de la variabilité climatique, la préparation aux catastrophes climatiques (BF-CXR) et aux risques d'attaques d'insectes (TZ-FRU), la promotion de dispositifs de conservation des eaux et des sols atténuant les effets des aléas climatiques (BF-PLU, BF-CHA, BF-RUR)

⁸¹ Par exemple à travers la production de semences adaptées aux conditions locales (RDC-APV) ou la conservation d'un tel matériel génétique (PE-DIA),

⁸² Par exemple dans les études de cas les reboisements présentés comme réponse à la désertification (BF-REB), la gestion d'une plaine inondable soumise à des pressions diverses (TZ-KIL), l'intensification de l'élevage en réponse à la dégradation des pâturages (BF-ZEB), la diversification des revenus pour la résilience envers les aléas climatiques (PE-AYA, BF-RUR)

⁸³ Exemple : la protection des mineurs contre les risques sanitaires de leur activité (RDC-KAT)

⁸⁴ Exemple: l'appui aux capacités d'auto-apprentissage par la recherche action paysanne (BF-RUR)

⁸⁵ Exemple : renforcement des capacités de réponse aux impacts miniers (PE-RUR).

⁸⁶ La diversification des productions peut répondre non seulement aux effets des variations climatiques mais aussi aux aléas des marchés.

⁸⁷ Ainsi il est avéré que les cordons pierreux pratiqués au Burkina Faso (notamment par BF-CHA) parviennent à sauver des récoltes en cas de sécheresse, par comparaison avec des champs non protégés. Par ailleurs TZ-WAT, VN-SAN et RDC-URG ont réduit la vulnérabilité aux inondations, tandis que RDC-AQU et VN-NTP ont sécurisé l'accès à l'eau à travers les aléas climatiques.

Les facteurs identifiés comme jouant un rôle envers l'intensité et la qualité des efforts d'intégration environnementale concernent les motivations des acteurs engagés dans la coopération au développement, les éventuelles obligations auxquels ils sont soumis et leurs capacités, en termes de disponibilité, de compétences et d'accès aux ressources (outils, conseils, expertise).

Les motivations et capacités en cause ne sont pas seulement environnementales mais elles concernent aussi la bonne gestion générale des interventions, dont dépend la qualité des interventions environnementales de même que la capacité des autres interventions à accueillir une intervention environnementale efficace. De fait l'Annexe 5.3.6 identifie toute une série de bonnes pratiques générales de coopération au développement qui conditionnent l'efficacité des efforts d'intégration environnementale. Ces pratiques contribuent en outre à l'efficience environnementale⁸⁸ du développement dans la mesure où elles entraînent un bon impact de développement qui compense les éventuels dommages résiduels⁸⁹ (en particulier lorsque les atteintes à l'environnement sont plus précoces et plus certaines que les bénéfiques socio-économiques). Cependant si la bonne maîtrise des outils de base est globalement nécessaire, il est également constaté que certains d'entre eux, comme le cadre logique, présentent des insuffisances ou des risques du point de vue environnemental⁹⁰.

L'évaluation met également en évidence une série de facteurs externes qui conditionnent le succès durable des efforts d'intégration environnementale, largement en lien avec les „conditions de gestion durable de l'environnement” visées à travers l'OS2 de la NSE. Alors que ces conditions peuvent ainsi être infléchies par l'IRE, elles agissent donc aussi sur ses performances et en particulier sur la pérennité de ses résultats.

4.4. Question 4 : Dans quelle mesure et avec quels résultats la Coopération belge au Développement a-t-elle aidé à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement ?

La question 4 (Q4) porte sur le deuxième objectif spécifique (OS2) de la NSE (« aide à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires (environnement porteur) à la protection et à la gestion durable de l'environnement »). La NSE estime en effet que sans ces conditions « les interventions bénéficiant de l'appui belge ne peuvent contribuer au développement écologiquement durable ». Elle pose pour cet objectif quatre résultats attendus (RA) correspondant à autant de « conditions » : « Le pays partenaire doit mener une bonne politique environnementale, horizontalement intégrée et ancrée dans les institutions locales, qui rejoint une politique environnementale régionale cohérente, se conforme aux conventions internationales sur l'environnement (AME) et aux recommandations internationales en matière d'environnement et est supportée par la population et les différents groupements d'intérêt ».

La Q4 est structurée en sous-questions comme suit :

⁸⁸ Efficience environnementale = ratio entre les avantages de développement et les incidences négatives sur l'environnement.

⁸⁹ Dommage résiduel = dommage subsistant après effort d'intégration environnementale visant à la réduire

⁹⁰ Le cadre logique n'a par exemple pas de place explicite pour traiter des effets externes à la logique d'intervention.

- La SQ 4.1 (« Dans quelle mesure les 3 indicateurs de l'OS2 ont été atteints en 2011? ») est ajoutée à celles posées par les TdR, car il est logique d'évaluer l'efficacité au regard des indicateurs initialement proposés à cette fin.
- Les SQ 4.2 à 4.4 sont celles des TdR en lien direct avec les 4 résultats attendus de l'OS2.
- La SQ 4.6 est ajoutée par rapport aux TdR, de manière à tenir compte des contributions à l'OS2 qui seraient sans lien direct avec ses 4 résultats attendus.
- La SQ 4.7 est également ajoutée pour aborder plus spécifiquement les résultats en termes de pratiques favorables à la gestion durable et à la protection de l'environnement.
- Une dernière nouvelle sous-question (SQ 4.8) porte sur les facteurs qui conditionnent la réalisation des améliorations dans les conditions nécessaires pour la protection et la gestion durable de l'environnement.

Résumé

L'OS2 de la NSE n'avait que des ambitions de moyens. De ce point de vue, il est constaté que l'effort budgétaire n'a pas été à la hauteur des attentes de la NSE.

Les efforts dans les domaines visés par les résultats attendus 1 à 3 de la NSE passent en grande partie par la coopération multilatérale, avec des résultats appréciables, mais ils ne sont pas centrés sur les pays partenaires et manquent donc largement les cibles fixées par la NSE.

De multiples contributions aux « conditions nécessaires » sont néanmoins apportées par la coopération bilatérale. Ces contributions peuvent être visées dans les objectifs des interventions, provenir d'une intégration transversale de l'environnement ou répondre à un souci de pérennité des résultats en termes d'amélioration de l'environnement biophysique. Une partie importante de ces contributions est étrangère aux quatre RA de la NSE, qui s'avèrent donc trop restrictifs.

La mesure et l'appréciation des résultats sont particulièrement difficiles en matière de « conditions nécessaires ». Toutefois l'incidence finale sur les pratiques est largement réduite par le manque de diagnostic précis et la faiblesse qui en résulte en matière de conception des interventions.

SQ 4.1. Dans quelle mesure les niveaux cibles des trois indicateurs de l'OS2 ont-ils été atteints?

La NSE définit 3 indicateurs pour son OS2. Comme l'objectif consiste à simplement fournir une aide, il s'agit uniquement d'indicateurs de moyens et non d'indicateurs de résultats en termes de gestion durable de l'environnement. Le degré d'atteinte des niveaux cibles de ces indicateurs respectifs est présenté dans les paragraphes suivants.

Indicateur 1⁹¹

« Au moins 15% du budget additionnel pour la Coopération au Développement est dépensé dans l'appui des pays partenaires à l'intégration de la protection et de la gestion durable de l'environnement dans leurs politiques et à la mise en œuvre des conventions et accords internationaux environnementaux ». (Cet indicateur est lié aux RA 1 et 2/SQ 4.2 et 4.3 des TdR).

⁹¹ On remarque toutefois que cet indicateur fait défaut dans la version française de la NSE

Les interventions concernées par cet indicateur sont exclusivement comprises dans les catégories 1 à 3, dont le total des dépenses s'élève à 800,4 M€ d'après l'inventaire critique (figure 12). Cependant une partie seulement des interventions de catégories 1 à 3 porte sur les appuis visés par l'indicateur. En effet une part importante des dépenses des catégories 1 et 2 est externe aux pays partenaires et plusieurs interventions, en particulier dans la catégorie 3, visent plutôt des incidences environnementales biophysiques. Par conséquent le budget réel visé par l'indicateur est largement inférieur à 800,4 millions €. Comme ce montant de 800,4 millions € est lui-même inférieur aux 15% du budget additionnel⁹² de la coopération au développement, qui représentent 823 millions €, on peut conclure que le **niveau cible de l'indicateur n'est pas atteint** sur la période 2002-2011.

Indicateur 2 :

Dans au moins 10 pays partenaires, une ou plusieurs interventions d'appui à la mise en place des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement sont en cours d'exécution. (Cet indicateur est lié à l'ensemble des RA de l'OS2 et est donc transversal par rapport aux SQ des TdR)

Les exemples repris dans le tableau annexé (Annexe 5.4.2) montrent que **le niveau cible de l'indicateur est atteint** sur la période 2002-2011. En effet pour 10 pays partenaires un projet est identifié, qui spécifiquement vise la mise en place des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement.

Indicateur 3:

Au moins 4 nouveaux programmes d'appui à la mise en œuvre des conventions et des déclarations internationales d'amélioration de l'environnement ont démarré, avec l'aide d'organisations partenaires multilatérales spécialisées et d'organisations environnementales non gouvernementales locales. (Cet indicateur est lié au RA 2 et à la SQ 4.3)

De même que pour l'indicateur précédent, des exemples donnés en annexe (Annexe 5.4.2) démontrent que la **cible est atteinte**.

SQ 4.2. Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle permis au partenaire d'intégrer le respect de l'environnement dans sa politique, dans sa planification stratégique et dans sa législation?

Les interventions identifiées comme visant le plus explicitement l'intégration environnementale dans les politiques et la planification stratégique tel qu'exprimé par le résultat attendu 1⁹³ de l'OS2 sont les **appuis donnés à travers le PNUE à l'intégration environnementale dans les DSRP** : le PNUE a travaillé sur le sujet à partir de 2004, à travers le « Poverty and Environment Project » financé par la Belgique, la Suède et la Norvège, avant de joindre ses efforts avec ceux du PNUD en 2007 sous la forme de la « Poverty-Environment Initiative » (PEI) ; la Belgique a octroyé à cette fin 4,6 millions d'euros « earmarked » au PNUE et financé indirectement la PEI à travers le core funding du PNUE. La PEI a couvert 27 pays, dont 7 figurent parmi les partenaires actuels de la coopération belge: Vietnam, Ouganda et Burundi (qui ne sont plus PEI), Mozambique, Mali, Rwanda et Tanzanie.

⁹² Le « budget additionnel » est calculé comme la somme des différences entre les budgets respectives des années 2003 à 2011 et le budget de l'année de référence, qui est l'année 2002; le résultat de ce calcul est 5 486 564 538 €.

⁹³ Par ailleurs une recherche dans la base de données ODA.be par mots-clés au sein des catégories 1, 2 et 3 a donné une liste de seulement 11 interventions susceptibles d'être en lien avec ce résultat : 7 visent un appui aux institutions vétérinaires (programme IMT), 3 autres se situent dans le secteur agriculture/élevage et 1 est intitulée « Energies renouvelables en milieu rural, Rwanda ».

L'évaluation menée en 2009 pour le compte de la Norvège juge positivement l'initiative, elle montre notamment que celle-ci joue un rôle catalyseur unique et qu'elle a influencé les politiques mais encore peu les budgets et les causes sous-jacentes de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement. Elle conclut également au besoin d'appuis de longue haleine.

Les études de cas révèlent par ailleurs quelques appuis de la coopération bilatérale en matière législative (développement de propositions d'ordonnances, normes, règlements environnementaux⁹⁴).

Diverses autres actions viennent appuyer sur le plan environnemental la mise en œuvre des politiques, stratégies et dispositions législatives, sans toutefois contribuer à proprement parler à l'intégration environnementale dans le cadre politique, stratégique et législatif:

- Développement d'outils, instruments, lignes directrices⁹⁵ ;
- Développement des capacités dans l'administration publique⁹⁶ ;
- Appuis plus directs à la mise en œuvre des politiques ou à l'application des lois⁹⁷ ;
- Mobilisation des ressources additionnelles pour la gestion environnementale par l'administration publique⁹⁸.

Au total les interventions qui comportent des appuis de ce type représentent une bonne proportion (36 sur 58) des études de cas examinées comme indiqué dans le tableau présenté en Annexe 5.4.3 (où elles sont regroupées sous le terme générique de « gouvernance environnementale »).

SQ 4.3. Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle permis au partenaire de respecter et de mettre en œuvre les conventions multilatérales sur l'environnement et les recommandations internationales en matière d'environnement ?

Les efforts de la coopération belge dans le domaine des AME sont concentrés dans la coopération multilatérale. Au sein des 190,5 M € dépensés par le DGD dans ce secteur multilatéral-environnemental au cours de la période 2002-2011 (Annexe 5.4.4), toutes les contributions obligatoires⁹⁹ (pour un montant de 131,5 M€) sont destinées à la mise en œuvre des AME. Parmi les contributions volontaires se trouvent également **plusieurs initiatives directement liées aux AME**: FEM/LDCF, FEM/SCCF, suivi des AME et synergies pour la mise en œuvre, et la mise en œuvre de la Convention de Stockholm concernant les polluants organiques persistants (POP).

Parmi les 58 interventions étudiées dans les 5 pays sélectionnés (qui sont centrées sur la coopération bilatérale), on en compte 8 (dont 1 au Burkina Faso qui n'est plus un pays partenaire de la coopération belge) pour lesquelles on a pu constater des contributions, directes ou indirectes, à la mise en œuvre des AME¹⁰⁰. Cette proportion

⁹⁴ Exemples : RDC-CEF, RDC-AQU, PE-DIA, PE-PAR, VN-CBW.

⁹⁵ Exemples : TZ-SUA, PE-PRO, PE-AYA, BF-PAG.

⁹⁶ Exemples : PE-BIO, PE-PRO, TZ-KIL.

⁹⁷ Exemples: TZ-SEL, RDC-CEF.

⁹⁸ Exemples: PE-AYA, PE-CHA.

⁹⁹ Les contributions au fonds fiduciaire du FEM sont prises en compte du fait qu'elles visent essentiellement des thématiques abordées par les AME et les abordent en conformité avec ces AME. En plus, le FEM fait office de mécanisme financier pour les conventions suivantes : CDB, CCNUCC, POP, et CLD.

¹⁰⁰ En particulier, il s'agit des contributions à la Convention de la Diversité Biologique (TZ-SEL, PE-CHA, PE-DIA, RDC-APV), à la Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Sauvages Menacées d'Extinction - CITES (TZ-SEL), à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (PE-BIO), à la Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (PE-DIA), et à la Convention de Ramsar sur les Zones Humides (TZ-KIL). Deux projets sont moins spécifiques et visent plutôt la participation des délégations aux fora et conférences internationales (RDC-AMP) ou encore le renforcement des points focaux pour des conventions

de 8 sur 58 peut être considérée comme relativement faible dans la mesure où ces 58 interventions constituent un échantillon biaisé en faveur de projets environnementaux.

Des indications indirectes de l'attention portée aux AME sont également apportées par l'analyse de l'attribution des marqueurs Rio, relatifs aux trois grandes conventions sur la biodiversité, la désertification et le climat (voir inventaire critique, chapitre 3.4.3) : pour la sélection de 5041 interventions représentant les secteurs en lien le plus direct avec l'environnement, un peu moins de la moitié (44%) du budget va à des interventions portant au moins un marqueur Rio non nul. Au **cours du temps une nette progression s'observe**, surtout à partir de 2009 et ce, pour chacun des marqueurs. Toutefois ces marqueurs sont censés refléter une intention d'appuyer l'objectif des conventions, ce qui ne correspond pas exactement au résultat visé par la NSE (à savoir le respect des conventions par les partenaires). De plus les tendances dans le marquage ne reflètent pas nécessairement la réalité des interventions.

SQ 4.4. Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle favorisé la coopération régionale entre les pays en développement en matière de protection et de gestion durable de l'environnement ?

Comme celles concernées par la SQ précédente, les aides belges favorisant la coopération régionale entre les pays en développement en matière de protection et de gestion durable de l'environnement se réalisent **surtout au sein de la coopération multilatérale**, en particulier à travers le FEM et le PNUE. Ces deux organisations mettent l'accent sur les problèmes environnementaux à caractère international et adoptent préférentiellement des approches régionales ou mondiales. La structure opérationnelle du PNUE est explicitement régionale et le FEM dépense 35% de son budget à des projets régionaux ou globaux. Les contributions belges au FEM et au PNUE (presque 190 M€ dans la période 2002-2011) font l'objet du point 3.4 plus haut.

Le FED gère également un portefeuille régional relativement important dans le domaine de l'environnement. Comme l'indique la base de données ODA.be, 5 M€ (= 1% de la contribution belge total au FED) ont été mis à disposition au FED pour le secteur environnement. Plusieurs exemples des interventions FED de caractère régional et menées dans le domaine de l'environnement se trouvent dans la liste présentée en Annexe 5.4.2. Deux autres contributions significatives aux partenaires multilatéraux consistent en presque 3 M€ au PNUD spécifiquement pour des initiatives environnementales et 0,16 M€ à la BIRD pour le programme « Clean Air Initiative ».

La **dimension régionale est nettement moins présente au niveau de la coopération bilatérale** directe et indirecte, qui par nature est moins appropriée à ce type d'approche. Parmi les 58 interventions examinées dans les 5 pays visités, seulement 4 interventions montrent une certaine dimension régionale¹⁰¹. Une

internationales à travers l'accès à l'information (BF-SNG). En plus, les documents de PE-SAN, objet d'analyse documentaire seulement, révélaient des liens avec la Convention de la Diversité Biologique et la Convention de Changement Climatique.

¹⁰¹ Ces 5 interventions sont : PE-UNI, visant la création d'un réseau international (avec peu de résultats) ; TZ-FRU, entretenant des échanges avec collègues dans d'autres pays africains et les acteurs concernés (SUA) qui s'engagent dans une nouvelle forme de coopération sud-sud-nord ; RDC-CEF, entretenant une interaction avec le COMIFAC dans le cadre d'une demande d'harmonisation régionale dans le domaine de la certification et du contrôle forestier ; et RDC-AMP, par la facilitation de la participation du Ministère du Plan a de grandes rencontres et conférences internationales, entre autres sur l'environnement

recherche dans la base de données ODA.be ne donne que quelques exemples supplémentaires¹⁰².

SQ 4.5. Dans quelle mesure l'aide belge aux organisations de base de la société civile, aux organisations professionnelles, et au secteur privé a-t-elle contribué à la protection et à la gestion durable de l'environnement?

L'aide aux catégories d'acteurs visés par la sous-question passe par les divers canaux de la coopération belge (y compris la coopération bilatérale directe) mais **certains canaux leur sont plus spécifiquement dédiés, en particulier la coopération indirecte** avec les ONG, les programmes de micro-interventions et (pour les entreprises du secteur privé) BIO. Les divers efforts d'intégration transversale de l'environnement jouent parfois, mais dans une mesure difficile à apprécier, un rôle de sensibilisation et d'apprentissage auprès de ces acteurs. Les interventions orientées vers l'environnement (catégories 1 à 4) ont généralement renforcé les capacités à cet égard, que ce soit en tant qu'objectifs, en tant qu'effet involontaire ou dans un souci de pérennité de résultats plus biophysiques.

Les missions de terrain montrent une **grande hétérogénéité d'un pays à l'autre** : parmi les études de cas la proportion d'interventions ayant une composante de renforcement de la société civile est de 10/10 au Pérou contre seulement 3/15 au Vietnam, 6/10 en Tanzanie, 5/10 en RDC et 7/13 au Burkina Faso. Une explication possible de ce constat est la différence entre les pays dans le degré d'organisation et d'implication des organisations de la société civile : la société civile au Pérou est fortement organisée, dynamique et impliquée dans la vie politique et socio-économique, ce qui n'est pas le cas au Vietnam en dehors des organisations de masse liées au pouvoir politique. .

Parmi les organisations appuyées, figurent les partenaires locaux de la coopération indirecte (par exemple, les ONG locales partenaires des ONG belges et, dans la mesure où on peut considérer qu'elles sont couvertes par la question, les universités locales partenaires des universités belges dans le cadre de la coopération du CIUF et du VLIR). Ces organisations ont largement bénéficié des appuis de la coopération belge qui leur ont permis de réaliser leurs mandats, de mettre en œuvre leurs programmes stratégiques et d'acquiescer visibilité et renommée dans le pays, y compris en matière environnementale. Un autre groupe important qui a été appuyé est le groupe des organisations professionnelles et associations de producteurs. Ces derniers ont surtout bénéficié de formations techniques et d'appuis en matière de gestion ou d'organisation. La mesure dont ces appuis renforcent les conditions de gestion durable de l'environnement est largement tributaire de l'engagement environnemental de ces bénéficiaires dont les capacités sont renforcées. L'effort de respect de l'environnement par les partenaires belges peut aussi favoriser une sensibilisation et un intérêt du bénéficiaire local pour le respect de l'environnement.

¹⁰² L'étude documentaire a porté sur les exemples suivants : (1) le PE-SAN qui s'inscrit dans le Plan Binational pour le Développement de la Zone Transfrontalière entre le Pérou et l'Équateur et qui aborde la composante de gestion durable des ressources naturelles ; et (2) l'intervention « Accès durable et gestion de l'eau dans les Grands Lacs » (RDC-PRO) qui couvre plusieurs pays. Hors étude documentaire, relevons le programme de l'IRSNB, qui a reçu une contribution de 5,3 M€, pour renforcer les capacités d'études de la biodiversité et le programme international de la coupole 11.11.11, appuyé par un montant de 170 000 €, pour combattre les effets négatifs du changement climatique.

SQ 4.6. Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle pu contribuer autrement à la mise en place de conditions propices à la protection et à la gestion durable de l'environnement ?

Cette sous-question vise les contributions de l'aide belge à l'OS2 qui ne passent pas par ses RA.

Les études de cas démontrent que **de telles contributions sont fréquentes** (elles ont été identifiées dans 32 cas sur 58). D'après ces études, les manières non prévues par la NSE de contribuer à son OS2 sont principalement les suivantes:

- des formations¹⁰³ adressées aux agents des services publics, aux bureaux d'études, aux agriculteurs, aux étudiants etc.;
- des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public ou des écoliers¹⁰⁴ ;
- la mobilisation et la participation sur les questions environnementales¹⁰⁵ ;
- la promotion de pratiques moins nuisibles pour l'environnement, par exemple en agriculture¹⁰⁶ ;
- L'information et la gestion des connaissances (banques de données, centres de documentations, systèmes d'échange d'information)¹⁰⁷;
- la recherche et le développement de techniques moins nuisibles pour l'environnement ou de techniques de gestion de l'environnement¹⁰⁸ ;
- la mise en place de filières viables de gestion et valorisation des déchets¹⁰⁹.

En plus il convient d'attirer l'attention sur l'importance pour la gestion durable de l'environnement de conditions de base non spécifiquement environnementales, telles que la paix, les conditions de sécurité sociale, alimentaire et économique, le degré de décentralisation et de démocratie, la justice et le respect des lois, le régime foncier, l'équité sociale, l'éducation et la recherche. Ces conditions peuvent être particulièrement défaillantes dans les « Etats fragiles » comme la RDC. De ce point de vue, on peut notamment souligner les efforts de la Belgique en matière de gouvernance et d'éducation dans le cadre de deux de ses secteurs prioritaires, avec quelques fois un accent explicite sur les liens avec l'environnement¹¹⁰.

SQ 4.7. Quelles sont les incidences en termes de pratiques de protection et de gestion durable de l'environnement, des efforts belges visant la mise en place des conditions nécessaires?

Ni les résultats en termes de conditions nécessaires ni leurs incidences sur les pratiques réelles et la modification des pressions exercées sur l'environnement ne font l'objet de suivi ou d'une forme de mesure permettant de les apprécier. Les études de cas ont parfois détecté **certains effets positifs** mais le raisonnement qui suit permet de suggérer qu'une **part importante des actions menées en ce sens risque de rester sans fortes incidences finales**.

¹⁰³ Exemple : BF-SNG.

¹⁰⁴ Exemples: RDC-URG, PE-PRO, TZ-MAR, BF-CHA, VN-VVOB, PE-PAR, PE-ENV, TZ-WAT, RDC-AQU.

¹⁰⁵ Exemples: PE-TAR, TZ-KIL, TZ-SEL.

¹⁰⁶ Exemples: PE-AYA; PE-DIA, RDC-AMP, VN-HAY, VN-PAY, BF-CHA.

¹⁰⁷ Exemples : BF-OSS, BF-SNG, TZ-SUA.

¹⁰⁸ Exemples: TZ-FRU, TZ-SUA, BF-RUR, VN-VAL

¹⁰⁹ Exemples: TZ-WAT, BF-REC

¹¹⁰ Par exemple par des éléments d'éducation environnementale ou une attention à la gouvernance des ressources naturelles (mentionnons aussi à cet égard, hors coopération bilatérale, la composante « ressources naturelles » du programme FED d'appui à la gouvernance en RDC).

Comme cela fut montré dans le domaine du renforcement des capacités¹¹¹, les conditions nécessaires à de bonnes pratiques et performances sont nombreuses et peuvent être stratifiées, en ce sens que certaines conditions de base sont nécessaires à ce que d'autres conditions puissent apparaître, elles-mêmes étant nécessaires aux suivantes. A un même niveau, plusieurs conditions doivent par ailleurs être réunies, de sorte que l'une peut jouer le rôle de facteur limitant. Le développement des conditions de gestion durable et de protection de l'environnement demande donc en principe un processus soutenu, partant du premier niveau faible vers les niveaux supérieurs, et stratégiquement ciblé à tout niveau sur les conditions les plus défaillantes. Par conséquent il ne peut suffire de s'attaquer au hasard à l'un ou l'autre facteur répertorié comme « condition nécessaire » mais il faut fonder les choix sur un diagnostic approfondi et holistique des conditions existantes et de leurs tendances.

Or l'évaluation n'a pas décelé de signes de l'existence de telles analyses. Les PEP et les EES proposés par la NSE avaient, dans une certaine mesure, une capacité d'y contribuer. Mais ils n'ont pas été préparés dans le cadre de la coopération belge et les études existant par ailleurs (comme les PEP de l'UE) ont été peu utilisées. Les études de cas ne décèlent pas non plus d'analyses approfondies à l'échelle du contexte des interventions. Par conséquent il est vraisemblable que les efforts de la coopération belge bilatérale envers les « conditions » soient largement restés inopérants ou n'aient agi qu'à la marge, se heurtant bientôt aux contraintes imposées par les conditions restées inattaquées.

SQ 4.8. Quels sont les facteurs de réussite en termes de mise en place des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement ?

De même que pour l'intégration environnementale en général (traitée à la question 3), l'intensité et la qualité d'un appui aux conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement **dépendent** évidemment des **capacités institutionnelles et humaines de la coopération belge** dans le domaine environnemental (voir SQ 3.4).

Comme indiqué à la SQ 4.1 (premier indicateur), le soutien à ces conditions dans les pays partenaires a également été limité par un financement relativement faible, inférieur en tout cas à ce que prévoyait la NSE. Cette situation résulte principalement de la concentration de la coopération belge sur des secteurs autres que l'environnement et du fait que les principaux financements alloués aux « conditions nécessaires » passent par la coopération multilatérale, qui n'est pas ciblée sur les pays partenaires.

Par ailleurs, comme exposé à propos de SQ 4.7, les interactions entre conditions sont telles qu'un diagnostic approfondi peut être nécessaire pour assurer la pertinence des interventions. Elles justifient aussi qu'une action commençant par les conditions de base se prolonge dans la durée pour aboutir à des incidences sur les pratiques de gestion et de protection durable de l'environnement. Elles font également en sorte que tout effort sur une des conditions peut voir son effet limité par les autres. Les « conditions » sont donc elles-mêmes des facteurs conditionnant la réussite des efforts visant à les mettre en place. Les études de cas ont permis de dresser un inventaire de ces conditions, donné à l'annexe 5.3.6¹¹².

¹¹¹ Potter, Ch. & R. Brough. 2004. System capacity building: a hierarchy of needs. *Health Policy and Planning* 19(5):336-345.

¹¹² Cet inventaire préliminaire constitue donc une liste de contrôle (checklist) potentiellement utile pour guider l'état des lieux préalable à l'identification d'actions pertinentes en faveur des « conditions » ou pour vérifier, lorsque se présente une opportunité de s'attaquer à une condition, dans quelle mesure une telle action pourrait donner des résultats utiles.

4.5. Question 5 : Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle contribué à assurer un environnement durable (OMD 7) ?

Ce chapitre examine les efforts de la coopération belge envers les indicateurs de l'OMD 7, plutôt que sa contribution à l'OMD 7 lui-même car celle-ci est largement couverte par les questions 3 et 4. Les réponses sont structurées en fonction des indicateurs de l'OMD7 de 2000, car ce sont ceux repris dans la NSE et dans les TdR. Néanmoins, les indicateurs ayant changé, les informations relatives aux nouveaux indicateurs de l'OMD 7 sont également données le cas échéant. Plus de détails sur les indicateurs de l'OMD7, leur critique, les changements survenus en 2002, les dépenses belges en la matière et le degré de réalisation dans les pays partenaires sont donnés à l'Annexe 5.5. On peut notamment relever que les indicateurs ne reflètent que partiellement l'objectif et que certains peuvent être trompeurs¹¹³.

Résumé

- Aucun des pays partenaires n'a atteint les trois cibles censées ensemble refléter l'objectif et seuls trois d'entre eux ont atteint des cibles : Equateur, Laos (qui n'est plus un pays partenaire) et Vietnam. Ces cibles atteintes ne sont par ailleurs pas des cibles purement environnementales mais des cibles à caractère social marqué : accès à l'eau, à l'assainissement et au logement salubre.
- La contribution de la coopération belge aux indicateurs de l'OMD7 est particulièrement difficile à établir car son effet est dilué dans l'ensemble des contributions.
- Les efforts les plus importants de la coopération belge ont porté sur l'accès à l'eau et l'assainissement mais ces efforts sont très limités par rapport aux besoins.

SQ 5.1. Dans quelle mesure les pays partenaires ont-ils atteint les indicateurs et les cibles de l'OMD 7 ?

Le tableau (présenté ci-dessous) de réalisation des indicateurs et cibles de l'OMD 7 par les pays partenaires montre qu'aucun de ces pays n'a atteint les trois cibles censées ensemble refléter l'objectif et que seuls trois d'entre eux ont atteint des cibles : Equateur, Laos (qui n'est plus un pays partenaire) et Vietnam. Ces cibles atteintes ne sont pas des cibles purement environnementales mais des cibles à caractère social marqué : accès à l'eau, à l'assainissement et au logement salubre. Par conséquent, nous devons admettre que l'aide belge n'a pas permis d'atteindre l'OMD 7 mais qu'elle a tout au plus contribué à l'amélioration de certains de ses indicateurs dans les pays partenaires.

Le tableau suivant présente le niveau d'atteinte des différentes cibles et des différents indicateurs de l'OMD 7 de 2000 et de 2002¹¹⁴. Une cible ou un indicateur est indiqué en vert lorsqu'il est atteint, en orange lorsqu'il est possible de l'atteindre d'ici 2015, en rouge lorsqu'il est impossible à atteindre d'ici 2015 et en noir lorsque la situation s'est aggravée entre 2000 et 2010.

¹¹³ Certains indicateurs s'améliorent alors que l'état de l'environnement se dégrade pour l'aspect qu'ils sont censés indiquer : par exemple la superficie d'aires protégées augmente alors que le déclin de la biodiversité se poursuit et la cible relative à l'habitat humain est globalement atteinte alors que les populations des taudis augmentent sans cesse.

¹¹⁴ Voir annexe 5.5.1 pour avoir les définitions de l'OMD 7 et les données statistiques.

Tableau 2 : Tableau de réalisation des indicateurs OMD 7 de 2000 et 2002

			Afrique du Sud	Algérie	Bénin	Bolivia	Burkina Faso	Burundi	Congo (RDC)	Equateur	Laos	Mali	Maroc	Mozambique	Niger	Ouganda	Pérou	Rwanda	Sénégal	Tanzanie	Vietnam		
OMD 2000																							
Cibles	I	Développement durable																					
	II	Eau																					
	III	Logement																					
Indicateurs	I.1	Forêts																					
	I.2	Aires protégées																					
	I.3	Energie																					
	I.4	CO2																					
	I.4'	CFC																					
	I.5	Combustibles solides																					
	II.1	Eau (urbain)																					
	II.2	Eau (rural)																					
	III.1	Assainissement																					
	III.2	Sécurité du logement																					
	OMD 2002																						
	Cibles	I	Développement durable																				
II		Biodiversité																					
III		Eau et assainissement																					
IV		Logement																					
Indicateurs	I.1	Forêts																					
	I.2	CO2 (total)																					
	I.2'	CO2 (par tête)																					
	I.2''	CO2 (/PIB)																					
	I.3	CFC+																					
	I.4	Stock de poisson																					
	I.5	Ressource en eau																					
	II.1	Aires protégées																					
	II.2	Espèces menacées																					
	III.1	Eau																					
	III.2	Assainissement																					
	IV.1	Taudis																					

Source : ADE sur base de <http://mdqs.un.org/unsd/mdq/Data.aspx>, détails en annexe 5.5

SQ 5.2. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/augmenter la proportion de zones forestières ?

Les interventions belges ont eu des **incidences positives et des incidences négatives sur la couverture forestière**. Les incidences positives se retrouvent logiquement dans les interventions à but de reforestation¹¹⁵ ou de conservation des forêts existantes¹¹⁶. Des interventions agricoles peuvent aussi inclure des plantations d'arbres¹¹⁷ et contribuent ainsi à une petite échelle à l'augmentation de la couverture boisée. Elles peuvent aussi favoriser une intensification ou une sédentarisation de l'agriculture favorable à la conservation des forêts (ex : projets en périphérie de forêt de Luki et sur l'amélioration des semences en RDC¹¹⁸). Néanmoins, des interventions peuvent également amener à réduire la couverture forestière pour développer les activités¹¹⁹ ou peuvent favoriser indirectement les pressions sur les ressources forestières¹²⁰. Selon la base de données ODA.be, la contribution financière belge à la protection des forêts se monte à 14.889.887 euros (soit 0,092% de l'APD) dont 10 millions à destination du FEM. Toutefois aucun pays donateur n'a de possibilité de décider de l'affectation de ses dotations propres au fonds fiduciaire principal du FEM de sorte que cette somme n'a pas été particulièrement affectée aux forêts. Dans l'ensemble il est difficile d'établir dans quelle mesure les gains dus à la coopération belge dépassent les pertes, mais on observe que ces dernières portent préférentiellement sur les forêts naturelles (de plus grande qualité du point de vue de la biodiversité). **Si elles ont pu avoir des effets locaux, les interventions belges n'ont dans tous les cas pas permis de lutter correctement contre la déforestation des forêts tropicales et à infléchir l'indicateur « forêt » de l'OMD 7.**

Deux indicateurs relatifs aux ressources naturelles ont été ajoutés en 2002 : « Proportion de stocks de poissons vivant dans des milieux biologiques sains » et « Proportion de ressources d'eau totales utilisées ». La Belgique est peu intervenue dans la gestion des stocks halieutiques, elle a promu la gestion des ressources en eau, notamment par l'approche GIRE¹²¹ en Algérie et au Vietnam, sans incidence démontrable sur l'indicateur.

SQ 5.3. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/augmenter la proportion de terres protégées pour préserver la biodiversité par rapport à la superficie totale ?

La Belgique participe dans une faible mesure à augmenter la superficie des aires protégées. Elle contribue davantage à leur gestion, ce qui constitue une déviation pertinente par rapport à l'indicateur¹²². La contribution belge passe principalement à travers les organisations internationales : FEM (26% des dépenses 2002-2011 sont allées au « domaine focal » biodiversité), FED (exemples :

¹¹⁵ PE-BIO : reforestation de 1000 hectares, BF-REB : extension des activités de reboisement et programme d'appui à la reforestation du Rwanda

¹¹⁶ PE-BIO : 10400 hectares, TZ-KIL, TZ-SEL et TZ-BEE

¹¹⁷ PE-TAR : 157 hectares, PE-AYA : 200 hectares, TZ-BEE et apparition d'une « zone humide » avec VN-NTP

¹¹⁸ RDC-CEV et RDC-APV

¹¹⁹ VN-NTP : déboisement pour la construction d'un barrage, TZ-MAR

¹²⁰ RDC-RO1 et RDC-RO2

¹²¹ Gestion Intégrée des Ressources en Eau.

¹²² La superficie d'aires protégées est en effet typiquement un indicateur de moyen et non de résultat et il comporte le risque d'induire un accroissement contre-productif, quand les capacités de surveillance et de gestion sont dépassées.

programmes régionaux ECOPAS et ECOFAC, programme national d'appui à la gestion des ressources naturelles en RDC), et UNESCO (exemple : promotion de la biodiversité dans les sites du patrimoine mondial en RDC) mais consiste aussi en **interventions bilatérales**¹²³.

En 2002 cet indicateur a été repris sous une cible séparée relative à la biodiversité, où il est accompagné d'un nouvel indicateur : « la proportion d'espèces menacées d'extinction ». Les tendances restent très défavorables quant à l'extinction des espèces et la Belgique n'a pas mené d'autres actions en la matière que celles évoquées ci-dessus. Par ailleurs certaines pressions négatives sur la biodiversité ont été identifiées de la part des interventions belges mais sans qu'elles ne frappent en particulier des espèces menacées d'extinction.

SQ 5.4. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer la consommation d'énergie pour 1\$ de PIB

L'évaluation n'a pas décelé d'effort significatif en faveur des économies d'énergie ou de l'efficacité énergétique malgré une attention croissante portée à ces enjeux. La coopération belge augmente vraisemblablement la consommation d'énergie par habitant (et a fortiori la consommation totale) du fait de son impact de développement, mais son effet sur l'efficacité (consommation par unité de PIB) est indéterminé.

SQ 5.5. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer les émissions de gaz à effet de serre (par habitant) ?

Les efforts belges en ce sens consistent essentiellement en la contribution de la Belgique au domaine focal « changements climatiques » du FEM (31% des dépenses FEM dans la période 2002-2011) et en interventions CTB et BIO¹²⁴. Le montant dépensé par la Belgique et destiné à diminuer les émissions de GES correspond à 39.420.000 euros au niveau du FEM et 65.086.003 euros au niveau des interventions bilatérales entre 2002 et 2011 (98,43% des investissements ont eu lieu à partir de 2008). Ce montant ne représente que 0,6% du budget de la coopération belge sur la même période, budget dont la plus grande part a normalement contribué au développement et par conséquent à l'augmentation des émissions de GES puisque, de manière générale, les émissions de GES sont corrélées au développement. **La coopération belge a donc contribué à augmenter les émissions de GES dans les pays partenaires, bien que les efforts visant à les stabiliser ou les réduire se soient renforcés dans les dernières années.**

SQ 5.6. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer la consommation de CFC appauvrissant la couche d'ozone ?

Plus aucun pays partenaire n'émet de CFC depuis 2010. Dans ce domaine, les actions d'aide sont menées à travers le Fonds multilatéral d'assistance institué par le

¹²³ Exemples d'interventions ayant contribué à créer ou étendre des aires protégées TZ-KIL, TZ-SEL et TZ-BEE. Exemples d'interventions plus centrées sur leur gestion : PE-BIO (réserve nationale de Tambopata), RDC-CEF (réserve de Luki), appuis au renforcement des capacités par l'IRNSB et par le CIUF (PFS à l'université d'Abomey-Calavi).

¹²⁴ BIO - Development Fund - South Asia Clean Energy Fund (SACEF), BIO - Development Fund - CAREC Bioenergia ou CTB - Accès à l'électricité pour les populations rurales à travers les énergies renouvelables au Rwanda

protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (outre une petite contribution à travers le FEM). La Belgique a contribué à ce fonds à hauteur de 15.182.407 euros pour la période 2002-2011, ce qui représente 1% du montant du fonds (entre 2002 et 2011, le budget du Fonds multilatéral d'assistance s'est élevé à plus de 1,2 milliards d'euros ; la contribution à travers le FEM n'est que de 600.000 euros¹²⁵). **La coopération belge a donc contribué à hauteur de 1% dans l'élimination des CFC.**

SQ 5.7. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer la proportion de la population utilisant les combustibles solides ?

L'indicateur, qui visait surtout un objectif de santé, a été abandonné par les Nations-Unies en 2002. L'essentiel des efforts belges en matière d'approvisionnement en énergie vise des sources d'énergie autres que les combustibles solides (même si elles ne sont pas nécessairement plus favorables d'un point de vue environnemental). De plus l'impact général de développement entraîne généralement une substitution du bois par ces autres formes d'énergie. **Les données disponibles permettent donc de suggérer une contribution belge positive quoique non quantifiable**, dans le sens souhaité lors de l'identification de l'indicateur.

SQ 5.8. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de la population, urbaine et rurale, ayant un accès durable à une source d'eau potable ?

La qualificatif « durable » est généralement non vérifiable et a été enlevé de l'indicateur lors des changements de 2002, ce qui réduit largement la dimension environnementale de cette question. Mondialement, la cible « accès à l'eau potable » est atteinte mais le Vietnam et l'Equateur sont les seuls pays partenaires à avoir atteint la cible fixée en 2000. Dans le cas de ces pays où plus de 24 millions d'habitants ont obtenu l'accès à l'eau potable, la coopération belge n'a participé que pour une part infime de cet accomplissement. Par ailleurs, certaines interventions dans les pays où la situation ne s'améliore pas aussi bien ne montrent pas toujours les résultats escomptés¹²⁶. L'effort belge en ce sens est pourtant important, puisqu'il s'agit de l'indicateur OMD7 le plus financé après l'assainissement (voir Annexe 5.5.2). Dans cette situation, **il ressort que la contribution belge à l'indicateur est modeste en dépit des dépenses importantes en la matière.**

SQ 5.9. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de la population, urbaine et rurale, ayant un accès durable à un service d'assainissement de base ?

L'assainissement de base consiste essentiellement en l'installation de latrines. Les interventions qui touchent à la qualité de vie des populations, à la santé et à la gestion des déchets contiennent généralement des actions en ce sens¹²⁷. Ces actions n'ont pas pour objectif d'apporter un accès complet à l'assainissement de base mais doivent servir d'exemple ou d'incitateur. **Le résultat direct est par conséquent matériellement limité mais des effets indirects plus importants sont attendus à travers un changement dans les habitudes des populations visées**

¹²⁵ Le FEM a dépensé 20.007.770 dans ce domaine en 2002-2011, dont 3 % correspondent à la contribution belge

¹²⁶ RDC-URG

¹²⁷ RDC-SAN, RDC-KAT, VN-SAN, TZ-WAT

SQ 5.10. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de la population urbaine ayant accès à un meilleur système d'assainissement ?

Le montant investi dans le domaine de l'assainissement est le plus important parmi les indicateurs de l'OMD 7¹²⁸. Des efforts ont lieu dans de nombreux pays¹²⁹ mais n'ont pas toujours donné les résultats attendus. Les interventions pour développer les infrastructures urbaines¹³⁰ ont eu un effet à l'échelle locale mais aucune de ces interventions n'a eu d'effet à l'échelle nationale. La situation de certains pays s'est dégradée malgré le soutien de la Belgique et d'autres pays. De plus, malgré son ampleur la contribution belge ne représente qu'une petite partie de l'aide apportée aux pays par les bailleurs en matière d'assainissement.

L'indicateur relatif à la proportion de la population urbaine ayant accès à un meilleur système d'assainissement a été supprimé en 2002 et il n'existe pas de données statistiques permettant de suivre correctement cet indicateur. Les données statistiques de l'ONU nous informent simplement que l'accès à l'assainissement en zone urbaine n'a pratiquement pas évolué et que l'amélioration est inférieure à 5% dans la majorité des pays. En l'absence de donnée sur l'évolution de cet indicateur, **il n'est pas possible de mesurer la contribution belge mais des efforts ont bien lieu.**

SQ 5.11. Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (en tant que propriétaires ou locataires) ?

Le degré d'atteinte de cet indicateur (abandonné en 2002) est inconnu car il n'existe pas de données relatives à la proportion des ménages ayant un accès à la sécurité d'occupation des logements (en tant que propriétaires ou locataires). Les statistiques des Nations Unies en matière d'habitat se réfèrent depuis 2002 aux habitants des taudis sur la base de la définition de l'UN-Habitat. Nous pouvons tout de même rappeler que la Belgique est intervenue à hauteur de 6.579.699 euros dans les politiques de logement à coût réduit et dans le domaine de la gestion urbaine, sans pouvoir malheureusement tirer une quelconque leçon de ce montant.

¹²⁸ Annexe 5.5.2 : dépenses dans les secteurs de l'OMD 7

¹²⁹ VN-TAN, RDC-URG, BF-EEV, TZ-WAT

¹³⁰ RDC-URG (réseau de base pour l'assainissement), VN-SAN (station d'épuration)

5. Conclusions

CCL 1. La complexité de la thématique et de son évaluation

L'évaluation a mis en lumière la complexité d'une mise en pratique de l'intégration environnementale, avec une triple préoccupation pour les incidences biophysiques, les « conditions » de gestion durable de l'environnement et l'adaptation. Cette complexité s'ajoute à celle de la coopération au développement en soi, dans laquelle il faut réconcilier des objectifs de développement et des objectifs environnementaux. De plus, elle tend à grandir avec le développement des mécanismes de gouvernance de l'environnement mondial. Cette complexité a représenté une **contrainte pour l'évaluation**. C'est aussi, avant tout, **un handicap pour une intégration environnementale** réussie, qui appelle des efforts importants de clarté dans les instructions données en la matière.

CCL 2. L'information disponible

En corollaire de cette difficulté, il apparaît que l'information sur l'intégration environnementale ou sur ses résultats est maigre ou de faible qualité : les incidences sur l'environnement, sur les « conditions nécessaires » ou sur l'adaptation ne sont généralement pas estimées, les indicateurs font largement défaut (ou ne sont pas suivis), les marqueurs CAD (environnement et Rio) sont sujets à interprétation et sensibles aux personnes qui attribuent les scores. Par conséquent les conclusions qui peuvent être tirées manquent de solidité ou de précision, ce qui constitue une autre contrainte à l'évaluation mais aussi à la bonne gestion des efforts d'intégration environnementale.

CCL 3. La cohérence et la pertinence de la NSE

La NSE souffre de faiblesses dans sa conception, qui peuvent être considérées comme un reflet de la complexité de l'intégration environnementale : (1) elle comporte des ambiguïtés et entretient certaines confusions (entre approches sectorielle et transversale de l'environnement, entre respect de l'environnement et adaptation, entre environnement et développement durable), (2) la logique d'intervention entre objectifs, résultats et ressources n'est pas cohérente, (3) les ciblage et les priorités ne sont pas toujours adéquats. De plus l'évaluation met en question la pertinence de certaines orientations, comme le choix trop restrictif de résultats attendus pour contribuer aux conditions de gestion durable de l'environnement et les objectifs de croissance des interventions à but spécifiquement environnemental, dans un contexte de spécialisation sur des secteurs de concentration. Par ailleurs, le rapport de 2008 sur le climat mettait la NSE en question, du fait du faible accent mis sur l'adaptation au changement climatique. La structure confuse de la NSE a également constitué en soi une difficulté pour l'évaluation (dont les questions sont articulées sur les objectifs de la NSE) tout en constituant un handicap pour la mise en œuvre de l'intégration environnementale.

CCL 4. L'utilité de la NSE

La NSE représente un effort positif de concrétiser l'objectif d'intégration environnementale en fixant des objectifs concrets et des préconisations explicites. Elle a joué un rôle positif dans la dynamique de prise en compte de l'environnement. Néanmoins elle a peu influencé les pratiques en dehors de celles de la DGD. En conséquence ses utilités attendues (en termes de coïncidence des programmes avec les objectifs, de cohérence interne et de planification à long terme) ont été limitées. Au total elle a plutôt servi l'approche sectorielle que l'approche transversale de l'environnement, celle-ci étant déjà imposée par la loi de 1999 et peu guidée par la NSE.

Ayant été préparée pour être valable jusqu'en 2006, la NSE est de toutes manières clairement dépassée. La coopération belge n'a donc plus de stratégie environnementale. Elle n'a pas non plus de stratégie pour le développement durable ni d'autre document guide à valeur officielle lui permettant d'orienter son action. Avec le temps les évolutions du contexte n'enlèvent pas la nécessité d'une forme de stratégie belge, mais pas nécessairement sur le modèle de la NSE de 2002.

CCL 5. La prise en compte des aspects prioritaires définis par la NSE

Les six aspects prioritaires recouvrent la quasi-totalité des problématiques environnementales : la notion de priorité a donc peu de sens.

Visés comme objectifs d'interventions, les aspects se classent comme suit par ordre décroissant des financements reçus : ceux liés à l'eau et aux zones urbaines, la protection de la biodiversité, la lutte contre la désertification, la lutte contre les effets du changement climatique et la protection des forêts. Les cinq pays de mission illustrent les écarts importants qui peuvent se présenter envers ces tendances générales. Le climat prend une importance croissante à partir de 2008.

L'attention portée aux six aspects de manière transversale est plus difficile à identifier. La biodiversité pourrait être un aspect relativement négligé par certains acteurs.

CCL 6. L'objectif d'intégration environnementale à tous les niveaux

Le respect de l'environnement est maintenant intégré à tous les niveaux définis par la NSE (politique, dialogue politique, interventions) mais il ne l'est pas systématiquement de manière transversale.

Le résultat attendu de la NSE consistant à ce que 5% des dépenses portent sur des interventions à but environnemental principal (« pertinence 2 ») est atteint et l'effet positif sur l'environnement est vraisemblablement augmenté en conséquence. Les interventions à objectif environnemental secondaire (« pertinence 1 ») et donc probablement leurs incidences environnementales ont également progressé, mais irrégulièrement et légèrement (beaucoup moins que prévu). En général ces interventions produisent des effets positifs à la fois sur le plan environnemental et socio-économique, ces derniers effets contribuant à la pérennité des premiers (en particulier dans le domaine de l'agro-écologie). Dans le cas des interventions sans objectif environnemental (qui constituent une forte majorité de l'APD), il est fréquent que les efforts d'intégration environnementale corrigent les pressions les plus directes

sur l'environnement (essentiellement dans les secteurs potentiellement dommageables) mais non les effets indirects liés à l'impact de développement.

Les interventions des secteurs prioritaires potentiellement dommageables sont nombreuses à intégrer le respect de l'environnement (avec ou sans objectif environnemental, par le choix de modes de production favorables ou un contrôle explicite des externalités). Les incidences en sont améliorées mais le contrôle des externalités environnementales n'est pas toujours optimal.

CCL 7. L'objectif de « mise en place des conditions nécessaires » dans les pays partenaires

L'OS2 de la NSE n'avait en la matière que des ambitions de moyens. De ce point de vue, il est constaté que l'effort budgétaire n'a pas été à la hauteur des attentes de la NSE.

Les efforts dans les domaines visés par les résultats attendus (RA) 1 à 3 de la NSE passent en grande partie par la coopération multilatérale, avec des résultats appréciables, mais ils ne sont pas centrés sur les pays partenaires et manquent donc largement les cibles fixées par la NSE.

De multiples contributions aux « conditions nécessaires » sont néanmoins apportées par la coopération bilatérale, comme en attestent les études de cas. Une partie importante de ces contributions est étrangère aux quatre RA de la NSE, qui s'avèrent donc trop restrictifs.

L'évaluation ne peut pas donner une image précise de la mesure dans laquelle les conditions ont été mises en place dans les pays partenaires par la coopération belge et auraient effectivement modifié les pratiques. Néanmoins, l'incidence des efforts en faveur des conditions est largement réduite par le manque de diagnostic précis et la faiblesse qui en résulte en matière de conception des interventions.

CCL 8. La contribution de la coopération belge à l'OMD7

L'OMD 7 n'est pas bien défini en termes de cibles et d'indicateurs. Les cibles ne sont pas clairement définies en lien avec ces objectifs et certaines cibles ont un caractère social marqué : accès à l'eau, à l'assainissement et au logement salubre. De plus les indicateurs ne sont pas toujours pertinents.

Les efforts les plus importants de la coopération belge ont porté sur l'accès à l'eau et l'assainissement mais ces efforts sont très limités par rapport aux besoins.

La contribution de la coopération belge aux indicateurs de l'OMD7 est particulièrement difficile à établir dans la mesure où la plus grande partie des interventions sont réalisées à travers des fonds multilatéraux qui ne ciblent pas spécifiquement les pays partenaires. De plus, les résultats propres de la coopération belge ne sont pas mesurables : la réalisation des indicateurs de l'OMD 7 se mesure au niveau des pays et certains indicateurs manquent de cibles quantifiées. La contribution belge ne peut donc être établie localement et est diluée dans l'ensemble des contributions.

CCL 9. L'approche sectorielle ou transversale de l'environnement

Comme chaque activité utilise des ressources et émet des pressions sur l'environnement, tous les secteurs sont concernés par l'intégration environnementale. La plupart des secteurs peuvent également interférer avec les conditions de gestion

durable de l'environnement ou voir leur impact de développement exposé aux effets de changements environnementaux ou climatiques. L'intégration transversale de l'environnement peut donc être considérée comme fondée a priori (c'est-à-dire sauf démonstration du contraire) dans tous les secteurs : elle se justifie non seulement sous l'angle du respect de l'environnement (atténuation des pressions négatives ou optimisation des incidences positives) mais encore sous celui de l'adaptation (prise en compte des effets subis de la part de l'état ou des tendances de l'environnement).

Dans ces conditions seules les contraintes que représentent les ressources humaines et financières limitées peuvent justifier de concentrer les efforts d'intégration transversale de l'environnement sur certains secteurs uniquement (a priori les secteurs dont les interactions avec l'environnement sont les plus étroites comme l'agriculture et les infrastructures). L'évaluation confirme ainsi le bien-fondé de l'intégration transversale de l'environnement au sein d'interventions visant d'autres objectifs, tout en reconnaissant que la prise en compte de l'environnement doit être différenciée d'un secteur à l'autre.

L'approche sectorielle de l'environnement, à savoir celle centrée sur des interventions à but environnemental principal, ne trouve par contre de justification claire que dans certaines limites. Des dépenses affectées à l'environnement sont nécessaires dans le cadre d'obligations et d'engagements internationaux (dans une logique autre que celle de la coopération au développement proprement dite). Des interventions à objectif environnemental peuvent également trouver place dans les secteurs de concentration, tant en soutien aux objectifs des stratégies sectorielles qu'en soutien à l'intégration environnementale dans les autres interventions. Par contre, une approche sectorielle telle que reflétée par la cible de 5% de la NSE apparaît en contradiction avec la politique de concentration sectorielle, dans la mesure où 5% représentent trop peu pour un secteur prioritaire et trop comme objectif de dépenses partiellement externes aux secteurs prioritaires. Elle pourrait également être moins efficace que l'intégration transversale de l'environnement, en termes de valorisation optimale des ressources budgétaires et des ressources humaines spécialisées.

CCL 10. Les résultats généraux des engagements et intentions exprimés par les principaux objets d'évaluation

L'évaluation montre que les efforts ont donné des résultats positifs quant aux objectifs de la NSE : d'une part les pressions environnementales exercées par la coopération belge ont été favorablement infléchies et d'autre part les conditions d'une gestion durable de l'environnement ont été renforcées. La coopération belge a également contribué à l'adaptation des bénéficiaires, sur laquelle insiste le rapport de J.-P. van Ypersele sur le climat préparé en 2008, bien que cette adaptation reste largement implicite et plus orientée vers la variabilité climatique qu'envers les changements climatiques.

Malgré ces résultats encourageants, il ressort également de l'évaluation que des progrès importants sont encore possibles, notamment vers une meilleure prise en compte des externalités environnementales des interventions, une meilleure anticipation des changements environnementaux (y compris climatiques) futurs et une identification plus pertinente des conditions précises de gestion durable de l'environnement que la coopération devrait éventuellement renforcer auprès de ses partenaires.

Bien que certaines pressions limitées sur l'environnement doivent être généralement acceptées en contrepartie d'avantages de développement, les externalités négatives restent parfois plus importantes que nécessaire. Ces externalités environnementales peuvent notamment grever l'efficacité et la cohérence des actions, dans la mesure où elles vont parfois à l'encontre d'objectifs poursuivis par d'autres interventions (par exemple la protection des forêts en RDC et celle de la qualité des eaux au Vietnam).

De meilleures performances auraient certainement été obtenues à cet égard si la recommandation de la NSE de pratiquer des EIES (EES ou SEA) avait été suivie. A l'inverse, il est à remarquer que certaines interventions environnementales peuvent avoir des externalités socio-économiques, qui ne font pas l'objet d'approches analogues à celles préconisées pour les incidences environnementales.

L'intégration environnementale infléchit indiscutablement le développement vers plus de durabilité, bien qu'il nous soit impossible d'estimer dans quelle mesure la coopération belge dans son ensemble a rendu plus durable le développement des pays partenaires.

6. Leçons apprises en matière de facteurs de succès

En marge des conclusions proprement dites, présentées ci-dessus, l'évaluation a permis de tirer les autres enseignements suivants :

- Le processus d'évaluation entraîne un mûrissement continu de la réflexion et de la compréhension des enjeux, de sorte que les conclusions apportées au début de l'exercice peuvent être appelées à être révisées, nuancées ou enrichies par la suite ; de ce point de vue, les évaluateurs constatent (a posteriori) qu'ils auraient préféré ne pas clore l'inventaire critique en début d'étude.
- Les études de cas ont mis en évidence une diversité dans la manière dont l'intégration environnementale a été conduite ; bien que cette diversité englobe des situations de faible performance, elle est également riche d'initiatives positives, ce qui conduit à ne pas préconiser de directives strictes sur les approches à suivre.
- L'évaluation et en particulier les études de cas permettent aussi de dégager une liste (préliminaire) de facteurs et conditions de succès durable de l'intégration environnementale. Bien que les capacités institutionnelles de la coopération belge en matière environnementale n'aient pas fait l'objet d'une analyse approfondie, il ressort que l'intégration environnementale est largement tributaire de facteurs liés aux personnes (en particulier conscience environnementale, leur expertise, leur disponibilité) ainsi qu'à des facteurs organisationnels (caractère obligatoire de l'intégration environnementale, appui de la hiérarchie, mise en relation de l'offre et de la demande d'expertise). Les bonnes pratiques générales (non spécifiquement environnementales) de conception et de conduite des interventions sont également essentielles mais le souci de l'environnement justifie de renforcer certains aspects et d'en amender d'autres (par exemple dans l'approche cadre logique, dans la mesure où elle n'incite pas à examiner les effets de l'intervention externes aux objectifs¹³¹). L'évaluation a également permis d'identifier toute une série de conditions externes affectant le succès durable des efforts environnementaux (y compris des « conditions nécessaires à la gestion durable de l'environnement »). Ces diverses informations nouvelles (Annexe 5.3.6) sont susceptibles d'aider à améliorer les démarches d'intégration environnementale à l'avenir et fournissent de la matière pour alimenter des lignes directrices et des conseils ; elles constituent l'un des principaux apprentissages qui découlent de l'évaluation.

¹³¹ La dernière colonne (hypothèse) considère les influences externes pouvant être subies par l'intervention mais non ses propres effets externes à la logique d'intervention.

7. Recommandations

1^{ère} section. Recommandations de portée stratégique

1. Clarifier le cadre conceptuel et stratégique de l'environnement et du développement durable au niveau de la coopération au développement

1.1. Constats sous-jacents aux propositions

Conclusions concernées :

CCL 1. La complexité de la thématique et de son évaluation

CCL 3. L'analyse critique de la NSE

CCL 4. L'utilité de la NSE

Dans le dispositif stratégique de la coopération belge, certaines questions cruciales de développement durable ne sont pas franchement abordées¹³² et d'autres sont traitées essentiellement dans la NSE, alors qu'elles ne concernent pas le seul domaine de l'environnement : la NSE incorpore en effet des thématiques principalement sociales (comme l'accès à l'eau potable et la qualité des logements) ou économiques (comme les modes de production et de consommation) qu'elle insère néanmoins au sein de thèmes qualifiés d'environnementaux. Elle contribue de ce fait à une certaine confusion entre développement durable et environnement. Elle mêle également sans les distinguer clairement des questions d'adaptation et de respect de l'environnement, de gouvernance de l'environnement mondial et d'intégration environnementale dans la coopération au développement ainsi que les approches sectorielle et transversale de l'environnement. Le thème de l'adaptation, présent dans la NSE mais davantage affirmé avec le rapport sur le climat (van Ypersele, 2008), porte pour sa part une forte connotation climatique alors qu'il peut s'appliquer à d'autres facteurs que le climat, ce qui introduit parfois une ambiguïté supplémentaire. Enfin il est également constaté que la NSE est confuse dans sa logique d'intervention, qu'elle restreint excessivement les manières de contribuer à son second objectif spécifique et qu'elle est désormais désuète. Par conséquent une rénovation du cadre stratégique s'impose.

1.2. Propositions à la DGD

- Renoncer à la NSE de 2002 (sans nécessairement la remplacer par un document analogue).
- Envisager une stratégie de développement durable qui traiterait à son niveau, non spécifiquement environnemental, des questions telles que l'économie verte (efficace en ressources et pressions environnementales, récupérant et recyclant ses déchets), le recours aux mécanismes de marché dans la gestion de l'environnement, l'équité intra- et intergénérationnelle (y compris en matière d'accès aux ressources naturelles), la durabilité des économies fondées sur

¹³² Par exemple l'investissement de la rente issue de l'exploitation minière.

l'exploitation minière des ressources naturelles et l'adaptation aux changements climatiques ou environnementaux. Cette stratégie chapeauterait l'ensemble de la coopération belge, puisque les objectifs de développement durable (satisfaire les besoins humains actuels sans compromettre la capacité à satisfaire les besoins futurs) font partie de l'objectif général de la coopération et s'imposent naturellement à ses divers thèmes, secteurs et interventions. Cette stratégie devrait donc orienter les autres documents stratégiques au fur et à mesure de leur révision, y compris l'éventuelle NSE : de ce fait elle devrait idéalement (mais pas impérativement) précéder la révision éventuelle de la NSE, qui s'envisagerait alors comme une contribution (parmi d'autres) au développement durable (au lieu d'insérer les idées de développement durable dans la stratégie environnementale comme le fait la NSE de 2002). Bien qu'elles ne découlent pas directement ou uniquement de l'évaluation, des suggestions d'orientations sont données dans l'encart ci-dessous.

- Distinguer davantage (sans perdre de vue le besoin de cohérence) les contributions belges à la gestion de l'environnement mondial et la prise en compte de l'environnement dans la coopération au développement.
- Poser l'adaptation comme une préoccupation transversale de la coopération au développement, inhérente au développement durable, clairement distincte (sans en être exemptée) du principe de respect de l'environnement et non limitée au climat (envisager l'adaptation des bénéficiaires envers l'ensemble des conditions les moins contrôlables).
- Clarifier la place à donner à l'approche sectorielle de l'environnement (voir à ce sujet la recommandation 2 ci-après).
- Clarifier de même la manière d'articuler les deux thèmes transversaux (genre et environnement), trois thèmes prioritaires et quatre secteurs prioritaires prévus par la nouvelle loi sur la coopération (les évaluateurs craignent que cette approche tridimensionnelle n'ajoute un excès de complexité).
- Inviter les autres parties prenantes de la coopération belge, y compris le CFDD, à participer aux réflexions suggérées ci-dessus.
- Formuler les options prises sous forme d'un ou de plusieurs documents stratégiques (cohérents entre eux s'ils sont plusieurs), élaborés en fonction de leurs publics cibles, construits selon une logique d'intervention claire (avec explicitation des liens de causalité entre actions, résultats et objectifs), laissant la liberté des moyens pour une même fin et facilement adaptables à l'évolution du contexte (prévoir notamment la révision prochaine des indicateurs de l'OMD7).
- Adopter et mettre en œuvre une stratégie adaptée de communication de ces documents vers leurs publics cibles.
- Inviter le CFDD et ses membres à contribuer à la réflexion et à donner un avis avant approbation finale et, sauf bonne justification contraire explicite, le suivre.

Sur la base de ces suggestions générales, qui sont indépendantes de la position prise sur le nombre de documents stratégiques à prévoir, nous présentons dans les encarts ci-dessous des propositions relatives à deux documents : une stratégie de développement durable et une stratégie d'intégration environnementale.

1.3. Propositions aux partenaires belges de la DGD

- Contribuer aux réflexions proposées ci-dessus à la DGD.
- Pour le CFDD en particulier, conseiller l'élaboration de la stratégie de développement durable (et continuer à œuvrer à la cohérence entre les politiques belges en la matière).

Suggestions pour une stratégie de développement durable dans la coopération au développement

Le positionnement de la coopération comme contribution au développement durable impliquerait notamment :

- De concevoir les programmes (en particulier les PIC) et les interventions en réponse à un diagnostic général des aspects du développement durable, parmi lesquels figure l'environnement (comme toutes les questions transversales et les « thèmes » prioritaires).
- D'adopter une approche prospective des dynamiques sociales, économiques et environnementales, en vue de s'attaquer pro-activement aux problèmes futurs les plus maîtrisables et de répondre aux aspects les moins maîtrisables par l'adaptation (adaptation des interventions ou contribution à l'adaptation des populations bénéficiaires).
- D'adopter des approches systémiques et holistiques, non enfermées dans les limites administratives, institutionnelles, sectorielles ou disciplinaires ; au besoin mobiliser plus d'un « secteur prioritaire » pour viser un même objectif au niveau des unités ciblées comme bassins de réception des incidences de l'intervention (par exemple combiner les soins de santé et les infrastructures d'assainissement pour un objectif commun de santé sur une même population cible).
- De donner à l'ensemble des dimensions du développement durable (les dimensions économique, sociale et environnementale, avec leurs subdivisions éventuelles) un statut de « questions transversales » à intégrer dans chaque programme et intervention : elles sont à prendre en compte dans le diagnostic initial et dans la conception de l'intervention ; au niveau de la conception de l'intervention il s'agit de considérer, d'une part les effets que l'intervention exerce sur elles (y compris les effets externes à la logique d'intervention) et d'autre part les incidences qu'elles exercent sur l'intervention et l'atteinte durable de ses objectifs. Cette vision holistique n'est pas antagonique d'un ciblage précis des interventions : il reste pertinent de viser un objectif spécifique et des résultats centrés sur les aspects les plus défaillants de la situation à améliorer (en d'autres termes, on tient compte de tout ce qui est important mais on n'agit pas sur tout).
- De mener une réflexion collective sur la manière de porter le concept de développement durable et de le transcrire en actions, cela alors que ses valeurs ne sont pas universellement partagées, que les partenaires de la coopération peuvent en être éloignés, et que le partage des efforts fait l'objet de désaccords.
- De prendre progressivement position, de manière aussi consensuelle que possible et sur base participative dans la communauté de la coopération au développement belge, sur les concepts d'économie verte en rapport avec les questions relatives à la durabilité forte ou faible, sur les mécanismes de régulation financière de cette économie, sur l'extension vers l'environnement du champ d'application des mécanismes de marché, sur l'équilibre entre efficacité économique et équité sous les contraintes de ressources limitées. Cependant il n'est pas nécessaire d'épuiser toutes ces questions pour poser un cadre cohérent qui invite à aligner toute la coopération sur les principes les moins discutables du développement durable.

Suggestions pour une stratégie spécifique sur l'intégration de l'environnement dans la coopération au développement

La stratégie environnement n'aurait pas à approfondir les questions non proprement environnementales à traiter au niveau du développement durable. Les suggestions qui suivent font également l'hypothèse que les questions de gouvernance de l'environnement global sont traitées séparément (dans un document stratégique distinct ou dans une section distincte du même document). En plus des propositions (faites plus haut) sur le processus de préparation, la cohérence interne, la forme et la communication de la stratégie, les orientations suivantes sont proposées quant aux contenus :

- De manière générale intégrer les diverses recommandations de pertinence stratégique émanant de la présente évaluation, notamment le positionnement envers l'intégration transversale.
- Concevoir cette intégration transversale dans les interventions de la coopération belge mais aussi comme un objectif à promouvoir au niveau des politiques, activités et institutions des partenaires.
- Par cohérence avec l'objectif général de la coopération¹³³, centrer l'attention sur les problèmes environnementaux qui pèsent sur le développement humain et sur le besoin d'y répondre de manière complémentaire par des réponses adaptatives et des mesures de correction des tendances environnementales (en fonction de la faisabilité de ces dernières).
- Concentrer la réflexion sur les pays partenaires, les organisations régionales partenaires et les secteurs prioritaires, avec une attention différenciée pour d'une part les MIC et d'autre part les Etats fragiles ; prévoir des déclinaisons ou approfondissements par secteur et pays.
- Répondre aux besoins spécifiques des nouvelles approches et modalités de coopération (y compris l'AB, l'appropriation et la coordination inter-bailleurs), en prenant notamment en compte les manières de gérer les tensions éventuelles entre le principe d'appropriation et les objectifs de protection de l'environnement.
- Anticiper les futurs indicateurs OMD pour se déterminer des objectifs de contribution à ces indicateurs et des indicateurs propres, réalistes et vérifiables pour ces contributions belges.
- Porter une attention aux outils clés que sont les PEP, les EES, les EIE et les évaluations environnementales ex post et aux pratiques internationales en la matière.
- L'environnement étant une question transversale, la stratégie environnement devrait être reflétée dans les stratégies sectorielles et dans l'ensemble des documents et outils opérationnels. Un document synthétique et clair sur la stratégie (traduit en anglais, en espagnol et éventuellement en portugais) pourrait en outre être préparé à l'attention des partenaires opérationnels et des partenaires du dialogue politique pour les informer des positions belges.

¹³³ et aussi pour démontrer et affirmer que l'intégration environnementale ne porte pas préjudice aux finalités de développement.

2. Recentrer l'approche sectorielle de l'environnement

2.1. Constats sous-jacents aux propositions

Conclusions concernées :

CCL 9. L'approche sectorielle ou transversale de l'environnement

Comme le suggère la NSE et le souhaitent généralement les pays en développement, la responsabilité que portent les pays industrialisés dans la dégradation de l'environnement global constituent un motif supplémentaire pour qu'ils contribuent au développement durable des autres pays. Cependant il n'est pas nécessaire pour cela que chaque pays industrialisé concentre son aide dans le domaine de l'environnement. En lien avec la Déclaration de Paris, un partage international du travail est recommandé au sein de l'Union Européenne¹³⁴. La Belgique souhaitant se concentrer dans des secteurs autres que l'environnement, il est logique qu'elle laisse le soin à d'autres intervenants, comme l'UE et l'Allemagne, de s'y atteler dans le cadre de sa coopération bilatérale directe, tout en respectant ses obligations multilatérales. La Belgique n'a donc pas de raison de poursuivre, comme indiqué dans la NSE, des objectifs quantitatifs de dépenses de coopération pour des interventions à objectifs de protection de l'environnement dispersées dans six aspects prioritaires indépendamment de ses secteurs de concentration ou de sa contribution aux fonds multilatéraux. De tels objectifs de dépenses affectées (donc de moyens) ne sont par ailleurs pas conformes aux principes de gestion axée sur les résultats et pourraient entraîner des effets indésirables¹³⁵.

2.2. Propositions à la DGD

- Concentrer les dépenses environnementales sur (1) les obligations internationales, (2) les contributions volontaires au FEM et au PNUE, (3) le soutien à l'intégration transversale de l'environnement (apports d'expertise, financement d'études environnementales), (4) la réponse aux sollicitations des partenaires (pour autant que la Belgique y ait un avantage comparatif par rapport à d'autres bailleurs) et (5) la poursuite d'objectifs environnementaux associés aux secteurs de concentration (en appui aux objectifs des politiques sectorielles ou en appui à l'intégration environnementales dans les politiques sectorielles des partenaires).
- Dans un contexte ou un pays donné, définir au cas par cas les meilleures combinaisons entre approches sectorielle (options 4 et 5) et transversale (option 3), tout en maintenant des exigences minimales de transversalité systématique (voir recommandation 3).
- Tout en continuant à réserver des budgets suffisants pour l'environnement et sans abandonner le marquage environnemental, renoncer aux cibles quantitatives telles qu'elles sont définies dans la NSE (sans ciblage des aspects à privilégier), à savoir 5% de dépenses de « pertinence 2 »¹³⁶, 40% de « pertinence 1 ou 2 » et « 15%

¹³⁴ COM(2007) 72

¹³⁵ En portant l'attention sur les moyens plutôt que les résultats, ils pourraient grever la pertinence et l'efficacité des efforts ; ils pourraient aussi inciter à adopter une définition élastique large de l'environnement ou encore à isoler sous forme d'interventions spécifiques des efforts environnementaux qui pourraient plus avantageusement s'intégrer dans d'autres programmes ; enfin il serait également dommage qu'ils détournent excessivement des ressources de l'intégration transversale de l'environnement, qui est à la fois nécessaire et exigeante.

¹³⁶ Le terme de « pertinence » est pris au sens de la NSE ; les évaluateurs estiment pour leur part que le poids de l'environnement dans un objectif n'est pas un critère de pertinence.

du budget additionnel dans l'appui des pays partenaires à l'intégration de la protection et de la gestion durable de l'environnement dans leurs politiques et à la mise en œuvre des conventions et accords internationaux environnementaux ».

- Dans le cadre des interventions classées sous (4) ou (5) ci-dessus, porter un intérêt plus explicite (a) aux synergies entre éventuelles interventions à but environnemental et intégration transversale de l'environnement dans les autres interventions (valoriser les opportunités de mutualiser l'expertise) et (b) aux interventions mixtes (souvent marquées « 1 ») combinant des objectifs environnementaux et socio-économiques.
- Définir des priorités thématiques (« aspects prioritaires ») en lien avec les secteurs de concentration ; le cas échéant distinguer au sein des grands secteurs prioritaires, des priorités sous-sectorielles à forte connotation environnementale ou des aspects prioritaires de l'environnement (en nombre limité), comme la conservation des ressources naturelles en soutien au secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ou l'assainissement urbain au sein des infrastructures de base (ou, mieux, si l'on adopte une approche par objectifs, investir dans l'assainissement en vue d'objectifs du secteur de la santé).
- A travers la coopération indirecte, maintenir toutefois des opportunités de valoriser l'expertise environnementale spécialisée existant dans des domaines qui seraient étrangers à ces secteurs prioritaires.

3. Confirmer le mot d'ordre d'intégration transversale de l'environnement dans toutes les interventions, en l'étendant à l'adaptation

3.1. Constats sous-jacents aux propositions

Conclusions concernées :

CCL 6. L'objectif d'intégration environnementale à tous les niveaux
CCL 9. L'approche sectorielle ou transversale de l'environnement

L'environnement n'a jusqu'ici pas été intégré transversalement dans toutes les interventions. Pourtant toute activité est génératrice de pressions environnementales qu'il peut être pertinent et efficient de corriger. La nouvelle loi est plus explicite en la matière dans la mesure où elle précise que tous les secteurs et toutes les interventions sont concernés par le souci de protection de l'environnement. Par ailleurs, les changements environnementaux (y compris les changements climatiques) sont susceptibles d'influencer l'atteinte durable des objectifs de développement quel que soit le secteur. Or l'attention portée à la pérennité est souvent trop faible, ce qui est a fortiori le cas lorsqu'il s'agit d'anticiper des changements environnementaux ou climatiques qui peuvent l'affecter. Une plus large attention est également requise envers les conditions et capacités de gestion durable de l'environnement et envers la vulnérabilité des bénéficiaires aux changements climatiques et environnementaux. Une attention accrue au rôle que l'environnement peut jouer envers le succès des actions de développement est requise non seulement pour aider à améliorer leurs performances mais aussi pour renforcer la compréhension de l'importance d'une préservation de l'environnement. Le principe d'intégration environnementale se justifie donc de manière largement transversale sans être limitée à la stricte dimension de respect de l'environnement proprement dite.

3.2. Propositions à la DGD

- Opter pour une position claire en faveur de l'intégration transversale de l'environnement, sur base du principe qu'a priori (c'est-à-dire à défaut de démonstration du contraire) toute intervention, tout secteur et tout bénéficiaire potentiel de la coopération sont concernés tant par des effets subis que par des effets exercés sur l'environnement. Ce principe d'intégration implique une prise en compte systématique de l'environnement dans les analyses initiales (étude du contexte et de diagnostic des problèmes préalables à l'intervention). Elle laisse néanmoins la porte ouverte à la prise en compte ou non d'objectifs environnementaux dans l'intervention selon ce qui est faisable et pertinent pour l'objectif global.
- Dans l'optique d'une approche de développement durable envisager un traitement symétrique des implications environnementales, sociales et économiques des interventions, en évitant que l'environnement n'y soit pas traité comme un aspect mineur.
- Etendre le principe transversal de « respect de l'environnement » à la prise en compte des incidences indirectes sur l'environnement, y compris celles obtenues à travers les « conditions nécessaires » que visait la NSE de 2002.
- Compléter cette vision du respect de l'environnement, centrée sur les effets exercés par les interventions de développement, par une vision des effets inverses exercés par l'environnement, comme cela est déjà le cas à travers l'outil KLIMOS.
- Prévoir également de porter une attention transversale sur les effets de l'intervention en matière de « conditions de gestion durable de l'environnement » et de vulnérabilité ou d'adaptation aux changements climatiques ou environnementaux (dans la société réceptrice ou bénéficiaire de l'aide).
- Se référer par conséquent aux suggestions plus opérationnelles de la recommandation 4 ci-après.

3.3. Propositions à la CTB et autres organisations de mise en œuvre

- Pour la dimension « respect de l'environnement » ne pas se limiter à l'attitude traditionnelle en matière d'EIE, qui consiste à minimiser (atténuer) les incidences les plus significatives : il convient en effet de considérer également les opportunités, d'une part de maximaliser les effets positifs et d'autre part de corriger à moindre coût des incidences même relativement mineures¹³⁷ (y compris dans la gestion logistique de l'intervention) ; veiller également à considérer tous les aspects de l'environnement (un effet positif sur un aspect ne pouvant pas dispenser de se soucier des autres aspects ; une liste préétablie de rubriques à considérer peut être utile à cette fin).
- Pour la dimension « adaptation » (de l'intervention), recommander de prendre en compte les influences exercées par les facteurs environnementaux et leurs conséquences¹³⁸ sur la faisabilité de l'intervention (efficacité, efficience), la pérennité de ses résultats et sur son impact de développement. Une attention accrue au rôle que l'environnement peut jouer à ces égards est requise non seulement pour aider à améliorer ces performances mais aussi pour contribuer à l'affirmation de l'importance d'une préservation de l'environnement. Les facteurs à prendre en compte sont notamment les aléas (climatiques, hydriques, naturels et

¹³⁷ Pour les pressions sur l'environnement global (comme les émissions de gaz à effets de serre), l'incidence d'une intervention individuelle n'est jamais significative et pourtant toutes les opportunités de réduire les pressions doivent être saisies, en commençant par les efforts les plus efficaces.

¹³⁸ Y compris les conséquences sociales telles que les conflits et migrations.

autres aléas environnementaux¹³⁹ en tant que facteurs de risques peu prévisibles) et les tendances (plus prévisibles) quant à l'état des ressources naturelles et conditions environnementales dont dépendent les bénéfices de l'intervention. La part incertaine de ces facteurs est à traiter avec les risques et hypothèses selon la manière classique en gestion de projets.

- Souscrire aux orientations préconisées ci-dessus en 3.2 et les mettre en œuvre comme suggéré au point 4.3. en respectant notamment les principes d'appropriation et de participation.

2^{ème} section. Recommandations de portée plus opérationnelle

4. Renforcer les approches de prise en compte de l'environnement, y compris dans les stades initiaux du cycle des interventions

4.1. Constats sous-jacents aux propositions

La recommandation stratégique qui précède demande évidemment à être opérationnalisée pour une intégration environnementale plus systématique et non limitée au respect de l'environnement proprement dit, qui garde néanmoins toute son importance. Dans ce cadre, les phases initiales du cycle des interventions sont cruciales. A défaut d'analyses approfondies des liens potentiels entre l'intervention et l'environnement, des orientations non pertinentes peuvent en effet se prendre à ces étapes sans possibilité de les corriger aisément par la suite. En particulier il apparaît que les actions visant à renforcer les « conditions nécessaires » à la gestion durable de l'environnement demandent à s'appuyer sur une identification précise des besoins en la matière. Néanmoins il va de soi que les analyses initiales restent sans effet si les recommandations qui en découlent ne sont pas mises en œuvre et ne font pas l'objet d'un suivi en cours d'exécution.

Conclusions concernées :

CCL 6. L'objectif d'intégration environnementale à tous les niveaux
CCL 7. L'objectif de « mise en place des conditions nécessaires » dans les pays partenaires
CCL 10. Les résultats généraux des engagements et intentions exprimés par les principaux objets d'évaluation

4.2. Propositions à la DGD

- Porter une attention accrue aux liens entre l'environnement et le développement socio-économique dans les analyses de contexte et les diagnostics préalables à la préparation des stratégies pays et des PIC : s'appuyer dans ce cadre sur les analyses de l'état de l'environnement et les PEP existants et adopter une vision prospective (tenant notamment compte des projections climatiques).
- Adopter une approche analogue d'intégration environnementale systématique, avec vision holistique et tendancielle des interactions entre problèmes

¹³⁹ Les influences du contexte social, économique et institutionnel, parmi lesquelles interviennent les facteurs de viabilité classiques (appropriation, viabilité économique et financière, contexte politique, capacités institutionnelles, technologies appropriées...) demandent une approche analogue, en lien avec le souci de développement durable.

économiques, sociaux et environnementaux, dans les analyses de contexte et les diagnostics qui sous-tendent l'identification des interventions de la coopération bilatérale directe ; encourager une même approche auprès des acteurs en charge de l'identification des autres interventions.

- Demander également aux concepteurs d'interventions de procéder lors de la préparation (identification et formulation) à un examen ex ante des relations réciproques entre l'environnement et l'intervention envisagée¹⁴⁰, pour déboucher sur une sélection argumentée de dispositions¹⁴¹ à prévoir dans la conception finale et dans la mise en œuvre de l'intervention.
- Cet examen ex ante peut comprendre au minimum un screening, tel que prévu par le toolkit de KLIMOS, à mener en phase d'identification et pouvant conclure au besoin de réaliser une évaluation environnementale plus complète (de type EIE ou EES) ou non.
- Prévoir des EES (SEA), pouvant s'appliquer selon les cas aux stratégies sectorielles du partenaire dans les secteurs de concentration de la coopération belge (y compris quand un appui budgétaire est envisagé), aux PIC et aux documents d'identification d'interventions complexes. De préférence prévoir les SEA comme des processus, par étapes successives jalonnant les processus décisionnels, appuyées par des études d'experts, plutôt que comme des études techniques ponctuelles totalement confiées aux experts ; dans le cas de SEA des stratégies sectorielles du partenaire s'assurer au préalable de sa bonne appropriation de l'idée et de sa disponibilité à modifier sa stratégie au vu des recommandations.
- Utiliser les outils de type screening, EIE et EES non seulement dans un but d'atténuation des incidences négatives les plus significatives mais aussi de valorisation des opportunités de corriger à moindre coût les émissions et pressions sur l'environnement, d'amélioration des incidences positives, d'adaptation et de renforcement des capacités locales.
- Demander d'utiliser la rubrique sur l'environnement (au sein de la section consacrée aux questions transversales ou, mieux, au sein d'une section sur la durabilité environnementale, sociale et économique) dans les documents de préparation et de présentation des interventions pour expliquer la démarche suivie et les conclusions qui en sont tirées ; ne pas accepter que la rubrique sur l'environnement soit remplie à la légère ou serve à présenter l'intervention sous un jour favorable sans réel effort critique pour l'améliorer.
- S'assurer de la bonne intégration transversale de l'environnement dans les PIC, les stratégies sectorielles et les documents d'usage opérationnel par les organismes de mise en œuvre.
- Fixer des délais en fonction du cycle des interventions et des prises de décisions, pour la réalisation des analyses environnementales prévues au point précédent (screening, EIE, EES), de manière à ce que leurs conclusions puissent être prises en compte à temps ; adapter également les budgets aux besoins de l'intégration environnementale, y compris dans les phases ultérieures prises en charge par la CTB.

¹⁴⁰ Sans oublier de veiller à la manière dont l'intervention peut contribuer à l'intégration environnementale au niveau des activités des partenaires et bénéficiaires dans leur secteur respectif.

¹⁴¹ La démarche ne doit pas nécessairement déboucher sur l'incorporation d'activités, de résultats attendus ou d'objectifs environnementaux. Toutefois une attention à l'environnement dans la logistique des interventions est toujours possible et recommandable. Pour le reste, des raisons d'efficacité (rapport coût-résultat) peuvent justifier que certains types d'intervention soient exemptés d'autres efforts spécifiques d'intégration environnementale. En règle générale il s'agit moins de déterminer si l'intégration environnementale est requise ou non, que de proportionner (quantitativement) et d'adapter (qualitativement) cet effort aux bénéfices qui en sont escomptés.

4.3. Propositions à la CTB et autres organismes de mise en œuvre

- Comme suggéré ci-dessus, adopter de même une vision holistique et dynamique dans les démarches de formulation (CTB) ou de préparation de programmes et d'interventions¹⁴² et procéder systématiquement à un examen ex ante (screening) des implications environnementales, sociales et économiques dans une perspective de développement durable¹⁴³.
- Affiner en particulier l'analyse (potentiellement complexe) des « conditions » de gestion durable de l'environnement, chaque fois qu'il est question de les renforcer ou que des opportunités se présentent d'agir en ce sens ; des grilles d'analyse pourraient utilement être préparées comme outils à employer à cette fin.
- Porter une attention au couplage de bénéfices socio-économiques et environnementaux, en vue notamment de la pérennité de ces derniers. S'inspirer plus généralement des enseignements tirés à l'Annexe 5.3.6.
- Prévoir des démarches de type EES (SEA) dans la formulation des interventions complexes, en complément et en lien avec les éventuelles analyses de même type qui pourraient avoir été menées en amont par la DGD ou les partenaires (les approches pouvant être adaptées au cas par cas).
- Sur base de l'examen ex ante des implications environnementales, identifier les indicateurs « SMART » des paramètres environnementaux susceptibles d'être modifiés, en établir l'état initial (baseline) et en prévoir le suivi.
- Suivre et respecter les procédures et règles locales (notamment en matière d'EIE et de respect des normes environnementales et d'aménagement du territoire) mais au besoin les dépasser, avec le souci d'un renforcement réciproque des capacités.
- Continuer à adopter pour l'intégration environnementale une démarche participative avec les partenaires, dans un souci d'appropriation et d'apprentissages réciproques ; continuer également à respecter les principes d'implication des parties prenantes de terrain, bénéficiaires cibles et parties en risque de subir des incidences.

5. Faciliter et appuyer l'intégration environnementale

5.1. Constats sous-jacents aux propositions

Conclusions concernées :

CCL 1. La complexité de la thématique (et de son évaluation)
CCL 6. L'objectif d'intégration environnementale à tous les niveaux

L'évaluation n'a pas pu mener une étude approfondie des facteurs qui limitent ou déterminent les capacités du dispositif institutionnel de la coopération belge en matière d'intégration environnementale. Il apparaît néanmoins que celle-ci peut souffrir d'une priorité donnée aux impératifs socio-économiques, des contraintes budgétaires et institutionnelles et de la tendance, encouragée par le principe d'appropriation, à s'en remettre aux demandes des partenaires. L'intégration

¹⁴² Sur base de la méthode classique de l'arbre à problèmes (souvent centrée sur les causes directes du problème de départ et sur les problèmes actuels), cette approche revient à préconiser une analyse élargie aux problèmes environnementaux, sociaux et économiques, incluant les tendances vers les problèmes futurs.

¹⁴³ Y compris, par exemple, à travers des EIE comme déjà pratiqué à la CTB notamment.

environnementale peut également être handicapée par la complexité des questions à traiter, la difficulté du personnel à percevoir les liens entre ses activités et l'environnement ou encore par le manque de temps, d'expertise, d'accès à des outils pratiques. La plateforme KLIMOS répond en partie à ces problèmes mais ses ressources sont limitées et ses conseils ne sont directement accessibles qu'à la DGD. Diverses initiatives intéressantes existent par ailleurs chez les organismes de mise en œuvre (CTB et certaines ONG) mais elles sont peu partagées, de sorte qu'une grande diversité s'observe dans le degré et dans la manière dont l'environnement est pris en compte.

5.2. Propositions à la DGD

- Commanditer une analyse des capacités institutionnelles en matière d'intégration environnementale, portant sur l'ensemble des acteurs de la coopération belge, en vue d'identifier les besoins de formation, les ponts à établir entre demandes et offres d'expertise, les opportunités d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques ainsi que les améliorations pouvant être apportées aux processus décisionnels et de gestion menant aux incidences finales sur le terrain ; prendre les mesures pertinentes que cette étude aura identifiées.
- Confirmer l'orientation vers la concentration sectorielle, dans la mesure où elle permet de réduire la complexité et le champ d'expertises requis pour l'intégration environnementale (mais cela sans tomber dans un excès de spécialisation qui aurait pour effet de fonctionner plus en fonction de l'offre qu'en fonction des demandes et besoins) ; profiter de cette orientation pour renforcer la prise en compte de l'environnement dans les stratégies sectorielles et tout document guide propre à chaque secteur.
- Soutenir la mise en place d'un service permanent de conseils (analogue à celui qu'est KLIMOS pour la DGD) et de formation accessible à tous les acteurs, aussi efficient que possible (justifiant ses coûts) et de préférence distinct du bailleur de fonds (pour lui permettre de rester dans un rôle de pure expertise méthodologique, technique et scientifique).
- Organiser un réseau d'experts mobilisables à court terme en complément de ce service permanent et rendre un budget disponible à cette fin¹⁴⁴.
- Adapter les exigences en matière d'approches de gestion du cycle des interventions et en particulier la méthode du cadre logique, notamment pour tenir compte du fait que dans sa version ordinaire elle exclut les effets externes à la logique d'intervention.
- Décomposer la rubrique environnement dans les canevas de rapports et documents de préparation ou de présentation des interventions, de manière à guider la réflexion et à éviter de réduire l'environnement à un seul aspect.
- Faire appel à des experts environnementalistes pour la révision (et l'amélioration) des propositions soumises par les acteurs de la coopération indirecte.

5.3. Propositions à la CTB et autres organisations de mise en œuvre

- Organiser l'échange d'expériences, de problèmes et de bonnes pratiques, notamment au sein des plateformes d'ONG mais aussi (et de préférence) sur un plan plus large.

¹⁴⁴ Les consultants sont conscients des réticences qu'une telle recommandation peut susciter en période de fortes contraintes budgétaires. Leur devoir est néanmoins de préconiser les investissements qu'ils jugent pertinents, sans perdre de vue le souci d'efficience (rencontré ici à travers les suggestions de mettre en place des services d'appuis mutualisés et celle de renoncer à des objectifs de dépenses).

- Compléter, diffuser et exploiter les leçons apprises de la présente évaluation, notamment en termes de listes de facteurs susceptibles d'affecter le succès des efforts d'intégration environnementale.
- Concentrer les efforts (et l'affectation des ressources humaines spécialisées) sur les situations où il est jugé le plus risqué de s'en remettre au dispositif de gouvernance environnementale du partenaire et viser alors le double objectif, d'une part d'amélioration de l'intervention, d'autre part de renforcement de ce dispositif.
- Porter attention aux aptitudes et à la sensibilité environnementales dans les critères de recrutement.

6. Améliorer le marquage des interventions

6.1. Constats sous-jacents aux propositions

Conclusions concernées :

CCL 2. L'information disponible

Dans la situation actuelle, la base de données ODA.be¹⁴⁵ fournit des indications sur l'attention portée à l'environnement grâce à un marqueur environnement CAD et à quatre marqueurs Rio. L'évaluation met en évidence la difficulté à attribuer les scores et la sensibilité du score à la personne qui l'attribue. La difficulté se situe notamment dans le fait que l'intitulé des trois catégories (scores 2, 1 ou 0 selon que l'environnement – ou la contribution à la convention de Rio – est un « objectif principal décisif », un « important objectif secondaire » ou ne « joue aucun rôle ») exclut les interventions où l'objectif est secondaire sans être important et celles où le souci d'atténuer les incidences négatives joue un rôle alors qu'il n'existe pas d'objectif d'amélioration de l'environnement. La difficulté se situe aussi dans l'interprétation des intentions réelles, qui ne sont pas toujours clairement exposées dans les cadres logiques. Le marquage Rio servant à tracer les efforts des divers bailleurs envers les trois grandes conventions de Rio, la question se pose aussi du risque de double comptage.

6.2. Propositions à la DGD

- Clarifier les instructions d'attribution des scores pour le marqueur environnement d'ODA.be et des marqueurs Rio de manière à ce que toute intervention trouve sa place dans les rubriques proposées¹⁴⁶ : 2 si l'intervention poursuit un objectif environnemental tel que sans lui elle ne serait pas mise en œuvre (comme spécifié dans les directives de l'OCDE)¹⁴⁷, 1 ou 0 sinon, avec 1 s'il est néanmoins significatif et 0 si l'objectif est absent ou non significatif.

¹⁴⁵ On relève aussi que la classification sectorielle ne permet pas d'accueillir clairement des interventions propres d'adaptation et le secteur « protection de l'environnement » est une rubrique de classement par défaut (elle accueille les interventions à but environnemental difficiles à classer ailleurs), de sorte que son ampleur reflète mal celle des efforts déployés pour l'environnement.

¹⁴⁶ Et veiller évidemment à ne pas interpréter les progrès de marquage comme des signes de changements de la réalité des interventions.

¹⁴⁷ Une alternative serait de poser que 2 (ou 1) correspond à un projet dont l'objectif spécifique constitue dans sa quasi-totalité (ou en partie non négligeable) une contribution à l'objectif environnemental ou se confond quasi-totalement (ou en partie non négligeable) avec lui ; dans ce cas, le double comptage devrait être accepté (par exemple un projet de conservation forestière peut être à la fois totalement une contribution à la conservation de la biodiversité et totalement une contribution à la séquestration de carbone).

- Ne pas considérer les incidences réelles de l'intervention (positives ou négatives), puisque le marquage porte expressément sur les objectifs.
- Ne considérer comme objectifs environnementaux que les intentions d'améliorer l'environnement (par rapport à la situation sans intervention) ; exclure par conséquent le souci d'améliorer les incidences environnementales de l'intervention (par rapport à la situation où l'intervention serait mise en œuvre sans cette préoccupation).
- Eviter de chercher à maximaliser le marqueur environnement 2, compte tenu de la suggestion d'abandonner l'objectif de maximaliser les interventions à but environnemental.
- Compte tenu de l'intérêt de suivre également l'intégration transversale de l'environnement dans des interventions motivées par d'autres préoccupations voire le risque d'incidences négatives, concevoir à ces fins un marquage séparé (sans perdre de vue le besoin de corriger ces incidences voire à renoncer à l'intervention au cas où elles seraient excessives).

7. Renforcer le suivi et l'évaluation du point de vue environnemental

7.1. Constats sous-jacents aux propositions

Conclusions concernées :

CCL 2. L'information disponible

L'évaluation a mis le doigt sur la difficulté à identifier et évaluer les incidences environnementales des interventions et donc à adopter une approche axée sur les résultats de l'intégration environnementale. La faiblesse des dispositifs locaux de suivi de l'état de l'environnement joue un rôle à cet égard. En général les incidences ne font pas l'objet de suivi ni d'évaluation, ce qui ne permet pas de les corriger ou de les améliorer. L'identification d'indicateurs SMART peut être particulièrement difficile pour les effets sur l'environnement, de même qu'en matière de « conditions » de gestion durable de l'environnement et d'adaptation. Le souci du long terme, de l'anticipation de dommages futurs ou d'une adaptation préparatoire à des événements futurs pose un défi particulier quant à la temporalité des indicateurs. D'autres difficultés viennent du besoin de porter attention à une large diversité d'effets externes aux objectifs, y compris les effets imprévus et ceux de l'interaction de nombreuses sources de perturbation de l'environnement.

7.2. Propositions à la DGD

- Poursuivre les réflexions sur les indicateurs de portée stratégique (en lien avec les autres bailleurs), notamment en ce qui concerne l'adaptation (anticipative) et les incidences des interventions et des politiques sectorielles appuyées par celles-ci.
- Développer notamment dans ce cadre des indicateurs de contributions belges aux OMD, en anticipant les OMD 2015 (possibilité d'intégrer dès aujourd'hui les indicateurs non remis en cause : forêts, aires protégées, espèces protégées, eau, poisson, et les indicateurs OMD plus « incertains » : sol, air) et en se concentrant sur les aspects liés aux secteurs de concentration.
- Faire appel aux services des chercheurs et experts comme indiqué ci-dessous.

- Dans les pays partenaires et en particulier dans les secteurs de concentration, veiller conjointement à améliorer le suivi environnemental du secteur par le partenaire et le suivi environnemental des interventions.
- Encourager les partenaires de mise en œuvre à établir des états de référence (baseline) en phase de formulation ou de démarrage et à suivre les incidences environnementales, tout en s'assurant que cette démarche s'intègre dans le suivi général de l'intervention au regard de ses objectifs.

7.3. Propositions aux chercheurs et experts

- Appuyer la DGD et ses partenaires en matière de développement d'indicateurs (en lien avec l'équipe d'appuis-conseils suggéré en 5.2).
- Mener des études ex post d'incidences environnementales (et la capitalisation des résultats au plan international) pour des interventions typiques des secteurs de concentration, entre autres pour renforcer les capacités d'évaluation ex ante.

7.4. Propositions à la CTB et autres organisations de mise en œuvre

- S'assurer de la pertinence environnementale¹⁴⁸ des indicateurs généraux de suivi et d'évaluation des interventions.
- Etablir des états de référence (baseline) en phase de formulation ou de démarrage, concernant l'état de l'environnement ou tout autre enjeu environnemental (adaptation, capacités et conditions locales de gestion de l'environnement) ; suivre en cours de mise en œuvre (et si possible au-delà) l'évolution des indicateurs les plus pertinents ; inscrire le cas échéant cette démarche dans le cadre d'une EIE ou d'une EES suivies de plans de gestion environnementale.

7.5. Propositions au SES

- Davantage prendre en compte l'environnement dans les évaluations organisées par le SES ; attirer l'attention des évaluateurs sur les questions de pressions exercées sur l'environnement, d'adaptation et de renforcement des capacités (ou conditions) de gestion durable de l'environnement au sein des évaluations (ou de certaines évaluations jugées stratégiquement pertinentes à cet égard) en particulier les évaluations ex post.

¹⁴⁸ Référence est faite non seulement à l'ajout d'éventuels indicateurs environnementaux mais aussi à la qualité des autres indicateurs qui, n'étant pas toujours en parfaite corrélation avec l'objectif indiqué peuvent l'infléchir dans une direction peu désirable (c'est en particulier le cas lorsque l'indicateur tend à mesurer l'effort plutôt que le résultat et que l'effort implique la consommation de moyens porteurs de pressions environnementales).

Annexe 1. Réponse du management de la DGD

A1.1.CONCLUSIONS

Conclusion 1: Complexité de la mise en pratique de l'intégration environnementale et de la conciliation d'objectifs de développement d'objectifs environnementaux. Cette complexité est une contrainte pour évaluation.

Réponse : La DGD convient que l'intégration de l'environnement dans les objectifs de développement est un sujet complexe et qu'il n'est pas toujours évident de traduire cette complexité présente dans chaque élément d'une activité de développement en objectifs concrets et ponctuels et de procéder par la suite à leur évaluation. Les objectifs environnementaux s'étalent généralement sur une longue période et lorsqu'ils sont formulés de façon transversale, ils ne sont pas toujours inclus dans les objectifs spécifiques de projets/programmes. Il s'ensuit que ces objectifs sont plus difficiles à suivre et à évaluer.

La complexité de la matière ne peut toutefois pas être considérée comme l'unique facteur d'entrave à l'évaluation. La méthodologie utilisée n'a pas prévu d'études de cas abordant de façon approfondie les effets environnementaux des projets. Les évaluateurs disposaient en moyenne d'une seule journée par projet¹⁴⁹ pour chercher une réponse aux questions de l'évaluation. Vu que la complexité de ce thème était connue d'avance, on peut dire que l'approche de cette évaluation n'était pas faite sur mesure pour ce thème.

En conclusion : Partiellement d'accord

Conclusion 2 : . L'information disponible sur l'intégration environnementale ou sur ses résultats est maigre ou de faible qualité.

Réponse :

Pas d'accord concernant la quantité : les informations existent, mais elles ne figurent pas toujours dans les bases de données ou les listes (la boîte à outils KLIMOS a tenté d'y apporter une réponse, mais sa mise à jour devrait être assurée).

Accord concernant la qualité : les types de rapport étant très différents, les chiffres obtenus ne sont pas vraiment fiables et il y a un risque potentiel de double comptage et de chevauchement. En ce qui concerne les flux financiers, la communication à l'OCDE/CAD sur base des marqueurs Rio mène à de doubles et parfois même triples comptages. Comme nous l'avons vu ci-dessus (cf conclusion 1), le cadre des résultats est généralement introuvable. Les objectifs environnementaux doivent être enregistrés avec un budget séparé. Il y a de surcroît un besoin de critères et d'indicateurs par programme/projet afin d'identifier les effets des projets sur l'environnement et d'évaluer par la suite leur efficacité.

¹⁴⁹ Si chaque projet n'a effectivement bénéficié que d'une seule journée de terrain, beaucoup plus de temps a été consacré par les évaluateurs à l'études des documents et rapports relatifs à ces projets.

Conclusion 3 : Faiblesse de conception de la note stratégique environnement (NSE). La pertinence de certaines orientations est mise en question.

Réponse : une vision claire et nette de la DGD sur l'intégration du thème environnemental dans le processus de développement faisait en effet défaut lors de la rédaction de la NSE

La NSE date de 2002, c'est-à-dire 10 ans après la conférence de Rio, à un moment où les Accords multilatéraux environnementaux (AME) atteignaient leur vitesse de croisière. La stratégie a été élaborée afin de cerner le mieux possible la problématique environnementale dans les pays en développement. À cette époque, on avait consciemment fait le choix de ne pas privilégier l'un ou l'autre secteur. On avait préféré élaborer une stratégie globale, valable pour tous les pays partenaires du moment. Ces pays partenaires se situaient dans des zones arides, semi-arides, subhumides et humides. Certains pays partenaires étaient situés dans des régions montagneuses, d'autres des zones côtières, le long de lacs, etc. Bref, chaque écosystème était représenté d'une manière ou d'une autre. À cause de son caractère général, la note stratégique ne permettait pas d'éclairer des choix politiques mais elle a quand même permis de concevoir plusieurs applications. Par la suite, la difficulté de mise en œuvre sur le terrain s'est avérée une faiblesse de la NSE, notamment à cause de l'absence d'un cadre opérationnel.

En conclusion : d'accord.

Conclusion 4 : La NSE a joué un rôle positif mais a peu influencé les pratiques hors DG-D. Actuellement elle est dépassée.

Réponse : En dehors de la DGD, la NSE n'a pas été utilisée et même parmi les acteurs de la coopération belge au développement, la stratégie est peu connue et donc peu utilisée. Il est vrai que dans le contexte aussi bien bilatéral que non-gouvernemental, l'environnement a toujours été présenté comme un « thème horizontal ». Avant la réforme de la DGD, le service Climat, Environnement et Ressources naturelles, qui était responsable de l'intégration de l'environnement dans tous les projets/programmes, relevait de la direction Coopération multilatérale de l'époque. Ce service s'occupait principalement du suivi des négociations relatives aux AME. L'intégration de l'environnement n'était pas une priorité en raison du manque de personnel. Malheureusement, les points d'attention de la NSE sont toujours d'actualité.

L'évolution dans le secteur fait que la note stratégique n'est plus pleinement à la hauteur (p. ex., bien plus d'attention pour le changement climatique et au fil du temps aussi pour l'adaptation aux modifications climatiques, une meilleure connaissance et prise de conscience de ce que signifie la régression de la biodiversité). Vu le contexte public changeant et l'impact constaté de l'environnement sur la situation mondiale, il est évident qu'une actualisation de la stratégie environnementale est une nécessité.

En conclusion : d'accord.

Conclusion 5 : Les 6 aspects 'prioritaires' recouvrent pratiquement tout. La notion de priorité a donc peu de sens.

Réponse : Il est correct de dire que les 6 aspects environnementaux décrits (eau, ville, forêts, désert, climat et biodiversité) englobent pour ainsi dire la totalité du secteur environnemental. En permettant le financement de tous les sous-aspects, la DGD veut répondre de manière flexible aux besoins des pays en développement. Chaque pays doit faire face à des problèmes environnementaux différents et établit

par conséquent d'autres priorités. En essayant d'aligner autant que possible la politique de la coopération gouvernementale directe sur la politique d'un pays partenaire, on limite quelque peu sa propre possibilité d'établir des priorités. Cela n'est pas un problème en soi, pour autant qu'on arrive à mobiliser l'expertise belge adéquate. Sur ce plan, aucun problème important ne s'est toutefois produit jusqu'à ce jour.

En conclusion : d'accord, mais n'est pas perçu comme étant problématique.

Conclusion 6 : L'environnement est intégré à tous les niveaux, mais il ne l'est pas systématiquement de manière transversale.

Réponse : Il est apparu que l'affirmation selon laquelle l'environnement est intégré à tous les niveaux n'était pas motivée. Bon nombre de tentatives d'intégration n'ont pas été révélées par les évaluateurs. L'évaluation ne parle pas des efforts du service Climat, Environnement et Ressources naturelles pour la mise en œuvre de l'agenda climatique par le biais du soutien scientifique de KLIMOS n'ont pas été abordées. Cela vaut également pour le soutien de l'intégration de la biodiversité par le biais de l'Institut royal belge des Sciences naturelles, qui avait même trouvé un large écho au niveau international. Il faut reconnaître qu'une intégration systématique de la problématique environnementale à un niveau transversal n'a pas bénéficié de suffisamment d'attention par le passé.

Pour ce qui est des nouvelles interventions, l'environnement est à présent un thème transversal, qui s'inscrit parmi d'autres. Il demeure que les relations parfois difficiles entre la lutte contre la pauvreté, la croissance durable inclusive et la protection de l'environnement ne sont généralement pas abordées dans nos conventions de partenariat et qu'il n'y est certainement pas expliqué comment on pourrait les améliorer. L'intégration du thème « Biens publics mondiaux » dans nos partenariats demeure par ailleurs toujours un défi à relever. Il s'agit d'un défi qui pose problème à tous les donateurs.

En conclusion : partiellement d'accord.

Conclusion 7 : L'objectif de « mise en place des conditions nécessaires » dans les pays partenaires n'a pas été pourvu de moyens suffisants.

Réponse : Le problème des conditions utiles et nécessaires pour mettre l'environnement à l'ordre du jour est l'un des plus importants goulots d'étranglement dans tout le discours. Dans les pays en développement, nous nous trouvons généralement face à des ministères chargés de l'environnement en position de retrait par rapport à des ministères institutionnellement plus puissants (agriculture, industrie, etc.). Cette position difficile, encore aggravée par le fait que l'interlocuteur de la coopération au développement vient généralement des ministères du Plan, des Finances ou des Affaires étrangères, fait que l'environnement ne figure pas souvent en tête de l'ordre du jour. Il s'ajoute à cela que la marge d'investissement pour les programmes environnementaux est également moins visible et que les résultats ne sont perceptibles que bien plus tard. De surcroît, les fonds mis à la disposition des programmes environnementaux n'atteignent pas toujours les groupes cibles les plus vulnérables.

Ce n'est généralement pas uniquement une question de moyens (financiers), mais aussi de volonté politique dans le pays concerné. Il est donc pertinent de se demander quel est le rôle de la DGD et des postes sur le terrain, lorsqu'on parle de « Green Governance », de la problématique environnementale nationale et des biens publics internationaux. L'identification claire et nette des priorités nationales en matière d'environnement apparaît comme une des conditions nécessaires à l'élaboration d'une politique plus vivable et durable. Cela dit, il demeure important de

renforcer les capacités des autorités publiques. Un système de suivi scientifiquement fondé, visant à démontrer clairement les avantages et désavantages de certaines actions pour le développement économique et le bien-être/la santé des gens, pourrait prouver l'importance de l'intégration de l'environnement.

En conclusion : d'accord.

Conclusion 8 : La contribution de la coopération belge à l'ODD 7 est difficilement mesurable.

Réponse : Il est en effet difficile de quantifier l'ODD 7. Au niveau des cibles (#4), c'est encore faisable, mais au niveau des indicateurs (#12 qui sont de surcroît généralement spécifiques aux pays) ce n'est pas chose aisée. Ceci est étroitement lié à la conclusion 2.

Le rapport ODD doit être fondé sur une bonne base de données, qui peut faire une distinction entre les sous-aspects environnementaux et générer d'une façon simple des données sur les efforts (financiers/personnels) consentis. Seule une approche axée sur les résultats, où sont exposés des sous-aspects spécifiques, rend ce type de rapport possible. Il convient en outre de remarquer que la DGD est également responsable de l'établissement d'un rapport belge sur respectivement le climat (UNFCCC), la biodiversité (UNCBD), la désertification (UNCCD) et d'autres conventions dans le domaine de l'environnement, pour ce qui est des efforts APD. Seule l'introduction des systèmes susmentionnés rend cela possible.

En conclusion : d'accord.

Conclusion 9 : L'approche transversale de l'environnement est fondée. L'approche sectorielle n'est justifiée que dans le cadre d'obligations et d'engagements internationaux.

Réponse : L'affirmation qui consiste à dire que l'approche transversale de l'environnement a un sens et que l'approche sectorielle est exclusivement défendable dans le cadre d'engagements internationaux constitue une conclusion radicale et plutôt bizarre. Cela équivaut en effet à nier totalement les principes internationaux en matière de partenariat mondial et de la responsabilité partagée, mais différenciée concernant la protection de l'environnement.

La nouvelle note stratégique traitera de cette dualité (transversale/sectorielle).

En conclusion : Pas d'accord.

Conclusion 10 : Les résultats généraux des engagements et intentions exprimés par les principaux objets d'évaluation sont positifs.

Réponse : Cette conclusion vise déjà les recommandations et la réponse de la DGD à ces dernières est abordée plus loin.

A1.2. RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Clarifier le cadre conceptuel et stratégique de l'environnement et du développement durable au niveau de la coopération au développement.

Réponse : Le fait que le « développement durable » soit une priorité constitue une évidence pour la coopération au développement. Chaque développement ne peut

avoir lieu que dans les limites d'un équilibre harmonieux entre l'aspect social, l'aspect économique et l'aspect écologique, à condition toutefois que ces aspects soient équitablement représentés, ce qui n'est souvent pas le cas. La fusion des objectifs de développement durable (ODD) et des objectifs de développement du millénaire (ODM) forcera la coopération au développement à aller encore plus loin dans ce sens. La base de tout développement se situe dans son environnement : si le sol, l'eau et l'air ne sont pas de bonne qualité et s'il n'y a pas de ressources naturelles disponibles, le développement ne peut être que très limité.

Il est vrai qu'il y a de nombreuses difficultés dans le monde du développement concernant l'interaction entre le « développement durable » et l'« environnement ». Agir durablement va plus loin que la seule protection de l'environnement. C'est une façon de penser et de faire qui dépasse le niveau d'un environnement sain. Cela implique aussi le changement des modèles de production et de consommation dans le monde qui doit faire en sorte que le développement tienne compte des limites planétaires. La pensée et la planification stratégiques à long terme sont des manières actives de contribuer réellement à la mise en place d'une culture de durabilité.

Nous devons en outre éviter qu'une politique de développement valable soit contrecarrée par les objectifs et les actions dans d'autres domaines et secteurs qui peuvent avoir un effet néfaste sur les pays en développement. Avec le développement durable, la cohérence politique au profit du développement s'avère donc fondamentale. La nouvelle stratégie environnementale en cours d'élaboration utilisera le « manteau » du développement durable comme un élément de sa vision sur la protection de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles.

En conclusion : d'accord.

Recommandation 2 : Recentrer l'approche sectorielle de l'environnement.

Réponse : La loi du 19 mars 2013 relative à la coopération au développement prévoit l'intégration de l'environnement comme un thème transversal. La possibilité sera toutefois donnée de suivre une politique à deux voies et de pouvoir répondre, au sein des secteurs prioritaires existants, aux questions environnementales, si le pays partenaire le requiert explicitement. Il est de surcroît essentiel de pouvoir adapter la politique aux différents types de pays partenaire avec lesquels on travaille (États fragiles, les pays les moins avancés (PMA) et les pays à revenu intermédiaire (PRI)). Il est donc essentiel de conserver une certaine flexibilité.

En conclusion : partiellement d'accord

Recommandation 3 : Confirmer le mot d'ordre d'intégration transversale de l'environnement dans toutes les interventions, en l'étendant à l'adaptation.

Réponse : concernant la transversalité, voir la recommandation 2.

La DGD approuve la recommandation, mais elle appliquera le concept de façon globale. Le problème lié au choix du mot « adaptation » par les évaluateurs réside dans le fait que cette notion n'est pas seulement valable pour l'intégration du thème environnement, mais aussi pour le développement d'une société dans son ensemble, notamment l'augmentation de la capacité d'une société à s'adapter aux circonstances en évolution continue. Dans ce contexte, on peut aussi se référer au débat sur la résilience.

Le concept « adaptation » est étroitement lié au débat sur le climat. À la demande explicite des pays en développement, le concept « adaptation au changement climatique » a été inclus dans la négociation dont le principe sous-jacent est la dette

écologique, mais il ne nous semble pas correct d'isoler la notion de l'adaptation. Il est également nécessaire de promouvoir un genre d'économie à faible émission de carbone dans les pays en développement, ainsi que l'adaptation indispensable à la sauvegarde de la biodiversité. Pour conserver suffisamment de ressources naturelles, il convient de les utiliser avec parcimonie. Il est fondamental d'utiliser avec discernement les terres dans les pays en développement et l'introduction de l'« économie verte » (et pas seulement de la croissance verte) est ici tout à fait appropriée.

En conclusion : d'accord, mais avec une application plus vaste que celle qui est proposée.

Recommandation 4 : Renforcer les approches de prise en compte de l'environnement, y compris dans les stades initiaux du cycle des interventions.

Réponse : Il est clair que les considérations environnementales doivent être intégrées dans le cycle complet des projets/programmes. Pas seulement dans la phase conceptuelle (p. ex., l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE)), où de nombreuses améliorations sont encore possibles, mais aussi dans le suivi, l'évaluation et la mise en application des enseignements tirés (lessons learnt). Cela doit avoir lieu dans chaque aspect de notre coopération avec le secteur privé par le biais de BIO («green economy»). Il est vrai que pour ce dernier, la «pertinence du développement» est importante et que ceci est souvent bien vite oublié. Les investissements environnementaux isolés, qui ne sont pas soutenus par la société civile locale, n'ont que peu ou pas d'utilité. La condition est de renforcer la capacité, et ce, non seulement dans les pays partenaires, mais aussi au sein de la DGD et chez nos partenaires de mise en œuvre.

Si la stratégie environnementale belge pour le développement sert de fil conducteur à la DGD, c'est la stratégie environnementale locale (si elle existe) qui prime (appropriation).

En conclusion : d'accord

Recommandation 5 : Faciliter et appuyer l'intégration environnementale.

Réponse : Il ne nous apparaît pas clairement si, et dans quelle mesure, l'« intégration environnementale » diffère de l'« intégration transversale » mentionnée plus haut. Nous nous référons par conséquent à la réponse à la recommandation 2.

Recommandation 6 : Améliorer le marquage des interventions.

Réponse : Un système de rapports de résultats basés sur les objectifs concrets liés à l'environnement rendrait superflu le système de marqueurs pour la détermination du « flux financier » relatif à l'adaptation climatique, la mitigation climatique, la biodiversité ou la désertification. Les évaluateurs ont utilisé des scores négatifs pour l'environnement lorsqu'un projet/programme exerçait un effet néfaste sur un autre aspect environnemental. Question « faisabilité », cela s'avère impossible dans le cadre des marqueurs existants, de caractère trop général, de l'OCDE/CAD, étant donné que la méthodologie ne prévoit pas une telle notation.

Nous tenons de surcroît à attirer l'attention sur le fait que le système des marqueurs est un système convenu au niveau international qui respecte la DGD. Par le biais d'une révision du système, on essaie toutefois d'en améliorer l'application au sein de l'OCDE/CAD.

En conclusion : d'accord

Recommandation 7 : Renforcer le suivi et l'évaluation du point de vue environnemental.

Réponse : Accord en sachant que ce n'est pas typique pour ce secteur, mais que tous les secteurs et thèmes de concentration connaissent ce défi. C'est certainement le cas pour les thèmes transversaux, comme l'environnement par exemple, dont l'évolution est aussi bien technique que scientifique. Le problème de la gestion axée sur les résultats dans le secteur environnemental se pose également à long terme. L'impact d'une activité/d'un projet ou d'un programme, dans le cadre desquels des objectifs environnementaux ont été formulés, n'est souvent mesurable qu'après une longue période. Mais l'établissement de solides données de base relatives au projet constitue déjà un pas dans la bonne direction qui permettra par la suite d'évaluer l'amélioration ou la dégradation de la situation environnementale.

En conclusion : d'accord

Annexe 2 : Termes de référence de l'évaluation

B1. Introduction

B1.1. La Direction générale de la Coopération au Développement

La Direction Générale de la Coopération au Développement (DG-D) du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, traite des différents aspects de la coopération belge au développement. La DG-D relève directement de la compétence du Ministre de la Coopération au Développement.

La DG-D s'engage actuellement dans une importante restructuration.

Pour mettre en œuvre les programmes qu'elle finance, la DG-D (co)finance différents partenaires d'exécution tels que la Coopération technique Belge (CTB), la Commission européenne, des organisations internationales, des banques de développement, les Conseils interuniversitaires, des institutions scientifiques, des Organisations non-gouvernementales et d'autres associations.

B1.2. Concentration thématique

L'article 8, §1 de la loi du 25 mai 1999, relative à la coopération internationale belge modifié par la loi du 19 juillet 2005, mentionne que «*la coopération internationale belge dans les secteurs visés à l'article 6 de la présente loi tient compte de façon permanente des quatre thèmes transsectoriels suivants :*

1° le rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes;

2° le respect de l'environnement;

3° l'économie sociale ;

4° le respect des droits de l'enfant. »

B1.3. Notes stratégiques et obligation légale d'évaluer

L'article 8, §2 de la loi prévoit que «*pour chacun de ces thèmes transsectoriels, une note stratégique, dont la procédure et les modalités d'élaboration sont fixées par le Roi, précise la stratégie de développement. Les notes stratégiques visées à l'alinéa précédent sont transmises avec l'avis du Conseil fédéral du développement durable à la Chambre des représentants et au Sénat, selon les modalités fixées par le Roi. »*

La loi précise enfin que «*Elles (les notes stratégiques) sont évaluées et adaptées au moins tous les quatre ans au contexte modifié de la coopération internationale, selon les modalités fixées par le Roi. »*

Ces procédures et modalités sont effectivement précisées dans l'Arrêté royal du 17 septembre 2000 portant exécution de l'article 6, §2 et des articles 7 et 8 de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge.

La nécessité d'évaluer régulièrement nos stratégies se justifie aisément par les mutations permanentes

- du contexte spécifique de la coopération (voir point 5, paragraphe 2 ci-dessous), et
- des enjeux / risques et opportunités plus généraux (globalisation, pays émergents, agro-industries, biotechnologies,....)

Dès 2005, le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a entrepris d'évaluer successivement les secteurs des soins de santé de base, de la consolidation de la société (dans ses dimensions de gouvernance locale et de décentralisation), de l'éducation et de la formation, de la sécurité alimentaire (évaluation à mi-parcours du Fonds belge de survie) et de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

B1.4. Objet de l'évaluation

La note stratégique "environnement" de la DG-D, jointe en annexe, date de 2002 et n'a pas encore été évaluée. **Elle constitue l'objet principal de cette évaluation.**

Conformément à la législation en vigueur, la note stratégique a fait l'objet d'un avis du Conseil fédéral pour le Développement durable¹⁵⁰.

En juin 2008, Jean-Pascal van Ypersele, Vice-président du groupe de travail II du GIEC¹⁵¹ a rédigé le rapport intitulé « *Les changements climatiques et la politique belge de coopération au développement* »¹⁵². Ce rapport a été réalisé **à la demande de M. Charles Michel, alors Ministre de la Coopération au Développement**. De ce fait, il est également de nature stratégique et constitue **le premier objet secondaire de cette évaluation.**

Au cours de la période envisagée (2002 – 2011) le Ministre de la Coopération au Développement a rédigé plusieurs notes de politique générale. Les paragraphes de ces notes relatifs à la thématique constituent **le deuxième objet secondaire de cette évaluation.**

Plus récemment, la prise en compte de l'environnement a été rendue obligatoire dans le processus d'élaboration des programmes indicatifs de coopération (PIC) pour les pays partenaires. Les paragraphes de ces PIC relatifs à la thématique constituent **le troisième objet secondaire de cette évaluation.**

Comme mentionné plus loin, l'évaluation débutera par un inventaire critique qui portera sur l'ensemble des interventions pour lesquelles la prise en compte de l'environnement est pertinente, ne fut-ce que comme simple point d'attention.

Ensuite, **seule une sélection d'interventions** représentatives du secteur et du thème transversal, des différentes formes de coopération (y compris les programmes non-gouvernementaux, les prêts d'Etat à Etat et BIO¹⁵³) et des différents acteurs dans différents pays **servira d'étude de cas. L'échantillon d'interventions sélectionnées comprendra au moins 6 prestations de la CTB.**

¹⁵⁰Le texte de l'avis peut-être trouvé sur :

http://www.belspo.be/frdocfdd/DOC/pub/ad_av/2002/2002a24f.pdf

¹⁵¹ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

¹⁵² Le texte du rapport peut-être trouvé sur :

http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/RapportClimat_vanYpersele_tcm313-67482.pdf

¹⁵³ Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden – Société belge d'investissement pour les pays en Développement

Remarque : Un outil d'appréciation ex-ante des conséquences potentielles d'une intervention sur l'environnement vient d'être développé sous le nom de KLIMOS toolkit (<http://www.vub.ac.be/klimostoolkit/>). Bien que développé trop récemment pour faire partie de l'objet de l'évaluation, les consultants étudieront cet outil de manière approfondie et tiendront compte de son existence tout au long de l'évaluation et dans la rédaction de leurs conclusions.

B2. Terminologie

La terminologie et le langage utilisés dans la thématique sont très spécifiques. De par sa nature transversale, l'environnement et ses multiples aspects relèvent par ailleurs des compétences d'une multitude d'institutions, fonds et protocoles spécialisés.

Pour les besoins de cette évaluation, l'on utilisera donc la terminologie spécifique explicitée en annexe.

Les termes utilisés dans l'évaluation des actions de développement doivent, pour les besoins de cette évaluation, également être adaptés à la thématique dans le sens suivant¹⁵⁴ :

- **Intervention de coopération** : les divers instruments, projets et programmes étudiés et/ou visités par la présente évaluation, y compris l'objet primaire et les objets secondaires de l'évaluation, les études de cas et les processus, procédés, organismes vivants et produits que ces études de cas contiennent ou génèrent.
- **Pertinence** : Mesure selon laquelle les objectifs de l'intervention de coopération correspondent aux besoins du pays/de la région, aux priorités environnementales globales définies internationalement et aux politiques environnementales des partenaires.
- **Résultats immédiats (Produits ou outputs)** : Modifications qualitatives, quantitatives et fonctionnelles (directes ou indirectes, positives ou négatives, escomptées ou non) de l'environnement induites immédiatement ou à très court terme par l'intervention de coopération.
- **Résultats à court et moyen terme (réalisations ou outcomes)** : Modifications qualitatives, quantitatives et fonctionnelles (directe ou indirecte, positive ou négative, escomptée ou non) de l'environnement induites à court ou à moyen terme par l'intervention de coopération.
- **Résultats à long terme ou impact** : Modifications qualitatives, quantitatives et fonctionnelles (directe ou indirecte, positive ou négative, escomptée ou non) de l'environnement induites à long terme par l'intervention de coopération.

D'un point de vue strictement écologique, les impacts sont décrits comme des déviations de dynamiques naturelles d'évolution aboutissant à des modifications de l'état théorique d'écosystème. Un impact sur l'environnement peut se définir comme l'effet, à long terme et sur un espace défini, d'une activité humaine sur une composante de l'environnement pris dans le sens large du terme (c'est-à-dire englobant les aspects biophysiques et humains), en comparaison de la situation probable advenant la non-réalisation de cette activité (adapté de Wathern, 1988).

- **Efficacité (succès, réussite)** : Mesure selon laquelle **les résultats positifs prévus** sur l'environnement par les interventions de coopération ont été atteints.

¹⁵⁴ Les 5 critères d'évaluation - la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact - ne doivent donc pas être compris dans le sens de leur définition dans le glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats (CAD-OCDE, 2002).

- **Effizienz** : Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats positifs sur l'environnement de façon économe.
- **Durabilité** : voir 'développement durable' dans l'annexe 'Terminologie'.
- **Coordination**¹⁵⁵ : activité de plusieurs partenaires de développement visant à mobiliser des ressources ou à harmoniser leurs politiques, programmes, procédures et pratiques en vue de maximaliser l'efficacité des ressources pour l'aide au développement.
- **Complémentarité**¹⁰ : La coopération au développement est une compétence partagée entre différents bailleurs et qui peut être exercée conjointement ; chaque bailleur ayant une compétence spécifique mais non-exclusive en matière de coopération au développement.
- **Cohérence**¹⁰ : Absence d'effets contraires aux résultats attendus d'une politique.

B3. Objectifs, limites et objet de l'évaluation

B3.1. Objectifs¹⁵⁶

- Obtenir une appréciation de la **pertinence et de l'utilité** d'un focus exclusif sur l'environnement (environnement considéré comme secteur) et de la **pertinence et de l'utilité** de l'environnement comme thème transversal de certains codes secteurs CAD.
- **mettre en lumière si et de quelle manière les engagements de la coopération belge en matière d'environnement cités en B1.4 se sont traduits en résultats** directs ou indirects, positifs ou négatifs, escomptés ou non, immédiats, à court, à moyen et à long terme.
- Obtenir une appréciation de la mesure selon laquelle la politique de coopération belge en matière d'environnement a donné lieu à une assistance **efficace et cohérente**. Il s'agit d'une part de vérifier si les résultats escomptés ont été atteints et d'autre part, de vérifier si la thématique de l'environnement est intégrée horizontalement et de manière efficiente dans les financements belges pertinents, dans toutes les formes de coopération, (y compris l'aide budgétaire, l'aide déléguée, les prêts d'Etat à Etat, les interventions cofinancées par BIO,...).
- Obtenir une appréciation de la mesure selon laquelle le développement obtenu par nos interventions est écologiquement **durable**, tout en tenant compte des impératifs de durabilité économique et sociale.
- Tenant compte des leçons de l'évaluation, obtenir des recommandations motivées pour améliorer notre assistance en matière d'environnement.
- Tenant compte des leçons de l'évaluation, obtenir les bases, constats et évidences nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle politique / note stratégique en la matière.

B3.2 Etendue et limites de l'évaluation

La définition du champ de l'évaluation se heurte à la difficulté de la double identité de l'environnement ; en effet,

¹⁵⁵ European Union's Heads of Evaluation Taskforce. (Atelier de Bruxelles, 2003)

¹⁵⁶ Les termes utilisés doivent être compris selon leurs définitions au point B2.1.6.

- L'environnement doit être considéré comme un secteur
 - o soit pour les interventions qui y sont entièrement consacrées (catégorie 1) ;
 - o soit pour notre contribution au Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUÉ) ou au Fonds pour l'Environnement mondial (FEM) ou à des fonds, programmes et protocoles spécifiques (catégorie 2)
- L'environnement doit être considéré comme un thème transversal lorsqu'il est intégré dans les interventions de développement (= intégration horizontale)
 - o soit en tant que composante importante (catégorie 3)
 - o soit comme simple point d'attention (catégorie 4).

Choix des interventions faisant partie de l'échantillon pour l'évaluation

Comme expliqué au point B5.2.2., Il est demandé au consultant d'établir dans un premier temps un inventaire critique des interventions qui ont ou auraient du influencer l'environnement. Ces interventions sont dispersées sur une multitude de code CAD/SNPC.

Le champ de l'évaluation proprement dite est volontairement limité :

- Aux objets principaux et secondaires de l'évaluation mentionnés en B1.4.
- Aux interventions auxquelles le code principal CAD 410 « protection de l'environnement » a été attribué (environnement considéré comme un secteur);
- aux interventions éligibles au titre de l'Aide publique au développement (APD), financées par l'Etat fédéral belge, dans les pays/régions qui feront l'objet d'une étude de cas et considérées dans l'inventaire critique (environnement considéré comme thème).

Couverture géographique

A fin d'assurer une bonne représentativité de la thématique et du secteur dans le choix des régions à visiter pour les études de cas, celui-ci se fera de manière à visiter tous les type de climat / régime pluviométrique pertinent ; à savoir, selon la classification de Köppen-Geiger :

- Af : climat équatorial
- Aw : climat de savane avec hiver sec
- Am : climat de mousson
- BS : climat de steppe (semi-aride)
- BW : climat désertique
- Cf : climat tempéré chaud sans saison sèche
- Cw : climat tempéré chaud avec hiver sec
- Cs : climat tempéré chaud avec été sec (méditerranéen)

Au sein de ces zones climatiques, l'on cherchera à diversifier au maximum d'autres paramètres de géographie physique tels que l'altitude et le relief.

Le choix définitif du lieu des missions de terrain se fera en concertation avec le Comité d'accompagnement¹⁵⁷.

Couverture temporelle

Pour ce qui est de la limitation dans le temps, les évaluateurs prendront en compte toutes les interventions ayant fait l'objet d'une dépense entre 2002 et 2011 qui sont susceptibles d'avoir un lien (positif ou négatif) avec l'environnement. Le recul dans le temps jusqu'à 2002 étant nécessaire pour déceler une éventuelle évolution suite à la parution de la note stratégique.

Compte tenu des limites mentionnées ci-dessus, une liste indicative des interventions formant l'échantillon à utiliser pour l'inventaire critique est jointe en annexe sous forme de tableau Excel contenant également leurs principales caractéristiques. Cette liste devra être mise à jour et complétée par le Consultant.

Couverture selon la modalité et le partenaire

- Dans le choix des interventions à visiter sur le terrain, le consultant veillera également à avoir la plus grande diversité possible selon la modalité d'aide utilisée (y compris BIO et les prêts d'Etat) et selon le partenaire de mise en œuvre (CTB, Organisation internationale, Acteur indirect, Acteur local, (éventuellement coopération déléguée...)).

B4. Questions d'évaluation

L'évaluation devra répondre aux 5 questions fondamentales qui suivent. Pour répondre à ces questions, les consultants devront utiliser les sous-questions proposées sans nécessairement s'y limiter. Les soumissionnaires peuvent donc ajouter ou modifier des questions et des sous-questions de manière à atteindre l'ensemble des objectifs précités de l'évaluation. Dans la mesure du possible, le Consultant utilisera des indicateurs 'SMART' pour fonder sa réponse à ces questions. La preuve de l'impossibilité d'utiliser de tels indicateurs, question par question, incombera au Consultant.

B4.1. Dans quelle mesure la note stratégique est-elle utile ?

Une note stratégique belge « environnement » est-elle encore pertinente dans le contexte actuel de la Déclaration de Paris (DP), de l'Agenda d'Actions d'Accra (AAA), de l'aide budgétaire ?

Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une meilleure cohérence interne des actions en faveur de l'environnement ?

Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle une plus grande coïncidence des programmes d'aide avec les objectifs à atteindre ?

Dans quelle mesure la note stratégique a-t-elle contribué à une plus grande planification à long terme ?

¹⁵⁷ Le rôle et la composition du comité d'accompagnement sont discutés plus loin au point B6.3.

B4.2. Dans quelle mesure les aspects suivants, définis comme prioritaires dans la note stratégique, ont-ils concrètement bénéficié d'une priorité ?

- Gestion durable de l'eau.
- Lutte contre la désertification et la dégradation des terres.
- Protection et gestion durable des forêts.
- Protection et gestion durable de la biodiversité.
- Amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines.
- Lutte contre les effets du changement climatique.

B4.3. Dans quelle mesure et avec quels résultats le respect de l'environnement a-t-il été intégré à tous les niveaux de la coopération belge ?

Résultats des interventions soutenues par la coopération belge visant un impact positifs sur l'environnement

Résultats des interventions soutenues par la coopération belge ne visant pas particulièrement d'impact sur l'environnement.

Résultats en termes de réduction / prévention des incidences environnementales négatives des interventions soutenues par la coopération belge dans les secteurs potentiellement nuisibles à l'environnement.

B4.4. Dans quelle mesure et avec quels résultats la Coopération belge au Développement a-t-elle aidé à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement

Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle permis au partenaire d'intégrer le respect de l'environnement dans sa politique, dans sa planification stratégique et dans sa législation ?

Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle permis au partenaire de respecter et de mettre en œuvre les conventions multilatérale sur l'environnement et les recommandations internationales en matière d'environnement ?

Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle favorisé la coopération régionale entre les pays en développement en matière de protection et de gestion durable de l'environnement ?

Dans quelle mesure l'aide belge aux organisations de base de la société civile, aux organisations professionnelles, et au secteur privé a-t-elle contribué à la protection et à la gestion durable de l'environnement ?

B4.5. Dans quelle mesure l'aide belge a-t-elle contribué à assurer un environnement durable (Objectif du Millénaire N° 7) ?

Cible 9 : « Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser les tendances actuelles à la déperdition des ressources environnementales ».

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/augmenter la proportion de zones forestières ?

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/augmenter la proportion de terres protégées pour préserver la biodiversité par rapport à la superficie totale ?

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer la consommation d'énergie pour 1\$ de PIB ?

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer les émissions de gaz à effet de serre (par habitant) et la consommation de CFC appauvrissant la couche d'ozone ?

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à stabiliser/diminuer la proportion de la population utilisant les combustibles solides ?

Cible 10 : « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à un service d'assainissement de base »

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de la population, urbaine et rurale, ayant un accès durable à une source d'eau potable ?

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de la population, urbaine et rurale, ayant un accès durable à un service d'assainissement de base ?

Cible 11 : « Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis. »

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de la population urbaine ayant accès à un meilleur système d'assainissement ?

Dans quelle mesure la coopération belge a-t-elle contribué à augmenter la proportion de ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (en tant que propriétaires ou locataires) ?

B5. Approche et méthode: Phases de l'évaluation et rapports

B5.1 Approche et méthode

L'évaluation doit envisager les aspects formatifs et sommatifs.

Pour le critère d'efficacité par exemple, l'évaluation doit donc à la fois nous informer sur les résultats atteints par notre assistance verticale au secteur et horizontale à la thématique ; et sur les moyens d'améliorer les résultats de cette assistance. Une approche analytique est demandée aux évaluateurs. Cela signifie qu'il ne faut pas

seulement nous informer sur le degré d'atteinte des résultats prévus mais aussi sur les raisons et facteurs déterminants des succès et des échecs constatés.

Les trois niveaux de résultats mentionnés en B2 doivent être considérés.

Les résultats doivent également être analysés sous 3 angles :

- l'angle de ce qui a été atteint ;
- l'angle des changements, mouvements ou tendances dans les résultats atteints pendant la période évaluée (2002-2011)
- l'angle de la durabilité de ce qui a été atteint.

L'évaluation utilisera des études de cas sélectionnés sur l'ensemble des modalités de financement (aide projet, aide financière, aide programme, aide déléguée, core funding, BIO, Prêts d'Etat à Etat,...) et des partenaires mobilisés dans le cadre de la Coopération belge au Développement.

Les organisations spécialisées (FEM et UNEP) et les Fonds communs mentionnés en B2.2., ne doivent pas être évalués en tant que tel. Les Consultants baseront leurs conclusions

- sur les documents disponibles sur internet (rapports périodiques d'activités et de résultats, rapports d'évaluation de programmes) ;
- sur les interviews programmées aux sièges de Nairobi et de Washington ;
- sur les visites d'interventions cofinancées par la Belgique dans les pays/régions sélectionnés pour les études de cas.
- Sur les échanges qu'ils développeront avec les Attachés de Coopération

L'évaluation devra en outre prendre en compte le contexte international et les engagements pris par la Belgique depuis 2000, tels que les Objectifs de Développement du Millénaire, les déclarations de Monterrey, de Rome et de Paris, les directives volontaires (de la FAO) à l'appui du droit à une alimentation adéquate, l'avènement des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, le code de conduite de l'Union européenne sur la division du travail dans la politique de développement et l'agenda d'action d'Accra. Cette prise en compte se fera en gardant à l'esprit que bon nombre d'interventions ont été formulées et mises en place avant l'avènement des dits changements.

Enfin, l'évaluation devra tenir compte de la nature 'transfrontalière' de l'environnement et fera usage, dans la mesure du possible, des indicateurs dont l'évolution est déjà suivie aux niveaux nationaux et/ou internationaux.

B 5.2 Phases de l'évaluation

L'évaluation se déroulera en 6 phases dont certaines sont superposables dans le temps:

B5.2.1. Première étape: phase de préparation:

- Ecriture et approbation des termes de référence (S4 et Partenaires).
- Procédure de marché public par appel d'offre général au niveau européen.
- Appréciation des offres (S4 + DG-D).
- Notification du contrat au Consultant.

- Mise en place d'un comité d'accompagnement¹⁵⁸

La phase de préparation se clôture par une réunion de lancement ou premier comité d'accompagnement. Au cours de cette réunion le consultant présentera essentiellement son offre technique.

B5.2.2. Deuxième étape : inventaire critique et démarrage

La deuxième étape consistera à faire un inventaire critique des interventions belges ayant influencé directement ou indirectement, fortement ou faiblement, l'environnement de 2002 à 2011.

Sur base du fichier Excel joint¹⁵⁹ de l'accès à la base de données informatiques 'ODA.be', et d'interviews (notamment avec les responsables de BIO et des prêts d'Etat à Etat, le consultant présentera notamment l'évolution des variables suivantes en fonction de l'année et par catégorie (définie en B3.2) :

- Les montants dépensés,
- Le code CAD SNPC / Le secteur / sous secteur d'intervention,
- Le canal coopération / L'organisme de mise en œuvre
- Le pays / la région
- Le volet (eau, air, sol, déchet)
- Le Bailleur belge (SPF Finance, SPF Affaires étrangères, DG-D, Régions, communautés, autres
- D'autres bailleurs

Des tableaux désagrégés par pays sont en outre exigés pour au moins les 6 pays où notre coopération en la matière est la plus importante.

Un inventaire critique est demandé. Il ne s'agit donc pas seulement de présenter les données dans un graphique ; il faut accompagner les graphiques de commentaires explicatifs.

Les interventions devront en outre être classées sur une échelle de -5 à +5 en fonction de leur degré d'influence positif ou négatif présumé sur l'environnement.

Pendant cette période, le consultant devra également structurer et détailler son approche évaluative et la méthodologie.

La méthodologie détaillée et une version provisoire de l'inventaire critique sera discutée en comité d'accompagnement.

La deuxième réunion du comité d'accompagnement donne lieu

¹⁵⁸ La définition, la composition et le rôle du comité d'accompagnement sont expliqués au point B6

¹⁵⁹ Ce fichier comportera toutes les interventions de la base de données ODA.be auxquelles un des codes CAD-SNPC suivant a été attribué : 11120 : Equipement scolaire et formation ; 12191 : Services médicaux ; 12230 : Infrastructure pour la santé de base ; 13030 : Planification familiale ; 140 : EAU ET ASSAINISSEMENT ; 15250 : Enlèvement des mines terrestres et restes d'explosifs de guerre ; 16040 : Logement à coût réduit ; 210 : TRANSPORT ET ENTREPOTAGE ; 230 : PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ENERGIE ; 311 : AGRICULTURE ; 312 : SYLVICULTURE ; 313 : PECHE ; 321 INDUSTRIES ; 322 : INDUSTRIE EXTRACTIVE ; 33210 : Politique du tourisme et gestion administrative ; 410 : PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ; 74010 : Prévention des catastrophes et préparation à leur survenue.

- À une approbation de la démarche méthodologique du consultant
- à une décision quant aux 5 pays/régions qui feront l'objet d'une étude de cas sur base d'une proposition faite par les consultants.

B5.2.3. Troisième étape: phase d'étude:

La phase d'étude comporte au niveau belge, une étape de collecte et d'analyse d'informations combinée avec une étape de collecte et d'analyse d'opinions. Au niveau international un benchmarking est demandé sur les stratégies, pratiques, approches et outils d'au moins trois autres bailleurs et sur les bonnes pratiques recommandées par l'OCDE.

Documents à analyser:

- Les PV du premier et du second comité d'accompagnement (voir points 5.1.1 et 5.1.2 ci-dessus).
- Les documents relatifs aux stratégies de la DG-D
- Les documents relatifs aux stratégies et aux interventions des organisations belges partenaires de mise en œuvre, avec un focus spécifique sur la prise en compte de la problématique environnementale dans les négociations avec la CTB et les pays partenaires (élaboration des PIC), et le dialogue politique avec les acteurs non gouvernementaux (ANG) en vue de l'élaboration de leurs programmes pluriannuels.
- L'élaboration des PIC doit être analysée de façon dynamique. Il est notamment important de vérifier si, et comment les remarques du service chargé de la thématique ont été prises en compte au cours du processus de préparation et dans la mise en œuvre.
- Les documents relatifs aux stratégies et aux interventions des organisations internationales partenaires, avec, pour les organisations pour lesquelles l'environnement est un thème transversal (UNESCO, PNUD, FAO, UNICEF,...) un focus spécifique sur la prise en compte de la problématique environnementale dans les rencontres annuelles relatives au financement des organisations multilatérales.
- Les documents relatifs aux stratégies et programmes des pays qui feront l'objet d'une étude de terrain.
- Les documents relatifs aux interventions dans ces pays.
- Les documents publics relatifs aux stratégies et programmes des bailleurs qui feront l'objet du benchmarking.
- Les documents repris au point B11 ci-dessous.
- Les documents de travail confiés aux consultants par les membres du comité de pilotage et par les partenaires de mise en œuvre.
- La base de données ODA.be
- La base de données des évaluations du CAD-OCDE (DEREK)
- Les autres bases de données pertinentes.

Personnes à rencontrer:

- Un (ou plusieurs) membre(s) de la cellule stratégique du Ministre de la Coopération au Développement.

- Les membres de la DG-D qualifiés dans le domaine de l'environnement (actuellement D4.3 – Fonds des programmes sectoriels) et les gestionnaires de dossiers des interventions sélectionnées.
- Les membres de la CTB qualifiés dans le domaine de l'environnement ou gestionnaires de dossiers des interventions sélectionnées.
- Les acteurs non-gouvernementaux (ONGs, Universités, institutions scientifiques et autres partenaires) actifs dans le domaine de l'environnement ou mettant en œuvre des interventions sélectionnées.
- Les organisations internationales actives dans le domaine de l'environnement : PNUE et FEM. (prévoir un déplacement à Nairobi et à Washington).
- Le Comité fédéral du Développement durable (les personnes qui ont rédigé les avis sur les notes stratégiques)
- La DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement

La phase d'étude donnera lieu à un rapport intermédiaire provisoire. Le rapport intermédiaire proposera des méthodes adaptées de collecte de données et d'informations sur le terrain et présentera une méthodologie détaillée et appropriée pour la collecte et l'analyse des données et des informations collectées, en précisant les limites éventuelles de ces méthodes.

En outre, le rapport intermédiaire proposera :

- Les premiers constats.
- La liste motivée des interventions qui feront l'objet d'une visite de terrain.
- Les questionnaires d'évaluation qui seront utilisés dans les rencontres avec chaque catégorie de répondant sur le terrain.
- Le canevas (identique pour chaque mission) qui sera utilisé pour la rédaction de l'aide mémoire et le rapport de mission.
- Un calendrier pour les visites de terrain et pour les étapes suivantes de l'évaluation.

Le rapport intermédiaire sera présenté en troisième réunion du comité d'accompagnement. Les commentaires écrits sur le rapport intermédiaire provisoire ainsi que les commentaires émis à l'occasion du troisième comité d'accompagnement seront incorporés dans la version définitive du rapport.

B5.2.4. Quatrième étape: phase de terrain

La préparation des missions de terrain: ne pourra commencer qu'après le second comité d'accompagnement qui désignera les pays/sous régions qui feront l'objet d'une étude de cas. Elle consistera, pour les consultants internationaux et régionaux/locaux, à étudier de manière approfondie les interventions à visiter, et à organiser les missions sur le plan pratique (programme, rendez-vous, déplacements...).

Le Consultant veillera à évaluer la gestion de chaque intervention sélectionnée du point de vue dynamique / axée résultats, et répondra à la question suivante : Dans quelle mesure les décisions de gestion ont-elles tenu compte de l'évolution d'indicateurs d'effet sur l'environnement ? Y a-t-il de tels indicateurs dans le dossier technique et financier ?

Les missions de terrain proprement dites ne pourront commencer qu'avec l'autorisation formelle et écrite du Fonctionnaire dirigeant de l'évaluation.

Catégories de répondants:

- Les répondants au niveau national des pays/régions concernés revêtent une importance particulière et doivent être privilégiés:
 - o Attaché(s) de la DG-D
 - o Représentant résident de la CTB
 - o Représentation locale des autres partenaires de mise en œuvre.
 - o Ministères pertinents à la thématique ; y compris pour les aspects transversaux (Ministères responsables de l'eau, des forêts, de l'agriculture, de l'énergie, de la gestion des déchets,...)
 - o Le groupe thématique environnement (Dialogue politique entre Pays partenaire et bailleurs) s'il existe ; ou, à défaut, les bailleurs de fonds actifs localement dans la thématique environnementale et ouverts à la visite d'une de leurs interventions dans le pays partenaire.
 - o Représentants des structures mixtes de concertation locale (SMCL)
- Au niveau local
 - o Gestionnaires des projets (belges et nationaux) et assistants techniques
 - o Autorités locales (si pertinent)
 - o Organisations locales et bénéficiaires

(Ces listes ne sont pas exhaustives)

Visites sur le terrain :

Outre les rencontres avec les différentes catégories de répondants, le Consultant consacrera une part équilibrée de son temps à visiter des réalisations sur le terrain. Ces visites seront l'occasion d'un contact privilégié avec les bénéficiaires directs d'interventions financées par la Belgique et/ou par d'autres bailleurs.

Les missions de terrain peuvent être accompagnées par un (ou maximum deux) représentant(s) du pouvoir adjudicateur agissant comme observateur.

La première mission de terrain sera obligatoirement effectuée par le team leader, idéalement accompagné par le Fonctionnaire dirigeant de l'évaluation. Si, au cours de cette première mission sur le terrain, des modifications de dernière minute relatives à la méthodologie ou au programme d'analyse semblent nécessaires, celles-ci devront obligatoirement être approuvées par le représentant du pouvoir adjudicateur.

Les missions de terrain donneront lieu à la rédaction sur place d'un aide mémoire qui sera discuté et validé en réunion (1/2 jour) avec, si possible, les représentants de toutes les catégories de personnes rencontrées.

Avant d'entamer la rédaction des rapports de mission provisoires, les consultants présenteront les aide-mémoires pour approbation au pouvoir adjudicateur.

Les rapports pays seront présentés à l'occasion du quatrième comité d'accompagnement et envoyés aux Attachés de Coopération dans les Ambassades des pays visités. Les commentaires écrits sur les rapports de mission provisoires ainsi que les commentaires émis à l'occasion du quatrième comité d'accompagnement seront incorporés dans la version définitive des rapports de mission.

A titre indicatif, le niveau d'effort exigé de présence effective sur le terrain pour une mission est de 15 jours ouvrables hors voyages nationaux et internationaux ; ce qui correspond à 3 semaines calendaires (visites des actions d'autres bailleurs et préparation de la restitution locale comprise). Les longs déplacements locaux seront de préférence programmés pendant les weekends. Les missions de terrain devraient être effectuées par un expert international accompagné d'un expert régional ou local.

Afin d'impliquer les autorités et acteurs concernés des pays/régions qui feront l'objet d'une étude de cas, chaque mission de terrain donnera lieu à une restitution locale. Outre les Attachés du Bureau de Coopération, seront invités à cette réunion : des représentants des autorités locales impliquées dans la thématique, des partenaires de mise en œuvre, d'autres bailleurs intéressés et, dans la mesure du possible, des bénéficiaires. Au cas où une mission de terrain se ferait sur plusieurs pays, il y a lieu de prévoir une telle restitution pour chaque pays concerné.

B5.2.5. Cinquième étape: phase de synthèse:

Le Consultant procédera, conformément au calendrier convenu, à la rédaction d'une proposition de rapport final, suivant la structure exposée au point B10.4. Le rapport final devra comprendre, outre la couverture de chacun des éléments de l'évaluation, une section synthétisant les principales conclusions générales et les recommandations de l'évaluation.

Pour une bonne appropriation des diagnostics, analyses et recommandations, et en anticipation des futurs « séminaires de dissémination », la proposition de rapport final sera soumise à l'avis des Attachés de coopération.

La proposition de rapport final sera présentée à toutes les parties impliquées à l'occasion d'un séminaire qui tiendra également lieu de cinquième comité d'accompagnement. Les commentaires écrits, ainsi que les commentaires émis à l'occasion de ce cinquième comité d'accompagnement seront incorporés dans la version définitive du rapport final. Les raisons justifiant la non prise en compte de certains commentaires devront être explicitées dans une annexe spécifique.

B5.2.6. Sixième étape : Approbation, diffusion et procédure de rétroaction

Le rapport final définitif fera l'objet d'une approbation par le pouvoir adjudicateur, sur base de la grille d'appréciation utilisée par l'Unité Evaluation de la Commission européenne.

Le rapport final définitif sera présenté lors d'un séminaire d'un jour, dans les locaux du pouvoir adjudicateur à Bruxelles. Le but du séminaire sera :

- d'une part, de présenter les résultats, les conclusions et les recommandations à la Cellule stratégique du Ministre de la Coopération, aux Services de la DGCD concernés par le sujet et aux organismes partenaires de mise en œuvre. Une réponse managériale sera demandée au Ministre de la Coopération au Développement
- d'autre part d'initier avec l'administration et la cellule stratégique du Ministre, le processus de rétroaction de l'évaluation. Ce processus comprend la rédaction d'une réponse managériale et le suivi de l'application des recommandations acceptées

Le rapport final définitif, en ce compris la réponse managériale, sera public et posté, entre autres, sur le site internet du SPF Affaires étrangères.

B6 Responsabilité pour la gestion et le suivi de l'évaluation

B6.1. Le fonctionnaire dirigeant

Le Service de l'Évaluation spéciale (S4) est le service chargé de la mise sur le marché de l'évaluation et du pilotage administratif du contrat. Il représente le pouvoir adjudicateur et à ce titre est fonctionnaire dirigeant de l'évaluation. Dans ce sens, il vérifie la conformité de l'évaluation (sur base du cadre légal et du cahier spécial des charges) mais également la qualité du processus et des produits de l'évaluation.

S4 gère tout le processus de l'évaluation du début à la fin et pour ce faire il :

- est responsable de la procédure de marché public (préparation du cahier spécial des charges, attribution du marché, ordonnancement des factures, etc)
- assure la conformité et la cohérence du processus d'évaluation, depuis les termes de référence jusqu'à l'impression du rapport final et sa diffusion
- coordonne et pilote l'activité des différents acteurs (comité d'accompagnement et équipe d'évaluation) ; prépare et préside les réunions, en rédige les PV, gère les conflits éventuels, etc
- supervise et vérifie la qualité du travail aux différentes phases (entre autres : s'assure que les conclusions ont des bases méthodologiques et factuelles solides)
- est garant du bon déroulement de l'évaluation (entre autres : facilite le travail des consultants et leur accès aux sources d'informations)
- est garant de l'indépendance des consultants. Toutefois, le FD s'assure que les commentaires et avis des parties prenantes sont pris en compte et que ceux qui ne le sont pas font l'objet d'une réponse motivée des consultants.
- valide le rapport final en utilisant une grille d'appréciation (et approuve les derniers paiements pour services rendus).
- organise la dissémination des résultats de l'évaluation et suscite la réponse managériale. Organise les sessions de restitution finale.

S4 en tant que fonctionnaire dirigeant est seul responsable de la direction (du « pilotage ») du processus d'évaluation.

B6.2. Les parties prenantes (ou acteurs concernés)

Les parties prenantes (stakeholders) sont les individus, les groupes ou les organisations qui ont des responsabilités et/ou des intérêts directs ou indirects dans l'objet de l'évaluation (projet, programme, secteur, pays, etc). Ils peuvent être affectés ou non par l'évaluation. Ils sont consultés à certaines étapes de l'évaluation afin de fournir leur avis sur les Termes de référence et produits de l'évaluation (entre autres : rapports provisoires). Dans certains cas, leur collaboration est sollicitée pour la collecte d'informations (et pour l'organisation des missions de terrain). Elles peuvent être également entendues par les évaluateurs en l'absence de S4 ou d'autres parties prenantes. Certaines de ces parties prenantes peuvent être membre du Comité d'accompagnement et/ou du Groupe local. Leur sélection/invitation de participer à un comité de suivi ou à un groupe local relève de la responsabilité de S4.

En conformité avec cette définition, le Service de l'Évaluation spéciale n'est pas partie prenante.

B6.3. Comité d'accompagnement

Le Service de l'Évaluation spéciale constituera un comité d'accompagnement (CA) composé de représentants des acteurs concernés et d'experts indépendants. Ce comité contribue à la qualité, la crédibilité et l'utilité de l'évaluation. Il donne un avis sur la méthodologie envisagée pour l'évaluation ainsi que sur les constats, les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Le cas échéant, il complète ou corrige l'information des évaluateurs.

Seront membres de ce comité :

- Un membre de la Cellule stratégique du Ministre
- Minimum 2 membres du Service de l'Évaluation spéciale
- plusieurs membres de la DGD impliqués et/ou intéressés dans la thématique.
- Des représentants de la CTB, des acteurs indirects, des organisations multilatérales et du Conseil fédéral pour le Développement durable.
- Un expert indépendant engagé par le SES
- Les attachés (par mail)

Le CA est convoqué, préparé et présidé par le Service de l'Évaluation spéciale qui en rédige les comptes rendus.

Le CA est un groupe de travail « technique » qui a un mandat de réflexion et de proposition. Il est chargé de suivre, d'accompagner et de faciliter le processus de l'évaluation. Le CA par la diversité de sa composition enrichit de ses différents points de vue le processus de l'évaluation. Le CA garantit l'accès des consultants aux sources d'informations utiles (documentation, base de données et personnes). Les membres du CA jouent un rôle d'interface avec les services, directions et institutions dont ils font partie (DGD, CTB, ONG, etc). Ainsi ils informent leur service et/ou direction du processus et des produits de l'évaluation et facilitent l'accès à l'information, l'organisation des interviews etc.

En faisant partie du CA, les parties prenantes concernées directement par l'évaluation sont encouragées à s'approprier les résultats de l'évaluation. Toutefois, le Service de l'Évaluation spéciale assurera un équilibre entre le caractère participatif de l'évaluation et l'efficacité du processus (arriver à ce que l'évaluation produise des résultats en temps utile).

B7. Equipe d'évaluation

L'équipe d'experts devra posséder une connaissance et une expérience approfondie des domaines suivants:

- La Coopération au Développement belge en général
- Evaluation thématique/sectorielle en environnement et en évaluation de projets/programmes.
- Conduite pratique d'évaluations sur le terrain.
- Les domaines concernés par la thématique de l'environnement (voir codes- objet SNPC CAD à la note de bas de page **n°156**)
- La bonne compréhension des documents établis par l'Administration belge et dans les différents pays partenaires requiert la connaissance active au sein de l'équipe

de consultants internationaux du français et du néerlandais (niveau langue maternelle), et de l'anglais et de l'espagnol (niveau avancé).

- Les mêmes exigences linguistiques sont requises pour l'édition des différentes traductions des rapports définitifs (voir point B10.7 ci-dessous).

La mixité au sein de l'équipe est un plus.

Le team leader devra avoir de l'expérience en gestion d'évaluations thématiques d'ampleur similaire, et en gestion d'équipe. Il/elle devra également être au fait des débats internationaux et des divers points de vue exprimés dans les débats internationaux sur les questions d'environnement.

Dans chaque pays/région qui fera l'objet d'une étude de cas, un évaluateur local/régional expérimenté, sélectionné et payé par le consultant, mais agréé par le pouvoir organisateur, fera partie intégrante de l'équipe. Les qualifications et l'expérience des consultants locaux/régionaux seront complémentaires aux qualifications et à l'expérience du(des) consultant(s) international(aux). Les consultants locaux devront s'investir dès avant l'arrivée du consultant international et éventuellement, après le départ de celui-ci (lecture des documents, contacts avec les partenaires et l'Ambassade de Belgique, personne ressource pour le contexte local, participation active à la rédaction de l'aide mémoire).

B8. Sélection des régions ainsi que des interventions pour les études de cas

La sélection des 5 régions et des programmes/projets qui feront l'objet d'une étude de cas se fera sur base de l'inventaire critique et sera à l'ordre du jour du deuxième comité d'accompagnement.

Cette sélection veillera à être la plus représentative possible et à éviter le plus possible les biais d'échantillonnage. A cette fin, la sélection tiendra compte des données suivantes :

- Représentation de tous les canaux de mise en œuvre (CTB, BIO, Organisations internationales, acteurs non-gouvernementaux) dont un **minimum de 6 projets mis en œuvre par la CTB.**
- Répartition géographique en fonction des zones climatiques définies au point 3.2 : climat équatorial ; climat de savane avec hiver sec ; climat de mousson ; climat de steppe (semi-aride) ; climat désertique ; climat tempéré chaud sans saison sèche ; climat tempéré chaud avec hiver sec et climat tempéré chaud avec été sec (méditerranéen)
- Répartition proportionnelle des types d'intervention : surtout aide projet, quelques aides programmes mais aussi contribution volontaire aux organisations internationales, fonds d'études, fonds d'expertises, BIO, prêts d'Etat à Etat, autres titulaires de budgets fédéraux belge (SPF) (éventuellement) coopération déléguée.
- Répartition proportionnelle des niveaux d'intervention (international, régional, national, local).
- Représentation d'interventions à effets potentiellement négatifs sur l'environnement
- Représentation d'un maximum d'activités différentes selon codes-objet SNPC CAD.
- Volonté des autres bailleurs sur place à partager leurs expériences et pratiques.
- Au moins une mission devra se rendre dans un pays non partenaire.

- Au moins une mission devra se rendre dans un pays à revenu moyen.

Les interventions évaluées récemment dans le cadre d'autres évaluations ne seront pas revisitées, les évaluateurs utiliseront plutôt les rapports d'évaluations de ces interventions. (article 17 du 3ième contrat de gestion entre l'Etat et la CTB, Evaluations des interventions du PNUE et du FEM,...).

La contribution non ciblée (core funding) de la Belgique aux organisations multilatérales sera appréciée sur base de questionnaires et entretiens à destination des Attachés de Coopération et des gestionnaires DG-D concernés, des rapports annuels et autres documents disponibles sur internet ou auprès des services d'évaluation de ces organisations.

Le choix des interventions à visiter dans les régions retenues devra se faire en concertation avec les Attachés de coopération belge, les partenaires de mise en œuvre et les partenaires locaux. Le principal critère de choix sera la contribution potentielle de l'étude de cas à la réalisation des objectifs de l'évaluation. Les interventions ayant pris fin depuis longtemps ne seront prises en compte que si la mémoire institutionnelle de ces interventions peut-être contactées d'une manière ou d'une autre par les consultants.

Il est attendu que chaque mission de terrain couvre au minimum 10 interventions. Cependant il sera demandé aux Consultants de préparer une visite de 14 interventions (10 + une réserve de 4 si les conditions le permettent).

Les interventions pour lesquelles les consultants sélectionnés auraient déjà été impliqués dans l'identification, la formulation, la mise en œuvre ou l'évaluation seront écartées.

B9. Chronogramme indicatif

- Finalisation des termes de référence : au plus tard le 27 mars 2012
- Lancement de l'appel d'offre : au plus tard le 15 avril 2012
- Réception des offres : au plus tard le 1 juin 2012
- Attribution du marché : au plus tard le 1 juillet 2012
- Mission de terrain : clôturées au plus tard le 30 janvier 2013
- Fin de l'évaluation le 30 juin 2013.

B10. Les rapports

B10.1. Nature des rapports

Les produits de l'évaluation sont :

- Un inventaire critique.
- Un rapport intermédiaire à la fin de la phase d'étude.
- Cinq aide-mémoires ; un pour chaque pays/région faisant l'objet d'une étude de cas.
- Cinq rapports de mission ; un pour chaque pays/région faisant l'objet d'une étude de cas.

- Un rapport final.
- Un résumé en 2 pages des principales leçons et conclusions
- L'inventaire critique, le rapport intermédiaire, les rapports de mission et le rapport final devront être présentés au comité d'accompagnement sous forme Powerpoint, Ces présentations seront considérées comme produits de l'évaluation au même titre que les rapports papiers.

B10.2. Inventaire critique

Les tableaux seront présentés graphiquement et feront l'objet d'un commentaire critique au regard des priorités légales, politiques et administratives exprimées par la Belgique depuis 2002.

La version finale éditée de l'inventaire critique fera l'objet d'un 'stand alone document'.

B10.3. Structure du rapport intermédiaire :

Le rapport intermédiaire est un document de travail qui comportera les parties suivantes:

- a) Introduction
- b) structuration de l'évaluation
 - o Questions évaluatives accompagnées de leurs commentaires respectifs
 - o Critère(s) de jugement relatif(s) à chaque question
 - o Indicateurs proposés pour chaque critère
 - o En annexe, la construction du diagramme logique et la méthode pour l'élaboration des questions, critères et indicateurs.
- c) La collecte et la présentation des données :
 - o La méthode de collecte réellement utilisée (plan, stratégie, outil), les limites, les biais, les risques ainsi que les problèmes encore à résoudre sur le terrain.
 - o La présentation des données, en lien avec les questions évaluatives et les critères de jugement et indicateurs correspondants. A ce stade, les données doivent nourrir la réponse à chacune des questions évaluatives et permettre d'élaborer des hypothèses (plusieurs si nécessaire par question) qui seront testées sur le terrain.
 - o La présentation des données permettant de clarifier la problématique globale de l'évaluation au-delà de chacune des questions évaluatives.
- d) La méthode de collecte des données sur le terrain :
 - o Les principaux problèmes de collecte de données à résoudre par rapport aux données déjà disponibles.
 - o Une liste motivée des interventions les plus intéressantes à visiter dans les pays/régions choisis pour les études de cas.
 - o Le plan de travail sur le terrain.

- Les outils de collecte qui seront utilisés, et les risques ou limites associés. Les questionnaires d'évaluation qui seront utilisés dans les rencontres avec chaque catégorie de répondant sur le terrain : Indiquez comment les données seront croisées ; indiquer la manière dont l'harmonisation de la collecte de données sera assurée dans les 5 pays/régions à visiter ; la stratégie d'analyse qui sera appliquée sur le terrain ainsi que les outils qui seront utilisés (avec les limites et analyse du risque).
- e) Structure des résultats des études de cas : Le canevas (identique pour chaque pays/région) qui sera utilisé pour la rédaction de l'aide mémoire et le rapport de mission.
- f) Calendrier : un calendrier pour les visites de terrain et pour les étapes suivantes de l'évaluation.

B10.4 Structure du rapport final :

La structure détaillée du rapport final sera convenue au cours de l'évaluation. Le plan d'ensemble du rapport fera cependant apparaître les parties suivantes :

- Synthèse
- Contexte de l'évaluation
- Réponses aux questions évaluatives.
- Constats
- Leçons (au sens de la définition du Glossaire du CAD)
- Conclusions
- Recommandations
- Annexe1 obligatoire : termes de référence

Le rapport final devra être court (75 pages hors annexes au maximum). Les informations supplémentaires sur le contexte, le programme ou les aspects globaux de la méthodologie et de l'analyse seront placées dans les annexes.

Les annexes devraient comprendre : le diagramme logique; la méthodologie ; les critères de jugement ; la liste des personnes rencontrées ; la liste de documentation ; les TdR ; Les commentaires exprimés sur la proposition de rapport final qui n'ont pas été pris en compte par les consultants et les raisons justifiant cette non prise en compte ; toute autre information servant de base à l'analyse ou aux tableaux (par exemple : tableaux avec indicateurs économiques et sociaux).

B10.5. Qualité :

Les rapports seront rédigés en utilisant les styles et le lay-out fournis par le Fonctionnaire dirigeant.

Les rapports doivent être de très haute qualité. Les résultats, l'analyse, les conclusions et les recommandations devront être approfondis. Ils devront refléter une approche méthodique faisant apparaître clairement les séquences du raisonnement. Les recommandations, réalistes et opérationnelles, devront être présentées par ordre de priorité (si nécessaire par groupes). Elles seront en outre accompagnées d'une présentation des différentes options envisageables et des risques et limites liés à chaque option.

Les rapports seront soumis par le service dirigeant à une grille d'assurance qualité.

B10.6. Ponctualité :

Les rapports soumis à l'appréciation des différents comités d'accompagnement devront être en possession du pouvoir adjudicateur au moins 6 jours ouvrables avant la date fixée de commun accord pour le comité.

B10.7. Langue des rapports :

Les aides mémoires et les rapports de missions devront être établis dans la langue internationale en usage dans les pays concernés.

L'inventaire critique devra être rédigé en français et en néerlandais.

Le rapport intermédiaire, ainsi que les annexes au rapport final doivent être rédigés en français ou en néerlandais ou en anglais (selon la langue maternelle du team leader).

Le rapport final définitif sera rédigé soit en français, soit en néerlandais, soit en anglais et traduit dans les 2 autres langues.

Le résumé en 2 pages devra être préparé en français, en néerlandais, en Anglais et en espagnol.

Les présentations Powerpoint devront se faire en partie en français, en partie en néerlandais, en respectant un certain équilibre entre les 2 langues.

Les traductions devront être éditées par le consultant ; pour les versions française et néerlandaise, **obligatoirement** par un membre de l'équipe dont c'est la langue maternelle.

B11. Informations utiles pour la rédaction de l'offre technique :

- Note stratégique « environnement » (en annexe).
- Liste des interventions pertinentes (tableau Excell).
- Toutes les rubriques du site internet de la DG-D : <http://www.dqdc.be/fr/index.html>
- Avis de la Commission 'Femmes et Développement' sur la note stratégique thématique de la Direction générale de la Coopération internationale (DGCI) sur l'environnement : http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/avis_notes_strategie_fr_tcm313-65102.pdf
- Avis du Conseil fédéral du Développement durable (CFDD) sur la note stratégique thématique de la Direction générale de la Coopération internationale (DGCI) sur l'environnement : http://www.cfdd.be/DOC/pub/ad_av/2002/2002a24f.pdf
- Avis général du CFDD sur les notes stratégiques sectorielles et thématiques de la Direction générale de la Coopération internationale (DGCI), approuvé le 15/10/2002 : http://www.belspo.be/frdocfdd/DOC/pub/ad_av/2002/2002a15f.pdf
- Avis 'Coopération au développement et accords internationaux' du CFDD : http://www.cfdd.be/FR/publications_avis_th%C3%A9ma.html#copdevacinter
- Les sites internet des partenaires de mise en œuvre (bilatéraux, multilatéraux et non-gouvernementaux) de la DG-D

- OCDE Key Environmental Indicators:
<http://www.oecd.org/dataoecd/20/40/37551205.pdf>
- <http://www.esindicators.org/>
- Applying strategic environmental assessment – Good practice guidance for development cooperation
http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/37353858.pdf?bcsi_scan_A53BB446C5999838=Pjjjqj7H01gSSp3Tezvnv8BirNRxLAAAAXkT5KQ==&bcsi_scan_filename=37353858.pdf
- Textes légaux relatifs à la Coopération au développement belge : site internet du Moniteur Belge <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl>
- La déclaration du millénaire : http://www.aidh.org/mill/decl_millen.htm
- Le Consensus de Monterrey sur le financement du Développement : <http://www.latinreporters.com/onueco250302.html>
- La déclaration de Rome sur l'harmonisation : http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/FR%20-%20Rome_Declaration.pdf
- La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>
- Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté des pays partenaires.
- Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r13003.htm>
- Liste des codes-objet SNPC CAD : [http://www.olis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00002982/\\$FILE/11F92443.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00002982/$FILE/11F92443.PDF)
- Bases méthodologiques d'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_fr.htm
- Assurance qualité des évaluations de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_gal_fr.htm
- Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats : <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>
- Les évaluations du (ou dans) le secteur de l'environnement répertoriées dans le Centre de ressources en Evaluation du CAD : http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_35038640_35039563_1_1_1_1,00.html
- Development : a matter of Energy – Promoting Renewable solutions”, 60 p., BTC, Jan 2012.
- “EMAS Environmental Declaration 2010-2012”, 40 p., BTC, Sept 2010 (<http://www.btcctb.org/CSR>).
- “Environment & development : a view of 30 developments projects”, 124 p., BTC, dec 2009 (<http://www.btcctb.org/thematic-brochures>).
- “Cities, (f)actors of Development”, BTC, 2007. http://www.btcctb.org/files/web/publication/The%20city_a%20development%20factor.pdf.
- Quel avenir pour les forêts de la République démocratique du Congo : Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts, Reflection and discussion paper 2007/01, 79 pages, edited by BTC/MRAC/CIFOR/CIRAD. <http://www.btcctb.org/en/publications/what-does-future-hold-forests-democratic-republic-congo>
- Magazine de la Coopération belge en République Démocratique du Congo : Nos forêts : quel avenir ? Juin 2007



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral
**Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement**

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération internationale

Egmont • rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles • + 32 2 501 38 34 • www.diplomatie.belgium.be • www.dg-d.be • ses-dbe@dipobel.fed.be

Dépôt légal n° 0218/2014/14