



ROYAUME DE BELGIQUE

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

## Notre aide au développement est-elle verte ?

Évaluation thématique de la Coopération  
belge en matière d'environnement

Synthèse



# Introduction et contexte

Depuis 1999, la protection de l'environnement est un des thèmes transversaux de la coopération belge.

En 2002, la coopération belge a mis en place une stratégie pour intégrer l'environnement dans ses interventions. Cette stratégie est développée dans la note stratégique « environnement ». Le contexte ayant fortement évolué depuis 2002, la DGD a mis en chantier une nouvelle approche stratégique. Il était dès lors opportun de faire le point sur les résultats de la stratégie suivie ces dernières années.

L'évaluation avait pour objectif d'apprécier la qualité, la pertinence et l'utilité de la politique de la coopération belge en matière d'environnement, d'estimer dans quelle mesure la politique était cohérente et efficace et permettait d'atteindre un développement écologiquement durable. Enfin l'évaluation visait à apporter des données, des constats et des conclusions utiles à l'élaboration de la nouvelle stratégie.

Un thème transversal est un thème applicable à toute intervention de coopération, quel que soit le secteur spécifique de cette intervention.

Comme chaque activité utilise des ressources et émet des pressions sur l'environnement, tous les secteurs sont d'une manière ou d'une autre concernés par les questions environnementales, le développement durable ou les changements climatiques. Il convient donc, pour chaque intervention de considérer les mesures à prendre pour assurer la durabilité environnementale de l'action concernée. C'est ce qu'on appelle l'intégration transversale de l'environnement.

## Approche méthodologique

La note stratégique « environnement » constitue à la fois le cadre et l'objet principal de l'évaluation. Les consultants se sont également penchés sur d'autres documents de nature stratégique comme le rapport sur « *Les changements climatiques et la politique belge de coopération au développement : défis et opportunités* », les paragraphes relatifs à l'environnement des notes de politique générale des ministres successifs, ainsi que les programmes indicatifs de coopération avec les pays partenaires.

L'évaluation couvre l'ensemble des interventions de la coopération belge exécutées pendant la période allant de 2002 à 2011. Dans un premier temps, les informations contenues dans la base de données relative à l'aide publique belge au développement ont fait l'objet d'un inventaire critique, basé sur l'application de ce qu'on appelle les marqueurs « environnement » et « Rio ».

Le marqueur « environnement » peut recevoir les valeurs suivantes :

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

Les quatre marqueurs « Rio » sont chiffrés de la même façon et portent sur :

- les objectifs de la Convention sur la diversité biologique ;
- les objectifs de la Convention sur la lutte contre la désertification ;
- l'adaptation aux changements climatiques ;
- l'atténuation des changements climatiques.

Ensuite, une phase « documentaire » s'est concentrée sur l'étude des documents de nature stratégique, sur des interviews d'acteurs belges et sur l'examen de la documentation relative à septante interventions et aux politiques environnementales menées dans et avec cinq pays choisis pour faire l'objet des études de cas.

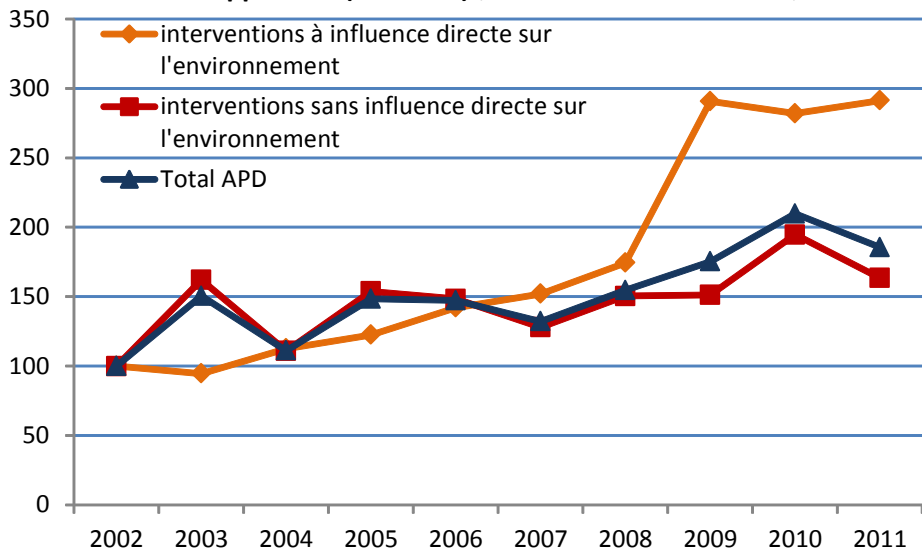
Enfin, des missions ont été menées dans ces cinq pays, à savoir le Burkina Faso, le Pérou, la Tanzanie, la République démocratique du Congo et le Vietnam. Dans chacun de ces pays, au moins 10 interventions, choisies parmi les 70 étudiées sur base documentaire ont été examinées.

## Inventaire critique

L'inventaire porte sur les moyens mis en œuvre entre 2002 et 2011 et sur leurs intentions et non sur les résultats obtenus sur le terrain. Les principaux constats sont les suivants :

- Bien que l'environnement soit un thème transversal de la coopération belge, il y a peu d'interventions où il est effectivement pris en compte en tant qu'objectif.
- Les interventions dans lesquelles une ou plusieurs conventions de Rio (biodiversité, désertification, changements climatiques) sont prises en compte parmi les objectifs restent l'exception.
- Les dépenses en faveur des secteurs identifiés comme ayant une influence directe sur l'environnement ne représentent que 20% de l'ensemble des dépenses de la coopération belge mais croissent plus vite que les autres dépenses.

## Evolution comparée des dépenses de la coopération belge au développement (base 100) (source ADE sur base de ODA.be)



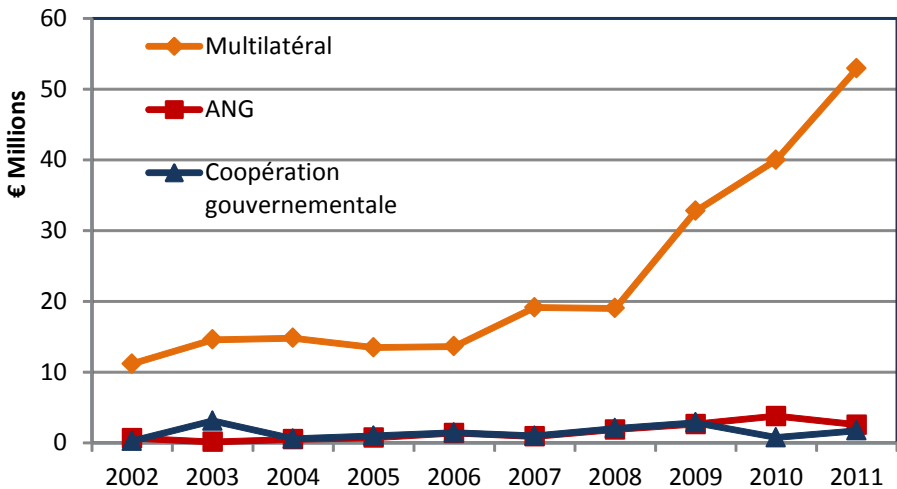
- Ces secteurs présentent des dynamiques spécifiques : les dépenses liées au transport et à l'agriculture croissent modérément ; les dépenses du secteur « protection de l'environnement », ainsi que celles liées à l'eau et à l'assainissement croissent fortement depuis 2008 ; l'appui au secteur de l'énergie augmente à partir de 2010.

- Les dépenses du secteur « protection de l'environnement » sont faibles mais croissent plus vite que les autres dépenses. Elles vont principalement vers des organismes multilatéraux (FEM, PNUE). Ce choix creuse sensiblement l'écart entre les canaux de coopération (gouvernemental, non-gouvernemental et multilatéral) pour ce secteur.

Les secteurs à influence directe sur l'environnement

Pour les besoins de l'évaluation nous avons considéré comme ayant une influence directe sur l'environnement des secteurs tels que : agriculture, agro-industries, eau & assainissement, industrie, industrie extractive, pêche, production & distribution d'énergie, protection de l'environnement, sylviculture, transport & entreposage

## Evolution des dépenses du secteur "protection de l'environnement" pour les 3 principaux canaux de coopération (source ADE sur base de ODA.be)



- Les six pays les plus importants sur le plan de l'incorporation d'objectifs environnementaux dans la coopération belge sont, par ordre décroissant, la République démocratique du Congo, le Vietnam, le Pérou, le Rwanda, le Sénégal et la Tanzanie. Le pays non-partenaire le plus important est le Burkina Faso.

## Constats de l'évaluation

### Sur l'utilité d'une note stratégique...

Mise à part la Direction générale de la Coopération au Développement, les partenaires de la coopération belge ont peu utilisé la note stratégique sur l'environnement. En conséquence, cette note n'a pas eu beaucoup d'effet, ni sur le contenu des programmes de coopération, ni sur la cohérence entre les différents acteurs, ni sur la planification à long terme de la coopération, ni enfin sur la prise en compte de l'environnement comme dimension transversale de la coopération. Par contre, elle a eu une influence positive sur le nombre d'interventions à but environnemental et sur le budget qui leur est consacré.

L'évolution du contexte et notamment la prise de conscience croissante des dérèglements climatiques liés à l'activité humaine, ont rendu obsolète la note stratégique de 2002 et invitent à concevoir une nouvelle stratégie.

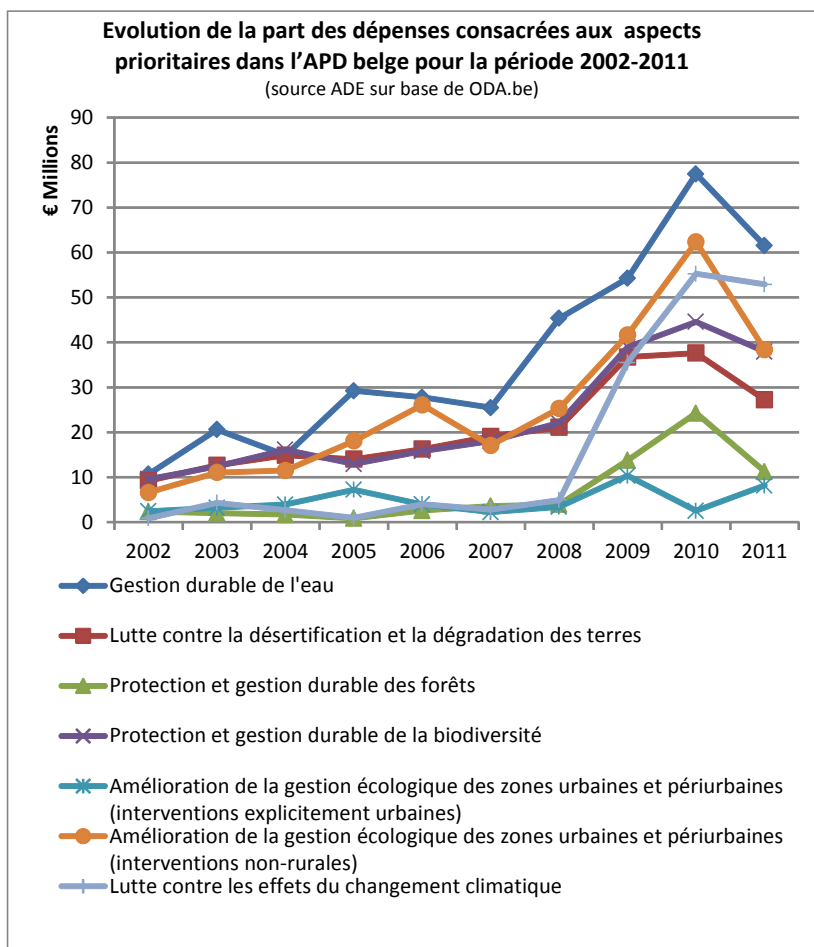


## Sur l'intégration du respect de l'environnement à tous les niveaux de la coopération belge...

Conformément au premier objectif spécifique de la note stratégique, le respect de l'environnement est maintenant intégré au niveau politique, au niveau du dialogue politique et au niveau des interventions de coopération. Cette intégration produit des effets positifs sur l'environnement et sur le développement, mais elle n'oriente pas fondamentalement les trajectoires de développement vers davantage de durabilité. L'adaptation aux changements climatiques ou environnementaux est prise en compte mais de façon implicite, avec une faible anticipation des changements climatiques attendus.

## Sur le respect des priorités définies...

Les priorités de la note stratégique (voir tableau ci-dessous) représentent ensemble la quasi-totalité des aspects liés à l'environnement. Ensemble et individuellement, ils ont bénéficié d'une importance croissante en termes d'allocations budgétaires.





Parmi ces aspects prioritaires, ce sont ceux liés à l'eau et aux zones urbaines qui ont bénéficié des plus gros financements, suivis par la protection de la biodiversité, la lutte contre la désertification et enfin, la lutte contre les effets du changement climatique (atténuation et adaptation). Cependant on a classé dans « gestion durable de l'eau » l'ensemble des interventions hydrauliques sans qu'une attention particulière n'ait nécessairement été apportée à la durabilité environnementale. Le thème de la lutte contre le changement climatique émerge très nettement à partir de 2008, suite à la publication du rapport alarmant du GIEC en 2007.

### **Sur l'aide belge à la mise en place, dans les pays partenaires, des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement...**

Le second objectif spécifique de la note stratégique visait les conditions de protection et de gestion durable de l'environnement dans les pays partenaires. Les efforts spécifiquement consacrés à ces questions passent en grande partie par la coopération multilatérale (FEM, PNUE), avec des résultats satisfaisants qui ne sont toutefois pas centrés sur les pays partenaires. La coopération bilatérale apporte néanmoins dans ces pays diverses contributions (formations, campagnes de sensibilisation, recherche et développement, gestion des déchets,...) sans qu'elles ne soient toujours mentionnées dans les objectifs d'intervention.

S'il n'est pas possible de déterminer de manière précise dans quelle mesure ces efforts ont conduit à des pratiques de protection et de gestion durable de l'environnement, leur incidence est vraisemblablement faible parce que les interventions en ce sens ne se fondent généralement pas sur un diagnostic précis des conditions préexistantes permettant de définir que faire et dans quel ordre pour qu'à la fin toutes les conditions nécessaires soient réunies.

### **Sur la contribution de l'aide belge à l'atteinte de l'Objectif du Millénaire pour le Développement N°7 (assurer un environnement durable)...**

Parmi les pays partenaires de la coopération bilatérale, aucun n'a atteint toutes les cibles définies au départ (en 2000 ou en 2002 selon les cas). Seuls quelques pays ont atteint certaines cibles de l'OMD 7.

Celles-ci ne sont pas purement environnementales mais ont aussi un caractère social important : accès à l'eau, à l'assainissement et à un logement salubre. La contribution propre de la coopération belge à l'atteinte de l'OMD 7 est difficile à établir car elle se fonde dans l'ensemble. Les efforts les plus importants de la coopération belge ont porté sur l'accès à l'eau et à l'assainissement. Globalement on peut parler de succès car plus de 24 millions de personnes dans les 18 pays partenaires ont eu accès pour la première fois à l'eau potable. A l'échelle belge il faut rester conscients que notre contribution ne représente qu'une fraction de ces réalisations et de ces résultats.



## Constats transversaux

En dehors de l'inventaire critique et 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 matière d'environnement et des tendances constatées au cours de la période évaluée.

Les évaluateurs ont des commentaires sur la cohérence interne de la note stratégique et sur le marquage environnemental des interventions où ils suspectent des erreurs et une surestimation systématique de la dimension environnementale.

Par ailleurs, ils constatent le bien-fondé des appuis donnés à travers le FEM et le PNUE (dont l'inventaire critique avait montré la progression) et de nets progrès non seulement quantitatifs (comme suggéré par l'inventaire critique) mais aussi qualitatifs dans la prise en compte de l'environnement par la coopération belge sur la décennie 2002-2011.

## Principales conclusions

La complexité des questions d'intégration environnementale a été un obstacle au succès des efforts d'intégration transversale de l'environnement dans les interventions de la coopération belge. La rareté des informations fiables disponibles a aussi compliqué le processus de l'évaluation elle-même.

Les conclusions abordent les deux dimensions (transversale et sectorielle) de la prise en compte de l'environnement. Les évaluateurs plaident pour un élargissement de la première et un recentrage de la seconde. L'évaluation confirme en effet le bien-fondé de l'intégration transversale de l'environnement au sein d'interventions visant d'autres objectifs, cette intégration devant être différenciée d'un secteur à l'autre. L'approche sectorielle de l'environnement ne se justifie par contre, selon les évaluateurs, que dans la mesure où elle ne s'oppose pas au principe de concentration de la coopération bilatérale sur des secteurs prioritaires.

Enfin, l'évaluation montre que la prise en compte de l'environnement par la coopération belge donne des résultats positifs. D'une part, les pressions exercées par la coopération belge sur l'environnement ont été réduites; d'autre part les conditions d'une gestion durable de l'environnement ont été renforcées. Malgré ces résultats encourageants il ressort également de l'évaluation que des progrès importants sont encore possibles.



# Recommandations

L'évaluation propose trois recommandations de **portée stratégique** :

- 1°) Clarifier le cadre conceptuel, notamment les distinctions entre « environnement », « développement durable » et autres aspects du développement durable, entre la gouvernance de l'environnement mondial et l'environnement comme contribution au développement des pays du sud, entre les dimensions transversale et sectorielle de l'environnement, et entre les aspects de protection de l'environnement et d'adaptation aux changements environnementaux (y compris climatiques). Les évaluateurs préconisent d'intégrer la stratégie en matière d'environnement dans une stratégie plus large de développement durable (à savoir une stratégie visant la satisfaction des besoins humains actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs) .
- 2°) Recentrer les dépenses à but environnemental : les évaluateurs proposent de les concentrer sur nos obligations dans le cadre de conventions internationales, sur les contributions volontaires au FEM et au PNUE, sur le soutien à l'intégration transversale, sur la réponse aux sollicitations des partenaires et sur la poursuite d'objectifs environnementaux associés aux principaux secteurs de concentration.
- 3°) Conformément à la loi du 19 mars 2013 sur la coopération au développement, intégrer transversalement la question environnementale dans toutes les interventions de notre coopération : cette intégration requiert au moins un examen systématique de ce qu'il convient de faire (ou non), pour améliorer les effets sur l'environnement, l'adaptation aux changements environnementaux ou climatiques, et les capacités en matière environnementale.

Quatre autres recommandations sont de portée **plus opérationnelle** et visent à :

- 1°) Renforcer la prise en compte de l'environnement dans toutes les interventions, et ce, dès les premiers stades du cycle (identification, formulation) ; dans la perspective d'une coopération au développement durable, porter une attention accrue aux interactions entre problèmes environnementaux, sociaux et économiques.
- 2°) Faciliter et appuyer l'intégration transversale de l'environnement au sein de la coopération belge, notamment par un renforcement des capacités des différents acteurs, un maintien de la concentration sur des secteurs prioritaires (car cela doit faciliter l'intégration transversale de l'environnement), un accès généralisé à un service d'appui-conseil et par l'obligation d'aborder la thématique dans tous les documents pertinents.
- 3°) Améliorer l'information sur la prise en compte et l'intégration environnementale des interventions, notamment à travers les marqueurs 'environnement' et 'RIO' rapportés aux instances internationales.
- 4°) Renforcer le suivi et l'évaluation des interventions du point de vue environnemental notamment à travers une réflexion sur des indicateurs de portée stratégique et, au niveau des interventions, à travers le choix d'indicateurs appropriés du point de vue environnemental et l'établissement d'une situation de référence permettant de suivre les incidences environnementales.



**Songez à l'environnement avant d'imprimer des documents**

Pour faciliter votre lecture à l'écran nous vous suggérons de prendre connaissance et d'imprimer l'aide-mémoire de lecture (voir CD-ROM) avant de commencer.

Cette étude a été commanditée par le Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération au développement (SES), entité chargée d'assurer l'évaluation stratégique des activités de l'Etat fédéral belge reconnues comme aide publique au développement (APD). Ses objectifs : rendre compte sur l'utilisation des fonds publics et produire des enseignements en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide belge au développement.

Le rapport complet de l'évaluation (réponse managériale des autorités compétentes incluse) est disponible en français, néerlandais et anglais sur le CD-ROM ci-dessus et sur le site : [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/evaluation/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/evaluation/) ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale +32 (0)2 501 38 34 ses-dbe@diplobel.fed.be

Photos d'illustration : © ADE



**ROYAUME DE BELGIQUE**

Service public fédéral

**Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement**

Service de l'évaluation spéciale de la Coopération au développement

Editeur responsable : Dirk Achten  
Président du comité de direction