

Donateurs : la politique de
la France et de l'U. E.

6

Donateurs : la politique de la France et de l'Union européenne



CARI
édition
août 2003

La politique française

L'appui à la mise en œuvre de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification et les effets de la sécheresse est un axe non négligeable de la politique de la coopération française en matière d'environnement et d'aide au développement bien que quelquefois peu visible.

La France engage chaque année environ 30 millions d'euros dans ce sens et son action s'exerce principalement sur le continent africain. La stratégie adoptée par la France en matière de lutte contre la désertification est une stratégie de long terme. Elle consiste à œuvrer au renforcement des capacités des pays touchés Parties pour qu'ils puissent mettre en œuvre des dispositifs de suivi des mécanismes de désertification et aider les populations à anticiper la sécheresse. La France encourage également une gestion des espaces endommagés et menacés qui se traduit par la réhabilitation de ces espaces et par une exploitation économique durable de la part des populations locales. La France fait une priorité de la lutte contre la désertification et contre la dégradation des terres.

Pour les années 2000 et 2001, la France a confirmé ses engagements en matière de lutte contre la désertification et s'est montrée attentive à rendre la Convention plus opérationnelle. Ainsi, l'aide française en matière de lutte contre la désertification se répartit entre :

- le soutien à la recherche scientifique sur la désertification, sur ses causes et sur les solutions techniques pouvant être développées, à la fois dans les pays du Nord et du Sud ;
- le renforcement des organisations régionales et sous-régionales, nationales et locales impliquées dans la gestion de l'environnement rural et notamment dans la lutte contre la désertification ;
- l'aide à la formation des cadres dans les pays touchés Parties ; ces formations s'exercent à diverses échelles d'appréhension de la désertification : ainsi, elles portent aussi bien sur les enjeux locaux que sur les enjeux internationaux, et pour ces derniers en particulier, sur les négociations dans le cadre des Conventions sur l'environnement mondial ;
- l'appui aux groupes majeurs notamment aux opérateurs privés et à la société civile pour les actions concertées de lutte contre la désertification sur le terrain.

En France, les principales institutions qui financent la lutte contre la désertification sont le Ministère des affaires étrangères (MAE), le Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD ex-MATE) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche ainsi que l'Agence française de développement (AFD) y contribuent également.

L'aide bilatérale permet de définir les principes d'action de la France pour la mise en œuvre de la CCD. Le MAE est chef de file dans l'élaboration de la stratégie française de lutte contre la désertification et son action s'exerce aux échelles régionales et nationales dans le cadre d'une politique de financement de projets. L'aide aux pays touchés Parties pour l'élaboration de leur plan de lutte contre la désertification fait partie des priorités du MAE. Cette aide peut être directe, via le soutien à la rédaction des Programmes d'action nationaux (PAN), ou indirecte par l'envoi de matériel ou par les retombées de projets de recherche scientifique.

Les autorités françaises sont conseillées par le Comité scientifique français de la désertification (CSFD) composé d'experts pluridisciplinaires. Le CSFD intervient comme organe de consultation, de conseil et d'orientation sur les politiques de mise en œuvre de la lutte contre la désertification. Le CSFD réalise également un travail de recherche et de capitalisation d'expériences sur la lutte contre la désertification sur la base de 10 projets financés par le MAE qui sont menés en Afrique en collaboration avec l'IRD, le CIRAD, l'INRA et avec des équipes de scientifiques des pays du Sud.

Ces projets suivis par le CSFD visent à développer les connaissances et les technologies appropriées pour la lutte contre la désertification et à renforcer les capacités des équipes scientifiques des pays du Sud. Ils s'appuient sur les structures mises en place par la décentralisation et travaillent à la diffusion et à l'appropriation par les pays du Sud, par les décideurs et les bailleurs mais aussi par les populations, des résultats de la recherche.

Le MEDD apporte depuis 2000-2001 son soutien à la mise en réseau des ONG françaises impliquées dans la lutte contre la désertification. Ce processus a débouché sur la création d'un groupe de travail français sur la lutte contre la désertification multidisciplinaire (GTD). Ce travail est relayé par l'ONG Centre d'actions et de réalisations internationales (CARI). Les ONG sont des opérateurs généralement proches des populations touchées par la désertification. Cette initiative favorise dans un premier temps la diffusion des principes de la CCD dans le milieu des ONG, puis l'échange d'expériences et l'harmonisation des stratégies de lutte au plan local. Au plan institutionnel, elle rapproche les ONG des organes de la Convention et du milieu des scientifiques, des ministères et des organisations internationales. Au vu de ses premiers succès, cette expérience sera poursuivie et amplifiée dans les années à venir.

Le FFEM est une structure interministérielle créée en 1994 pour favoriser la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement et en transition. Il apporte des ressources additionnelles et sous forme de dons à des projets d'investissement qui ont un impact positif en termes d'environnement global. Pour la période 1994-1998, il a été doté de 67 millions d'euros. En 1999, le mandat du FFEM a été reconduit pour une deuxième phase de 4 ans et de même montant ; 40 % des engagements du FFEM se situent en Afrique.

Parmi les projets menés par le FFEM dans le cadre de la lutte contre la désertification, l'Initiative régionale environnement mondial et lutte contre la désertification (IREMLCD) répond tout particulièrement à la première des recommandations formulées par la COP 5 qui porte sur le développement des processus participatifs impliquant la société civile. Cofinancé par le MAE et le FFEM, ce projet de plus de 3 millions d'euros vise à organiser et à simplifier l'accès au financement de projets de taille moyenne (inférieurs à 50 000 euros) pour des porteurs de projets non gouvernementaux. Le maître d'ouvrage est le CILSS (Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel). Le CSFD assure un suivi de la mise en œuvre.

L'AFD est l'opérateur principal du dispositif français de financement de projets d'aide au développement. Ses décaissements s'élèvent à 800 millions d'euros par an. Parmi les projets d'aide au développement engagés par l'AFD en Afrique, nombreux sont ceux qui présentent une composante environnementale et de lutte contre la désertification. L'AFD, consciente de l'importance de cette problématique pour la lutte contre la pauvreté, a commandité une étude auprès du CSFD afin de promouvoir la lutte contre la désertification en des termes opérationnels conformément à sa logique d'action.

La France a aussi choisi d'accroître sa contribution à la lutte contre la désertification dans la région du bassin méditerranéen. L'aide bilatérale française en région méditerranéenne s'exerce principalement à travers la mise en place du projet Réseaux d'observatoires pour le suivi de l'environnement à l'est de la Méditerranée (ROSEEM) dans les pays du Maghreb (Jordanie, Liban, Syrie). Inspiré du projet ROSELT en Afrique, ROSEEM est soutenu par le MAE et par le MEDD avec un cofinancement de l'« Arab Center for the Studies of Arid zones and Dry lands » (ACSAD) et de l'OSS.

Enfin, la France soutient des activités de recherche sur la lutte contre la dégradation des terres en Amérique latine.

La France contribue à l'aide multilatérale régionale en appuyant les organisations régionales et internationales qui travaillent principalement dans la région africaine. Ces institutions sont notamment spécialisées dans le suivi de l'environnement écologique et climatique ainsi que dans la mise en œuvre de systèmes d'alerte précoce à la sécheresse pour les populations de la région. Elles participent au développement de systèmes africains d'informations sur l'environnement. Elles élaborent des



Programmes d'action sous-régionaux et régionaux (PASR et PAR) pour définir des politiques de lutte contre la désertification cohérentes.

Pour la région de l'Afrique en 2000-2001, la France soutient le fonctionnement de l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS) et notamment son programme Réseau d'observatoires et de surveillance écologique à long terme (ROSELT). L'OSS a pour mission principale d'élaborer un dispositif de surveillance transfrontière de l'état de l'environnement dans la région afin d'identifier des solutions permettant de faire face à la désertification et à la dégradation des terres. ROSELT est un projet de suivi de l'environnement à partir d'observatoires pilotes mis en place dans la région depuis 1995. Ce programme organisé à la fois aux niveaux régional et national se trouve progressivement intégré dans les PAN des pays.

Le MAE contribue au financement du Centre africain pour les applications de la météorologie au développement (ACMAD) et soutient le Centre régional d'agro-hydro-météorologie (AGRHYMET) du CILSS : sa participation pour trois ans (1999-2001) se chiffre à 1,5 millions d'euros pour ACMAD et à 1,2 millions d'euros pour AGRHYMET. Ces instituts basés à Niamey (Niger) assurent un suivi des paramètres de la désertification et du climat. Ils contribuent à l'élaboration et à l'harmonisation des politiques nationales de gestion des ressources naturelles.

La France appuie le programme d'action régional, l'Initiative globale désertification (IGD) de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) au Burkina Faso. Ce programme désertification envisage notamment de coordonner le suivi du processus de mise en œuvre des PAN dans les pays de la sous-région. Il s'engage également à valoriser l'expérience de l'UICN en matière de conservation de la biodiversité dans le cadre de la lutte contre la désertification, en réponse au thème des synergies formulé par la CCD.

La France participe à la lutte contre la désertification au travers de l'aide multilatérale internationale : elle contribue pour 7 % au financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et pour 25 % au Fonds européen de développement (FED). Ces institutions sont notamment engagées au titre de la lutte contre la pauvreté dans les politiques de lutte contre la désertification et la dégradation des terres. Néanmoins, la désertification ne constituant pas pour le FEM un compartiment spécifique de l'environnement global, il est difficile d'évaluer les sommes exactes consacrées à la lutte contre la désertification et la pauvreté. Cependant et au titre de la transversalité, le FEM participe au financement de la lutte contre la désertification à travers des projets multifocaux qui concernent les trois principaux compartiments de l'environnement mondial (effet de serre, biodiversité et eaux internationales) ainsi que la lutte contre la dégradation des terres. Entre 1991 et 1999, les projets transversaux du FEM ont contribué à la lutte contre la désertification ainsi qu'à la lutte contre la déforestation pour plus de 350 millions de \$.

La CCD et les recommandations émises par la COP 5 insistent sur la création de synergies avec les autres Conventions relatives à l'environnement. En plus des actions relevant directement de la mise en œuvre de la Convention de lutte contre la désertification, la France finance des projets qui interviennent de façon indirecte dans la lutte contre la désertification. De nombreux projets élus au titre de la lutte contre l'effet de serre ou de la protection de la biodiversité ont également des répercussions indirectes en termes de lutte contre la désertification, par exemple :

- les projets d'agro-écologie (semis direct) qui sont mis en œuvre dans plusieurs pays d'Afrique visent un fort impact anti-érosif et s'appuient sur une gestion raisonnée de la ressource en eau ;
- les projets de gestion des réserves de faune et de flore contribuent à la réhabilitation d'espaces auparavant dégradés et permettent une valorisation économique de ces ressources par les populations limitrophes.

Les projets de gestion des ressources naturelles intègrent une composante de lutte contre la désertification.

En 2000-2001, les autorités françaises ont confirmé leurs priorités en matière de lutte contre la désertification en soutenant principalement la région africaine, à travers leur appui à de nombreux projets de recherche, de développement et de formation.



La politique de l'Union européenne

En ratifiant la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification en 1998, la Communauté européenne a réaffirmé son engagement à lutter contre la désertification dans les pays en développement et sur le territoire de ses propres Etats membres (Espagne, France, Italie, Grèce)¹.

Au cours de la période 1990-1999, une contribution d'environ 1 milliard d' a été engagée pour financer plus de 600 projets de développement dans les zones arides à travers le monde. Grâce à l'adoption d'une approche intégrée, de nombreux projets se rapportant directement ou indirectement à la désertification ont pu bénéficier d'un appui communautaire, par exemple des projets traitant des facteurs socio-économiques contribuant à la désertification, des méthodes d'amélioration des pratiques culturelles et de gestion de l'eau, de l'amélioration des capacités des communautés rurales à générer des revenus et donc à réduire la tendance à abandonner les terres, etc.



¹ Ce texte se concentre sur la dimension des interventions communautaires en matière de désertification. Les actions telle celles menées à l'intérieur de la Communauté dans le cadre de la politique régionale, environnementale, agricole et de recherche communautaires ne sont pas couvertes par ce texte

LA POLITIQUE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET LA DÉSERTIFICATION

La coopération au développement de la Communauté a pour double objectif la réduction de la pauvreté et le développement durable. Dans ce contexte, des cadres politiques de référence gouvernent les activités de la Communauté dans les différentes régions géographiques avec lesquelles la Communauté a des relations en matière de développement. Chacun de ces cadres politiques est accompagné d'un instrument financier, qui dans un contexte national ou régional, peut en principe soutenir des projets qui contribuent, à différents titres, à la lutte contre la désertification.

LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

Les dépenses communautaires ont été considérablement accrues et diversifiées au fil de la construction européenne pour atteindre en l'an 2000 un montant de 91,67 milliards d'euros, dont 5,6 milliards engagés dans des projets et programmes d'aide au développement. Comme il a, déjà, été précisé, certaines actions sont définies en fonction des zones géographiques et d'autres ont un caractère thématique, horizontal.

Les actions par zone géographique illustrent l'effort de la Communauté en faveur de tous les pays en développement : dans la région méditerranée (ligne budgétaire MEDA), en Asie et en Amérique latine (ligne budgétaire ALA) et en Europe orientale et Asie centrale (TACIS). La Communauté s'attache à ce que ses interventions géographiques soient élaborées dans un esprit de partenariat avec les pays concernés et fondées sur la concertation et une programmation conjointe.

De façon générale, les lignes budgétaires thématiques, horizontales soutiennent des projets d'envergure plus modeste que les interventions géographiques à caractère plus structurel. Elles sont néanmoins d'importants instruments financiers auxquels les ONG et d'autres organisations peuvent avoir accès pour agir contre la dégradation de zones arides.

Le rapport annuel 2001 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure du 12 septembre 2002 présente une description globale des interventions géographiques et thématiques.



L'ACCORD DE COTONOU ET LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED)

L'accord de partenariat entre les membres du groupe d'Etats Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part, et signé à Cotonou le 23 juin 2000, est entré en vigueur le 1 avril 2003. Il représente un nouveau cadre de coopération avec le groupe des pays ACP avec lesquels certains Etats membres ont des liens historiques.



Les objectifs principaux de l'accord sont la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs du développement durable. L'accord vise à assurer plus de flexibilité et à accorder plus de responsabilité aux Etats ACP. Il repose sur trois dimensions principales, dimensions politique, du commerce et du développement. Il représente une approche à la fois intégrée et sectorielle. Les interventions doivent viser un secteur spécifique (santé, transport, etc.) et combiner de nombreux aspects différents de la coopération (aspects économiques, environnementaux, sociaux, etc.) afin de mieux cibler l'aide. L'accord a été conclu pour vingt ans, avec une clause de révision tous les cinq ans.

Cotonou introduit un nouveau système de programmation de l'aide, celui de la programmation glissante. Les Etats ACP ont désormais plus de responsabilités pour la définition des objectifs, des stratégies et des actions et pour la gestion et la sélection des programmes. Le processus de programmation est axé sur les résultats. Une aide financière d'un montant fixe n'est plus un droit automatique. Les aides non remboursables sont allouées sur base d'une évaluation des besoins et des performances fondée sur des critères négociés entre les Etats ACP et la Communauté. Ces critères reflètent les objectifs principaux du partenariat tels que l'avancement de la réforme institutionnelle, la réduction de la pauvreté, etc.

L'instrument principal de la programmation est la Stratégie de coopération nationale (SCN). Une SCN est élaborée pour chaque Etat ACP conjointement par la Commission et l'Etat concerné. La SCN établit une orientation générale pour l'utilisation de l'aide et est complétée par un programme indicatif opérationnel contenant les opérations concrètes et un calendrier pour leur exécution.



DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX

La Commission, dans le cadre du dialogue politique avec les pays en développement, met l'accent sur le soutien à apporter aux efforts de ces pays en vue de traiter les questions environnementales mondiales et de mettre en œuvre les principales Conventions environnementales des Nations unies sur le climat, la biodiversité, les substances toxiques et la désertification. Elle incite ces pays à traiter des questions environnementales globales, tout en essayant de renforcer leur capacité de négociation et de gestion. Le financement communautaire à des fins environnementales reste pour l'instant modeste par rapport à d'autres aides de l'Union européenne. Dans ce contexte, les gouvernements des pays en développement jouent un rôle fondamental dans l'affectation du financement accordé par l'Union européenne. Pour cette raison, la Commission insiste pour que ces pays tiennent compte des questions environnementales au moment de prendre les décisions d'affectation de leurs ressources.

Une démarche intéressante pour les ONG dans ce contexte serait d'analyser les SCN et d'identifier les secteurs de concentration du SCN qui pourraient avoir des liens avec la désertification. Elles pourraient ensuite prendre contact avec la délégation de la Commission responsable pour connaître les modalités précises de leur mise en œuvre.



Pour en savoir plus

Sur la politique française, on se reportera sur les sites :

www.unccd.int

www.afd.fr

www.france.diplomatie.fr/mae

www.environnement.gouv.fr

Pour une description détaillée des actions géographiques et thématiques engagées dans des projets et programmes d'aide au développement de la Communauté voir :

http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_fr.htm

Pour consulter le rapport annuel 2001 sur la politique de développement de la Communauté européenne :

http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/aidco_2001_annual_report_fr.pdf

Sur l'Accord de Cotonou et sur les actions coordonnées par la Direction générale pour le développement de la Commission européenne :

http://europa.eu.int/comm/development/index_en.cfm

Pour consulter les SCN approuvées et les délégations responsables voir :

http://www.europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/csp_en.cfm

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/index.htm

