



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
LA FRANCOPHONIE

Evaluation externe de la démarche de concertation francophone en environnement

Rapport de synthèse

Octobre 2004



agence intergouvernementale
de la francophonie

L'évaluation a été pilotée par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie

- Direction de la programmation et de l'évaluation [dpe@francophonie.org]
- Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) [iepf@iepf.org]

Etude réalisée par le bureau d'études EVALUANDA (Suisse), l'ONG Equiterre (Suisse) et quatre experts indépendants (Bénin, Canada, Sénégal et Suisse)

Experts intervenants

- M. Sami KANAAN [kanaan@evaluanda.ch], responsable de l'étude, assisté de :
- M. Yann BOGGIO, Evaluanda (Suisse)
- Mme Huguette BOKPE GNACADJA, Cotonou (Bénin)
- M. Karim DAHOU, ENDA Tiers Monde, Dakar (Sénégal)
- Mme Natacha LITZISTORF [litzistorf@equiterre.ch], Equiterre (Suisse)
- M. Andràs NOVEMBER, Genève (Suisse)
- Mme Aude RIBIS, Montréal (Canada)
- M. Eric ZELLWEGER, Evaluanda (Suisse)

Etude réalisée entre novembre 2003 et août 2004

**Agence Intergouvernementale
de la Francophonie - 2004**

ISSN : 1728 - 1598

ISBN : 92-90-28 282-7



Table des matières

| | |
|--|-----------|
| PREFACE | 5 |
| RESUME DU RAPPORT | 5 |
| 1. LE CADRE DE L’EVALUATION | 15 |
| 1.1 Objectifs de l’étude | 15 |
| 1.2 Dimensions de l’évaluation et enjeux | 16 |
| 1.3 Défis méthodologiques | 17 |
| 1.4 Mise en œuvre du mandat | 18 |
| 1.5 Bilan de la mise en œuvre du mandat | 20 |
| 2. NEGOCIATIONS MULTILATERALES EN MATIERE D’ENVIRONNEMENT | 23 |
| 2.1 Les trois « Conventions de Rio » et la Commission du développement durable | 23 |
| 2.2 Analyse générale des mécanismes de la négociation environnementale | 26 |
| 2.3 Constats de synthèse | 28 |
| 3. INVENTAIRE DES ACTIVITES DE CONCERTATION | 31 |
| 3.1 Définition de la concertation | 31 |
| 3.2 Description et analyse par arène institutionnelle | 32 |
| 3.2.1 Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC) | |
| 3.2.2 Convention pour la Lutte contre la Désertification (CLD) | |
| 3.2.3 Convention sur la Diversité Biologique (CDB) | |
| 3.2.4 Commission du Développement Durable (CDD) | |
| 3.2.5 Autres arènes | |
| 3.2.6 Conclusions de l’analyse par arène | |
| 3.3 Bilan des activités de concertations 1991-2003 | 46 |
| 3.4 Caractéristiques des activités de concertation | 49 |
| 3.5 Analyse des ressources financières des activités de concertations | 55 |
| 3.6 Les fonctions de la concertation francophone | 60 |
| 4. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES DE CONCERTATION | 63 |
| 4.1 Introduction | 63 |
| 4.2 Organigramme de la Francophonie | 63 |
| 4.3 Enjeux de la Francophonie : langue, visibilité et solidarité | 65 |
| 4.4 Objectifs stratégiques | 67 |
| 4.5 Objectifs opérationnels | 70 |
| 4.6 Méthodes, outils et instruments | 72 |
| 4.7 Procédures, gestion et ressources humaines | 75 |
| 4.8 Réalisations et résultats | 77 |
| 4.9 Mécanismes de suivi et de rétroaction | 79 |
| 5. COMPARAISON AVEC LES ACTIVITES SIMILAIRES | 81 |
| 5.1 Introduction | 81 |
| 5.2 Un autre cas francophone : la coopération économique | 81 |
| 5.3 Les Secrétariats des Conventions | 82 |
| 5.4 Les agences multilatérales et inter-gouvernementales | 82 |
| 5.5 Le cas du Commonwealth | 83 |
| 5.6 Les ONG | 84 |
| 5.7 Les agences bilatérales | 85 |



| | | |
|--------------------|--|------------|
| 5.8 | Comparaison récapitulative | 86 |
| 6. | EVALUATION DES ACTIVITES DE CONCERTATION | 89 |
| 6.1 | En termes de pertinence | 89 |
| 6.2 | En termes de cohérence | 91 |
| 6.3 | En termes d'efficacité | 93 |
| 6.4 | En termes d'efficience | 94 |
| 6.5 | En termes d'impacts | 95 |
| 6.6 | Remarques finales | 97 |
| 7. | RECOMMANDATIONS | 99 |
| 7.1 | Introduction | 99 |
| 7.2 | Principe de l'activité et orientation générale | 100 |
| 7.3 | Cadre stratégique de cette activité | 102 |
| 7.4 | Mise en oeuvre | 104 |
| 7.5 | Organisation et ressources | 106 |
| 7.6 | Suivi et évaluation | 107 |
| 8. | PROPOSITION POUR UN JEU D'INDICATEURS | 109 |
| ANNEXES | | |
| | Annexe n° 1 : Termes de Référence de l'évaluation | 113 |
| | Annexe n° 2 : Liste des entretiens et contacts effectués | 121 |
| | Annexe n° 3 : Grille d'entretien pour les contacts | 127 |
| | Annexe n° 4 : Glossaire des abréviations utilisées | 131 |



PREFACE

Le renforcement de la culture de l'évaluation au sein de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie

Le Sommet de Hanoi en 1997 marque un tournant dans l'histoire de la Francophonie avec la création du poste de Secrétaire général de la Francophonie et la confirmation, comme opérateur principal, de l'ACCT¹ qui devient alors l'Agence intergouvernementale de la Francophonie². Ce Sommet a été également l'occasion d'une refonte des textes fondamentaux de l'organisation par l'adoption d'une « Charte de la Francophonie ».

Parallèlement à cette évolution au plan politique, l'Agence a connu une importante réforme administrative, adoptée à Bucarest en 1998. A travers un changement radical de l'organigramme, cette réforme visait une plus grande intégration des actions menées, et la promotion d'une culture de l'évaluation.

Cette activité de suivi et d'évaluation a progressivement évolué vers la mesure des résultats de programmes, puis l'analyse de leur efficacité et de leurs impacts à moyen terme. A l'instar d'une tendance largement répandue dans les organisations internationales dès les années 90, la Charte de la Francophonie a renforcé l'obligation de rendre compte de l'efficacité et de l'efficience des actions entreprises dans le cadre des différents programmes de l'Agence.

Bien que les pratiques d'évaluation aient été présentes à l'Agence dès le début des années 90, c'est surtout à partir de la réforme de 1998 que l'accent a été mis sur cette fonction, avec la création d'une direction spécialisée, la Direction de la programmation et de l'évaluation, ayant notamment pour mission la gestion de l'évaluation externe des programmes.

A travers le développement de cette pratique, l'Agence souhaite se donner les moyens de mieux connaître son action et d'en rendre compte, de suivre plus précisément la mise en œuvre de ses programmes sur le terrain, et d'améliorer, le cas échéant, la qualité de ses interventions. A terme, cette démarche d'évaluation doit s'intégrer comme une étape naturelle dans l'élaboration et le suivi des programmes de l'Agence. Elle doit progressivement permettre la mise en place d'une culture centrée sur les résultats et effets de l'action menée et non plus uniquement sur l'action elle-même.

La collection « suivi & évaluation » de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie dans laquelle se situe cette étude, présente les rapports des évaluations rétrospectives de programme commandées à des bureaux d'études extérieurs.

Cette politique de diffusion s'inscrit dans une démarche de transparence de l'Agence envers l'ensemble de ses Etats et gouvernements membres, mais aussi envers le grand public, par la mise à disposition de ces différentes études sur son site Internet (<http://agence.francophonie.org/evaluations/>) ou celui de son centre d'information et de documentation - CIFDI - basé à Bordeaux, France (<http://cifdi.francophonie.org>).

1 Agence de coopération culturelle et technique, fondée le 20 mars 1970

2 Liste des Etats et gouvernements membres de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie au 1er janvier 2004 : Albanie, Bénin, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Canada Nouveau Brunswick, Canada Québec, Cap-Vert, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Egypte, France, Gabon, Guinée, Guinée Equatoriale, Guinée Bissau, Haïti, Laos, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Moldavie, Monaco, Niger, Roumanie, Rwanda, Sainte Lucie, Sao Tome et Principe, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu, Vietnam.



Le développement de l'évaluation dans l'espace francophone

Enfin, constatant la relative faiblesse des milieux professionnels de l'évaluation des politiques publiques dans l'espace francophone, contrairement au monde anglo-saxon où cette profession s'est développée dès les années 80, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie a la volonté d'amorcer une dynamique francophone dans ce domaine et de capitaliser les connaissances et les pratiques de cette discipline. Elle développe depuis le 1^{er} janvier 2004, un programme de soutien aux réseaux professionnels nationaux ou régionaux d'évaluation de ses Etats membres du Sud.

Roger Dehaybe
Administrateur général



Chapitre 1 : Objet d'évaluation et mise en oeuvre

L'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) a souhaité procéder à une évaluation de la démarche de concertation francophone menée en vue d'accompagner les pays membres de la Francophonie pour une participation optimale aux négociations multilatérales concernant le développement durable et notamment l'environnement. Le bureau Evaluanda (Genève), en partenariat avec l'ONG Equiterre (Genève) et plusieurs experts indépendants, a été chargé d'établir un bilan détaillé des actions de concertation francophones depuis leurs débuts en 1991 et d'apprécier leur adéquation aux objectifs, leurs résultats et leur insertion dans le contexte plus large des négociations multilatérales sur des accords environnementaux et de développement durable. Une comparaison ciblée avec des mécanismes similaires complète cette demande.

Dans l'optique d'apporter une réponse complète et cohérente aux questions d'évaluation, les actions de concertation ont été analysées sous l'angle de toutes les dimensions d'évaluation : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et impacts. L'évaluation a été mise en oeuvre par le biais d'une analyse documentaire approfondie, la participation à deux événements organisés par la Francophonie et le recueil d'opinions par le biais de nombreux entretiens (près de 80), téléphoniques ou en face-à-face, auprès de personnes ayant participé à un titre ou un autre aux actions de concertation francophones (membres d'autorités nationales, d'agences et organismes multilatéraux, d'ONG, etc.) ainsi que de personnes pouvant donner un éclairage sur le contexte actuel de ces négociations multilatérales.

L'évaluation a été mise en oeuvre entre novembre 2003 et juillet 2004.

Chapitre 2 : Négociations multilatérales en matière d'environnement

L'engagement de la Francophonie dans les négociations internationales, mis en oeuvre d'abord par la Direction générale de la coopération technique et du développement économique (DGCTDE) de 1991 à 1995 puis par l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) dès 1996, concerne notamment les trois conventions issues du Sommet de Rio en 1992, c'est-à-dire la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC), la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD) et la Convention sur la diversité biologique (CDB), ainsi que la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD). Ces arènes de négociation, dont les modes de fonctionnement et les contenus se sont complexifiés au fil des années, sont organisées autour d'alliances de pays aux intérêts convergents, dont les plus influentes sont l'Union européenne, le groupe parapluie (Japon/Etats-Unis/Canada/Nouvelle-Zélande/etc.), et le G77+Chine qui réunit la plupart des pays en développement. Des acteurs non-gouvernementaux ont été récemment intégrés de différentes manières aux enceintes de négociation et leur contribution est devenue incontournable pour la plupart des délégations nationales. Par ailleurs, on constate que les interactions avec d'autres arènes de négociation, notamment celles liées au commerce, et avec d'autres institutions, notamment les institutions financières (FMI/BM), se sont intensifiées ces dernières années.

Le principal défi pour tout pays participant à ces négociations réside dans sa capacité institutionnelle et politique à définir une stratégie globale au niveau national, passant par une identification adéquate des besoins et des objectifs, puis la construction d'une stratégie de lobbying. Pour les pays les moins avancés, ce problème semble bien plus prononcé que les problèmes de langue et de ressources qui se posent pour leurs délégations.

Les négociations se déroulent en quatre étapes (diagnostic, formulation de l'accord, mise au point des détails, exécution), dont chacune implique des besoins spécifiques pour les membres des délégations nationales (expertise, information, formation, lobbying, etc.) et délimite le cadre d'une démarche possible de la Francophonie. Ces négociations se caractérisent par un poids considérable des moments informels, qui se jouent souvent entre quelque pays, et généralement en anglais. En revanche, le besoin de disposer de plus d'occasions de rencontres informelles, de préférence transversalement aux groupes constitués, pour favoriser des rapprochements et donc faciliter les négociations formelles, est exprimé de manière de plus en plus marquée par la plupart des pays, quel que soit leur profil.

Chapitre 3 : Inventaire des activités de concertation

Les activités de concertation francophones ont été définies dans la présente évaluation comme étant l'ensemble des rencontres entre représentants de pays membres de la Francophonie organisées par l'Agence, aussi bien dans le cadre d'arènes de négociations internationales que de manière spécifique, en rapport avec les accords multilatéraux en matière d'environnement. La délimitation du périmètre concerné n'a pas été simple car certaines de ces rencontres n'ont que très indirectement à voir avec une négociation formelle en cours.



Depuis les débuts des activités de concertation, la Francophonie a donné priorité à la CCC et a su afficher une présence systématique et soutenue aux conférences y relatives, avec pour effet la constitution d'un noyau d'experts francophones à différentes étapes des négociations. Une couverture un peu moins systématique de la CLD, dont la genèse est due pour beaucoup au lobbying francophone, et surtout une rotation plus importante des délégations nationales ont empêché l'apparition d'un tel réseau dans cette arène. La CDB a été intégrée à la programmation de la Francophonie dès 1996, avec une présence francophone moins soutenue que pour la CCC pour des raisons de ressources, générant des attentes qui n'ont pas pu être toujours satisfaites par la suite.

La CDD doit être traitée à part, étant donné que les thématiques abordées se succèdent de session en session, dans le cadre des chapitres de l'Agenda 21 global, et n'aboutissent pas à des accords à caractère contraignant. A juste titre, la Francophonie a privilégié une approche au cas par cas, affichant une présence particulière à l'occasion des Sommets émanant de cette plate-forme (Conférence sur l'environnement et le développement de Rio en 1992, Conférence sur la population et le développement du Caire en 1994, Sommet du développement durable à Johannesburg en 2002). Les actions de concertation francophones ont abouti très régulièrement à des déclarations lues en séance plénière au nom de la Francophonie lors des sessions de la CDD. On peut relever qu'il est très difficile d'apprécier l'impact réel de telles déclarations ; les spécialistes tendent à considérer que ces déclarations ne peuvent avoir un impact que dans le cadre d'une stratégie plus large de présence et de lobbying, comprenant différents volets et une cohérence d'ensemble. Le processus d'élaboration peut avoir un impact mobilisateur en soi, important pour le groupe concerné (dans ce cas la Francophonie).

La comparaison des modes d'intervention de la Francophonie entre les périodes 1992-1995 et 1996-2003 montre une grande continuité dans l'organisation et le fonctionnement des actions de concertation menées par l'Agence, avec cependant une densification très nette des activités dès 1996 (nombre d'enceintes de négociation couvertes, nombre d'ateliers spécifiques) et un arrêt du financement direct de la participation francophone aux négociations, aspects repris par d'autres organismes, notamment les Secrétariats des 3 Conventions. La période de 1996 à 2003 étant nettement mieux documentée que celle de 1991 à 1995, l'inventaire détaillé s'est surtout attaché à couvrir cette période.

Entre 1996 et 2003 une centaine d'actions de concertation a été organisée par l'IEPF, répartie entre la CCC (30%), la CDD (28%), la CLD (14%), la CDB (12%), le FIF (9%) et d'autres arènes (7%). Une distinction de principe peut être faite entre les actions de concertation organisées dans le sillage immédiat d'une session formelle de négociation (en amont, en marge, en aval) qui sont, pour la plupart, de courte durée, et les actions de concertation en dehors des négociations proprement dites, sous forme d'ateliers spécifiques, qui durent plusieurs jours. Ces réunions ont mobilisé essentiellement des représentants officiels de pays (experts, délégués, ministres) provenant à la fois du Sud (75%) et du Nord (25%). D'autres acteurs ont également participé aux événements, tels les ONG, les OIG et les scientifiques, mais de manière plus ponctuelle.

En ce qui concerne la participation des pays francophones, le groupe de pays « France, Canada, Suisse et Belgique » affiche une présence très soutenue, suivis par les pays africains, notamment de l'Afrique de l'Ouest. Les autres pays de l'OIF sont, pour la plupart, les grands absents des actions de concertation. Celles-ci ont eu pour principaux objets la diffusion et l'échange d'informations sur les négociations en cours (et, par extension, l'échange des positions politiques des pays membres), et deuxièmement la définition des futures activités de concertation à mener par l'IEPF dans ces arènes internationales. Ces échanges ont, dans près d'un cas sur deux, débouché sur un plan (plus ou moins formel) d'action. D'autres résultats immédiats ont pu être recensés de manière plus ponctuelle, notamment sur des déclarations francophones faites dans les négociations formelles.

Si le budget global de l'Institut a progressé (40%) entre 2000 et 2004, atteignant 2.41 millions d'euros, aucune évolution particulière (à la hausse ou à la baisse) des fonds alloués à la concertation n'est par contre identifiable. Ceux-ci représentaient un montant variant d'année en année, en fonction des activités menées (durant la période 1998-2002 : montant minimal = 124'687 euros en 2001 ; montant maximal = 438'840 euros en 2002). Toutefois, la principale contrainte posée à l'extension des activités de concertation réside moins dans les ressources financières à disposition que dans les ressources humaines trop modestes, puisque l'ensemble de ces activités est géré avec l'équivalent d'un poste à plein temps, réparti sur 3-4 personnes.

D'un point de vue conceptuel, il est possible de distinguer six fonctions sous-jacentes aux actions de concertation menées par l'IEPF, déterminées de manière empirique sur la base du recueil de données :

- Fonction de service : Information et formation des délégations nationales, visant le renforcement de leur capacité à assurer une participation optimale aux négociations sur tous les plans,
- Fonction de diagnostic : Recensement des besoins et attentes des délégations francophones par rapport aux prestations de la Francophonie dans ce domaine, mais aussi par rapport à d'autres organismes, la Francophonie pouvant alors jouer le rôle de relais,
- Fonction de mobilisation : Facilitation des contacts entre membres de la Francophonie dans une optique de collaboration, de partenariat, de soutien mutuel et de solidarité,
- Fonction de médiation : Echanges sur les positions politiques des pays membres permettant une meilleure compréhension mutuelle, voire des rapprochements de positions divergentes en vue des négociations principales,



- Fonction politique : Recherche d'une position commune de la Francophonie, faisant l'objet ou non d'une déclaration francophone officielle,
- Fonction contributive : Contribution intellectuelle et conceptuelle des activités de concertation au débat sur les enjeux de fond et de forme des négociations.

Dans la pratique, on constate que les réunions de concertation combinent souvent plusieurs de ces fonctions mais sans que cela soit clairement spécifié et pris en compte sur le plan de l'organisation.

Chapitre 4 : Analyse de la mise en œuvre des activités de concertation

Contexte institutionnel et programmatique

Au sein de l'Agence, l'IEPF, en tant que Direction chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la concertation, bénéficie d'une relative autonomie quant à la gestion courante de ses activités, dans le cadre de la programmation de l'Agence. Ainsi, l'IEPF dispose d'un organe consultatif propre, le Conseil d'orientation (CO).

Les actions de concertation traduisent dans une certaine mesure l'ambiguïté observée au niveau des ambitions de la Francophonie entre ses finalités politique, identitaire et de solidarité. Ces trois logiques ne sont pas exclusives entre elles mais leur articulation n'est pas toujours claire. L'engagement pour le respect du français comme langue de travail des Nations Unies au même titre que l'anglais constitue un enjeu majeur des activités de la Francophonie, de même que le soutien à l'intégration des PMA africains dans le circuit international. La principale valeur ajoutée de la Francophonie provient de la grande diversité de ses pays membres, selon l'avis unanime des interlocuteurs interrogés dans cette évaluation, et donc de sa capacité à favoriser des échanges constructifs, voire des rapprochements entre positions divergentes.

Objectifs

Les actions de concertation francophones ont pour objectif, selon les documents programmatiques de l'Agence, de fournir un appui aux délégations francophones dans les négociations multilatérales et de rechercher une convergence des positions politiques entre pays membres. Ces objectifs sont formulés de manière plus modeste dans les documents issus de l'IEPF, qui se concentre sur le renforcement des compétences des délégations et estime que la convergence politique ne constitue pas un objectif principal en tant que tel. A l'échelle de la Francophonie en général existe une ambition, affichée dans son Plan d'action de Tunis (1991, confirmé en 2002), d'approcher le développement durable dans sa globalité. Toutefois, sur le plan opérationnel, l'IEPF assure une mise en œuvre pour le volet environnemental et il manque les agencements structurels au sein de l'Agence favorisant une approche transversale du développement durable, notamment pour ses volets social et économique.

Les objectifs opérationnels sont formulés d'entente avec les participants aux actions de concertation, dans le cadre de programmes de travail sur une période donnée. Cela permet d'inscrire les actions de l'Institut dans une logique de réponse à des besoins, créant par-là des conditions favorables au déploiement des impacts attendus. Il n'est toutefois pas garanti que les attentes des délégués, recensées sur le moment, coïncident avec les besoins de leurs pays dans une optique globale, couvrant l'ensemble des négociations multilatérales. De plus, ce processus très participatif est difficile à concilier avec la nécessité de définir des priorités cohérentes, sur la base de ressources limitées et d'une approche globale de ces négociations dans la durée. Par ailleurs, certaines décisions stratégiques, portant notamment sur la méthodologie des actions de concertation ou la définition des priorités à accorder aux différentes arènes de négociation, sont prises par l'Institut hors de ce processus de consultation sur le terrain.

Instrument, outils et méthodes

L'analyse de l'instrument de la concertation fait apparaître quelques limites sur le plan méthodologique. Les réunions organisées en marge de négociations formelles sont souvent très chargées et ne semblent pas toujours avoir un profil suffisamment clair pour les participants ; si l'on reprend les fonctions susmentionnées, ces réunions couvrent trop de fonctions à la fois.

En fait, ces faiblesses proviennent avant tout de ressources humaines insuffisantes affectées à cette activité, ainsi que de l'absence d'un cadre méthodologique plus explicite pour l'organisation des différentes « variantes » d'actions de concertation. Il faut d'ailleurs relever que la multiplicité des profils de ces réunions, réunies toutes sous le même terme générique de « concertation », favorise cette confusion. Dans l'acception habituelle, le mot concertation concerne une négociation, alors que dans le cas de cette activité, la concertation couvre aussi des activités de formation, par exemple. Ceci soulève aussi bien la question de l'allocation des ressources humaines aux activités que celle d'une plus grande priorisation des opérations et d'un re-cadrage méthodologique.

Réalisations et impacts

Les réalisations au titre des actions de concertation depuis 1996 sont nombreuses. Les plans d'action arrêtés par les participants dans les différentes arènes ont été respectés dans la plupart des cas, signalant l'atteinte des objectifs opérationnels formulés au sein de l'activité en question. L'opinion des personnes interrogées est plus contrastée : d'une part elles reconnaissent la contribution de l'Institut au renforcement des capacités et des



compétences, ainsi qu'à la mise en réseau des acteurs francophones et, de manière occasionnelle, au rapprochement des positions de négociation. Le fait d'aboutir à un accord pour faire lire une déclaration en séance plénière au nom de la Francophonie constitue un résultat appréciable (par exemple au Sommet de Johannesburg en 2002) mais une déclaration à elle toute seule ne peut avoir d'impact majeur si elle n'est pas accompagnée d'un travail adéquat de lobbying et de suivi, par exemple pour faire inscrire certains enjeux dans les conclusions d'une négociation. La genèse de la CLD est un exemple d'impact réel du travail de la Francophonie, de même que l'amélioration nette des capacités des PMA africains francophones pour déposer des demandes de financement auprès du FEM. D'autre part, des faiblesses occasionnelles ont été relatées par les personnes interrogées aussi sur le plan de l'organisation pratique et de la logistique pour ces réunions (moment mal choisi en apparence, ordre du jour surchargé, manque de suivi, préparation insuffisante, etc.). L'écho est beaucoup plus positif pour les ateliers spécifiques mais là aussi des remarques ont été faites concernant l'insertion adéquate de ces activités dans le calendrier des négociations multilatérales et concernant le suivi.

Suivi

Le suivi interne des actions de concertation est assuré par les rapports de mission d'une part et les comptes-rendus d'activité fournis au CO d'autre part. Les rapports de mission ne présentent pas de format standardisé, rendant difficile une analyse dans le temps selon des critères précis. De même, les comptes-rendus ne renseignent pas toujours sur l'atteinte estimée des objectifs et ne peuvent donc guère être utilisés en tant qu'instruments de suivi dans la durée. Les tentatives d'instaurer une dynamique d'auto-évaluation à l'appui d'un jeu d'indicateurs, entamées en 2002, ne sont pas encore suivies de résultats à ce jour.

Chapitre 5 : Comparaison avec des activités similaires

L'objectif était de comparer la démarche francophone de concertation avec toute autre démarche similaire. En raison de la multiplicité des facettes de cette démarche, cette comparaison ne devenait pertinente qu'en se référant aux fonctions définies ci-dessus et en considérant des exemples d'activités relevant d'une ou l'autre de ces fonctions, sans que ces exemples s'intitulent nécessairement « concertation ». Dans la présente évaluation ont été pris en compte des exemples de la liste suivante : la Direction de la coopération économique de l'Agence comme autre exemple de la Francophonie, les secrétariats des Conventions, des agences multilatérales inter-gouvernementales, le Commonwealth comme autre exemple de communauté linguistique et culturelle, des ONGs et des agences de coopération bilatérale.

C'est sur la fonction de service, notamment sous l'angle du renforcement des capacités, que la diversité et le volume des activités et mécanismes sont les plus grands, soit par le biais des agences multilatérales (Secrétariats des conventions, PNUE, PNUD-FEM, UNITAR, etc.), de certains organismes de type ONG ou universitaire, ou encore par le biais des coopérations bilatérales. Ces activités ne sont pas du tout étiquetées « concertation » et n'ont, en règle générale, aucune ambition politique. Dans l'optique des pays concernés, l'IEPF peut constituer une offre faisant partie d'un éventail plus vaste, avec pour principale valeur ajoutée l'usage commun du français et une proximité culturelle sur certains aspects de la gestion publique, ainsi que l'interaction entre renforcement des capacités et médiation. La fonction de médiation est nettement moins fréquente parmi les autres organismes ; le cas échéant, elle s'exerce à une échelle plutôt régionale ou dans un contexte spécifique. La Francophonie est unique dans sa tentative d'exercer cette fonction de médiation de manière « universaliste » et pas dans une optique de défense d'intérêts particuliers. Le seul cas relativement analogue qui a été identifié est évidemment le Commonwealth puisqu'il repose sur une idée similaire de communauté linguistique et culturelle. Les grandes alliances classiques de ces négociations détiennent un certain monopole sur la fonction politique et les tentatives de la Francophonie sont forcément subsidiaires ; on peut rappeler que l'IEPF n'affiche pas du tout la fonction politique dans ses objectifs. Quant à la fonction de mobilisation dans une optique de solidarité, elle est rarement exercée dans une optique « ouverte » et « universaliste » par d'autres organismes, sauf pour certaines ONG et dans une moindre mesure par des coopérations bilatérales. Là aussi, la Francophonie peut afficher une certaine valeur ajoutée. Par contre, de très nombreux acteurs sont actifs dans le domaine de la contribution intellectuelle et stratégique relative aux enjeux des débats internationaux sur l'environnement et le développement durable. Ces acteurs sont souvent de nature universitaire mais ils sont aussi nombreux dans le secteur des ONG internationales ou locales, sans oublier les apports des agences multilatérales et des structures mixtes. Il est donc nettement plus difficile de proposer une contribution spécifique à réelle valeur ajoutée.

Au bilan, on constate une multiplicité croissante des options d'activités qui correspondent aux différentes fonctions de la concertation francophone au sens large ; ces activités répondent à des besoins majeurs de tous les milieux concernés mais sans pour autant s'intituler « concertation ». La plus grande partie de ces activités relève du renforcement des capacités et se trouve cataloguée comme tel. Cette diversité a pour conséquence une tendance croissante pour la plupart des opérateurs à adopter une approche de plus en plus ciblée, avec un profil délimité en matière d'objectifs, de publics-cible, de méthodes, etc., afin d'éviter les doublons et de favoriser les synergies. La démarche francophone a ceci de particulier qu'elle combine plus que d'autres ces différentes fonctions, dans une approche « universaliste », ce qui peut représenter une réelle valeur ajoutée si elle est organisée explicitement sur cette base, avec un cadre méthodologique et opérationnel cohérent et intelligible pour les destinataires.



Chapitre 6 : Evaluation des activités de concertation

Les objectifs généraux de la Francophonie en matière de concertation dans le domaine du développement durable correspondent, au sens large, à un contexte et à des besoins et, de ce point de vue, sont globalement *pertinents*, toutefois avec des réserves. La volonté de définir et de défendre ensemble des positions politiques communes semble aléatoire et considérée comme peu pertinente au titre d'objectif principal. Il existe par ailleurs une ambiguïté intrinsèque, au niveau de la Francophonie en général, dans l'articulation des trois logiques qui sous-tendent son action (politique, identitaire et de solidarité) Ces logiques ne sont pas exclusives entre elles mais leur poids respectif et leur interaction doivent être clarifiées. Cette ambiguïté se retrouve dans la démarche de concertation. Quant à la question de la langue, omniprésente dans le contexte de cette évaluation, la nécessité d'un engagement continu en faveur du respect du français comme langue de travail du système multilatéral est unanimement reconnue. Toutefois, il y a également un souci largement exprimé d'éviter que l'action francophone puisse donner l'impression que cet engagement constitue l'objectif dominant, voire exclusif. De plus, l'usage du français comme vecteur de communication intra-francophone, certainement un atout qui explique l'attachement des participants aux actions de concertation, ne doit en aucun cas, même involontairement, conduire à l'illusion que l'anglais n'est pas nécessaire pour une participation efficace aux négociations proprement dites.

Si on considère les différentes fonctions, on peut estimer que cette activité est *pertinente* sur le plan des fonctions de service, de diagnostic, de mobilisation et de médiation. La pertinence est moins évidente sur le plan de la fonction politique, qui n'est d'ailleurs pas mise au premier plan par les opérateurs de l'activité. Quant à la fonction contributive, sa pertinence dépend de la capacité à lui déterminer un créneau spécifique avec une réelle valeur ajoutée, sur la base d'une mise en réseau de l'expertise francophone, une collaboration étroite avec d'autres acteurs et une valorisation active de ses résultats. Sur un plan plus large, l'analyse spécifique du contexte général et de l'évolution de ces négociations dans les différentes arènes, bien qu'effectuée par l'Institut, est insuffisamment explicitée dans la durée.

La *cohérence* globale de l'activité de concertation, malgré une réflexion stratégique substantielle et continue, est affaiblie par le manque de clarté sur le plan méthodologique, l'articulation insuffisante entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels et la surcharge des ressources humaines disponibles par rapport aux objectifs poursuivis. Ces lacunes sont perçues comme telles par les participants, envers lesquels une communication mieux calibrée est nécessaire.

Sous réserve de difficultés d'évaluation, dus à l'absence d'une typologie clairement définie des réalisations attendues sur le terrain, on constate une certaine *efficacité* de l'activité, au vu des nombreuses réalisations et du fait que les objectifs immédiats ont, en règle générale, toujours été réalisés. Cette efficacité pourrait être augmentée, en prévoyant une consultation plus ciblée et formalisée auprès des pays membres sur les futures actions de concertation, libérant du temps lors des réunions pour le renforcement de capacités et les échanges à proprement parler. L'ambition de couvrir toutes les arènes, au vu des ressources humaines limitées, représente un potentiel de dispersion et peut s'avérer même contre-productif.

L'évaluation de l'*efficacité* donne une indication à double tranchant. Au vu des ressources engagées, l'activité est plutôt efficace si on considère le volume d'activités. Mais il y a une surcharge des personnes concernées qui conduit à des pertes d'efficacité en raison de la dispersion des forces et des difficultés à exploiter pleinement le potentiel de synergies et de partenariats. Le fait d'organiser principalement des réunions en marge des sessions formelles de négociation pour profiter de la présence de participants francophones relève d'un souci légitime d'efficacité mais induit aussi des restrictions sur les ambitions possibles de l'activité.

Sur la base de la documentation et des entretiens, et sous réserve des difficultés d'évaluation en raison de l'absence de repères explicites sur les impacts attendus, on peut estimer qu'il y a eu des *impacts* réels de cette activité, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, de la mise en réseau et des rapprochements entre pays membres, notamment au bénéfice des pays les moins avancés d'Afrique. Des impacts moins systématiques mais néanmoins réels ont également pu être observés dans le domaine plus politique, ainsi que sur le plan de la contribution intellectuelle francophone aux débats, deux domaines dominés respectivement par les alliances classiques et des acteurs de type soit universitaire soit institutionnel, dotés de plus de moyens.

Chapitre 7 : Recommandations

7.1. Principe de l'activité et orientation générale

La démarche de concertation doit être maintenue tout en assurant son évolution en tenant compte des leçons de cette évaluation. Le concept de « concertation » doit être redéfini et mieux ciblé sur les fonctions directement liées aux négociations multilatérales, avec en parallèle la création explicite d'une catégorie « renforcement des capacités » pour les fonctions correspondantes (service et contributive). La mise en oeuvre doit prendre en compte les modalités spécifiques à chaque fonction qui permettent d'assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif, et donc ses impacts. L'Agence doit se déterminer sur quelles fonctions elle souhaite mettre l'accent en priorité, en tenant compte du contexte, des attentes exprimées des pays membres et des possibilités de partenariats.



Certaines de ces fonctions, comme celle de mobilisation, ont une vocation plutôt interne à la Francophonie, alors que d'autres, notamment celle de médiation mais aussi la fonction politique et la fonction contributive, ont aussi une vocation externe.

7.2. Cadre stratégique de la concertation

La Francophonie se doit, au plus haut niveau, de déterminer un cadre cohérent et crédible pour son activité de concertation en lien avec les négociations multilatérales en développement durable, conformément aux Plans d'action des Chefs d'Etat de la Francophonie. A cet effet, elle doit prévoir une gestion transversale et interdisciplinaire des différentes thématiques du développement durable, avec des agencements organisationnels adéquats. Une réflexion approfondie et sans tabous est nécessaire sur la portée exacte des ambitions politiques de la Francophonie, c'est-à-dire la volonté de négocier et de défendre des positions communes. La Francophonie se doit enfin de préciser si son intervention est prioritairement axée sur une logique de solidarité, sur la défense de la langue française dans le circuit des négociations multilatérales ou sur d'autres ambitions ; ces différentes logiques ne sont pas exclusives mais leur articulation doit être clarifiée.

La prédominance de l'anglais, l'interaction croissante entre les enceintes de négociation et l'importance croissante des acteurs non-étatiques dans les négociations sont autant de paramètres du contexte dont la Francophonie doit tenir compte dans l'élaboration de sa stratégie relative aux actions de concertation. Il est souhaitable, si les ressources ne sont pas augmentées substantiellement, d'opérer des choix plus restrictifs concernant le nombre d'arènes et d'aspects couverts par la démarche de concertation et de renforcement des capacités dans le cadre de ces négociations multilatérales, afin d'optimiser la cohérence et l'impact de ces activités.

7.3. Mise en œuvre

Toute activité de concertation ayant les Etats membres comme premier public-cible doit être ancrée dans leurs besoins, tout en se référant à des choix cohérents en matière de priorités, ce qui implique l'existence d'un processus explicite et formalisé de discussion et de légitimation de ces choix, en y associant les représentants habilités des Etats membres et les partenaires. Ce rôle peut éventuellement être assumé par le Conseil d'orientation (CO) mais tous les pays membres n'y sont pas nécessairement représentés. A cet égard, la consultation des participants aux réunions de concertation ne peut être que subsidiaire.

Une organisation plus explicite et formalisée de l'activité en logique de projet est indispensable, fixant également les priorités et les renoncements. Dans le contexte des actions de concertation, la logique de projet peut s'appliquer soit à une arène donnée, soit à un thème transversal ou à un aspect particulier d'une arène. Le projet doit déterminer le statut spécifique des réunions de concertation en complément aux autres activités de renforcement de capacités, dans le cadre d'objectifs plus larges.

L'intervention de la Francophonie, pour être efficace, doit s'insérer de manière adéquate dans le calendrier général des négociations, en fonction des enjeux et des mécanismes à l'œuvre. Si une action a pour objectif de suivre de près une négociation en cours, il faut non seulement tenir des réunions en amont des conférences des parties, sur la base d'une préparation préalable suffisante, mais aussi faire l'objet d'un suivi actif pendant la session formelle de négociation, ainsi que par la suite, y compris par une mobilisation optimale des technologies de communication électronique. L'organisation d'ateliers spécifiques relatifs à des enjeux de négociation est une idée pertinente, si les ressources le permettent.

7.4. Organisation et ressources

En ce qui concerne la concertation comme instrument, une collaboration transversale au sein de l'Agence (ainsi qu'avec les autres opérateurs de la Francophonie) est souhaitable, afin de favoriser une synergie et un apprentissage mutuel. Le maintien de l'activité de concertation au sein de l'IEPF est souhaitable, sous réserve des différents changements préconisés dans cette évaluation. L'activité gagnerait en cohérence et en impact avec une augmentation des ressources humaines qui lui sont affectées (le cas échéant sur la base d'une réallocation interne) et le développement des compétences spécifiques en matière de droit international et de négociations multilatérales.

Les ressources financières actuelles sont modestes mais sans être insignifiantes pour cette activité. La recommandation porte sur une mise en adéquation des ressources avec les objectifs, et une recherche plus active de synergies et de collaborations, pour lesquelles il existe encore un potentiel à exploiter. Ces efforts doivent s'accompagner d'une identification plus complète d'activités à vocation plus ou moins similaire.

7.5. Suivi et évaluation

Il est nécessaire d'introduire un système complet et dynamique de suivi dont certains éléments existent actuellement déjà, afin de pouvoir dorénavant établir un lien entre les objectifs, les activités et les résultats, en tenant compte des besoins, du contexte et des ressources. Ceci commence par une gestion plus systématique et précise de la documentation dans un formatage uniforme, en particulier pour les rapports de mission et leurs annexes. Un suivi auto-évaluatif en continu serait alors souhaitable, sous l'égide du CO, à l'aide d'un jeu



d'indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts. Les comptes-rendus d'activité de l'IEPF seraient mis à jour régulièrement, permettant une appréciation réelle par le CO des succès et échecs, et des potentiels et risques inhérents aux actions de concertation. Une comptabilité analytique complète vient compléter ce système de suivi.

Dans le cadre du rapport complet d'évaluation, un système de suivi a été proposé, notamment sous forme d'indicateurs de réalisation et de résultat.





EVALUATION EXTERNE DE LA DEMARCHE DE CONCERTATION FRANCOPHONE EN ENVIRONNEMENT

1. LE CADRE DE L'EVALUATION

1.1 Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont définis comme suit dans les Termes de Référence³ :

« Les réflexions menées actuellement au sein de la Francophonie sur les meilleures stratégies à adopter pour accompagner les Etats et gouvernements dans leur propre stratégie de développement durable ont incité l'Agence de la Francophonie à demander que l'on procède à l'évaluation de l'action de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) dans ce domaine. Cette étude devra s'attacher à :

- faire un bilan détaillé de l'action de l'Agence pour l'accompagnement des États et gouvernements membres dans la préparation des grandes concertations internationales sur les questions liées au changement climatique, à la biodiversité et à la lutte contre la désertification. On distinguera dans ce bilan :
 - les concertations au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), telles que les conférences ministérielles francophones ;
 - la préparation aux processus internationaux de négociation et de mise en œuvre des ententes et conventions internationales;
 - la concertation entre Etats et gouvernements francophones en marge des conférences internationales, notamment dans le cadre de la Commission du développement durable (CDD⁴) et des Conférences des Parties⁵.
- Proposer une étude comparative des aides apportées par les coopérations bilatérales et par certaines organisations internationales, comme le PNUE⁶ et les secrétariats des Conventions, aux pays du Sud afin qu'ils puissent participer pleinement aux concertations internationales, et analyser la place et la valeur ajoutée qu'apporte l'IEPF relativement aux autres programmes multilatéraux, aux autres institutions et organismes, qui interviennent en faveur du développement durable;
- Faire un bilan des résultats directs obtenus par ces actions d'accompagnement et de soutien aux concertations ;
- Evaluer l'adéquation des objectifs poursuivis par l'Agence et la justesse des moyens et modes d'organisation dont on l'a dotée pour y répondre;
- Analyser et porter un jugement critique sur le processus de préparation et le mode de production des déclarations et plans d'action francophones pour les grandes conférences internationales ;
- Faire des recommandations pratiques et réalistes pour le développement, ou la réorientation de ce mode d'action en direction des Etats et gouvernements membres ».

Sur cette base, nous livrons un bilan de cette activité qui permet d'obtenir une image de son organisation et de ses principales réalisations. De plus, ce rapport place le bilan dans le contexte plus large de l'évolution des négociations multilatérales et comprend une analyse spécifique de la

³ « Etude d'évaluation externe des procédures de concertations francophones dans le domaine du développement durable, Termes de référence », Agence intergouvernementale de la Francophonie, Paris, Juin 2003 (cf. annexe n° 1)

⁴ Commission créée à Rio pour veiller à la mise en œuvre de l'Agenda 21

⁵ Organes de gouvernance des 3 conventions issues de Rio (sur la biodiversité, la désertification et le changement climatique)

⁶ Programme des Nations Unies pour l'Environnement



concertation comme instrument, afin de pouvoir situer à terme son application par la Francophonie en regard d'un cadre conceptuel et opérationnel plus large.

Certains documents produits dans le cadre de cette évaluation et trop volumineux pour faire partie de la publication (bibliographie détaillée, chronologie complète des activités de concertation, etc.) ont été remis à nos mandants.

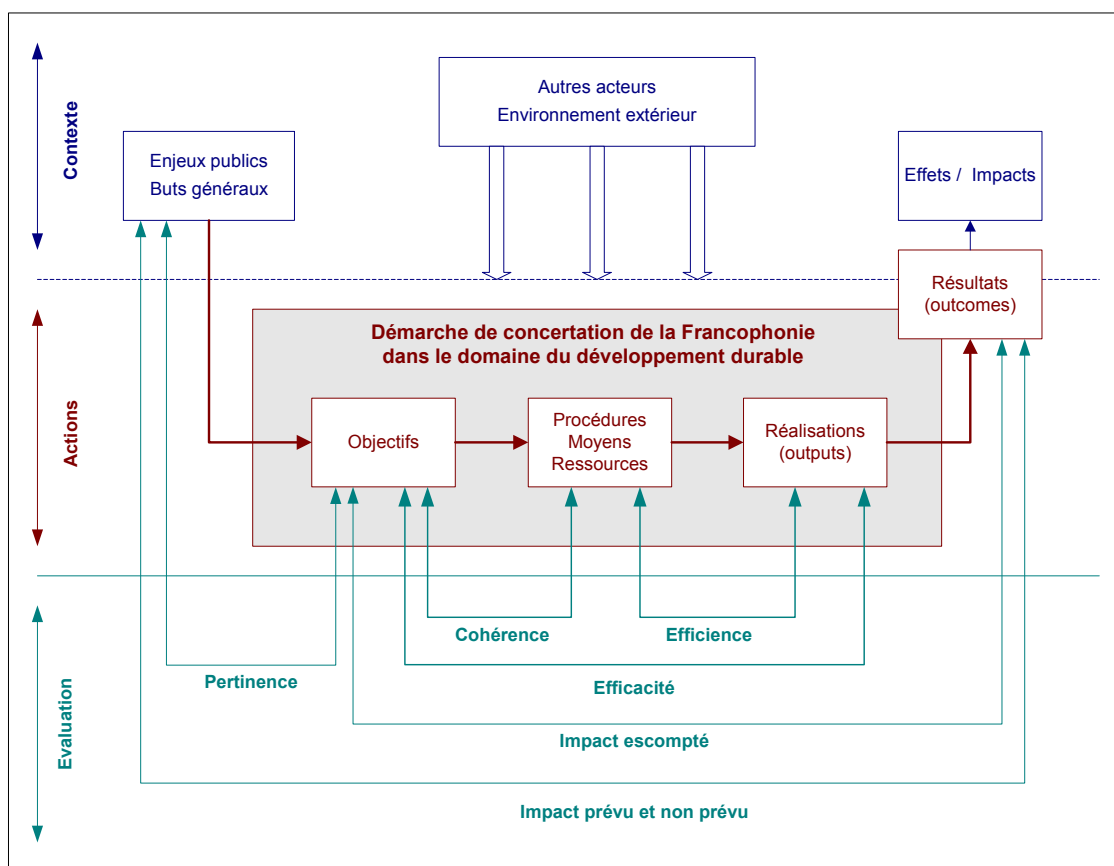
Nous tenons à exprimer ici nos sincères remerciements à l'Agence intergouvernementale de la Francophonie de nous avoir confié ce mandat passionnant et à toutes les personnes concernées à la Direction de la Programmation et de l'évaluation à Paris et à l'Institut pour l'énergie et l'environnement de la Francophonie au Québec de nous avoir activement aidés dans la mise en oeuvre de ce mandat, dans un esprit d'ouverture et de transparence.

Nous remercions également les nombreuses personnes, au sein du monde de la Francophonie ou dans le domaine des négociations multilatérales en matière d'environnement, d'avoir accepté de nous donner leur avis, toujours de manière très ouverte et constructive, contribuant ainsi de manière essentielle à cette évaluation.

1.2 Dimensions de l'évaluation et enjeux

Comme l'indiquent les Termes de Référence, l'enjeu de cette évaluation est double: évaluer cette politique en termes de *réalisations et de résultats*, mais aussi en tant que *processus* pouvant être appliqué à d'autres domaines d'activités de la Francophonie, dans une logique d'apprentissage organisationnel transversal.

Pour mémoire, nous rappelons ici le schéma de base de cette évaluation, avec tous les éléments constitutifs de la « théorie d'action » de l'activité évaluée et les dimensions de l'évaluation.



Nous avons donc opéré de manière à pouvoir procéder à la construction de la "*théorie d'action*" pertinente pour la démarche concernée, c'est-à-dire l'explicitation du modèle de fonctionnement de l'activité, comprenant les éléments suivants:

- Cadre et contexte
- Objectifs stratégiques
- Objectifs opérationnels
- Méthodes, outils et instruments
- Procédures, ressources et gestion
- Réalisations et résultats
- Mécanismes de suivi et de rétroaction (y compris indicateurs de résultats éventuellement existants)

La théorie d'action doit inclure entre autres le rôle et l'implication des différents acteurs concernés: qui intervient à quel titre, à quel moment et de quelle manière.

Nous avons attaché une grande d'importance à la prise en compte du contexte qui influence la théorie d'action, contexte évolutif entre 1991 et 2002 et qui crée donc une dimension dynamique importante pour cette évaluation, afin de déterminer les paramètres qui influencent directement la mise en œuvre de la démarche francophone de concertation.

Conformément aux Termes de Référence, l'évaluation est globale et couvre donc toutes *les dimensions possibles*:

- ⇒ Pertinence : Adéquation des objectifs de l'activité évaluée aux besoins et enjeux de son environnement, ainsi qu'aux attentes de ses principaux partenaires et destinataires ;
- ⇒ Cohérence : Adéquation des procédures, ressources et moyens aux objectifs (et inversement) ;
- ⇒ Efficacité : Adéquation des réalisations (*outputs*) aux objectifs ;
- ⇒ Efficience : Adéquation des réalisations aux procédures et ressources ;
- ⇒ Impacts : Mise en perspective des effets de l'activité évaluée et de ses résultats (*outcomes*) par rapport aux objectifs et aux enjeux du contexte.

1.3 Défis méthodologiques

Cette évaluation a posé des défis conceptuels et méthodologiques intéressants car elle porte sur une activité essentiellement qualitative et institutionnelle, difficilement évaluable en termes comparatifs ou quantitatifs.

En pratique, on peut citer notamment *le double défi méthodologique suivant*:

- celui de la délimitation pertinente du champ de l'évaluation,
- celui de l'identification univoque des liens de causalité entre une politique, ses réalisations et ses résultats, dans un contexte évolutif.

1.3.1 Identification des liens de causalité

Pour répondre au premier défi, la combinaison de *différentes approches analytiques* classiques en évaluation s'est imposée:

- Logique de comparaison "réalité v/s objectifs" (analyse axée sur le bilan): comparaison entre un état souhaité formellement par le biais des objectifs fixés par les responsables de cette activité et l'état réel au moment de l'évaluation;
- Logique de comparaison "avant/après" (analyse diachronique ou longitudinale): analyse de l'évolution dans le temps d'une activité, pour elle-même et par rapport à son contexte, en définissant des moments repères dans cette période si nécessaire;
- Logique de comparaison directe (analyse synchronique ou transversale): comparaison entre plusieurs exemples de la même politique, ici plusieurs événements relevant de cette activité



(comparaison interne), ou entre l'activité évaluée et des mécanismes comparables (comparaison externe);

- Logique de comparaison "avec/sans" (analyse de substitution): comparaison entre des exemples de cette activité et d'autres cas, respectivement analyse des scénarios de substitution.

En pratique, au vu du caractère très polyvalent et qualitatif de l'activité, dans un contexte évolutif et complexe, nous avons effectué *une combinaison pragmatique de ces approches*, en fonction des données accessibles. La validation d'hypothèses de travail disponibles avant l'évaluation, ou construites en début d'évaluation, s'est donc faite par *triangulation*, c'est-à-dire en veillant à "croiser" les différentes sources d'informations et d'opinions (données quantitatives, par exemple financières ou de participation à des activités, analyses documentaires de textes de référence ou de rapports d'activités, entretiens avec différents types d'acteurs, etc.).

1.3.2 Délimitation du champ de l'évaluation

En vue de clarifier les limites du champ d'évaluation, nous avons défini au préalable six axes pour lesquels il paraissait pertinent de préciser ce qui relevait de cette évaluation.

- **Axe thématique:** dans le cadre du développement durable
 - Pilier « environnement » du DD, avec interactions éventuelles vers les autres piliers, y compris celui lié au fonctionnement de ce domaine (gouvernance).
- **Axe institutionnel:** cadres et échelles d'intervention
 - Priorité aux mécanismes des trois Conventions du suivi de Rio (climat, biodiversité, désertification) et à la Commission du développement durable (L'AIF a aussi suivi d'autres négociations internationales liées de près ou de loin au développement durable, mais de manière moins active en termes d'actions de concertation.).
- **Axe géographique:** dimension Nord - Sud
 - Priorité sur l'implication des pays africains (sans négliger les autres Etats membres de la Francophonie, mais présence moindre dans les activités).
- **Axe fonctionnel:** la « concertation » comme instrument.
 - Priorité à la concertation comme l'une des activités de l'IEPF (et comme modalité de travail) ;
 - Analyse spécifique de l'instrument, afin d'examiner son utilisation possible dans d'autres domaines d'activité de l'AIF, d'où l'idée de comparaison.
- **Axe opérationnel:** nature et typologie des activités
 - Prise en compte de toutes les activités relevant de la concertation dans les arènes institutionnelles susmentionnées (séminaires spécifiques, accompagnement de rencontres officielles, documentation, travail de réseau), avec nécessité de clarifier la typologie.
- **Axe temporel:** période prise en compte
 - Prise en compte de toute la période de cette activité, depuis son lancement en 1991 (respectivement ses prémisses en 1989), jusqu'à fin 2003, en tenant compte de la césure de 1996, moment où la responsabilité de l'activité est passée de la DGCTDE à Paris à l'IEPF à Québec.

1.4 Mise en œuvre du mandat

Les opérations suivantes ont été effectuées:

Phase 1: finalisation du référentiel de l'évaluation

- Effectuée entre novembre et décembre 2003, avec validation lors de la séance du Comité de pilotage du 5 décembre 2003.



Phase 2: bilan spécifique de l'activité:

- Analyse documentaire approfondie sur la base des documents fournis par l'AIF et l'IEPF (novembre 2003 - juin 2004).
- Entretiens et séances avec l'IEPF (24 novembre 2003 en conférence téléphonique, 6 janvier 2004 et 12-13 janvier 2004 à Québec).
- Recueil d'opinions auprès de participants aux actions de concertation francophones par le biais de rencontres multilatérales:
 - Participation à la 9^{ème} Conférence des parties de la Convention cadre sur le changement climatique (Milan, 6 - 10 décembre 2003).
 - Participation à l'atelier francophone d'échanges sur les Agendas 21 locaux (Lille, 16-18 décembre 2004).
- Recueil d'opinions auprès de participants aux actions de concertation francophones par le biais d'entretiens directs, téléphoniques ou en face-à-face, y compris sous forme de missions de terrain, avec des représentants des autorités de membres de l'OIF:
 - Belgique, Burkina Faso (mission 7 - 11 mars 2004), Canada, France, Maroc, Québec, Sénégal (mission 1 - 6 mars 2004), Suisse, Togo (mission 15 - 18 mars 2004), Wallonie.
- Recueil d'opinions par voie épistolaire ou électronique auprès de représentants des pays membres de l'OIF:
 - Egypte, Guinée-Bissau, Macédoine, Suisse.

Phases 3 et 4: analyse du contexte et comparaison avec des mécanismes similaires

- Entretiens avec des agences et organismes multilatéraux, en particulier les Secrétariats des trois Conventions, le Secrétariat de la CDD, des représentants du PNUE et du PNUD-FEM.
- Entretiens avec des experts indépendants et des représentants d'organisations non-gouvernementales (ONG) (liste en annexe), en particulier divers représentants de Enda-TM en Afrique, du WWF, d'Agora 21, de 4D, du GRET, de ICTSD, et de plusieurs experts universitaires.
- Entretiens avec des responsables nationaux (cf. liste des pays voir ci-dessus).
- Analyse de base sur l'instrument de la concertation dans le contexte de négociations multilatérales et mise au point d'un schéma d'analyse.
- Entretiens avec des représentants d'organismes bi- ou multilatéraux pertinents (liste en annexe), en partie déjà mentionnés sous les points 2 et 3, ainsi qu'avec le Secrétariat du Commonwealth, l'OMS, l'UNITAR, la DDC suisse et l'ACDI canadienne.

Phase 5: mise au point du rapport

- Présentation d'un rapport intermédiaire le 15 mars 2004 et séance du Comité de pilotage de l'évaluation le 25 mars 2004 à Paris.
- Présentation d'un premier projet de rapport final le 7 juin 2004, discussion par conférence téléphonique avec l'IEPF et la DPE le 21 juin 2004 et séance du Comité de pilotage de l'évaluation le 30 juin 2004 à Paris.
- Présentation d'un projet modifié de rapport final le 30 juillet 2004 et discussion par conférence téléphonique avec l'IEPF et la DPE le 23 août 2004.
- Remise du rapport définitif et de ses annexes le 10 septembre 2004.



1.5 Bilan de la mise en œuvre du mandat

La collaboration avec l'AIF en général et plus particulièrement avec l'IEPF s'est bien passée. L'équipe de l'IEPF a activement soutenu l'équipe d'évaluation pour la recherche documentaire et a abordé les différents entretiens dans une atmosphère constructive et ouverte.

Globalement, la mise en œuvre de l'opération a correspondu au dispositif prévu initialement, avec quelques nuances et compléments. Afin d'élargir et de renforcer la base sur laquelle nous appuyons notre analyse du bilan de l'activité, une des quatre missions prévues initialement dans des pays participants a été remplacée par une participation à la Conférence des Parties de la Convention climatique à Milan et une participation à l'atelier sur les Agendas 21 locaux à Lille. De plus, des contacts directs ont été noués dans d'autres pays de l'Organisation (comparaison avec des mécanismes similaires). Nous avons donc, en fin de compte, noué plus de contacts que prévu initialement, ce qui a été bénéfique pour la conduite de l'évaluation. Nous aurions souhaité compléter le recueil d'opinions en Afrique par des contacts dans quelques pays supplémentaires, mais nos tentatives de prise de contact sont restées sans succès.

Sur le plan de la période considérée, les Termes de Référence demandaient d'examiner la période allant de 1991 à 2002 ; nous avons finalement pris en compte aussi l'année 2003 et le début de l'année 2004, afin de tenir compte d'évolutions récentes et significatives.

Le principal défi pour l'équipe d'évaluation a résidé dans le recueil de la documentation liée à cette activité. Nous avons eu accès à une documentation très riche, de différents niveaux, sur la programmation et la mise en œuvre de l'activité, se répartissant en six catégories distinctes :

- ❖ Comptes-rendus de séances des instances de la Francophonie (Sommet des Chefs d'état et de gouvernements et Conférences ministérielles, Conseil permanent de la Francophonie).
- ❖ Programmations biennales : Autant l'Agence que les Directions produisent des programmations biennales soumises aux instances politiques pour approbation.
- ❖ Rapports d'activités des biennums : Au terme de chaque biennum, l'Agence et les Directions produisent des rapports d'activités qui rendent compte des actions menées dans les programmes.
- ❖ Dossiers du Conseil d'orientation (CO) : Afin d'alimenter les séances du CO, l'IEPF prépare des dossiers complets, comprenant d'une part les documents mentionnés ci-dessus, mais aussi des notes de réflexion diverses.
- ❖ Rapports de mission : L'IEPF est tenu de fournir à l'AIF des rapports de toutes les missions de terrain conduites au courant de l'année.
- ❖ Documents de fond : Parmi ses activités, l'IEPF produit de nombreux ouvrages, périodiques (« Liaison Energie Francophonie ») et ponctuels (guides, contributions aux débats de fonds, bilans d'activité, évaluations internes), et contribue à des services d'information (site portail « Mediaterrre »), qui font référence aux activités dans le champ des concertations francophones.

Cependant, c'est la première fois que cette activité est évaluée de manière globale. Certains documents, en particulier des rapports de missions et/ou leurs annexes, n'ont pas été faciles à retrouver : la récolte de documents s'est prolongée bien au-delà de la période prévue initialement dans le dispositif, jusque fin juin 2004. Nous avons fourni un effort substantiel en vue de chercher à intégrer toutes les informations correspondantes dans notre analyse malgré cet étalement dans le temps.

Toujours dans le cadre des difficultés liées à la documentation, celle couvrant la période de 1991 à 1995, soit avant que l'IEPF se soit vu confier la responsabilité opérationnelle de l'activité, est quelque peu lacunaire, en ce qui concerne les rapports de mission. L'existence de rapports annuels ou biennaux ne compense pas entièrement ces lacunes. Nous disposons de l'évaluation effectuée en 1994 par le Dr. Marcel Ayité Baglo qui résume les actions de concertations réalisées entre 1991 et août 1994 mais ces informations n'étaient pas suffisamment détaillées pour les besoins de cette évaluation. Finalement, toutes les actions de concertations ont pu être recensées sur la période de 1991 à 2003, avec cependant des informations incomplètes sur les contenus de certaines d'entre elles.



Pour l'analyse financière de l'activité, les données disponibles couvrent la période 2000-2004 (les ventilations par source ou par nature des budgets alloués à cette activité), respectivement 1998-2002 (répartition des budgets par type d'action, comme honoraires, frais de mission ou transport d'experts).

Indépendamment de toute autre considération sur cette activité et son avenir, il est donc pertinent d'insister dès à présent sur la nécessité, dorénavant, d'instaurer dans le cadre de la programmation de l'activité de concertation un système de suivi documentaire, financier et analytique beaucoup plus poussé et fiable, afin d'assurer une meilleure traçabilité et donc une plus grande capacité d'évaluabilité de cette activité.

Il convient aussi de relever que l'analyse des données recueillies, aussi bien documentaires que par le biais des entretiens, et les conclusions qui peuvent en découler, peuvent faire l'objet de certaines différences d'opinion entre évaluateurs et évalués. Dans le cadre de l'évaluation d'une activité aussi complexe et ambitieuse, cette situation est tout à fait normale.

La structure évaluée se doit, de toute manière, d'explicitier son interprétation de résultats et de se l'approprier de la manière la plus adéquate qui soit pour l'avenir de l'activité en question. Il est important de garder à l'esprit que les évaluateurs ont un regard forcément externe, et que l'apparente focalisation de leur message sur des aspects critiques est liée au souhait de mettre en évidence le potentiel de changement et d'amélioration, et ne constitue pas une critique générale des institutions ou des personnes.





2. NEGOCIATIONS MULTILATERALES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

2.1 Les trois « Conventions de Rio » et la Commission du développement durable

2.1.1 Aperçu⁷

La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCCC) représente une convention-cadre, fixant les principes d'engagement des pays pour combattre le réchauffement planétaire dû à l'émission anthropique de gaz à effets de serre (GES), un phénomène mondial (autant en ce qui concerne le réchauffement que les impacts attendus sur la nature et sur l'homme). C'est dans le Protocole de Kyoto (PK), signé en 1997, que les engagements sont précisés en termes d'objectifs quantitatifs par pays et d'engagements financiers des pays développés à l'horizon 2008-12. Les pays en développement ne sont pour l'instant pas tenus par des engagements contraignants de réduction de gaz à effet de serre. Les négociations qui ont eu lieu depuis 1997 ont porté essentiellement sur les mécanismes permettant aux pays développés de réaliser des réductions d'émissions de GES dans des régions et avec des technologies à de plus faibles coûts (mécanismes de flexibilité). A ce jour, le PK n'est pas entré en vigueur, ce qui n'a pas empêché de nombreux pays signataires d'entreprendre des mesures de manière unilatérale. En raison des importants coûts liés aux mesures de réduction d'émissions au niveau national, cette convention et son protocole sont suivis de très près par les pays.

La Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB) porte, tout comme la CCCC, sur un phénomène de portée planétaire, la perte de la diversité biologique. Les principes qui y ont été définis sont la conservation de la diversité biologique, l'exploitation durable de ses composantes et le partage équitable des biens et services qui en découlent. Ils sont repris et approfondis dans le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, entré en vigueur en septembre 2003. Ces deux conventions ont été dotées d'un fonds permettant d'appuyer des projets dans les pays du Sud notamment : le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé en 1991, une institution sous l'égide d'une assemblée intergouvernementale.

La Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification (CLD) tente de combattre le phénomène de la désertification qui a une empreinte plus régionale, notamment en Afrique francophone. Elle accorde une importance cruciale à la participation des acteurs locaux, dans une approche « du bas vers le haut ». Cet accord devait initialement concerner quelques régions seulement, mais les pays participants au Sommet de Rio ont finalement convenu du principe d'une convention à portée mondiale, dotée cependant de moyens plus faibles. Les négociations relatives à cette convention ont porté en grande partie sur les mécanismes de financement des projets de lutte contre la désertification, et les parties signataires ont décidé en 2001 d'ouvrir un guichet propre auprès du Fonds de l'environnement mondial (FEM), financé également par les pays développés et ouvert en 2003.

Les négociations autour des trois conventions comprennent une session annuelle (CCCC) ou biennale (CBD / CLD) des Conférences des Parties (CdP), organe politique, et une à deux sessions annuelles des Organes subsidiaires (OS), en charge des négociations plus techniques mais sans compétence décisionnelle.

La Commission du Développement Durable (CDD), quant à elle, est une émanation du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies et a été créée au lendemain du Sommet de Rio pour assurer le suivi des engagements pris lors de la CNUED, et plus particulièrement du plan d'action Agenda 21. Sur la base d'une programmation pluriannuelle, elle se réunit à un rythme annuel pour traiter des thèmes sensibles liés au développement durable, dans une approche intégrant les dimensions environnementales, sociales et économiques, mais aussi institutionnelles (gouvernance). Cette arène ne donne pas lieu à des engagements forts des pays qui y participent et doit être plutôt comprise comme une enceinte de réflexion et d'innovation, tentant de porter des thématiques transversales et pluridisciplinaires à l'attention de la communauté internationale. Grâce à cette

⁷ Pour une analyse plus complète des arènes de négociation, se référer au document annexe remis séparément à la DPE.



enceinte, la thématique de la Forêt, par exemple, a été désignée comme priorité sur l'agenda international, avec pour conséquence la constitution d'un Forum Intergouvernemental sur la Forêt (FIF) et dans sa prolongation du Forum des Nations Unies sur les Forêts.

2.1.2 Organisation des négociations dans ces 4 arènes

Les trois conventions ne sont pas configurées de la même manière. La CCCC et la CCB sont des conventions cadres qui définissent un cadre d'intervention et auxquels sont rattachés des protocoles. Chaque protocole contient des amendements (instruments spécifiques) et implique des considérations plus techniques et économiques, mais aussi plus spécifiques, ce qui pose de fortes exigences pour les négociateurs. En ce qui concerne la Convention sur la lutte contre la désertification, il s'agit d'une convention avec 5 annexes d'application sub-régionales (Amérique latine, Afrique, etc.).

Par ailleurs, malgré l'évolution du discours sur la nécessité de développer les synergies entre conventions, dans la pratique les trois conventions restent très isolées les unes des autres, entre autre compte tenu du degré de spécificité des négociations. Les difficultés de développer des synergies entre les conventions est liée aussi à la configuration institutionnelle : la CDB et la CLD sont sous tutelle du PNUE alors que la CCCC est sous tutelle directe de l'ONU. Comme le font savoir plusieurs acteurs proche du processus, le « Joint Liaison Group » chargé de la liaison entre conventions n'a pas déployé ses potentialités à ce jour. A l'échelle des pays, les dimensions économiques et sociales des conventions, et leur interaction entre elles, sont parfois traitées dans le cadre d'une coordination interministérielle dans les pays bien organisés, en vue de définir un mandat dans le cadre des négociations.

Sur le plan des alliances, les groupes traditionnellement les plus influents sont l'Union Européenne, le groupe parapluie / JUSCANZ (Japon/Etats-Unis/Canada/Nouvelle-Zélande/etc.), et le G77+Chine, également très influents dans les négociations liées au commerce. Ces alliances connaissent pourtant de grandes divergences entre les pays membres. Le G77+Chine est particulièrement diversifié et il regroupe des pays aussi divers que la Chine, l'Arabie saoudite, les pays africains ou les petits Etats insulaires, dont les intérêts sont loin de se recouper, notamment sur des aspects liés au changement climatique ou à la biodiversité.

Ces grands groupes formels n'empêchent pas la création de nombreux sous-groupes qui varient au gré des circonstances et des enjeux ; certains pays sont plus actifs que d'autres pour participer à ce jeu d'alliances à géométrie variable. Les pays africains, par exemple, qui sont tous membres du G77, ont créé un groupe ad hoc qui essaie de développer une certaine coopération à l'échelle du continent. Les petits pays insulaires, réunis dans AOSIS (alliance des petits états insulaires), jouent quant à eux un rôle crucial dans la CCCC en raison de leur vulnérabilité face aux changements climatiques. Pour les pays francophones les moins avancés se pose souvent le problème, en apparence, de la double allégeance (pays africains et Francophonie, par exemple). Plusieurs d'entre eux doivent encore prendre conscience du fait que ces allégeances peuvent être complémentaires et non pas opposées ; elles constituent différentes sources d'information, d'influence, etc.

Dans la phase de finalisation, les négociations se réduisent très vite à un petit nombre de pays et de délégués : Etats-Unis, représentants de l'UE, 2-3 pays principaux du G77, Japon, Canada, etc. ce qui marginalise tous les autres.

Ces dernières années, entre autre sur l'insistance de pays de la Francophonie parmi les moins avancés, mais aussi suite au lobbying d'ONG et d'autres acteurs, ce débat sur les règles de négociation (« gouvernance ») a pris de l'ampleur, faisant d'un accès « équitable » et « équilibré » aux négociations l'un des paramètres de succès de ces négociations. De plus en plus d'organismes, en particulier non-gouvernementaux, mais aussi des agences multilatérales, voire des groupes de pays, multiplient les rencontres informelles en amont des négociations ou entre les sessions de négociation, afin de favoriser l'échange d'information, la compréhension des enjeux, le renforcement des capacités de négociation, etc.

2.1.3 Interaction entre le domaine de l'environnement et les autres domaines

Au-delà des enjeux liés à la comparaison entre les différentes arènes de négociation environnementales, il faut ajouter celui de l'interaction entre le domaine de l'environnement et les



autres, en particulier le commerce, d'une part, et les enjeux de développement et de solidarité, d'autre part. Cette interaction est encore marginale mais elle gagne en importance, surtout entre l'environnement et le commerce. Les négociations qui ont lieu au sein de l'OMC ont un impact croissant sur de nombreux autres domaines, dont l'environnement, y compris sur des aspects très concrets et ayant une implication directe sur les normes et règles nationales. Or le suivi de cette interaction requiert une très forte capacité de coordination dans les pays, ainsi que la capacité de formulation de stratégies à la fois globales et cohérentes, ce qui représente un défi considérable. La CDD ne couvre que très partiellement ces besoins spécifiques de coordination et de mise en évidence des enjeux transversaux, car elle n'a pas d'effet immédiat sur les législations nationales ; les véritables enjeux sont donc traités ailleurs.

Cette interaction devient donc une composante incontournable des négociations multilatérales et doit être intégrée dans toute stratégie qui s'intéresse à ces négociations. Les différentes ONG que nous avons eu l'occasion de rencontrer, comme le WWF, ICTSD ou ENDA, tout comme les groupes traditionnels de négociation insistent tous très fortement sur cette interaction et ses conséquences, à savoir une pression supplémentaire sur les pays en négociation et donc des exigences accrues.

2.1.4 Enjeux sur le plan national

Les véritables enjeux des négociations internationales pour certains pays en voie de développement se trouvent enfin souvent au sein de leur propre pays : de l'avis convergent des interlocuteurs, la faiblesse de nombreux PMA est liée à leur difficulté à construire une stratégie globale et cohérente pour les différentes négociations multilatérales. Cet avis est émis aussi par presque tous nos interlocuteurs africains. Les personnes actives dans les ONG ou comme experts indépendants rejoignent également ce constat, de même que les représentants d'agences multilatérales et d'organisations inter-gouvernementales. Il s'y ajoute le problème de la sous-représentation fréquente de ces pays dans les négociations formelles (souvent une seule personne en moyenne par pays). La Convention est dans la plupart des cas «portée» par une seule personne, le Point focal. Cette situation handicape aussi bien l'élaboration d'une stratégie que la participation active aux négociations ou la restitution de l'information dans le pays, sans compter la coordination entre les négociations liées à des arènes différentes.

Cette faiblesse structurelle constituerait le principal facteur explicatif de leurs difficultés de participation aux négociations, bien plus que la langue ou les ressources. Certains pays très peu dotés en ressources ont fait la preuve ces dernières années qu'avec une réelle volonté politique et une stratégie active d'alliances bien choisies (y compris des ONG et des experts du Nord et du Sud) il est possible de développer une stratégie nationale proactive, qui puisse conduire à des résultats (cf. l'exemple de l'initiative de quatre PMA africains sur le coton dans le cadre des négociations de l'OMC). Mais il reste un travail considérable à effectuer dans ce domaine, et l'instabilité institutionnelle parfois chronique de certains de ces pays handicape leur possibilité de participer de manière satisfaisante aux négociations multilatérales. Concrètement cela peut se ressentir notamment au niveau de la continuité et de l'efficacité des points focaux.

Ainsi, il y a unanimité parmi nos interlocuteurs pour constater que le véritable enjeu réside dans la promotion de la capacité de ces pays à construire une telle stratégie nationale, comprenant un diagnostic de leurs problèmes et intérêts, la formulation de positions de négociation, la construction d'alliances, la mobilisation de réseaux divers, etc.

Or un soutien qui viserait à appuyer ce processus doit avoir lieu sur place, avec les acteurs concernés, et non pas uniquement avec les personnes représentant ces pays aux négociations multilatérales. Développer une stratégie de soutien uniquement avec ces personnes implique aussi un risque de ne pas obtenir des effets durables car, d'une part, elles peuvent varier dans le temps et, d'autre part, le fait de renforcer les capacités de personnes isolées, approchées à l'extérieur de leur pays, ne garantit pas un effet plus systémique sur les institutions et processus du pays concerné.



2.2 Analyse générale des mécanismes de la négociation environnementale

L'analyse de la littérature pertinente concernant l'analyse des négociations internationales en matière d'environnement et les entretiens que nous avons menés avec les acteurs de ce domaine nous ont permis de dégager quelques spécificités qui influencent l'organisation et la mise en œuvre des négociations multilatérales en matière d'environnement.

De manière générale, comme le font remarquer Faure et Rubin (1993)⁸, les problèmes environnementaux internationaux se distinguent par les aspects suivants :

- **Ubiquité** (souvent, les problèmes d'environnement ne connaissent pas de frontières).
- **Complexité** : aux facteurs qui sont à l'origine des dommages sur l'environnement s'ajoute l'interrelation entre divers problèmes environnementaux.
- **Incertitude** scientifique et technique sur les causes et les effets des problèmes, ainsi que sur les effets des mesures de prévention et de réparation.
- **Inégalité** entre les pollueurs et les victimes (les pollutions les plus importantes proviennent des pays industrialisés, tandis que les effets néfastes se font sentir dans les pays en développement moins préparés à y remédier) ; voir aussi Simonis (1996)⁹.

Ces aspects ont bien évidemment un impact sur la nature même des négociations internationales. Différents auteurs comme Zartman (1993¹⁰ et 1994¹¹) et Chasek (2001)¹² considèrent que les négociations internationales se distinguent par les facteurs suivants :

- **Acteurs nombreux** : La nature supra-nationale des problèmes environnementaux et le risque du comportement de « cavalier seul »¹³ inhérent à toute mesure unilatérale visant à les combattre rendent nécessaire l'adhésion du nombre le plus élevé possible de pays aux traités internationaux.
- **Enjeux multiples** : Très souvent, les problèmes environnementaux ont des causes multiples, tout comme les mesures pour les combattre ont des effets multiples. Ainsi, les corrélations entre changement climatique, perte de diversité biologique et désertification sont aujourd'hui reconnues par tous, ce qui n'est pas sans effets sur les négociations en tant que telles.
- **Acteurs divers** : Les négociations autour de l'environnement ont vu apparaître des acteurs très divers. On distingue communément les gouvernements, la communauté scientifique, les organisations intergouvernementales, les organisations non-gouvernementales (environnementales et corporatives), les médias et la société civile. Si les gouvernements demeurent les acteurs principaux dans les prises de décision, les autres acteurs n'ont pas moins un rôle de facilitation, de relais, d'informateur, de lobbying, etc. et influent tous le déroulement et les résultats des négociations :
 - Les scientifiques interviennent essentiellement dans la phase de diagnostic et ont préféré, pour ce qui est du Groupe Intergouvernemental d'experts du climat (GIEC), se tenir à l'écart des négociations.
 - Les ONG (environnementales et sectorielles) constituent une catégorie « générique », recouvrant des profils très variés. Certaines ont une assise plus importante à l'échelle locale ou nationale, alors que d'autres ont développé une assise véritablement internationale. Leur intégration dans les négociations doit permettre aux pays d'anticiper d'éventuels blocages politiques à l'échelle domestique ou internationale.
 - Les OIG (secrétariats, etc.) ont pour la plupart du temps un rôle d'information, de coopération, de soutien spécialisé et d'encadrement organisationnel.

⁸ FAURE, Guy-Olivier and Z.RUBIN Jeffrey. 1993. Organizing Concepts and Questions. In *International Environmental Negotiation*, edited by Sjöstedt, Gunnar. (London: SAGE Production).

⁹ SIMONIS Udo E. 1996. *Weltumweltpolitik: Grundriss und Bausteine eines neuen Politikfeldes*, (Berlin: Rainer Bohn Verlag).

¹⁰ ZARTMAN I. William. 1993. Lessons for Analysis and Practice. In *International Environmental Negotiation*, edited by Sjöstedt, Gunnar. (London: SAGE Publications).

¹¹ ZARTMAN I. William, 1994. *International multilateral negotiations: approaches to the management of complexity*, (San Francisco: Jossey-Bass Publisher).

¹² CHASEK Pamela S. 2001. *Earth Negotiations: Analysing thirty years of Environmental Diplomacy*, (UN University Press ed.).

¹³ Concept de « free-riding » : acteur profitant d'une mesure collective sans y contribuer ; ici, tout pays peut bénéficier des efforts collectifs en matière de lutte contre la pollution, même s'il n'y contribue pas.



- La société civile (l'ensemble des acteurs d'une société, organisés ou non) constitue un concept de plus en plus cité dans les négociations, mais avec un large spectre d'interprétation et de prise en compte réelle. La société civile à l'échelle internationale est encore embryonnaire ; elle joue donc surtout un rôle au niveau local et national. Sa reconnaissance réelle est surtout le fait de conférences où de faibles engagements sont pris par les pays (CDD par exemple).
- **Principe de consensus** : Les négociations ne se soldent que rarement par un échec total. Ceci est dû au fait que les décisions sont prises selon un principe de consensus (le principe de veto étant plus exceptionnel et dépendant de constellations particulières) qui voit toujours apparaître un dénominateur commun, aussi petit soit-il. Le succès d'une négociation se mesure donc en fonction a) du nombre de pays signataires et b) de l'étendue des engagements pris par les pays dans l'accord.
- **Négociations à géométrie variable** : Les négociations se déroulent dans des contextes très variables, allant des plénières très procédurales jusqu'aux réunions informelles entre « amis du Président de la Conférence ».
- **Formation de coalitions** : Le nombre élevé de parties aux négociations fait apparaître des coalitions de pays, ayant des intérêts communs à défendre. Il a été observé que plus les négociations s'approchaient d'un accord, plus les positions des pays au sein des coalitions se rapprochaient. Selon la théorie des petits groupes (Zartmann, 1994 :132), une composition hétérogène des groupes serait favorable en début des négociations, pour développer de nouvelles idées. Pour les négociations finales, elles seraient de préférence plus homogènes dans leur composition.
- **Prédominance de considérations économiques** : Comme le soulignent Porter et al. (2000)¹⁴, les résultats finaux des négociations sont déterminés autant par les intérêts que par les poids économiques des différents pays, tous les deux pesant également sur la formation de coalitions. La vulnérabilité des pays aux problèmes environnementaux en négociation est également un facteur qui peut peser sur leur poids politique (à l'instar de l'alliance des petits états insulaires AOSIS).

En outre, Chasek (2001) propose de décomposer le processus de négociation en « phases » et « tournants décisifs » et démontre que chaque phase possède sa propre spécificité et ses propres acteurs. Les quatre phases se chevauchent toutefois souvent et une négociation peut porter simultanément sur des paramètres de l'accord et sur la mise en œuvre (comme c'est le cas pour le Protocole de Kyoto par exemple). On distingue ainsi :

- Diagnostic ou phase de pré-négociation,
- Formulation d'un accord,
- Mise au point des détails de l'accord sur lesquels il faut encore trouver un consensus,
- Exécution de l'accord.

A partir de cette typologie, il devient possible d'identifier avec plus de précision les acteurs qui interviennent et le moment de leur intervention. Notons que les acteurs présents dans le cadre des négociations internationales sont divers et que chaque acteur joue un rôle spécifique dans les différentes phases de la négociation, ce qui implique également des attentes et des besoins spécifiques.

Le tableau ci-après précise les acteurs en présence lors des négociations internationales et leurs rôles respectifs. Il s'applique potentiellement à toute négociation internationale institutionnalisée.

¹⁴ PORTER Gareth, BROWN Janet Welsh, CHASEK Pamela S., 2000. *Global environmental politics*, (Oxford: Westview Press).



Tableau 1: Rôle joué par les acteurs selon la phase de négociation

| | Politique (Ministre et/ou Secrétaire d'Etat) | Délégué négociateur (dans les délégations officielles) | Délégué non négociateur (dans les délégations officielles) | Représentant d'un organisme (entreprise, lobbyiste, ONG, etc.) (pas dans les délégations officielles) |
|----------------------------|--|--|--|--|
| Diagnostic Pré-négociation | Validation | Conception | Participation éventuelle à la conception. Dépend du pays. | Participation éventuelle à la conception. Dépend du pays. |
| Formulation | Participe rarement en début de processus de formulation. Capacité d'intervention lors de blocages. | Négocie. A ou cherche les compétences. Dépend de l'option de composition de la délégation choisie et de l'école de négociation (expert du domaine ou expert-négociateur) | Ne négocie pas. A accès à l'enceinte de la négociation. Peut faire du lobbying au sein de la délégation. | Ne négocie pas. N'a pas accès à l'enceinte de la négociation. Peut, sous diverses formes, proposer, amender, enlever des éléments du texte négocié. Dépend de la capacité, du poids de l'organisme |
| Mise au point des détails | Devient chef de délégation dès sa présence et négocie. Capacité d'intervention lors de blocages. | Accompagne le chef politique de la délégation. Dépend de l'option de composition de la délégation choisie | N'a presque plus prise à ce niveau de la négociation. Plus s'approche la fin d'une négociation, plus l'influence diminue | N'a presque plus de prise à ce niveau de la négociation. Plus vient la terminaison d'une négociation, plus l'influence diminue. A côté des enjeux de négociation, recherche de partenariat pour du bilatéral. Le multilatéral comme cadre d'intervention |
| Exécution | Responsable de l'application à l'échelle locale | Garant scientifique/ technique de l'application à l'échelle locale | N'a pas de compétences pour l'application. Par contre peut jouer le rôle de facilitateur dans l'application à l'échelon local. Dépend de la capacité, du poids, du réseau etc. de l'acteur | N'a pas de compétences pour l'application. Par contre peut jouer le rôle de facilitateur dans l'application à l'échelon local. Dépend de la capacité, du poids, du réseau etc. de l'organisme |

2.3 Constats de synthèse

Dès lors que les procédures francophones de concertation s'adressent principalement aux délégations nationales qui interviennent dans les négociations multilatérales avec leurs « moyens de bords » variant sensiblement de pays en pays, nous nous sommes attachés à examiner les particularités des négociations multilatérales sur l'environnement. Sur la base de la littérature (cf. sous-chapitre 2.1) et de nos entretiens avec divers acteurs impliqués, nous pouvons indiquer de manière synthétique quelques paramètres essentiels qui doivent être pris en compte dans toute activité de concertation :

- *Renforcement des capacités et mobilisation* : La complexité des négociations environnementales, y compris en termes d'interactions avec d'autres domaines comme le commerce, rend nécessaire des compétences et une expertise à la fois très pointues et très diversifiées de la part des acteurs impliqués. Une présence active, suivie, approfondie, basée sur des compétences et une stratégie nationale concertée préalablement, représente le cœur de toute volonté de participation « efficace » d'un pays aux conférences internationales, même s'il fait partie des moins avancés. C'est donc autour de ces aspects que se situe l'enjeu d'une activité de renforcement des capacités.
- *Expertise méthodologique et importance du réseau* : A mesure que les négociations évoluent, leur fonctionnement se complexifie (multiplication des lieux, des mécanismes et des occasions qui interviennent dans le processus et qu'il faut prendre en compte). Ceci rend nécessaire une expertise "méthodologique" des parties en techniques de négociation, des subtilités diplomatiques et juridiques, d'une part, et le recours à un réseau dense de sources d'information et d'influence, d'autre part. De plus il faut tenir compte des différences entre les différentes arènes (système de réunion et de négociation, système de résolution des divergences et de prise de décision, système de suivi, systèmes d'appui à la participation, etc.).



- *Médiation* : Le nombre élevé de parties aux négociations peut représenter un obstacle au bon déroulement des travaux et la formation de coalitions n'est pas uniquement recherchée par les parties pour accroître leur influence, mais aussi pour augmenter l'efficacité globale des travaux. On assiste d'ailleurs à une multiplication des jeux d'alliances stratégiques à géométrie variable, explicites ou implicites, permanentes ou pas. Dans la foulée, un grand besoin de communication et de compréhension mutuelle des positions peut être identifié, à l'aide notamment d'actions de mise en contact et de médiation.
- *Partenariat et concurrence* : Les acteurs non-étatiques ont pris un rôle de plus en plus important dans les négociations, et leur consultation régulière par les délégations nationales est là pour l'illustrer. Leur rôle particulier de facilitateur, d'appui et de médiateur leur confère une position semblable à celle actuellement occupée par la Francophonie dans les concertations (par le biais de l'IEPF) - c'est donc bien en tant que partenaires et dans une logique de subsidiarité et de recherche de synergie qu'il convient de les approcher. De fait, les pays à la recherche d'appuis apprennent à identifier les différentes sources et les offres accessibles, et à y faire appel de manière cumulative, ce qui peut créer une forme de concurrence de fait entre les différents prestataires de cette offre, même si telle n'est pas l'intention.
- *Approche différenciée par phase de négociation* : Les enjeux varient sensiblement selon les arènes et selon les phases des négociations. En se référant au Tableau 1, la réflexion sur des idées innovantes doit a priori être favorisée durant la phase préliminaire des négociations formelles, tandis que le renforcement des compétences (thématiques et en matière de négociation) doit être visé en phase de formulation et de mise au point d'accords formels. L'appui à l'accès aux fonds et à l'application des accords dans les pays doit être fourni en phase de mise en œuvre. Selon la littérature consultée, l'hétérogénéité des pays francophones serait un atout surtout dans la phase préliminaire aux négociations. En raison de la prédominance des intérêts particuliers pendant les négociations formelles, elle est par contre plutôt un obstacle à l'émergence d'une Francophonie avec un poids politique qui existerait au même titre que les coalitions traditionnelles (UE, G77, etc.).
- *Appui dans les Etats* : La participation des pays en développement dépend dans une large mesure des conditions institutionnelles et socio-politiques sur le plan national. Un juste équilibre doit être trouvé dans le renforcement des compétences entre appui bilatéral dans les pays et appui multilatéral dans les arènes internationales. Par ailleurs, toute stratégie de renforcement des capacités des pays doit passer par une implication institutionnelle des différents acteurs concernés, publics ou issus de la société civile, et veiller à ne pas miser uniquement sur des personnes présentes aux Conférences des parties, au risque d'empêcher toute « durabilité » des effets de l'activité.





3. INVENTAIRE DES ACTIVITES DE CONCERTATION

3.1 Définition de la concertation

Pour assurer un cadre cohérent à notre analyse, il était nécessaire de définir aussi précisément que possible comment nous avons « compris » la notion de concertation francophone dans le domaine du développement durable. Sur la seule base de l'analyse documentaire, ceci n'est pas toujours évident, non seulement en raison de la prolifération d'expressions utilisées pour désigner les activités qui relèvent de cette notion (réunions de concertation, rencontres francophones, ateliers de concertation, actions de concertation francophones etc.), mais aussi en raison des multiples formes qu'elles peuvent prendre. Nous ne pouvons donc pas recourir à une définition univoque de la concertation provenant de ses opérateurs car nous avons eu à faire face à de nombreuses déclinaisons différentes de l'activité.

Cette diversité se trouve aussi au niveau de l'inscription de l'activité dans la programmation de l'IEPF, car l'activité de concertation représente à la fois une opération spécifique (« concertation et mise en œuvre des conventions »), mais aussi une modalité d'action transversale présente dans la plupart des activités de l'IEPF et d'autres Directions de l'AIF. On a ainsi l'occasion de constater une interaction entre les procédures de concertation et d'autres projets de l'IEPF. Enfin, certaines des réunions organisées par l'IEPF poursuivaient plusieurs objectifs. Les réunions se situant à la limite du champ d'activité considéré ont été prises en compte, en cas de doute.

Une autre source d'ambiguïté provient du terme lui-même, qui dans son acceptation usuelle est fortement lié à la notion de négociation en vue d'un accord ; or une partie substantielle des activités menées sous l'égide de la concertation ne consiste pas en négociations à proprement parler. Cette ambiguïté terminologique constitue un facteur explicatif important de nombre d'échos recueillis.

Eu égard de ces difficultés de délimitation, il a été nécessaire de donner notre propre définition :

➤ *Les activités de concertation francophones, telles que nous les avons recensées, regroupent l'ensemble des rencontres entre représentants de pays membres de la Francophonie organisées par l'AIF (spécifiquement la DGCTDE, puis l'IEPF dès 1996), aussi bien en marge des sessions formelles de négociations multilatérales dans des arènes que de manière spécifique, en rapport avec les accords multilatéraux en matière d'environnement.*

Les colloques et ateliers francophones ayant pour objectif de poser les jalons pour une stratégie globale de la Francophonie en DD (par exemple la réunion d'experts à Tunis et le Colloque international de la Francophonie à Dakar en 2002) sont par conséquent compris dans cette analyse, de même que certains ateliers ayant un caractère de formation mais en lien direct avec les négociations multilatérales en matière d'environnement, comme par exemple l'Atelier francophone sur le Mécanisme pour un développement propre, tenu à Ouagadougou en juin 2003. Ce périmètre correspond aussi à la perception de l'IEPF dans le cadre des échanges liés à cette évaluation.

Nous avons également inclus un certain nombre d'événements qui s'adressent à des régions et sous-régions et qui ont pour objectif principal la formation dans un domaine particulier (comme par exemple l'Ecole d'été sur la Désertification et l'évaluation environnementale de Marrakech en juin 2003). Ce dernier type de rencontres ne relève pas de la concertation « stricto sensu » telle que couverte par notre définition mais correspond au périmètre de la concertation tel que défini par l'IEPF.

Une autre clarification s'impose au niveau sémantique, puisque l'évaluation porte sur les procédures de concertation et que dans le vocabulaire courant de l'activité, chaque réunion s'appelle elle-même concertation. Cette ambiguïté se rapporte à l'« unité de référence » qui caractérise ces activités. En l'occurrence, aussi bien la documentation que les entretiens avec les opérateurs nous incitent au choix suivant :

➤ *considérer la réunion comme unité de référence pertinente pour caractériser les procédures de concertation*



Ainsi, chaque réunion physique est comptabilisée comme étant une concertation. Dans le cas d'actions de concertation en marge de sessions formelles de négociations liées aux accords multilatéraux (conférences des parties), nous avons toutefois compté comme une seule réunion toute la présence à ces sessions, même si en réalité elles ont consisté en plusieurs réunions successives.

Outre les réunions, l'IEPF organise de nombreux échanges bilatéraux avec ses partenaires. Les missions sont ainsi l'occasion de se concerter avec eux, notamment pour convenir d'éventuelles coopérations futures. La concertation francophone se distingue de ces réunions notamment par sa nature multilatérale.

La clarification du champ d'évaluation apportée dans le sous-chapitre 1.2, enfin, a également été nécessaire pour une meilleure délimitation de l'objet à l'étude.

3.2 Description et analyse par arène institutionnelle

Afin de saisir la « réalité » de ces actions de concertation, avant toute analyse quantitative, nous avons procédé à un inventaire complet, en adoptant une logique longitudinale (évolution dans le temps) et en considérant chaque arène multilatérale de négociation séparément. Il s'agit donc des trois Conventions de Rio, de la CDD, ainsi que d'autres arènes dans le cadre desquelles, des actions de concertation ont été organisées, comme par exemple le Forum intergouvernemental sur les Forêts ou la Conférence Habitat II.

3.2.1 Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC)

Tableau 2 : Chronologie des conférences et des actions de concertation francophones

| Événement | Date | Lieu | Enjeux du contexte | Concertation francophone |
|-------------|---------|----------|---|--|
| 1991 | | | | |
| CIN-1 | févr.91 | | | |
| 1992 | | | | |
| CIN-6 | mai.92 | | Adoption de la CCCC par l'INC | Concertation francophone |
| | juin.92 | Rio | Ouverture à signature de la CCCC | |
| | déc.92 | Genève | | |
| 1993 | | | | |
| CIN-7 | mars.93 | New York | | Prise en charge d'experts, réunion d'organisation du groupe d'experts |
| CIN-8 | août.93 | Genève | | |
| 1994 | | | | |
| CIN-9 | fév.94 | Genève | Entrée en vigueur du UNFCCC | Prise en charge d'experts francophones, réunion du groupe d'experts francophones et concertation francophone ; |
| CIN-10 | mars.94 | | | |
| | août.94 | Genève | | Prise en charge de délégations francophones, réunion des experts francophones ; |
| 1995 | | | | |
| CdP-1 | mars.95 | Berlin | Mandat de Berlin pour engager une discussion sur un Protocole | |
| 1996 | | | | |
| SB-2 | janv.96 | Genève | | Prise en charge d'experts |
| CdP-2 | juil.96 | Genève | | Concertation francophone et prise en charge d'experts |
| 1997 | | | | |
| SB | mars.97 | Liège | | Atelier préparatoire sur l'énergie |
| SB | août.97 | Bonn | | Concertations francophones |
| SB | oct.97 | Paris | | Atelier d'échange, d'information et de formation |
| CdP-3 | déc.97 | Kyoto | Adoption du Protocole de Kyoto | Concertations en marge de la conférence |



| 1998 | | | | |
|----------------------------------|----------|--------------|---------------------------|--|
| SB-10 CdP-4 | mai.98 | Paris | | Concertation francophone en amont de la SB-10 |
| | juin.98 | Bonn | | Concertation francophone en marge de la conférence |
| | nov.98 | Buenos Aires | | Concertation francophone en marge de la CdP |
| 1999 | | | | |
| SB-11 CdP-5 | mars.99 | Abidjan | | Atelier-bilan de la CdP-4 |
| | mai.99 | Dakar | | Atelier de formation sur le MDP |
| | juin.99 | Bonn | | Actions de concertation francophones ministérielle et d'experts en énergie |
| | oct.99 | Paris | | Concertation francophone en amont de la CdP-5 |
| | oct.99 | Bonn | | Actions de concertation francophones en marge, avec élaboration d'un plan d'action pour 2000 |
| 2000 | | | | |
| SB-12 | avril.00 | Casablanca | | Atelier de concertation bilan post-CdP-5 |
| | juin.00 | Bonn | | |
| SB-13 | sept.00 | St-Etienne | | Atelier préparatoire à la SB-13 pour les délégations africaines |
| | sept.00 | Lyon | | 2 concertations au niveau des délégations |
| CdP-6 | nov.00 | Bruxelles | | Atelier préparatoire à la CdP-6 |
| | nov.00 | The Hague | | Deux actions de concertation d'experts et une concertation ministérielle |
| 2001 | | | | |
| CdP-6bis+ SB-14 CdP-7 + SB-15 | mars.01 | Québec | | Atelier de formation sur les projets MDP |
| | juil.01 | Bonn | | Deux actions de concertation francophones |
| | nov.01 | Marrakech | Adoption Accord Marrakech | Atelier en amont et concertations francophones en marge |
| 2002 | | | | |
| SB-16 CdP-8 + SB-17 | mars.02 | Maurice | | Atelier sur la vulnérabilité et l'adaptation |
| | juin.02 | Bonn | | Concertation francophone |
| | oct.02 | New Delhi | | Concertation francophone sur trois jours |
| 2003 | | | | |
| SB-18 CdP-9 + SB-19 | juin.03 | Bonn | | |
| | juin.03 | Ouagadougou | | Atelier sur le MDP |
| | déc.03 | Milan | | concertation francophone en marge de l'événement |
| 2004 | | | | |
| | mars.04 | Montréal | | Atelier international sur la 2 ^{ème} période d'engagement au Protocole de Kyoto |

La Convention cadre sur le changement climatique (y compris son Protocole de Kyoto) constitue l'accord international le mieux couvert par les procédures de concertation de la Francophonie.

L'ACCT s'est engagé dès le Sommet de Rio dans les conférences relatives au changement climatique. Lors de la 6^{ème} session du Comité intergouvernemental de négociation (CIN) en décembre 1992 à Genève, les délégations francophones se sont prononcées en faveur de la constitution d'un noyau



d'experts francophones qui se réunirait systématiquement lors des CIN subséquents. Ceci a été le cas dès août 1993 (CIN-8), où six experts se sont réunis pour faire le point sur les négociations. Selon le rapport issu de cette réunion, « l'action concertée des experts francophones doit permettre de définir les axes d'une stratégie commune des pays francophones ». Les experts ont été chargés de fournir aux délégations des rapports de synthèse sur les négociations, ce qui a pu être observé pour la CIN-9 et la CIN-10 en 1994 ; la CIN-9 a également donné lieu à une concertation au niveau des délégations, qui se sont interrogées sur les besoins spécifiques des pays francophones. Jusqu'en 1995, un certain nombre de délégations francophones des PMA ont été pris en charge par l'ACCT. Aucun document ne témoigne d'activités de concertation dans cette enceinte en 1995.

Depuis sa reprise du programme « environnement » en 1996, l'Institut a été présent lors des grandes réunions de la convention, à commencer avec la CdP-2 à Genève. En préparation de la très importante CdP-3 à Kyoto, dans le cadre de laquelle a été signé le Protocole de Kyoto, il a organisé des rencontres francophones de préparation (à Bonn en juillet, à Paris en octobre) et de mise en situation en marge de la conférence.

Lors de la CdP-4 de Buenos Aires, une réunion ministérielle a adopté un plan d'action, détaillant les futures rencontres. Une soixantaine d'experts francophones ont participé à un atelier intitulé « Développement durable et changement climatique » à Abidjan en mars 1999, dont l'objectif était de faire le bilan sur les négociations de la Convention. Selon le rapport de mission, il s'est déroulé à entière satisfaction des participants, créant un contexte favorable à un débat de fond. Il a été souhaité que ce dialogue se poursuive en dehors des rencontres, sous forme d'échanges électroniques et ce en intégrant d'autres pays et regroupements de pays.

La réunion francophone en marge de la 11^{ème} session des organes subsidiaires en juin 1999 a été l'occasion de formuler d'un commun accord les futures actions à mener par l'Institut. Cette réflexion s'est poursuivie durant les trois rencontres francophones en amont et en marge de la CdP-5 en octobre de la même année et a finalement permis, après discussions, d'adopter un Plan d'action (dit de Bonn), esquissant les activités de l'Institut durant les prochaines années dans la CCCC. Ce plan d'action prévoit des activités dans les régions et dans les pays d'une part, et une programmation durant les négociations internationales, d'autre part. Les rencontres à Bonn ont également été l'occasion pour échanger les positions des grands groupes de pays à la table des négociations.

Le plan d'action de Bonn prévoyait notamment un atelier-bilan de la CdP-5, qui s'est tenu en avril 2000 à Casablanca et qui a duré quatre jours. Les rapports de mission font acte d'une grande satisfaction des participants envers cette rencontre, qui avait à l'ordre du jour des échanges sur certaines thématiques d'actualité lors des négociations passées (CdP-5) et futures (CdP-6) et les activités de la Francophonie dans le cadre de la CCCC. Le souhait de créer un réseau d'experts francophones a été réitéré. L'organisation de l'atelier aurait par ailleurs connu certaines faiblesses, notamment liées au désistement en dernière minute d'intervenants, rendant nécessaire des adaptations du programme.

La rencontre francophone lors de la 13^{ème} session des SB à Lyon a eu lieu en deux temps : une séance d'information et de mise en situation des délégations africaines francophones et anglophones en amont à St-Etienne et une concertation portant sur la programmation de l'Institut dans l'enceinte de la CCCC. Ces séances d'information sont appréciées par les participants et le souhait est émis de renforcer ces rencontres portant sur les contenus.

Ce souhait a été matérialisé lors de la CdP-6 de La Haye en octobre 2000, sous forme d'un atelier de mise à jour sur les enjeux de la Conférence. Il a été suivi de trois actions de concertation francophones, dont la dernière allait avoir lieu au niveau ministériel. Ces dernières ont essentiellement thématisé les activités organisées par l'Institut concernant la CCCC et les ministres ont adopté, après un large processus participatif d'élaboration, un Plan d'action (dit de La Haye) de la concertation francophone concernant la CCCC. Les pays participants ont également fait savoir leur appui à l'hôte de la prochaine CdP, le Maroc.

En mars 2001, à Québec, un atelier de formation sur la formulation de projets MDP a été proposé aux délégations francophones, organisée de concert avec le guichet du FEM (PNUD, PNUE et Banque mondiale) et le secrétariat de la CCCC. Lors des deux actions de concertation dans le cadre de la CdP-6bis en juillet 2001, les activités prévues à Marrakech (CdP-7) ont été précisées et une programmation établie. De l'avis partagé, il s'agissait de « marquer le coup » à l'occasion de cet événement tenu dans un pays francophone africain, sous forme d'ateliers thématiques et de techniques de négociation.

La CdP-7 a été précédée d'un atelier préparatoire francophone. Les activités de la Francophonie dans le cadre de la CdP-7 se sont déroulées comme prévu dans le plan d'action et se sont caractérisées par



un volume important. L'Institut a notamment organisé des ateliers thématiques et une séance de présentation du 3^{ème} rapport du GIEC en français. Les délégations francophones se sont également rencontrées en marge de cette conférence.

Lors de la 16^{ème} session des SB en juin 2002, et davantage encore lors de la CdP-8 en octobre 2002 (sous l'impulsion du SMDD), les participants aux actions de concertation s'interrogent sur les nouvelles orientations à donner aux opérations de l'IEPF. Différentes pistes sont proposées, comme la nécessité de définir des actions de renforcement de capacités ciblées et installées dans la durée, ainsi que la spécialisation de chacun des négociateurs (désignation de leaders francophones de dossiers). Selon le rapport de mission, ces orientations seraient rendues possibles grâce à la continuité et à la solidarité du groupe francophone dans le temps. Afin de garantir la mise en oeuvre de ces nouveaux objectifs, une équipe de coordination est désignée, composée de représentants de pays membres, d'OIG (UNITAR) et de l'IEPF. Une réunion francophone en marge de la CdP-8 adopte un Plan d'action, dans lequel sont inscrits ces objectifs.

Les principes de méthode de concertation adoptés en 2002 ont, pour la première fois, été mis en pratique lors de la CdP-9 à Milan, en décembre 2003 : chaque leader de dossier a exposé sa thématique et une discussion en groupe a suivi ces douze présentations. Les échanges se sont déroulés sur une journée entière, en marge des conférences.

Synthèse :

- Depuis la CNUED en 1992, la Francophonie a donné priorité à cette enceinte, d'abord sous l'égide de la DGCTDE, puis de l'IEPF. Des concertations entre délégations ont vu le jour dès 1994. Les plans d'action annuels qui définissaient la suite de la concertation pour cette arène ont été en grande partie mis en pratique, générant ainsi une continuité certaine dans les opérations. Sur toute la durée, la Francophonie a été systématiquement présente aux rencontres multilatérales liées à cette convention et a organisé de nombreux événements de formation et de renforcement de capacités à l'intention des délégations francophones. Cette présence a eu pour effet par la création d'un noyau d'experts francophones, d'abord entre 1993 et 1994, puis dès 1996. Ceci a notamment été une condition nécessaire pour la désignation de « leaders de dossiers » stables dans le temps. Les actions de concertation francophones semblent en effet être perçues par les participants comme une prestation présentant une stabilité dans le temps.
- En 1998, la communauté francophone a adopté un plan d'action (dit de Buenos Aires) dont elle a évalué la mise en oeuvre et qu'elle a complété presque chaque année (à Bonn en 1999, à La Haye en 2000, à Marrakech en 2001 et à New Delhi en 2002). Ces plans définissent les activités à mener par la Francophonie à court, moyen et à long terme dans le cadre de la CCCC. La démarche qui aboutit à l'adoption des Plans d'action est de nature à faire participer les délégations des pays francophones et se distingue par sa transparence. Lorsque l'occasion s'en présentait, son adoption mettait à contribution les ministres des pays.
- Les réunions de concertation en marge des négociations formelles se déroulent en séance plénière, sans méthodologie particulière, du moins explicite. A cet égard, une évolution peut toutefois être observée depuis 2002. Le plan d'action de New Delhi se prononce en effet sur les techniques d'échanges, avec la nomination de leaders de dossiers. Le déroulement de la concertation à Milan, structuré par l'intervention des leaders, correspond à cette évolution.

3.2.2 Convention pour la Lutte contre la Désertification (CLD)

Tableau 3: Chronologie des conférences et des actions de concertation francophones

| Evénement | Date | Lieu | Concertation francophone |
|-------------|---------|----------|---|
| 1993 | | | |
| CIN-1 | juin 94 | Nairobi | Prise en charge d'experts, réunion d'experts francophones ; |
| CIN-2 | sept.94 | Genève | Prise en charge d'experts |
| 1994 | | | |
| CIN-3 | janv.94 | New York | Prise en charge d'experts |



| | | | |
|-------------------|---------|-----------|--|
| CIN-4 | mars.94 | Genève | Prise en charge d'experts |
| CIN-5 | juin.94 | Paris | Prise en charge d'experts |
| 1995 | | | |
| CIN-6 | | | |
| CIN-7 | | | |
| 1996 | | | |
| CIN-8 | janv.96 | Genève | Prise en charge d'experts et concertation |
| CIN-9 | sept.96 | New York | Prise en charge d'experts et concertation |
| Entrée en vigueur | déc.96 | | |
| 1997 | | | |
| | janv.97 | New York | 2 actions de concertation francophones en marge des négociations |
| CdP-1 | oct.97 | Rome | Concertation francophone ministérielle, adoption d'une résolution francophone |
| 1998 | | | |
| CdP-2 | déc.98 | Dakar | Concertations francophones et réunion d'ONG francophones |
| 1999 | | | |
| CdP-3 | nov.99 | Recife | Concertation francophone, portant notamment sur un plan d'action de l'IEPF en matière de renforcement de capacités des experts |
| 2000 | | | |
| | oct. 00 | Njdamera | Séminaire préparatoire à la CdP-4 |
| CdP-4 | déc.00 | Bonn | Concertation francophone |
| 2001 | | | |
| AHWG | mars.01 | Bonn | |
| CdP-5 | oct.01 | Genève | |
| 2002 | | | |
| Forum | mars.01 | Praia | Concertation francophone dans le cadre du Forum sur la mise en œuvre de la Convention |
| CRIC-1 | nov.02 | Rome | |
| 2003 | | | |
| | juin.03 | Marrakech | Ecole d'été sur la désertification et l'évaluation environnementale |
| CdP-6 / CRIC-2 | août.03 | Havane | Concertation francophone |

Selon différents documents consultés, la contribution des pays d'Afrique francophone à la CLD, notamment dans la phase qui a précédé son adoption (1994-1996), a été cruciale. Les délégations de ces pays, qui comptent parmi les plus touchés par la désertification, auraient grandement contribué à l'adoption d'un principe de Convention pour affronter le problème de la désertification, et leur concertation dans le cadre des activités de la Francophonie aurait été d'une importance déterminante. C'est dans cette arène internationale notamment que la Francophonie a systématiquement appuyé les pays en développement en contribuant au financement de leurs délégations dans les négociations.

Les documents à notre disposition, notamment le compte-rendu du Comité de programme lors de sa 2^{ème} session en février 1993, soulignent la volonté de l'ACCT de constituer un « groupe ACCT » d'experts francophones qui suivent de près les négociations et fournissent des comptes-rendus aux délégations francophones, ceci afin de créer de bonnes conditions pour une pleine participation de ces dernières. Des experts francophones ont systématiquement été pris en charge par l'ACCT en 1993 et 1994. Pour l'année 1995, aucune information n'est à notre disposition sur le travail de l'ACCT dans l'enceinte en question.

Pendant les négociations sur la CLD en janvier 1997, donc les premières après l'entrée en vigueur de la Convention, les pays francophones se sont accordés, lors d'une concertation, sur l'importance à donner par la Francophonie à la rapide mise en œuvre de la Convention et au dépassement des oppositions qui existaient à ce stade sur les modalités de financement. Il était prévu que la Francophonie allait prendre un rôle fort de médiateur entre les parties opposées. Cette déclaration de volonté n'a cependant pas été traduite dans les faits, comme le désiraient les participants.



Lors de la première Conférence des Parties fin 1997 à Rome, les ministres francophones se sont réunis pour arrêter une résolution francophone, définissant les axes d'interventions de la Francophonie. Les participants ont par ailleurs affirmé leur soutien pour la tenue de la prochaine CdP au Sénégal. Les opérations conduites par la Francophonie à la CdP-2 à Dakar en 1998 ont consisté en l'organisation, en amont de la conférence, d'une rencontre d'ONG francophones co-financée par la Francophonie et en deux concertations francophones en marge de la conférence, dont la deuxième a eu lieu au niveau ministériel.

La concertation organisée dans le cadre de la CdP-3 en 1999 à Recife a donné lieu à une discussion animée sur les futures activités de la Francophonie en matière de concertation. Les représentants des pays ont été appelés à faire part de leurs besoins et à élaborer conjointement un programme pluriannuel. Le besoin en renforcement de capacités pour les délégations était le dénominateur commun des attentes exprimées par les pays. Les activités devaient se déployer à la fois au niveau régional, sous forme d'ateliers de formation, et au niveau international, par la diffusion d'information et par la mise à jour des délégations francophones sur les enjeux des négociations. Un agenda a été établi pour l'année 2000. C'est à cette occasion que l'IEPF a pu avancer une proposition d'accorder une priorité à la formation pour la formulation de projets pour l'accès au financement, ce qui a permis de créer les bases pour les activités futures de formation suite à l'ouverture d'un guichet « désertification » au FEM.

Cet agenda a été renouvelé et enrichi un an plus tard, dans le cadre de la CdP-4 à Bonn. L'accent a été mis sur l'appui à la formulation de projets recevables auprès des guichets du Fonds environnement mondial (FEM) et à l'identification de sources de financement. Les participants ont par ailleurs été informés sur les enjeux de la concertation et se sont entretenus sur leurs positions. La rencontre à Bonn avait été précédée par un séminaire préparatoire qui s'est tenu à Ndjamena en octobre 2000. A la CdP-5 à Genève en 2001 il y a eu une réunion d'échange d'information animée par le représentant de la Francophonie auprès de l'organisation des Nations Unies à Genève.

Selon ses propres dires, l'IEPF veut redynamiser le réseau francophone à l'occasion de la CdP-6 en 2003 à La Havane. Constatant la sous-représentation des pays francophones aux négociations, il saisit l'occasion pour présenter les activités qu'il mène dans le domaine de la désertification et pour connaître les attentes des participants. Une fois de plus, la communauté francophone s'est accordée sur un certain nombre de points devant orienter les opérations de la Francophonie, à la fois au niveau régional et international.

Synthèse :

- Durant la phase de négociation qui a précédé l'adoption de la CLD, la Francophonie s'est beaucoup engagée en faveur de ses pays membres. Elle a notamment pris en charge un groupe d'experts francophones sur la période d'activité du Comité intergouvernemental de négociation (CIN) entre 1993 et 1996 (cette information n'est pas confirmée pour 1995), des experts qui se sont réunis régulièrement pour informer les délégations sur le déroulement des négociations.
- La CLD a été également bien couverte par la Francophonie depuis 1996 (avec une pause en 2001). Cependant, le taux de rotation des délégations à la convention étant très élevé, comme le relève le Secrétariat de la Convention, aucun groupe d'experts francophones n'a pu être constitué dans la durée, contribuant à une présence plutôt occasionnelle que systématique dans cette arène.
- La Francophonie sonde régulièrement les attentes des délégués. Entre 1998 et 2003, les rencontres francophones ont en effet en partie été mis au service de la formulation de plans d'action francophones en matière de CLD.
- Comme le montrent les rapports de mission, les attentes des participants aux actions de concertation de la Francophonie sont très grandes et de nature diverse. Elles concernent à la fois le renforcement de capacité des délégations nationales et l'appui aux pays sous forme d'ateliers de formation et de projets de terrain.
- La CLD attache de l'importance aux projets de démonstration conduits sur le terrain et elle a développé de nombreuses passerelles entre principes et application. Ces passerelles apparaissent également au sein des concertations francophones, où les activités de la Francophonie dans les pays sont une question récurrente.



3.2.3 Convention sur la Diversité Biologique (CDB)

Tableau 4: Chronologie des conférences et des actions de concertation francophones

| Événement | | Date | Lieu | Concertation francophone |
|-----------------------|----------------------------|-------------------|------------------------|--|
| CDB | Protocole de Carthagène | | | |
| 1991 | | | | |
| CIN-3 | | juin.91 | Genève | |
| CIN-4 | | sept.91 | Nairobi | |
| 1992 | | | | |
| CIN-5 | | mai.92 | Nairobi | |
| 1993 | | | | |
| CI-1 | | oct.93 | Genève | |
| 1994 | | | | |
| CI-2 | | juin.94 | Nairobi | |
| CdP-1 | | nov.94 | Nassau | |
| 1995 | | | | |
| CdP-2 | | nov.95 | Jakarta | |
| SB-1 | | sept.95 | Paris | |
| 1996 | | | | |
| SB-2 | GT "Sécurité biologique"-1 | juil.96 | Aarhus | Prise en charge des experts francophones et tenue d'une réunion de travail de deux journées |
| | | sept.96 | Montréal | |
| CdP-3 | | nov.96 | Buenos Aires | |
| 1997 | | | | |
| SB-3 | GT-2 | mai.97 | Lomé | Réunion d'experts CITES |
| | | sept.97 | Montréal | Concertation francophone avec déclaration commune lue en plénière, portant sur l'absence du français |
| | GT-3 | oct.97 | Montréal | |
| 1998 | | | | |
| CdP-4 | GT-4 | févr.98 | Montréal | Réunion francophone pour faire le point sur la session |
| | GT-5 | mai.98 août.98 | Bratislava Montréal | Réunions francophones |
| 1999 | | | | |
| Session extraord. CdP | GT-6 | févr.99 | Carthagène | |
| | | févr.99 | Carthagène | |
| SB-4 | | juin.99 | Montréal | |
| 2000 | | | | |
| SB-5 | | janv.00 | Montréal | Rencontre francophone |
| CdP-5 | ICCP-1 | mai.00 | Nairobi | Atelier d'information et de débat francophone |
| | | déc.00 | Montpellier | |
| 2001 | | | | |
| SB-6 | ICCP-2 | mars.01 | Montréal | |
| SB-7 | | oct.01 nov.01 | Nairobi Montréal | |
| 2002 | | | | |
| CdP-6 | ICCP-3 | avr.02 | De Hague | |
| | | avr.02 | De Hague | |



| | | | | |
|-------------|--|---------|--------------|--|
| 2003 | | | | |
| SB-8 | | mars.03 | Montréal | Rencontre francophone: portant sur les attentes des pays vis-à-vis de l'IEPF |
| SB-9 | | nov.03 | Montréal | Rencontre francophone (pas de compte-rendu) |
| 2004 | | | | |
| CdP-7 | | fév.04 | Kuala Lumpur | Concertation francophone |

La CDB et son Protocole de Carthagène ont suscité un grand nombre de rencontres et de négociations. La Francophonie a affiché une présence limitée, aussi bien aux rencontres de la Convention que du Protocole sur la Biosécurité.

Avant la reprise de l'activité de concertation par l'Institut, aucune réunion francophone n'a pu être recensée. Ce n'est qu'à la 2^{ème} session des organes subsidiaires à la Convention, en 1996, que la Francophonie s'engage dans cette enceinte, en préparant une déclaration dénonçant l'absence du français dans les groupes de contact, qui a été lue en plénière par un représentant d'une des délégations francophones.

Lors de la 4^{ème} session du Groupe de travail sur la Biosécurité, en 1998, elle a pu constater une amélioration de la situation, dans le cadre d'une concertation francophone également. A cette même occasion, les délégations francophones échangent leurs points de vue sur les négociations et formulent leurs attentes envers la Francophonie. La Francophonie est à nouveau présente dans l'enceinte en 2000, lors de la 5^{ème} session des OS en janvier à Montréal et lors de la 5^{ème} session de la CdP en juin à Nairobi.

Lors de la concertation suivante, dans le cadre de la 8^{ème} session des organes subsidiaires à Montréal en mars 2003, l'IEPF saisit l'occasion pour recenser les attentes et besoins des délégations francophones. Une proposition de programme de travail est présentée lors de la concertation qui a lieu un an plus tard, dans le cadre de la CdP-7 à Kuala Lumpur, et discutée par les participants.

Synthèse :

- La Francophonie ne s'est engagée qu'à partir de 1996 dans cette enceinte (CDB et Protocole de Carthagène), avec des interruptions en 1999 et en 2001/2002. Depuis 2003, elle assure une présence régulière.
- Contrairement au cas de la CCCC, les Conférences des parties ne semblent pas être systématiquement privilégiées par rapport aux sessions des organes subsidiaires et aux groupes de travail liés au Protocole de Carthagène.
- Les concertations organisées dans cette arène ont été présentées chaque fois comme des points de départ, générant auprès des participants des attentes très élevées. Avec les moyens actuellement alloués à cette arène, l'IEPF n'est cependant pas en mesure de répondre aux attentes formulées et crée un potentiel de frustration auprès des pays membres.

3.2.4 Commission du Développement Durable (CDD)

Tableau 5 : Chronologie des conférences et des actions de concertation francophones

| Événement | Date | Lieu | Concertation francophone |
|-----------------|---------|----------|--|
| 1991 | | | |
| PREPCOM-3 CNUED | août.91 | Genève | Trois réunions francophones, prise en charge des 15 experts |
| 1992 | | | |
| PREPCOM-4 CNUED | mars.92 | New York | Concertations francophones (six réunions) à haut niveau, prise en charge des experts |
| Sommet de Rio | juin.92 | Rio | Trois réunions francophones, dont une conférence ministérielle Edition d'un journal quotidien pendant toute la conférence Elaboration et communication d'une déclaration politique et d'un plan d'action Mobilisation d'un groupe d'experts Appui à la participation d'ONG |



| | | | |
|-------------------------------|----------|--------------|---|
| 1993 | | | |
| 1ère session CDD | juin.93 | New York | Prise en charge des délégations francophones |
| 1994 | | | |
| 2ème session CDD | mai.94 | New York | Concertation francophone Concertation francophone et élaboration d'une déclaration Deux concertations francophones, portant sur la place du français et de la Francophonie dans les conférences internationales |
| PREPCOM-CIPD | avril.94 | New York | |
| PREPCOM-CIPD | juin.94 | Bamako | |
| CIPD | sept.94 | Le Caire | |
| 1995 | | | |
| 3ème session CDD | avr.95 | New York | |
| 1996 | | | |
| 4ème session CDD | mai.96 | New York | Concertation francophone et prise en charge des experts |
| | déc.96 | Bordeaux | Rencontre d'experts francophones pour un bilan des activités depuis Rio et une prospection du rôle de la Francophonie dans le dossier |
| 1997 | | | |
| 5ème session CDD | avr.97 | New York | Plusieurs actions de concertation francophones (du groupe de travail de la CDD, d'experts, ministérielle), déclaration francophone lue en plénière |
| Rio+5 (AGNU) | juin.97 | New York | |
| 1998 | | | |
| Groupe spécial "eau" | févr.98 | New York | Concertation francophone dans le cadre du groupe spécial intersession de la CDD, New York, février 1998 |
| 6ème session CDD | mai.98 | New York | Atelier francophone préparant une déclaration francophone en plénière, lecture de la déclaration |
| 1999 | | | |
| 7ème session CDD | avr.99 | New York | Atelier francophone préparant une déclaration francophone en plénière, lecture de la déclaration |
| 2000 | | | |
| GIE-1 avant CDD-9 | mars.00 | New York | Concertation francophone d'experts |
| 8ème session CDD | mai.00 | New York | Déclaration francophone dans le haut segment |
| | déc.00 | Cotonou | Atelier d'échange sur l'accès à l'énergie en préparation de la CDD-9 |
| 2001 | | | |
| | fév.01 | New-York | Atelier de sensibilisation ad hoc francophone auprès de l'ONU |
| 9ème session CDD - PREPCOM-1 | avr.01 | New York | Réunion préparatoire |
| 2002 | | | |
| PREPCOM-2 | janv.02 | New York | Réunion de concertation francophone au niveau des experts |
| | mars.02 | Dakar | Colloque « Francophonie et développement durable » |
| 10ème session CDD - PREPCOM-3 | avr.02 | New York | Deux ateliers francophones pour échange de vues sur les avancements des négociations sur un plan d'action |
| | mai.02 | Tunis | Réunion d'experts représentant les Etats et Gouvernements francophones en préparation du SMDD |
| PREPCOM-4 CNUED | juin.02 | Bali | Deux actions de concertation francophones (une au niveau des experts, une au niveau des ministres et des Chefs de délégations) |
| Sommet Mondial du DD | août.02 | Johannesburg | Rencontre d'échange et d'information entre Chefs d'Etats; 4 ateliers francophones; déclaration francophone et présentation du Cadre d'action de l'AIF |
| 2003 | | | |
| 11ème session CDD | avr.03 | New York | Rencontre francophone au niveau ministériel: échange de vues sur les travaux de la session |



| 2004 | | | |
|-------------------|-------------------|-------------------------|--|
| 12ème session CDD | jan.04 | Nassau | Concertation des pays insulaires francophones en marge de la rencontre des PIED en vue du Sommet des Petits Etats Insulaires |
| | avr.04 | Ouagadougou | Colloque international sur l'économie de l'eau |
| | avr.04 juin.04 | New York Ouagadougou | Rencontre francophone au niveau d'experts et ministériel Colloque international sur le Développement durable : leçons et perspectives |

En introduction, il convient de préciser que c'est le bureau de la représentation permanente de l'OIF auprès des Nations Unies qui organise les réunions de concertation francophone dans le cadre de la CDD, auxquelles participe depuis 1996 l'IEPF. Ces réunions sont convoquées par le Groupe ad hoc de développement durable des missions francophones auprès de l'ONU ou par la mission permanente d'un pays membre. Ce groupe est actuellement co-présidé par le Bénin et la Suisse.

Tout comme la CCCC, la Commission du Développement Durable a représenté une arène de négociation prioritaire pour la Francophonie, et ce depuis le Sommet de Rio en 1992. Depuis 1996, elle a assisté à toutes les réunions majeures liées à cette institution et elle y a systématiquement organisé des actions de concertation.

Deux réunions de concertation du groupe francophone ont été organisées en préparation de la CNUED (Sommet de Rio) du 16 au 21 mars 1992. Ces réunions portaient sur les aspects institutionnels et sur les mécanismes financiers. Pendant la Conférence, en juin de la même année, trois réunions de concertation ont été organisées avec différents acteurs (experts, ministres).

En 1996, les délégations francophones se sont rencontrées à la 4^{ème} session de la CDD en avril ainsi que lors d'une réunion extra-session, organisée par l'IEPF en décembre à Bordeaux, et servant à faire le point sur les activités menées par la Francophonie depuis Rio. Il en ressort notamment la mauvaise préparation aux sessions de la CDD de certaines délégations africaines, et la nécessité, pour la Francophonie, de contribuer à y remédier.

Depuis 1996 et plus particulièrement lors d'une réunion d'un groupe de travail restreint de la Francophonie en février 1997, une réflexion est entamée sur les activités à mener par la Francophonie lors de la 5^{ème} session de la CDD et lors de l'AGNU. Le principe de déclarations francophones, diffusées ou lues publiquement, est adopté.

La CDD-5 voit les experts francophones se réunir à deux reprises pour finaliser la déclaration qui sera adoptée par les ministres francophones et lue en plénière de la CDD. Un groupe de rédacteurs est mandaté par les participants aux actions de concertation pour proposer des déclarations francophones à faire connaître au Sommet de Hanoï (VII^{ème} Sommet de la Francophonie) et à l'AGNU.

Lors de la tenue de la session extraordinaire de l'AGNU, le communiqué francophone est adopté par les ministres et largement diffusé. La rencontre ministérielle francophone est également l'occasion d'échanger des points de vue sur les futures actions de la Francophonie.

Les activités francophones dans le cadre de la CDD-6 sont définies lors d'une rencontre francophone en marge du groupe spécial intersession qui s'est tenue en février 1998. Une déclaration francophone est à nouveau proposée et lue en plénière lors de la CDD-6.

Cette démarche est la même en 1999, en 2000 et en 2001, avec l'élaboration d'une déclaration francophone par des experts en amont et son adoption et sa lecture par les ministres francophone en marge de la session de la CDD.

L'année 2002 est particulière à plusieurs égards. Le Sommet mondial du Développement durable (SMDD) d'août 2002 est précédé par trois réunions du Comité préparatoire durant le premier semestre. La Francophonie, pour sa part, envisage un programme étoffé lors du Sommet, dont la définition et la mise en œuvre sont préparées dès le début de l'année. Elle s'engage également dans une large réflexion lors de colloques scientifiques et politiques sur le rôle qu'elle veut jouer dans le domaine du développement durable.

Les experts francophones se réunissent à l'occasion des trois commissions préparatoires en vue de définir les opérations francophones lors du Sommet et d'élaborer une déclaration francophone. Ces rencontres sont également saisies pour un échange sur l'avancement des négociations et les obstacles rencontrés. En parallèle, des experts et scientifiques francophones se réunissent en mars 2002 à Dakar autour du sujet « Francophonie et développement durable : Quels enjeux, quelles priorités » pour



discuter de la contribution de la Francophonie au développement durable tel que défini par la communauté internationale. Les résultats de ce colloque serviront à nourrir le débat - plus politique - qui sera mené lors de la rencontre des représentants des Etats et gouvernements francophones en mai 2002 à Tunis. Cette dernière permettra d'élaborer une stratégie décennale de la Francophonie en matière de développement durable (en prolongation du Plan de Tunis de 1991).

Au SMDD, la Francophonie est présente sous diverses formes : documentation diffusée, site Internet, conférence de presse, déclaration francophone lue en plénière et ateliers thématiques. Aux dires de l'IEPF, les échanges dans le cadre de ces derniers sont mis à profit par l'Institut, pour enrichir son cadre d'action et développer des partenariats.

La CDD-11 d'avril 2003 est mise au service d'une réflexion sur les adaptations institutionnelles de la CDD en fonction des engagements pris lors du SMDD. La Francophonie saisit cette occasion pour permettre aux participants à la concertation de faire part de leurs perceptions et besoins.

Lors de la CDD-12 d'avril 2004, les efforts de concertation se sont concentrés sur la problématique des « Petits Etats Insulaires en Développement » (PIED), dont plusieurs sont membres de l'OIF, avec une concertation francophone en marge de la réunion préparatoire de la Barbade fin janvier 2004, et une session francophone en marge de la session de la CDD à New York en avril 2004.

Cette session 2004 a aussi été l'occasion de tenir la traditionnelle réunion des représentants officiels présent de pays francophones (ministres, chefs de délégation ou ambassadeurs) autour d'enjeux liés à la CDD, cette fois plus spécifiquement en rapport avec la thématique de l'eau et de l'habitat, mais aussi pour passer en revue les travaux préparatoires du Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernements francophones de novembre 2004 et aborder l'état de la discussion sur l'initiative Chirac relative à la création d'une organisation mondiale de l'environnement. Le processus de préparation du Sommet des Petits Etats Insulaires en Développement (PIED), prévu pour l'été 2004 à l'île Maurice et reporté à janvier 2005, ainsi que la contribution francophone spécifique à ce Sommet, ont aussi été abordées.

Ce type de réunion se greffe sur le groupe informel des ambassadeurs des pays francophones qui se réunit régulièrement. Les démarches formelles sont compliquées par le fait que des membres de l'OIF, comme le Québec ou la Wallonie, n'ont pas le statut de membre de l'ONU.

Synthèse :

- Contrairement à d'autres arènes de négociation, la CDD se caractérise par une succession des thématiques abordées et négociées, en accord avec les chapitres de l'Agenda 21. Les délégations nationales aux réunions varient sensiblement d'année en année (représentant les ministères respectifs en charge des thématiques à l'ordre du jour). De par sa nature transversale, elle s'associe également régulièrement à d'autres émanations des Nations Unies, comme ce fut le cas lors de la CIPD. Pour tenir compte du fonctionnement propre à cette arène, la Francophonie semble avoir adopté une stratégie à court terme, privilégiant des actions qui montrent leurs effets dans l'immédiat. Les déclarations francophones du moins vont dans ce sens.
- Entre 1991 et 1995, la Francophonie a privilégié une approche au cas par cas. La CDD s'y prête, étant donné qu'elle aborde des thématiques très diverses. L'ACCT a investi davantage d'efforts dans le cadre du Sommet de Rio en 1992 et dans le cadre de la Conférence internationale sur les Populations et le Développement au Caire en 1994.
- Après 1996, les activités de la Francophonie dans le cadre de la CDD ont fonctionné selon un certain schéma donné : Les sessions étant annuelles et précédées de réunions de groupes de travail entre les sessions, la représentation permanente de l'OIF auprès des Nations Unies a systématiquement convoqué les représentants francophones à l'occasion de ces événements. Ces réunions ont été complétées ponctuellement par d'autres actions de concertation, comme à Bordeaux en 1996 ou à Tunis en 2002.
- Etant donné que plusieurs actions de concertation francophones sont organisées en marge des sessions de la CDD, dont la dernière en règle générale au niveau ministériel, l'IEPF encourage la constitution d'un groupe de travail/de rédaction contribuant au suivi des tâches tout au long de la session officielle. Cette méthode semble avoir fait preuve d'efficacité, avec pour effet des réalisations concrètes en fin de session (déclarations francophones).



- Les rencontres francophones ont, pour la plupart, servi de plate-forme pour échanger les positions et perceptions des pays participants. Dans le contexte de cette arène de négociation, il existe une forte volonté de la Francophonie d'intervenir en tant qu'acteur politique défendant une position spécifique et innovante. L'élaboration systématique de déclarations francophones, mais aussi leur adoption par les ministres francophones, sont là pour en témoigner. Cette relative « politisation » du rôle de la Francophonie trouve également une explication dans les enjeux même de la CDD : cette arène de négociation traite surtout des principes généraux à caractère non contraignant (qui peuvent déboucher sur un accord à caractère plus contraignant pour les pays signataires, comme ce fut le cas pour le FIF), ce qui simplifie la prise de positions francophones convergentes.
- La CDD s'est enfin développé, en commençant avec le Sommet de Rio en 1992, en tant que « laboratoire de la gouvernance », où le cercle des participants s'est progressivement ouvert sur les ONG, OIG, entreprises, société civile, populations autochtones, médias, etc. La Francophonie, pour donner suite à diverses demandes d'ONG et de pays membres, a suivi cette évolution et ouvert un certain nombre d'actions de concertation à des acteurs non-étatiques. Les rencontres en amont du Sommet de Johannesburg ont mobilisé le plus d'ONG, du Sud et du Nord.

3.2.5 Autres arènes

Tableau 6 : Chronologie des conférences et des actions de concertation francophones

| Événement | Date | Lieu | Concertation francophone |
|---|------------------|------------------------------|---|
| 1994 | | | |
| Conférence internationale sur la population et le développement | sept.94 | Le Caire | Concertations francophones en amont (comités préparatoires) et en marge de la conférence |
| 1995 | | | |
| 1996 | | | |
| Groupe intergouvernemental de la Forêt GIF-2 | mars.96 | Genève | Réunion de travail francophone |
| Habitat II | juin.96 | Estoril | Journées d'échanges francophones sur les évaluations d'impacts |
| Congrès mondial de la Conservation (UICN) | juin.96 | Istanbul | Concertations francophones |
| GIF-3 | sept.96 | Montréal | Concertation francophone |
| | sept.96 | Genève | Réunion de travail francophone |
| 1997 | | | |
| GIF-4 | fév.97 mai.97 | New York Nouvelle-Orléans | Concertation francophone Groupe de travail sur l'évaluation environnementale |
| 1998 | | | |
| 2ème Forum intergouvernemental sur les Forêts FIF-2 | août.98 | Genève | Concertations francophones |
| 1999 | | | |
| FIF-3 | avril.99 | Genève | Concertation francophone, création d'une Association forestière francophone internationale (AFFI) |
| 2000 | | | |
| FIF-4 | jan.00 | New York | Concertations francophones |
| | nov.00 | Paris | Séminaire international de consultation et de concertation en évaluation environnementale |
| 12ème session de la CdP au Protocole de Montréal | déc.00 | Ouagadougou | Concertations francophones |
| 2001 | | | |
| | | | |



| 2002 | | | |
|---|---------|-----------|--|
| Forum ministériel mondial pour l'environnement (PNUE) | 2003 | | Rencontre francophone ministérielle |
| 2003 | | | |
| Congrès mondial sur les forêts | sept.03 | Québec | Atelier sur la biomasse énergie |
| | jan.03 | Marrakech | Atelier sur les synergies entre les conventions de Rio |
| | déc.03 | Lille | Atelier d'échanges sur les Agendas 21 locaux |

La Francophonie s'est également engagé dans d'autres enceintes de négociation ad hoc et pérennes qui seront présentées ci-après.

Suite aux recommandations du Sommet de la Francophonie tenu à l'île Maurice en octobre 1993, l'ACCT s'engage dans les travaux préparatoires et dans la **Conférence internationale sur la Population et le Développement (CIPD)**, organisée sous l'égide d'ECOSOC des Nations Unies en septembre 1994 au Caire et mobilisant une communauté internationale proche de celle de la CDD. Elle a organisé en avril 1994 à New York une réunion de concertation en marge de la troisième session du comité préparatoire de la Conférence en vue d'assurer une meilleure participation des pays francophones du Sud à cette Conférence. Deux mois plus tard, en juin 1994 une deuxième réunion de concertation francophone a lieu à Bamako (Mali), afin de poursuivre les discussions amorcées lors de la rencontre de New York. Une vingtaine d'experts ont participé à cette rencontre.

Deux actions de concertation francophone ont été organisées pendant la Conférence même. La première réunion de concertation a réuni une centaine de participants et a essentiellement porté sur la place du français et la contribution de la Francophonie dans les Conférences internationales. Une seconde réunion de concertation a eu lieu plus tard dans la conférence pour aider à la traduction correcte en français du texte anglais issu du consensus sur la question de l'avortement.

Par ailleurs, une rencontre des ONG francophones a eu lieu en marge de la Conférence, à l'instigation de l'ACCT. Les débats ont porté sur les échanges d'informations et le suivi des Sommets de Rio et du Caire. Aucune activité de l'ACCT dans le cadre de la CDD ne nous est connue en 1995.

Les négociations liées à la thématique de la **forêt** ont été suivies régulièrement par l'Institut donnant l'occasion aux délégations francophones de se réunir dans un cadre approprié. Des concertations francophones ont été organisées dans le cadre des sessions du Groupe intergouvernemental sur la forêt (GIF) entre 1996 et 1997, ainsi qu'à l'occasion des Forums intergouvernementaux sur les forêts (FIF) entre 1998 et 2000. Les efforts pour l'émergence d'une association forestière francophone internationale (AFFI), amorcés dans le cadre des concertations, ont été soutenus par l'Institut jusqu'à sa création en 1999, ce qui représente sans doute un des impacts les plus visibles des concertations francophones. L'IEPF a été à nouveau impliqué dans cette enceinte en 2003, avec l'organisation d'un atelier de formation dans le cadre du Congrès mondial sur les forêts.

L'**évaluation environnementale** a été thématifiée par l'IEPF à plusieurs reprises, dans le cadre d'ateliers d'échanges et de formation, en 1996, 1997 et 2000. En 1996, l'Institut a par ailleurs affiché une présence à la Conférence onusienne **Habitat II** et au **Congrès mondial pour la conservation** organisé par l'UICN. En 2003, il a convoqué les pays membres de la Francophonie autour des thématiques émergentes des **synergies entre les Conventions de Rio** et des **Agendas 21 locaux**.



3.2.6 Conclusions de l'analyse par arène

L'analyse longitudinale des actions de concertation francophones par arène internationale permet de compléter ce premier bilan sur les activités menées. On peut notamment observer que :

- La mise en œuvre et l'orientation principale des actions de concertation varient quelque peu en fonction de l'arène internationale, autour d'un noyau dur de caractéristiques communes déjà évoquées. De manière schématique, on relève tantôt l'élaboration annuelle de déclarations francophones (CDD) comme profil dominant, tantôt la constitution de réseaux solidaires d'experts francophones (CCCC) ou le renforcement de compétences et l'aide ponctuelle (CLD et CDB).
- L'organisation d'actions de concertation francophones a été très systématique dans deux arènes (CDD et CCCC) et plus occasionnelle, par phases, dans deux autres arènes (CLD et CDB).
- La composition de la communauté francophone peut être très stable dans le temps (CCCC). Mais elle peut aussi connaître une importante rotation de personnel (CLD) ou même de services étatiques et intergouvernementaux impliqués (CDD). Cela a également un effet sur l'organisation des actions de concertation francophones.

En comparant les périodes 1991-1995 (période sous l'égide de la DGCTDE) et 1996-2003 (période sous l'égide de l'IEPF), quelques faits marquants peuvent être soulevés :

- En vertu d'un plan d'action arrêté par le Comité de Programme durant sa 2ème session en février 1993, qui précisait les opérations de la Francophonie dans chaque enceinte de négociation internationale, la direction en charge des concertations francophones était tenue de focaliser son travail sur un certain nombre d'événements majeurs tel que le Sommet de Rio (enceinte qui a représenté le véritable baptême de cette activité) en juin 1992 et la CIPD en septembre 1994. La Francophonie a été très présente aux conférences ainsi qu'à leurs réunions préparatoires. Cette stratégie du « peu mais bien » a été poursuivie après 1996 dans le domaine du DD (avec notamment le SMDD en 2002).
- En parallèle, la DGCTDE s'est engagé dans la CCCC et la CLD, en mettant volontairement entre parenthèse la CDB. Dans chacune des deux arènes, elle a désigné un groupe d'experts francophones provenant du Sud et du Nord, chargé du suivi des négociations et de l'élaboration des documents de synthèse à l'intention des délégations nationales francophones. Cette approche par une collaboration avec un groupe d'experts stable dans le temps a été conservée jusqu'en 1994 au moins. Après 1996, des tentatives très semblables de constitution de groupes d'experts ont été faites, avec des résultats mitigés. La prise en charge des délégations par la Francophonie avant 1996 facilitait sans doute la constitution de groupes d'experts solidaires dans le temps et l'abandon de cette aide financière à la participation après 1996 n'a guère été favorable à leur maintien.
- En parallèle, le fonds de la Francophonie réservé au financement des participations a été supprimé, ce qui constitue l'une des grandes différences majeures entre ces deux périodes.

Constats de synthèse :

- Les activités de concertations présentent une continuité opérationnelle dans le temps notamment dans le cadre de la CCCC et de la CDD. Elles ont été un peu moins systématiques et denses dans le cadre de la CLD et de la CDB. La question de la continuité se réfère ici au critère de la présence, sous forme d'une réunion de concertation francophone, en marge des sessions formelles de négociation de ces différentes arènes de négociation. Cette présence d'intensité diverse correspond de fait à une priorisation des activités de l'IEPF en regard de ressources limitées, priorisation qui n'est cependant pas toujours définie explicitement dans les documents à notre disposition et donc pas perceptible comme telle non plus par les principaux concernés dans les pays francophones.



- La présence systématique de la Francophonie aux négociations liées à la CCCC s'est soldée par la constitution d'un noyau d'experts francophones qui représentent un relais précieux entre la Francophonie et les délégations francophones. Ceci semble être une condition d'efficacité des concertations, que ni la CLD, ni la CDB n'ont pu remplir durant les dernières années. Il faut noter que dans l'absolu, une présence non-systématique de l'IEPF dans les arènes peut même entraîner un effet contre-productif, comme le montre le cas de la CDB, en générant des attentes qui ne peuvent être satisfaites par la suite.
- L'analyse de cette présence et son évolution dans le temps doit tenir compte de toutes les réunions organisées de manière spécifique, sous forme d'ateliers de un ou plusieurs jours sur une thématique particulière en lien avec l'une de ces arènes, voire plusieurs d'entre elles. Ce type d'atelier a existé surtout en rapport avec la CCCC mais a pu porter sur des thématiques transversales ou sur des aspects spécifiques liés à d'autres arènes.
- La CDD doit être considérée de manière séparée, étant donné la rotation systématique des délégations découlant du fonctionnement même de cette arène. L'IEPF a su répondre à cette spécificité en adoptant un schéma d'intervention particulier. Au travers un processus mettant à contribution tous les participants aux concertations, le groupe s'accorde sur une déclaration francophone à porter à l'attention de la communauté internationale. Cette démarche est appréciable pour sa méthode et ses résultats caractérisés par une grande transparence, tout comme pour la réflexion de fond qu'elle provoque auprès des participants. Il n'est par contre pas aisé de juger des effets des déclarations francophones.
- Il ressort des rapports de mission que les participants aux concertations sont régulièrement sollicités pour alimenter la réflexion sur les activités de la Francophonie dans les arènes de négociation. Cette démarche est pertinente dans son principe mais contient entraîne deux risques dont l'Institut doit tenir compte :
D'une part, elle donne l'impression, sur la base des rapports de mission, d'occuper parfois une partie importante du temps disponible pendant les réunions de concertation et donc de se faire au détriment du renforcement de compétences (échanges d'informations, formation, etc.) et des échanges sur les positions des différents pays dans le cadre des négociations.
D'autre part, la légitimité d'une telle démarche participative doit être examinée ; en effet, les délégations des pays membres qui sont sollicitées (points focaux, experts, etc.) ne représentent pas toujours l'instance habilitée et compétente pour pouvoir décider des actions francophones dans l'arène en question, surtout dans une optique globale qui tienne compte aussi des autres arènes. D'ailleurs, il n'apparaît pas, sur la base des documents, que cette approche très participative ait servi de mécanisme formel d'interaction entre la Francophonie et les représentants des pays membres de la Francophonie afin d'assurer le cadre et le profil général des activités de concertation.
La difficulté réside dans la conciliation entre attentes générées par ce processus participatif et contraintes liées aux ressources ou à l'évolution des enjeux ; la question des arbitrages devient alors cruciale, surtout dans une logique de cohérence de l'activité dans la durée et de son image auprès du public-cible.

3.3 Bilan des activités de concertations 1991-2003

3.3.1 Situation générale

Nous avons effectué un inventaire complet et chronologique, de nature factuelle, de toutes les activités relevant de la concertation, en se basant sur les documents disponibles. Cette liste constitue un bilan non seulement des opérations menées sous le nom de concertations, mais également des résultats de ces concertations et des rencontres des organes décisionnels (Sommets des Chefs d'Etat et de gouvernements, conférences ministérielles de la Francophonie, Conseil d'orientation, etc.), des papiers stratégiques et de programmation, tout en replaçant l'action francophone dans son contexte plus large.

La reconstruction historique est organisée en deux périodes principales, 1991 à 1995, puis de 1996 à 2003, pour tenir compte du transfert du programme environnement de la DGCTDE à l'IEPF en 1996.



Pour les analyses suivantes, l'effort a porté sur la seconde période car pour la première nous avons pu recenser la liste des actions de concertation mais sans disposer des informations suffisantes sur leur contenu et la participation.

3.3.2 Volume des activités de concertation entre 1991 et 2003

Il est utile de donner un ordre de grandeur du nombre d'activités menées au titre des concertations. Lorsqu'il y a plusieurs réunions de concertation en marge d'une même négociation formelle (conférence des parties), ces réunions sont comptabilisées une seule fois.

Le Tableau 7 récapitule les chiffres suivants :

- Période 1991-1995 : un total de **15 (chiffre non confirmé) actions de concertation francophones** ;
- Période 1996-2003 : **81 actions de concertation francophones** (la majorité d'entre elles étant liée d'une manière ou d'une autre aux négociations formelles de l'une des trois Conventions ou de la CDD (cf. Tableau 1) ;
- Si on comptabilisait spécifiquement chaque réunion considérée comme relevant de la concertation francophone, y compris lorsqu'il y a plusieurs réunions en marge de la même conférence des parties ou autre rencontre internationale, on arrive à un total de plus de **100 réunions de concertation francophone entre 1996 et 2003**.

Ce tableau met en évidence certaines concentrations temporelles des concertations sur des arènes spécifiques. Ceci est le cas pour la CCCC sur la période entre 1997 et 2000, période cruciale quant à la définition des mécanismes liés au Protocole de Kyoto, et pour la CDD en 2002, ce qui trouve une explication dans la tenue du Sommet mondial du Développement durable à Johannesburg. L'absence de concertations dans le domaine des forêts à partir de 2000 s'explique par la fin des activités du Forum intergouvernemental sur la forêt (FIF) en 2000.

Tableau 7: Présence francophone dans les arènes internationales dans le temps

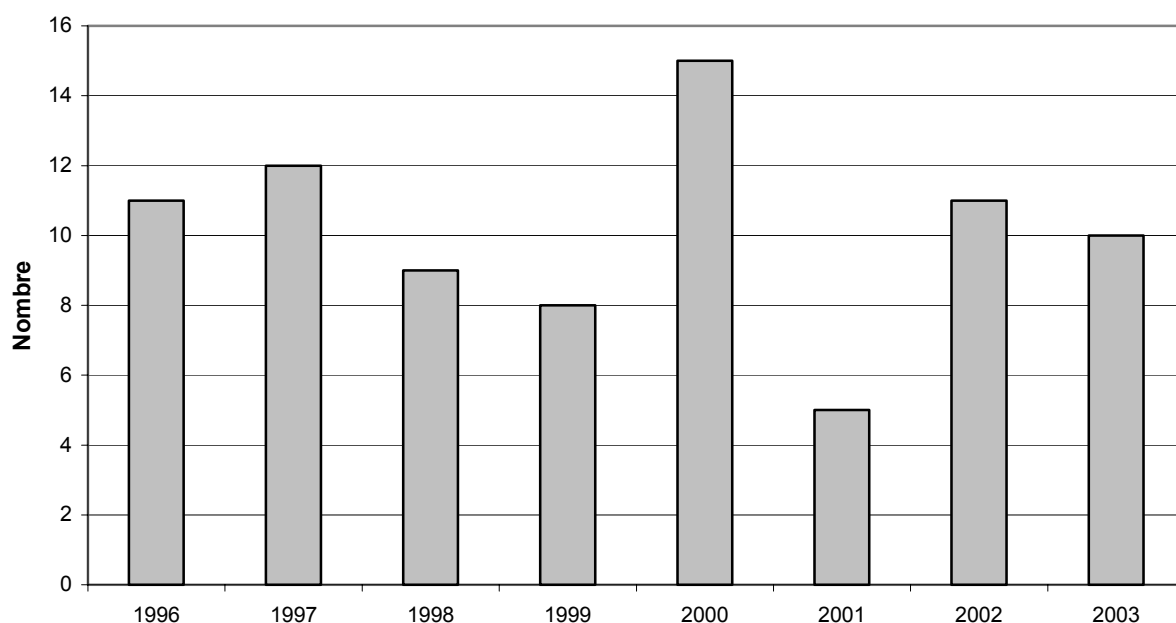
| | | CCCC | CDD | CLD | CDB | Forêt | autre | TOTAL |
|--------|-------|------|-----|-----|-----|--------|-------|-------|
| DGCTDE | 1991 | 0 | 1 | 0 | 0 | | 0 | 1 |
| | 1992 | 1 | 2 | 0 | 0 | | 0 | 3 |
| | 1993 | 1 | 0 | 2 | 0 | | 0 | 3 |
| | 1994 | 2 | 0 | 3 | 0 | | 3 | 8 |
| | 1995 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| | TOTAL | 4 | 3 | 5 | 0 | (N.A.) | 3 | 15 |
| IEPF | 1996 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 11 |
| | 1997 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 12 |
| | 1998 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 9 |
| | 1999 | 5 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 8 |
| | 2000 | 5 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 15 |
| | 2001 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| | 2002 | 3 | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 11 |
| | 2003 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 10 |
| | TOTAL | 26 | 19 | 11 | 9 | 7 | 9 | 81 |

3.3.3 Evolution dans le temps

Le nombre total de concertations n'a pas évolué de manière linéaire dans le temps. Il varie sensiblement d'année en année avec un maximum de 15 en 2000 et un minimum de 5 en 2001, la moyenne annuelle des concertations se situant entre 8 et 9 (cf. Figure 1). Les données entre 1991 et 1995 n'étant pas confirmées, elles ne figurent pas dans ce tableau.



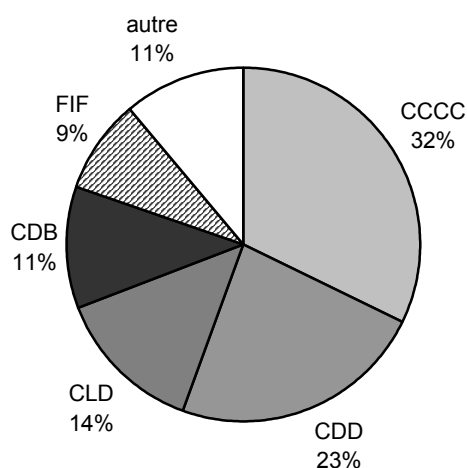
Figure 1: Nombre de concertations entre 1996 et 2003



3.3.4 Contexte des actions de concertation

Parmi les 81 actions de concertation recensées depuis 1996, 27 (32%) ont été conduites dans le cadre de la CCCC et 23 (23%) dans le cadre de la CDD. Un nombre moins important d'actions de concertation a été recensé en rapport avec la CLD (11 actions, soit 14%) et la CDB (10 actions, soit 11%), ainsi que dans le cadre des négociations sur la forêt (7 actions, soit 9%). On observe également des interventions ponctuelles dans d'autres arènes internationales (cf. Figure 2).

Figure 2 : Contexte des actions de concertation francophones (en %)



3.4 Caractéristiques des activités de concertation

L'analyse suivante se base sur un *échantillon de concertations*, pour lesquelles nous étions en possession des rapports de mission ou des comptes-rendus : 45 actions de concertation¹⁵ menées dans le cadre de 39 sessions formelles de négociations (sessions des organes des Conventions ou de la CDD, Forums internationaux, etc.) ou alors hors session. Ceci correspond au nombre de rapports de mission et/ou comptes-rendus de concertations à notre disposition en mars 2004.

L'analyse porte sur différents aspects liés au déroulement concret des actions de concertation, afin d'explicitier des critères permettant de les caractériser :

- contexte et durée ;
- nombre et profil des participants ;
- contenu des concertations ;
- produits, réalisations et résultats.

3.4.1 Contexte des actions de concertation et durée

Au vu des informations disponibles sur la durée des actions de concertation (cf. Tableau 8), deux modèles se dégagent, l'un étant représenté par des actions de concertation de courte durée (moins de deux jours, pour la plupart même moins d'un jour) qui ont lieu immédiatement en amont, en marge et en aval des négociations, l'autre étant de plus longue durée (plus de deux jours) et se tenant en dehors des négociations (intersession ou hors session). Notons enfin que la durée n'a pas pu être recensée pour près de 40% des actions de concertation considérées en l'absence d'informations dans les rapports de mission et leurs annexes. Concernant ces dernières, il s'agit d'actions menées à l'occasion de sessions formelles de négociations, et on peut donc présumer qu'elles ont duré quelques heures (entre 1 et 8 heures).

Tableau 8: Durée des actions de concertation selon le moment de leur tenue¹⁶

| | en amont | en marge | en aval | intersession | hors arène | TOTAL |
|------------------|----------|----------|---------|--------------|------------|-----------|
| 0-4h | 0 | 13 | 1 | 0 | 0 | 14 (31%) |
| 4-8h | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 (11%) |
| 1-2 jours | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 (7%) |
| plus de 2 jours | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 6 (13%) |
| Info non dispon. | 3 | 14 | 0 | 0 | 0 | 17 (38%) |
| TOTAL | 3 (7%) | 35 (77%) | 1 (2%) | 3 (7%) | 3 (7%) | 45 (100%) |

¹⁵ CDD : CDD-4, New York, avril 1996 ; CDD GT, New York, février 97 ; CDD-5, New York, avril 97 ; AGNU (Rio+5), New York, juin 97, CDD intersession, New York, février 98, CDD-7, New York, avril 1999, SMDD Prepcom-2, New York, janvier 02, SMDD Prepcom-3, New York, avril 02, SMDD Réunion d'experts francophones, Tunis, mai 02 ; SMDD Prepcom-4, Bali, juin 02, SMDD, Johannesburg, août 02, CDD-11, New York, avril 03

CCCC : CdP-2, Genève, juillet 96 ; Atelier francophone, Abidjan, mars 99 ; SB-11, Bonn, juin 99 ; CdP-5, Bonn, octobre 99 ; Atelier bilan sur CdP-5, Casablanca, avril 00 ; SB-13, Lyon/St. Etienne, septembre 00 ; CdP-6, La Haye, novembre 00 ; CdP-6bis, Bonn, juillet 01 ; CdP-7, Marrakech, octobre 01 ; SB-16, Bonn, juin 02 ; CdP-8, New Delhi, octobre 02 ; CdP-9, Milan, décembre 03 ;

CLD : CIN, New York, janvier 97 ; CdP-1, Rome, octobre 97 ; CdP-3, Recife, novembre 99 ; CdP-4, Bonn, décembre 00 ; CdP-6, La Havane, août 03 ;

CDB : SB-3, Montréal, septembre 97 ; GT- Biosécurité, Montréal, février 98 ; SB-8, Montréal, mars 03 ;

GIF : GIF-4, New York, février 97 ; FIF-3, Genève, avril 99 ; FIF-4, New York, janvier 00 ; CdP PM, Ouagadougou, décembre 00 ;

Divers : FMME-3, Carthagène, février 02 ; Colloque « Francophonie et DD », Dakar, mars 02 ; Atelier de synergies, Marrakech, janvier 03 ; Atelier Agendas 21, Lille, décembre 03

¹⁶ Si le nombre d'actions de concertation en amont dans le tableau est faible, il faut rappeler que différentes actions de concertation entamées en amont des négociations se sont prolongées parallèlement à la tenue des conférences et sont donc comptabilisées dans le tableau dans la catégorie «en marge».



3.4.2 Nombre et profil des participants

Deux types de données sont disponibles sur les acteurs. Il s'agit d'une part du nombre de pays représentés dans les actions de concertation et d'autre part du rôle des participants dans les négociations (cf. Tableau 9).

En excluant les cas d'actions de concertation pour lesquelles aucune information n'était disponible, on peut noter qu'une concertation sur deux attire un public de 11 à 20 pays membres de l'OIF. Elles sont presque aussi nombreuses à rassembler plus de 20 pays et seules 4 actions de concertation, soit 10%, ont vu la participation de moins de 10 pays. Les données disponibles ne permettent pas d'établir une corrélation entre le moment de la tenue de l'événement (en marge, intersession, etc.), l'arène de négociation et le nombre de participants. Par ailleurs, aucune évolution particulière du nombre de participants dans le temps ne peut être relevée.

Il existe plusieurs manières d'extraire des catégories spécifiques parmi les acteurs impliqués dans les négociations internationales. Pour notre part, et dans le cadre de ce chapitre, nous avons décrit les profils des participants conformément à la terminologie choisie par l'IEPF dans ses rapports de mission.

- La première catégorie, qui est représentée dans plus de 80% des actions de concertation, est celle des délégués de pays et des experts attachés aux délégations.
- Le deuxième groupe est composé des Ministres et Chefs de délégations, groupe qui a été présent dans une concertation sur cinq.
- Il en va de même pour les ONG et les scientifiques, suivis de près par les représentants des organisations intergouvernementales (OIG). Ces dernières ont souvent contribué activement aux séances d'information sur les enjeux des négociations en cours.
- Ont été présents une seule fois les médias et les collectivités territoriales.

Les Ministres et Chefs de délégations, comme nous le verrons plus bas, jouent un rôle particulier dans les actions de concertation en raison des compétences politiques qui leurs sont attribuées par les Etats qu'ils représentent. Ces derniers se sont rencontrés essentiellement dans le cadre de la Commission du développement durable (cinq fois). Les ONG, quant à elles, ont été plus présentes aux actions de concertation francophones dans le cadre des arènes de négociation qui leur ont attribué un rôle fort. Il s'agit de la CCCC et de la CDD.

Tableau 9: Fréquence des différentes catégories de participants aux actions de concertation

| | Nombre | Fréq. |
|--------------------------------|--------|-------|
| Délégués, experts | 37 | 82.2% |
| Ministres et chefs délégations | 8 | 17.8% |
| ONG | 9 | 20.0% |
| Scientifiques | 9 | 20.0% |
| OIG | 6 | 13.3% |
| Médias | 1 | 2.2% |
| Collectivités territoriales | 1 | 2.2% |
| Non-réponse | 1 | 2.2% |
| TOTAL citations | 72 | |

Le nombre total est supérieur à 45 du fait que plusieurs catégories de participants ont pu y être présentes simultanément.

3.4.3 Participation des pays

Le nombre restreint de listes de participants disponibles (15 listes disponibles sur les 45 rencontres prises en compte) ne nous permet pas d'analyser de manière exhaustive le profil des participants.



Sur la base de ces listes, on peut affirmer de manière générale qu'entre 63% et 86% des pays présents par concertation provenaient du Sud selon les cas¹⁷. A l'échelle de l'OIF en général, on constate un taux de 74% d'Etats du Sud ce qui permet de conclure que la participation des pays du Sud aux actions de concertation est représentative de la composition de l'Organisation.

Toutefois, afin de déterminer, à titre indicatif, une image plus précise de la participation des pays de l'OIF aux actions de concertation, nous avons étudié les 15 listes de présence à notre disposition sur les actions de concertation organisées entre 2000 et 2003¹⁸.

Pour une image la plus cohérente possible de la composition des concertations, nous nous sommes intéressés à la présence/absence des pays, indépendamment du nombre de délégués par pays. Nous avons eu l'occasion de constater que les pays les plus présents dans les 15 concertations étaient souvent aussi ceux qui avaient les délégations les plus importantes.

La Figure 3 appelle plusieurs observations :

- Premièrement, on trouve des degrés d'implications très variables selon les pays, allant d'une présence systématique (France, Canada) jusqu'à une absence totale (Bulgarie, Dominique, Laos, Moldavie, Sainte-Lucie et Vanuatu).
- La progression relativement linéaire de cette répartition indique qu'il n'y a pas de dichotomie entre un groupe restreint de « pays fidèles » qui assisterait presque toujours aux réunions et un autre groupe de pays qui ne viendrait que très occasionnellement ; il n'y a donc pas de « noyau dur » des concertations.
- La liste fait néanmoins apparaître une différenciation entre pays selon des groupes identifiables :
 - Les pays développés dépassant une certaine taille critique sont parmi les plus présents (France, Canada, Suisse et Belgique).
 - On repère ensuite un groupe de pays de l'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Sénégal, Bénin, Togo et Mali), également très présents.
 - Les pays du Maghreb ne présentent pas un profil homogène ; seul le Maroc est presque systématiquement présent aux concertations.
 - Les pays africains insulaires sont avant tout représentés par l'île Maurice et Madagascar.
 - Les pays d'Afrique centrale affichent une présence moyennement régulière (Tchad, Burundi, Centrafrique, Congo, Cameroun, etc.).
 - Les pays en développement hors Afrique sont faiblement représentés dans les concertations, comme l'illustrent bien le Vietnam, Sao Tomé et Príncipe, le Cambodge et Laos, Haïti faisant exception.
 - Les pays à économies en transition partiellement francophones sont également assez mal représentés (Bulgarie, Macédoine, Albanie et Roumanie).

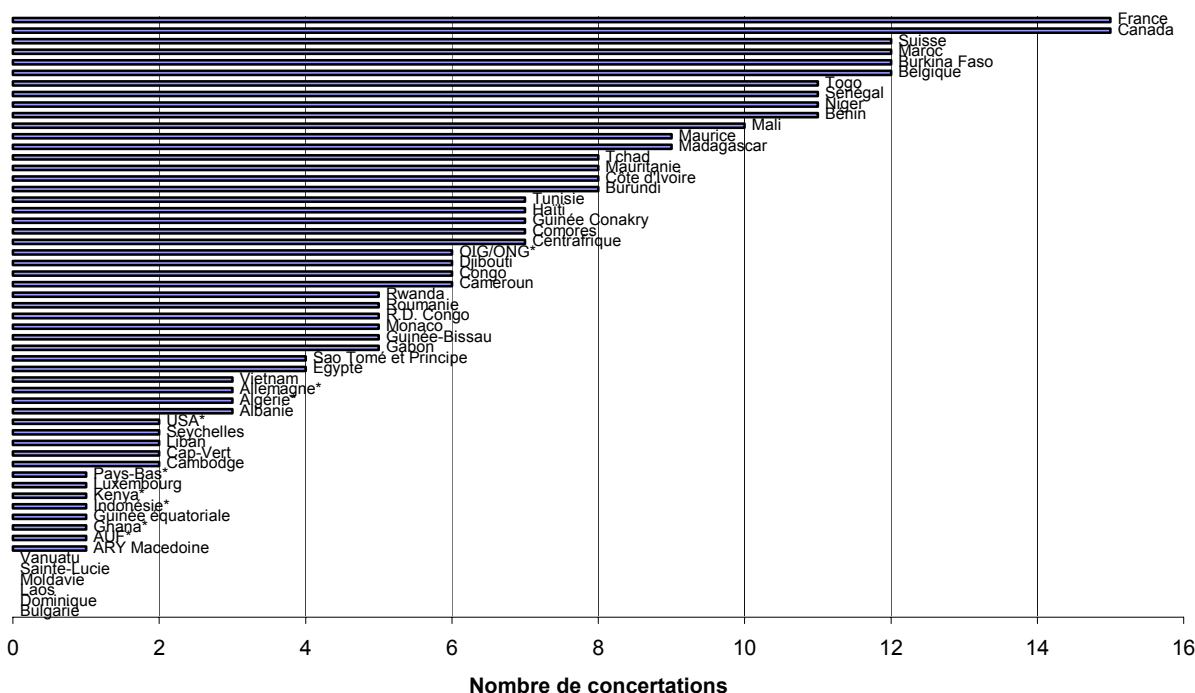
NB : La Wallonie a été comptée sous Belgique, d'une part, le Québec et le Nouveau Brunswick sous Canada, d'autre part, car ces listes ne permettaient pas toujours de faire clairement la différence.

¹⁷ Dans ce contexte, le « Nord » représente les pays industrialisés qui sont membres (ou observateurs) de la Francophonie : la France, la Belgique, le Canada, la Suisse, le Luxembourg et Monaco, ainsi que les pays de l'Europe centrale et orientale.

¹⁸ Concertations prises en compte : FIF-4 (New-York, février 2000), CCCC CdP-5 (Casablanca, avril 2000), CCCC SB-13 (St.Etienne/Lyon, septembre 2000), CCCC CdP-6 (La Haye, novembre 2000), FMME-3 (Carthagène, février 2002), Colloque scientifique francophone sur DD (Dakar, mars 2002), CDD Prepcom-4 (Bali, mai 2002), Rencontre francophone (Tunis, mai 2002), CCCC SB-16 (Bonn, juin 2002), CCCC CdP-8 (New Delhi, octobre 2002), Atelier synergies (Marrakech, janvier 2003), CDB SB-8 (Montréal, mars 2003), CLD CdP-6 (La Havane, août 2003), CCCC CdP-9 (Milan, décembre 2003), CDB CdP-8 (Kuala Lumpur, mars 2004).



Figure 3: Pays représentés dans les 15 concertations prises en compte



* : Pays/organismes non-membres de l'OIF

3.4.4 Contenu des actions de concertation

La lecture des rapports de mission nous a permis de dégager un certain nombre de catégories de contenus qui sont abordées dans les actions de concertation de manière récurrente. Il convient de les décrire brièvement ici (cf. Tableau 10) :

1. **Plate-forme d'information sur les activités menées par l'IEPF :**
L'IEPF peut saisir l'occasion des actions de concertation pour informer les participants des activités menées par l'Institut dans le domaine du développement durable et notamment au niveau des négociations internationales.
2. **Echanges d'informations sur les enjeux des négociations en cours :**
Les échanges entre participants peuvent porter sur les enjeux de la négociation en question ; sont abordés les thèmes à l'ordre du jour de la rencontre internationale, l'état d'avancement des négociations, les positions des pays, leurs divergences et l'agenda futur des négociations. Des intervenants extérieurs sont également appelés à faire le point sur des sujets précis, dans une optique de formation.
3. **Echanges sur les positions francophones :**
Les participants peuvent être appelés, lors d'un tour de table, à faire part des positions de leur pays et ce faisant soulever des éventuelles divergences ou susciter des convergences au sein de la Francophonie.
4. **Elaboration de positions communes et de déclarations francophones :**
Les échanges des positions des pays peuvent également aboutir à un consensus sur les positions qui peut s'accompagner d'une volonté politique de faire connaître à l'arène internationale la position partagée par la Francophonie.
5. **Elaboration ou adaptation de plans d'action en matière de concertation francophone :**
Les rencontres francophones sont un contexte privilégié pour recenser les besoins des pays membres à la fois sur le plan des négociations internationales et sur les plans nationaux et locaux en vue des actions de concertations à prévoir dans l'arène de négociation considérée.



Dans la plupart des concertations considérées, plusieurs des catégories énoncées ci-avant sont abordées. Les actions de concertation sont le plus souvent l'occasion d'un simple échange d'informations sur les enjeux des négociations sans recherche d'un consensus. Ceci est le cas dans 69% des concertations considérées. Il en est de même pour les enquêtes de besoins et la définition de futures actions de concertation francophone. Dans près d'une concertation sur deux (44%), les échanges d'informations s'accompagnent d'une mise en lumière des positions des pays membres sur les sujets sensibles en négociation. L'IEPF a pris la parole pour informer les participants de ses activités près d'une fois sur trois (29%), tandis qu'un consensus politique présenté sous forme de déclaration francophone a été réalisé dans cinq cas (11%).

Tableau 10: Contenu des actions de concertation

| | Nombre | Fréq. |
|---|--------|-------|
| Information sur les activités menées par l'IEPF | 13 | 29% |
| Echanges d'information | 31 | 69% |
| Echanges sur les positions francophones | 20 | 44% |
| Elaboration d'une position commune francophone | 5 | 11% |
| Elaboration ou adaptation d'un plan d'action des concertations francophones | 31 | 69% |
| TOTAL citations | 102 | |

*Le nombre de citations est supérieur au nombre d'actions de concertation du fait de la possibilité d'aborder plusieurs contenus dans une seule concertation.
La dernière colonne indique la fréquence avec laquelle chaque contenu a été abordé en considérant les 45 concertations au total.*

3.4.5 Réalisations concrètes des actions de concertation

Au-delà des thèmes abordés et discutés dans les actions de concertation, on peut se pencher sur les réalisations concrètes (« produits ») émanant des actions de concertation, c'est-à-dire des « outputs » selon la terminologie d'usage en évaluation. Il va sans dire que ces réalisations sont en rapport avec les catégories de contenus abordés dans les actions de concertation (cf. Tableau 11).

1. Les plans d'action, respectivement des éléments pour l'élaboration ou l'adaptation un plan d'action en matière de concertation francophone, figurent parmi les réalisations les plus fréquentes. Dans 42% des actions de concertation en effet, les participants ont trouvé un accord sur les priorités d'action de la Francophonie pour la suite de la concertation dans l'arène en question.
2. L'élaboration et la lecture en plénière d'une déclaration francophone ont pu être répertoriées à 6 occasions (13%).
3. A six reprises également, les participants ont décidé de constituer un groupe de travail avec pour principale mission l'animation du réseau francophone entre les sessions, à l'aide notamment de l'infrastructure en TIC mise à disposition par l'IEPF.
4. Nous avons recensé une concertation dans laquelle des leaders de dossier ont été formellement nommés, qui avaient pour tâche le suivi de certains domaines spécifiques et un compte rendu au groupe lors de la concertation suivante. Cette démarche a été observée dans d'autres rencontres également, de manière plus implicite.
5. Les actions de concertation francophones en marge des Forums intergouvernementaux sur les Forêts ont connu une animation particulière avec leur institutionnalisation sous forme d'une Association forestière francophone internationale (AFFI).
6. Dans un tiers des cas, les actions de concertation n'ont donné lieu à aucun des « produits » précédents. Il faut toutefois rappeler que d'autres réalisations peuvent être attendues de ces actions de concertation, plus difficiles à relever et à mesurer (informations captées, renforcement des capacités, travail de réseau, etc.).



Tableau 11: Fréquence des réalisations d'actions de concertation (« produits »)

| | Nb. cit. | Fréq. |
|---|----------|-------|
| Elaboration d'un plan d'action francophone dans le domaine en question | 19 | 42% |
| Lecture ou diffusion d'une déclaration francophone | 6 | 13% |
| Composition d'un groupe de travail pour le suivi des travaux de l'IEPF | 6 | 13% |
| Définition de leaders de dossiers chargés de l'information des participants | 1 | 2% |
| Autre (création d'une association forestière francophone internationale) | 1 | 2% |
| Pas de résultats immédiatement identifiables | 16 | 36% |
| TOTAL citations | 49 | |

Le nombre de citations est supérieur au nombre d'actions de concertation du fait de la présence simultanée de plusieurs résultats.

3.4.6 Synthèse

Sur la base des analyses précédentes, il convient de retenir les aspects les plus marquants. Ce sont d'une part les éléments récurrents pour (presque) toutes les actions de concertation, et d'autre part les axes qui introduisent les principaux facteurs de différenciation entre les actions de concertation.

Ainsi on dispose d'une « image » relativement fiable de la nature et des principales caractéristiques de ces actions de concertation, sous réserve des limites induites par les restrictions imposées à l'échantillon retenu. Mais l'examen des informations disponibles pour les cas non retenus montre qu'aucun élément ne remet en question notablement cette « image ».

- Une distinction de principe peut être faite entre les actions de concertation organisées dans le sillage immédiat d'une conférence de négociation (en amont, en marge, en aval) qui sont, pour la plupart, de courte durée, et les actions de concertation des pays membres en dehors des négociations, soit en intersession soit en dehors d'une arène internationale, qui peuvent être d'une durée de un ou plusieurs jours.
- 90% des actions de concertation francophones ont été conduites dans l'une des cinq arènes de négociations internationales que constituent la CDD, les trois Conventions issues de Rio et le FIF.
- Ces réunions ont mobilisé essentiellement des représentants officiels de pays (experts, délégués, ministres) provenant à la fois du Sud (75%) et du Nord (25%). D'autres acteurs ont également participé aux événements, tels les ONG, les OIG et les scientifiques, mais de manière plus marginale.
- En ce qui concerne la participation des pays francophones, le groupe de pays francophones « riches » du Nord (France, Canada, Suisse et Belgique) affiche une présence très soutenue. Les pays africains, notamment de l'Afrique de l'Ouest, sont très présents dans les concertations. Il est vraisemblable que la forte présence de ces deux groupes influe également les thèmes abordés et les orientations prises par l'Institut ; les pays d'autres régions sont enfin les grands absents des concertations, même ceux pour qui le français est la première langue.
- Les actions de concertation ont eu pour principaux objets la diffusion et l'échange d'informations sur les négociations en cours (et, par extension, l'échange des positions politiques des pays membres), et deuxièmement la définition des futures activités de concertation à mener par l'IEPF en rapport avec les négociations multilatérales dans ces arènes internationales. Ces échanges ont régulièrement débouché sur un plan (plus ou moins formel) d'action ou sur son adaptation en cours de réalisation. D'autres résultats immédiats ont pu être recensés de manière plus ponctuelle.



3.5 Analyse des ressources financières des activités de concertations

3.5.1 Données utilisées

Le bilan financier des activités de concertation francophone a été réalisé sur la base de deux sources distinctes. La première consiste en données obtenues de la part de l'AIF et chiffre les lignes budgétaires de l'IEPF entre 2000 et 2003, dans son ensemble ainsi que par programme et par projet (en y distinguant les montants alloués au fonctionnement de l'Institut). Cette comptabilité différencie par ailleurs les montants alloués des montants réellement engagés¹⁹.

La deuxième source est celle de l'IEPF, qui nous a fourni les montants engagés par concertation francophone sur les années 1998-2002, sur la base d'un échantillon de 39 concertations. Au vu du nombre restreint de concertations considérées, les conclusions que l'on peut en tirer auront une validité limitée. Cette source détaille ces montants par grandes rubriques. Certaines actions de concertation ayant mis à contribution d'autres bailleurs de fonds, la provenance des fonds disponibles par concertation y est détaillée.

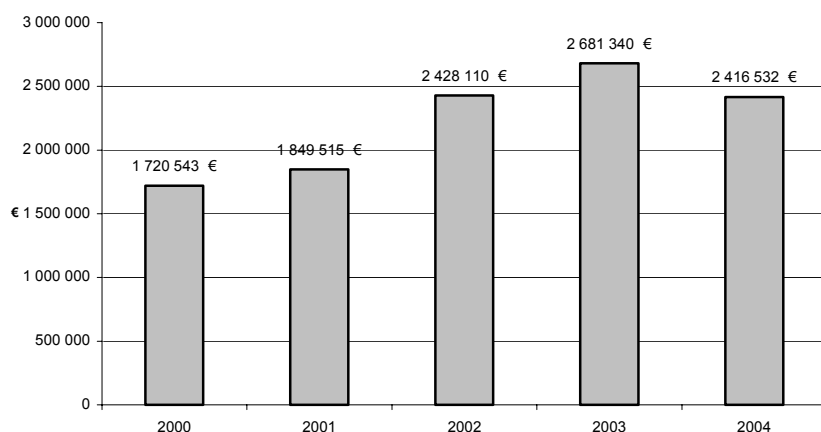
Pour l'année 2003 (XX), il n'existe pas encore de données récapitulatives sur les coûts des concertations et nous n'avons pas obtenu de chiffres sur les budgets alloués spécifiquement aux actions de concertation. Les résultats des analyses suivantes doivent en conséquence être interprétés avec prudence, comme étant purement indicatifs. Notre propre interprétation se limitera aux grandes tendances observables sur la base des chiffres disponibles.

Nous avons décidé, d'entente avec le mandant, d'exprimer tous les montants en euros. Pour les activités de concertation, les budgets opérationnels ne comprennent pas les salaires ; même si la monnaie courante de l'IEPF est le dollar canadien, la monnaie de référence de l'Agence est l'euro et la plupart des dépenses ont lieu soit en Europe soit en Afrique francophone, soit dans la zone d'influence de l'euro. Nous avons aussi exprimé en euros les montants datant d'années antérieures à son introduction officielle, en convertissant les francs français de l'époque au taux officiel. La relation entre euro, respectivement franc français, et dollar canadien ayant fluctué au cours de ces années, nous avons recouru aux taux de change officiellement adoptés par l'AIF pour chacune de ces années²⁰.

3.5.2 Évolution du budget total alloué à l'IEPF entre 2000 et 2004

D'un montant total de 1,72 millions d'euros (€) en 2000, le budget total alloué à l'IEPF est passé à 2,41 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 40%. Il y a une augmentation régulière jusqu'en 2003 avec un léger tassement en 2004.

Figure 4: Budget total alloué à l'IEPF



Source : AIF

¹⁹ Des chiffres sur le budget global nous sont également parvenus par l'Institut, différant légèrement de ceux de l'AIF. Dans la présente analyse, nous avons retenu les chiffres fournis par cette dernière.

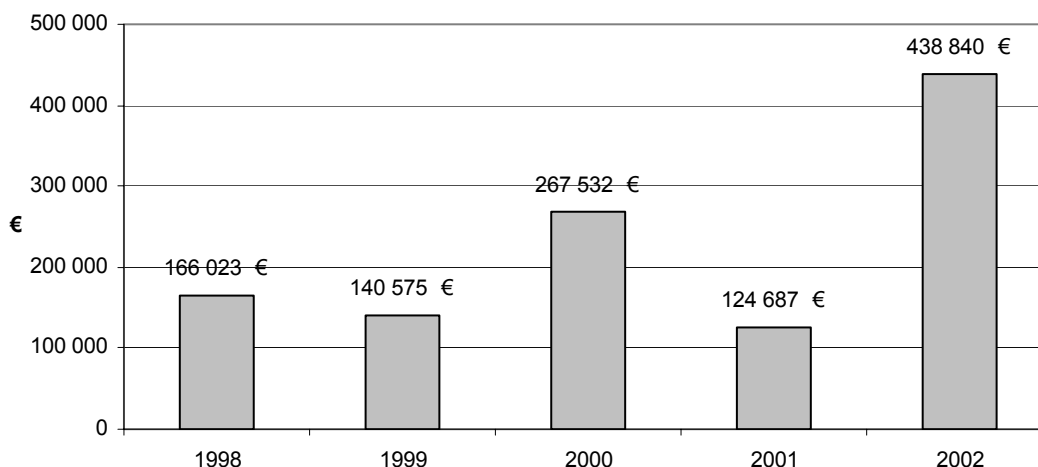
²⁰ Taux de change fixés annuellement par l'AIF (1998, 1999, 2000 : 1 \$Can = 4.10FF ; 2001 : 1 \$Can = 4.40FF ; 2002, 2003 : 1 \$Can = 0.690€ ; 2004 : 1 \$Can = 0.641€ ; pour mémoire : 1€ = 6.55957FF)



3.5.3 Évolution du budget alloué aux concertations entre 1998 et 2002

En considérant les montants engagés dans les activités de concertation au sens strict, l'évolution qui se profile sur la période 1998-2002 est plus marquée. Comme le suggère la figure suivante, le montant engagé en 2002 est nettement supérieur à celui des autres années. Ceci peut être imputé à la tenue cette année du Sommet mondial du Développement Durable (SMDD) à Johannesburg, à l'occasion duquel l'IEPF a affiché une présence particulière (cf. paragraphe 3.2.4).

Figure 5: Evolution du montant engagé par l'IEPF dans les concertations



Source : IEPF

3.5.4 Montants engagés par concertation entre 1998 et 2002

Les éléments financiers qui nous ont été fournis par l'IEPF comportent deux catégories d'information. La première concerne le budget total des activités de concertation, décomposé en parts de contributions provenant respectivement :

- de l'IEPF,
- de fonds liés aux coopérations bilatérales (essentiellement contributions de pays membres de l'OIF),
- d'organisations intergouvernementales.

La deuxième décompose les coûts que les actions de concertation ont générés auprès de l'IEPF en catégories spécifiques suivantes :

- Prise en charge des participants : billets d'avion, frais de séjour et perdiems,
- Logistique : frais d'envois, pauses café et déjeuner, reproduction de documents, location de la salle et de matériel de projection, achat d'équipement, traductions, divers,
- Expertise : billets d'avion, perdiems et honoraires d'experts,
- Missions de membres de l'IEPF : dépenses liées à la participation du personnel de l'IEPF, hors salaires,
- Activités hors IEPF : contributions financières de l'IEPF à des activités organisées par d'autres organismes.

Les sommes relatives aux actions de concertation selon les deux types de données ne sont donc pas identiques, étant donné que pour le deuxième, seul les dépenses incombant à l'IEPF ont été prises en considération.

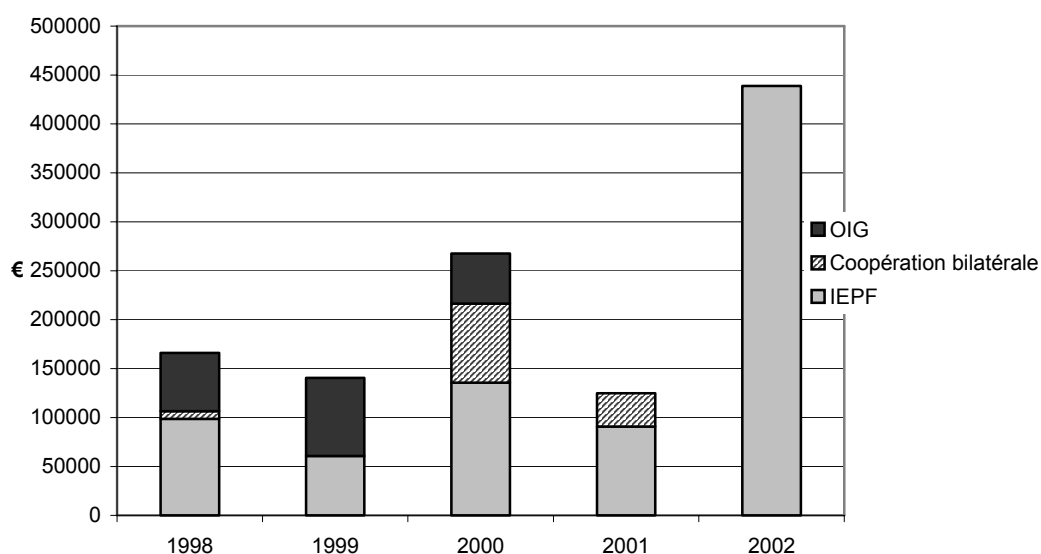


- **Sources de financement des actions de concertation :**

L'IEPF s'est associé à des bailleurs de fonds à plusieurs reprises pour assurer le financement de certaines de ses activités de concertation, une contribution qui a notamment permis de couvrir les frais qui incombent aux délégations francophones. Comme le propose la figure suivante, la contribution des bailleurs de fonds a été notable entre 1998 et 2000. Les OIG ont contribué entre 1998 et 2000, tandis que les fonds issus de la coopération bilatérale ont été mis à contribution en 2000 et 2001 en particulier.

En apparence ces contributions externes régressent en 2001 et disparaissent entièrement en 2002 ; selon les informations obtenues, cette évolution est due aux choix comptables de l'AIF qui, au cours de ces dernières années, a souhaité faire diminuer, voire enlever des budgets les fonds externes « liés ». Les contributions externes existent donc toujours mais sans être liées directement aux financements internes. Ce choix se comprend très bien mais rend plus difficile l'inventaire des contributions externes.

Figure 6: Evolution des montants engagés dans les concertations par bailleur de fonds



Source : IEPF

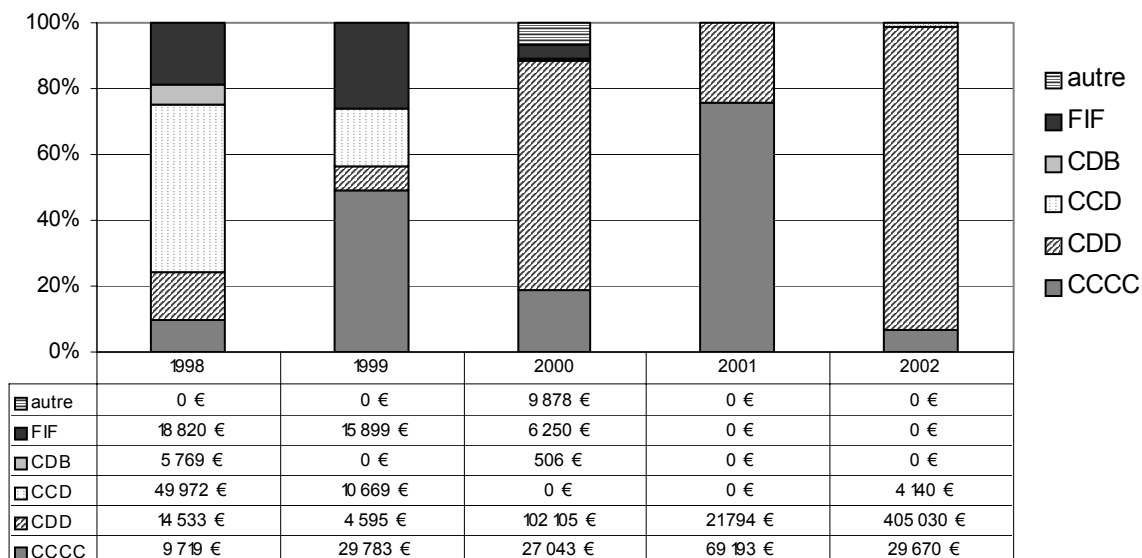
- **Montants engagés par l'IEPF selon les arènes internationales**

L'analyse de la répartition des montants engagés par l'IEPF dans les différentes arènes internationales fait quant à elle ressortir un certain nombre d'observations (Figure 1) :

- La CCCC a mobilisé des fonds sur toute la période considérée. L'année 2001 sort toutefois du lot, avec l'organisation de nombreuses actions de concertation en marge de la CdP-6 à Marrakech.
- Le montant alloué à la CDD connaît une plus grande variation dans le temps. Le Sommet mondial du Développement Durable à Johannesburg notamment, organisé par la CDD, et constituant une opération majeure à tous points de vue, explique le montant important des dépenses de l'IEPF en 2002 ; elles couvrent des travaux particuliers liés à la préparation de la présence francophone et au déroulement proprement dits (rappelés dans le tableau chronologique du paragraphe 3.2.4).
- Ce n'est que jusqu'en 1999 que la CLD fait l'objet de dépenses de l'Institut.
- Les montants alloués à la CDB sont très faibles sur toute la période considérée.
- Le Forum intergouvernemental pour la Forêt se réunit pour la dernière fois en 2000 ce qui explique sa disparition du budget de l'IEPF dès 2001.



Figure 7: Evolution des montants engagés par l'IEPF par arène de négociation



Source : IEPF

• **Répartition des coûts de l'IEPF par rubrique et par arène**

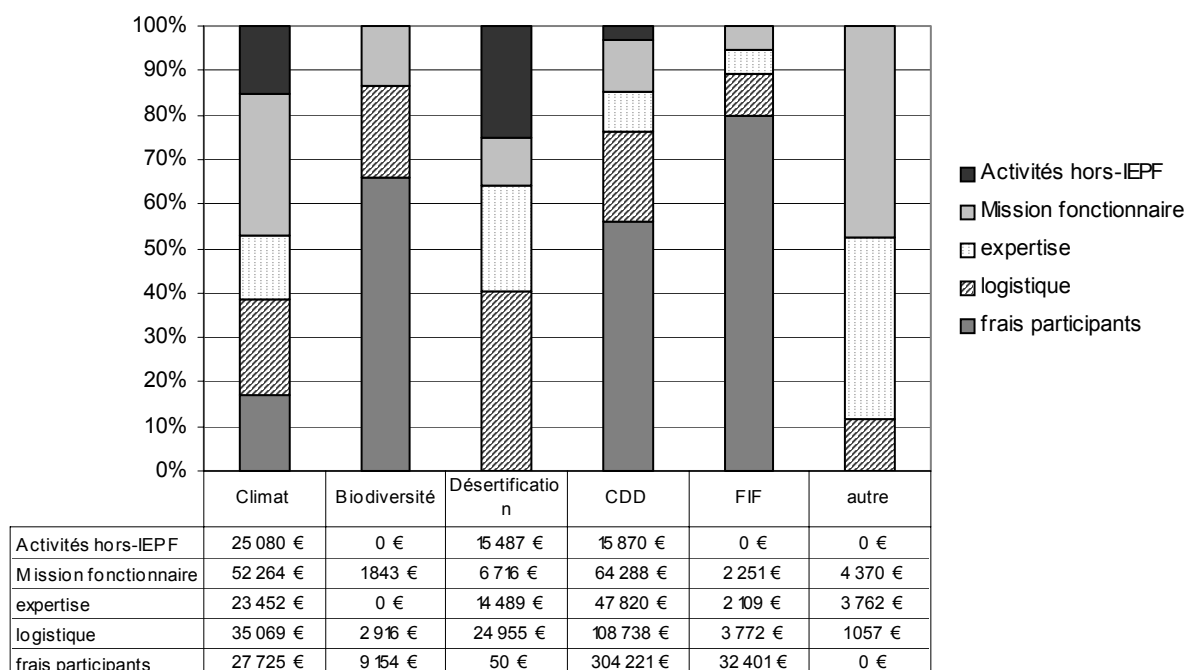
Il est utile de connaître la répartition des coûts selon les rubriques (valeurs moyennes entre 1998 et 2002), en distinguant les arènes internationales. Ainsi, nous intéresse-t-il de savoir si le profil des dépenses varie d'une arène à une autre et, le cas échéant, de quelle manière.

Comme le montre la figure suivante, on note en particulier :

- Les délégations nationales ont été soutenues essentiellement dans la CDB, la CDD et le FIF, dans une moindre mesure dans la CCCC et pas du tout dans la CLD. Cela ne surprend guère si on tient compte du fait que les Secrétariats de la CCCC et de la CLD sont dotés d'un fonds pour appuyer les délégations de pays en développement.
- Les frais logistiques sont, relatifs aux dépenses totales, les plus élevés pour la CLD.
- Les frais d'expertise sont, relatifs aux dépenses totales, les plus élevés hors Conventions ; ceci s'explique notamment par les frais engagés pour la préparation du Sommet de Johannesburg en 2002, organisé sous l'égide de la CDD.
- Les frais liés à la mission des fonctionnaires de l'IEPF ont été, en vue des dépenses totales, plus élevés dans les concertations « autres » et dans la CCCC.
- Des fonds de l'IEPF ont été mis à contribution d'activités organisées par d'autres organismes dans le cadre de la CCCC (Atelier sur les MDP organisé par le Secrétariat de la CCCC en mai 99) et de la CLD (organisation d'une réunion d'ONG cofinancée par l'Institut à la CdP-2 en 98).



Figure 8: Décomposition des coûts IEPF par arène, pour les années 1998 à 2002



Source : IEPF

Constats de synthèse :

- Sur le plan des ressources financières pour les actions de concertations on constate que ces ressources ne sont pas négligeables, dès lors que l'Institut ne doit plus financer les frais de participation des participants francophones aux négociations, sauf exceptions. Mais elles deviennent vite modestes si l'on considère la totalité du champ d'action de l'IEPF (les différentes arènes et toutes les ambitions qui y sont reliées), ce qui devrait conduire l'Institut à faire des choix stricts. Les réunions de concertation organisées de manière spécifique entre les sessions formelles de négociation, par exemple, ne peuvent être systématisées pour des questions de coûts, alors qu'une valeur ajoutée élevée leur est prêtée. Les concertations en marge des conférences, par contre, sont choisies plus régulièrement en raison de leurs faibles coûts. L'évaluation des actions de concertation doit tenir compte de ce facteur d'influence.



- Si le budget global de l'Institut a progressé (40%) entre 2000 et 2004, aucune évolution particulière (à la hausse ou à la baisse) des fonds alloués à la concertation n'est identifiable. Les montants semblent dépendre avant tout des intentions liées à cette activité et de circonstances particulières (comme le Sommet de Johannesburg en 2002), ce qui conduit à dire que l'IEPF dispose d'une certaine marge de manœuvre dans le processus budgétaire, lui permettant d'obtenir les financements nécessaires sur la base des projets présentés.
- On note une diminution depuis 2001 des fonds de provenance extérieure (coopération bilatérale, OIG) dans le budget à disposition de l'IEPF pour organiser les actions de concertation, en raison de modifications de pratiques comptables à l'AIF. Il serait intéressant de disposer malgré tout d'une version consolidée des comptes de l'activité de concertation afin d'avoir une appréciation de l'effet de levier (fonds externes mobilisés).
- L'appui à la participation des délégations nationales est assumé depuis 1996 par d'autres organismes que l'IEPF, notamment les secrétariats des Conventions. Du point de vue public-cible, il s'agit d'une réorganisation des flux et les réunions de concertation sont d'ailleurs aujourd'hui tout aussi bien fréquentées qu'avant 1996, ce qui témoigne du succès de cette relève. Ce principe de subsidiarité adopté par l'Institut a permis de dégager des ressources pour d'autres affectations (par exemple le financement d'experts pour des missions particulières).
- L'évolution de la répartition des coûts entre les arènes est très irrégulière et nous incite à examiner les orientations stratégiques qui permettraient d'expliquer cette irrégularité. L'Institut semble privilégier une présence forte dans des conférences qu'il juge importantes soit pour la communauté internationale (SMDD en 2002, occasion à laquelle l'IEPF a coordonné la présence des différents opérateurs de la Francophonie), soit pour la Francophonie (CdP-2 de la CLD qui s'est tenue à Dakar en 1998 et CdP-6 de la CCCC qui s'est tenue à Marrakech en 2001). C'est une stratégie sélective qui met les accents là où des effets positifs semblent les plus probables.
- In fine on peut dire que la principale contrainte à l'extension des activités de l'Institut réside dans les ressources humaines très modestes, alors que sur le plan financier, les contraintes semblent moins fortes. Gérer autant d'activités avec l'équivalent d'un poste à plein-temps est source de problèmes, quelles que soient les compétences des personnes impliquées ou les ressources financières disponibles. Ceci conduit potentiellement à une utilisation sub-optimale des ressources financières disponibles en raison de la surcharge excessive des personnes actuellement impliquées dans cette activité à l'IEPF.

3.6 Les fonctions de la concertation francophone

Sur la base de l'analyse documentaire et des entretiens avec l'IEPF, nous avons défini une typologie possible des fonctions des actions de concertation telles qu'elles sont mises en œuvre par la Francophonie, typologie qui permette à la fois de préciser et d'étoffer la notion même de concertation et son rôle. Il convient de préciser que cette typologie découle de l'observation et n'a pas de caractère normatif, et d'autres catégories pourraient être envisagées. De plus, cette typologie ne préjuge pas d'une remise en question ultérieure de la définition de la concertation et de son périmètre d'application. Ces fonctions sont au nombre de six :

1) Fonction de mobilisation :

Les actions de concertation peuvent également être perçues comme une plate-forme - par le biais des réunions et ateliers - favorable aux prises de contacts bilatéraux, au « réseautage », et *in fine* au partenariat de coopération et de solidarité Nord-Sud et Sud-Sud - qui constitue l'un des fils conducteurs de la Francophonie. La dimension de solidarité est très présente dans ce contexte. Ces contacts peuvent aboutir à des projets plus spécifiques, hors-Francophonie, par exemple des coopérations bilatérales entre le Nord et les pays d'Afrique francophone. Cette fonction semble être très présente lors des actions de concertation, à en croire des participants et l'Institut. Elle est par contre difficile à mesurer. Il s'agit plus d'un résultat subsidiaire que d'un objectif qui conditionne l'organisation et le déroulement des réunions de concertation.



2) Fonction de médiation :

Au-delà d'un simple échange de connaissances factuelles sur les conférences, les actions de concertation sont l'occasion d'un échange des points de vue et des positions politiques des pays présents. La concertation est valorisée en tant que plate-forme de rencontre multilatérale informelle, pouvant contribuer au rapprochement des positions, voire à l'émergence de consensus dans la partie formelle des négociations. La Francophonie présente alors la valeur ajoutée de ne pas constituer en tant que telle un groupe formel de pays ou une plate-forme formelle de négociation. Au vu de l'importance croissante de mécanismes informels, en marge ou autour des sessions formelles de négociation, cette fonction semble correspondre à un réel besoin et comprend donc un potentiel important.

3) Fonction politique :

La médiation entre les pays francophones peut s'accompagner d'un consensus politique entre participants sur des aspects particuliers, consensus qui débouche dans la plupart de ces cas sur l'élaboration et l'adoption d'une déclaration politique francophone portée à l'attention de la communauté internationale. L'exemple le plus « classique » de consensus porte, bien sûr, sur la défense du multilinguisme dans le système onusien et notamment de l'usage écrit et oral du français comme langue de travail dans les négociations internationales, mais la Francophonie a aussi pu s'affirmer sur d'autres sujets, ainsi l'ancrage de la diversité culturelle comme un pilier du développement durable ou l'initiation d'une Convention spécifique sur la désertification.

4) Fonction de diagnostic :

Les actions de concertation peuvent être capitalisées pour connaître les besoins des pays membres et y adapter l'orientation des activités menées par la Francophonie dans l'enceinte de négociation en question. On observe en effet souvent qu'une partie des échanges porte sur les attentes des pays membres envers la Francophonie et les actions souhaitées.

5) Fonction de service et d'appui :

Dans les premières années (avant 1996), les interventions de l'AIF dans les négociations internationales se concentraient sur la mise à disposition de ressources financières pour assurer une présence la plus large possible des pays francophones du Sud aux conférences internationales. Les actions de concertation constituaient un corollaire à cette priorité. L'appui financier direct à la participation relève aujourd'hui d'autres institutions qui disposent de fonds *ad hoc* (notamment les Secrétariats des conventions) et la fonction de service a évolué vers une palette plus vaste de prestations proposées aux représentants des pays francophones. Ceux-ci comprennent en premier lieu l'information des délégations nationales sur les enjeux des négociations, des activités de formation dans des domaines spécifiques à l'aide d'intervention de spécialistes. La rédaction, la traduction et la mise à disposition (*in situ* ou via Internet) de documents d'importance particulière pour les négociations viennent compléter la palette de prestations de ce type. Toutes ces mesures visent en dernier lieu *le renforcement de capacités des délégations francophones* en vue de leur participation aux négociations internationales dans les meilleures conditions.

6) Fonction contributive :

On peut également définir une « fonction contributive », à savoir un rôle de contribution intellectuelle et conceptuelle des activités de concertation au débat sur les enjeux de fond (ou de forme, c'est-à-dire le fonctionnement des négociations multilatérales et des organisations internationales en la matière). L'IEPF estime qu'il y a un potentiel pour une telle contribution francophone, par le biais d'une mise en réseau des experts et cercles des pays francophones qui interviennent dans ces débats à un titre ou un autre, afin de créer des contre-poids à la forte prédominance des contributions en langue anglaise. L'IEPF souhaite ainsi développer un rôle de « veille stratégique » francophone sur les enjeux de fond à moyen et long terme, ce qui se traduit par le projet « prospective et mobilisation de l'expertise » initié par l'Institut il y a deux ans. Cette activité doit aussi, in fine, contribuer à affirmer la présence francophone dans les négociations multilatérales en général et notamment contribuer au renforcement des capacités des négociateurs, y compris des PMA. Cette fonction est relativement marginale par rapport aux ressources consacrées aux autres fonctions des actions de concertation mais elle existe, en règle générale lors de rencontres spécifiques, comme l'atelier consacré à l'avenir des négociations climatiques à Montréal en mars 2004, et devrait plutôt se développer, dans l'optique de l'IEPF.



Tableau 12: Les six fonctions des actions de concertation francophones

| Fonction | Objectifs | Réalisations et résultats | Inscription dans les phases de négociations |
|---|---|---|---|
| Fonction de mobilisation (contacts bilatéraux, réseautage, partenariat de coopération et de solidarité) | <ul style="list-style-type: none"> Favoriser la solidarité par le partenariat entre pays francophones | <ul style="list-style-type: none"> Réseau informel d'experts francophones, projets de coopération en partenariat | Tout au long |
| Fonction de médiation (mise en commun des positions des pays et création des conditions cadres facilitant des rapprochements ultérieurs) | <ul style="list-style-type: none"> Rechercher un consensus au sein de la Francophonie ou tout du moins des « zones » de partage possibles Identifier les acteurs et les alliances possibles | <ul style="list-style-type: none"> Construction d'un réseau de personnes | Formulation |
| Fonction politique (convergence des positions francophones sous forme de déclaration, de positions communes à défendre, de représentation mutuelle d'intérêts communs, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> Identifier les défis et les enjeux Défendre la Francophonie en tant que telle | <ul style="list-style-type: none"> Accroissement de la visibilité et de l'efficacité de la Francophonie Renforcement en tant que « communauté culturelle » rassembleuse | Formulation Mise au point des détails |
| Fonction de diagnostic (recensement des besoins et attentes des participants) | <ul style="list-style-type: none"> Adapter l'offre (en lien avec les autres fonctions) à la demande | <ul style="list-style-type: none"> Adéquation entre demande et offre par fixation de priorités Allocation efficiente des ressources | Diagnostic Pré-négociation |
| Fonction de service (information, formation, traduction, etc.) pour soutenir pays francophones dans leurs négociations | <ul style="list-style-type: none"> Renforcer les capacités Mise à niveau de tous les acteurs Acquérir « un langage minimum commun » (compréhension commune des enjeux) | <ul style="list-style-type: none"> Compréhension des enjeux Transfert / partage des savoirs et des connaissances Participation aux négociations | Diagnostic Pré-négociation |
| Fonction contributive (formulation de contributions de fond liées aux enjeux des négociations et leur contexte) | <ul style="list-style-type: none"> Valoriser et amplifier les réflexions issues d'experts et de cercles francophones dans le débat international | <ul style="list-style-type: none"> Mise en réseau d'experts francophones et formulation/diffusion de textes | Parallèle (hors négociations formelles) |

4. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES DE CONCERTATION

4.1 Introduction

Dans le cadre d'un bilan des procédures francophones de concertation, nous avons examiné de manière approfondie le processus général de mise en œuvre de cette activité, afin d'aboutir à la modélisation de l'activité qui comprend tous ses éléments constitutifs et les liens entre eux:

- Cadre général de la Francophonie,
- Objectifs stratégiques,
- Objectifs opérationnels,
- Outils, méthodes et instruments,
- Procédures et ressources,
- Réalisations,
- Indicateurs de résultats et mécanismes de suivi et de rétroaction.

Pour chaque élément, la question est aussi de savoir quels sont les mécanismes à l'œuvre, en particulier qui décide, à l'intention de qui, et par quel biais / sous quelle forme, et qui est responsable de quoi. Dans un premier temps, nous rappelons les grandes lignes de l'organigramme de la Francophonie.

On doit relever ici d'emblée que les échos recueillis auprès de différentes catégories de personnes, participantes ou pas à ces actions de concertation, sont remarquablement convergentes, à quelques nuances occasionnelles près, et dégagent donc une image assez nette de la perception de cette activité aux différents niveaux mentionnés. Ceci explique pourquoi nous spécifions rarement, même par catégorie, qui s'est prononcé dans quel sens, sauf lorsque cela s'avère particulièrement utile.

Nous rappelons également ici la mention faite au sous-chapitre 1.5 : un rapport d'évaluation s'attache à mettre en évidence, au-delà d'un bilan de l'activité évaluée, les potentiels d'amélioration et les besoins de changement, d'où un accent particulier mis sur les éléments critiques. Cette approche est conforme à notre pratique en matière d'évaluation, à savoir une clarté suffisante dans le message au bénéficiaire de l'activité évaluée et de ses responsables. Cette apparente focalisation du message sur des aspects critiques ne constitue donc pas une critique générale des institutions ou des personnes. Dans le cas des échos des interlocuteurs externes, la convergence susmentionnée porte aussi sur la tonalité générale, en l'occurrence une combinaison de réactions positives sur l'activité de concertation, sa nature, son orientation générale, ses effets, et de remarques critiques sur certains aspects. Si nous mettons plus l'accent sur ces remarques critiques, ceci ne doit pas dévaloriser les échos positifs !

4.2 Organigramme de la Francophonie

A l'échelle de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le Sommet des Chefs d'Etat et des gouvernements prend les décisions stratégiques majeures, en particulier par le biais des Plans d'action généraux, qui dorénavant vont prendre la forme de plans d'action décennaux. La Conférence générale de l'OIF exerce également un rôle de prise de décision stratégique entre les Sommets à propos de thématiques choisies.

A l'échelon suivant, toujours sur un plan stratégique, se trouve le Conseil administratif de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, principal opérateur de l'OIF. Le Conseil administratif est responsable de la validation des programmations biennales de l'AIF.

A l'échelle spécifique de la mise en œuvre, l'IEPF, en tant que Direction de l'AIF, constitue l'opérateur principal des concertations depuis 1996. On peut mentionner le rôle de conseil stratégique pour l'IEPF qu'exerce le Conseil d'Orientation (CO).

Le fonctionnement du CO a été défini lors de sa première session de novembre 1999. Selon le compte-rendu de cette rencontre, le rôle fondamental du CO est de définir les grandes orientations pour l'avenir et de veiller à l'exécution du mandat confié à l'Institut. Pour mener à bien sa tâche, le CO se rencontre trois fois par biennium et juge de la progression des activités de l'Institut à l'aide de fiches



projets préparées par ce dernier. Une animation continue du CO entre ses réunions a également été souhaitée par le CO, mais sa réalisation restait, selon un bilan de 2001, en deçà des attentes.

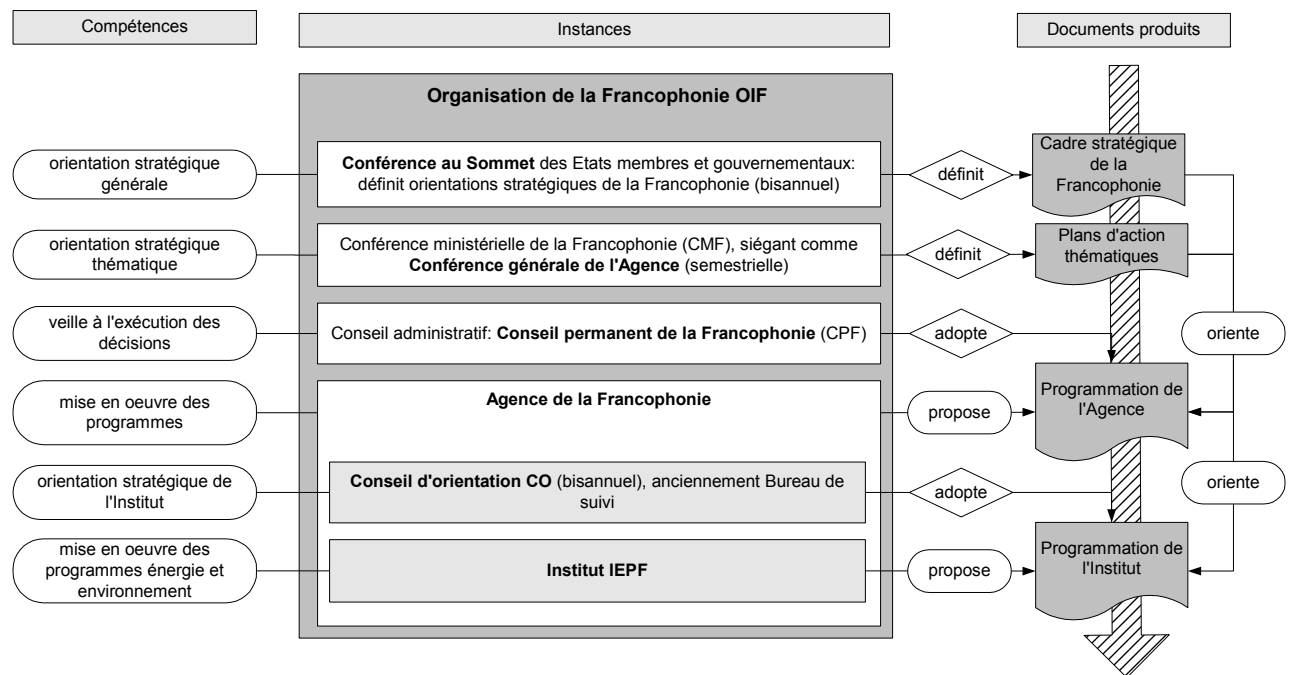
Le CO est compétent en matière de définition de la programmation de direction de l'Institut. De fait, il se prononce sur des propositions de programmes faits par l'Institut tout au long des trois sessions de biennium, et ce en se basant sur deux types de documents, le premier présentant les orientations générales des programmes et projets et le deuxième spécifiant les activités prévues sur plusieurs aspects (objectifs, résultats escomptés, publics-cible, indicateurs, etc.).

Sur le plan transversal, pour la collaboration entre les différents opérateurs de la Francophonie et plus spécifiquement entre les différentes Directions de l'AIF, nous n'avons pas identifié de mécanisme régulier et effectif qui intègre l'IEPF, par exemple pour mener des projets prenant en compte les différents piliers du développement durable et ses enjeux transversaux (gouvernance). Cette collaboration transversale répond pourtant à un objectif affiché de l'AIF (Plan d'action de Moncton).

Jusqu'en 2005, la programmation de l'AIF et de ses directions s'effectue selon un rythme biennal. Au Sommet de Beyrouth, les Chefs d'Etat et de gouvernements francophones ont adopté le principe de doter la Francophonie d'un cadre stratégique décennal. Ce cadre doit être présenté au Sommet de Ouagadougou fin 2004. Les décisions qui seront prises à ce Sommet devront être transposées en programmations quadriennales pour chacun des opérateurs à partir de 2006. Le Biennium 2004-2005 est dans ce sens une période de transition.

Le schéma suivant résume, sous forme d'un organigramme, les instances de décision et les documents stratégiques produits. Un organigramme plus complet de la Francophonie a été remis à la DPE sous forme de document détaché. On y observe notamment la hiérarchie descendante entre plan d'action francophone, programmation de l'Agence et programmation de l'Institut.

Figure 9: Organigramme de la Francophonie



Constats de synthèse :

- L'organisation générale de la Francophonie et de ses organes apparaît comme très pyramidale. Il ne semble pas y avoir de structure ou de mécanisme permanent pour aborder des thématiques qui seraient transversales, comme le développement durable, malgré les ambitions clairement marquées dans ce sens.
- L'IEPF, en tant que Direction décentralisée de l'IEPF, dispose d'une relative autonomie dans l'élaboration de sa programmation et dans sa mise en œuvre, avec son propre organe de conseil stratégique (le CO). La programmation proprement dite requiert toutefois l'approbation finale par le Conseil permanent de la Francophonie.

4.3 Enjeux de la Francophonie : langue, visibilité et solidarité

Une analyse spécifique des procédures de concertation nécessite de tenir compte du contexte général de la Francophonie, de son identité et de son mode de fonctionnement.

Pour l'IEPF, la Francophonie constitue une communauté d'intérêt basée sur l'adhésion volontaire de ses membres. Il s'agit d'un espace de solidarité et non pas d'un espace de négociation ayant pour objectif premier l'adoption des positions communes, même si cela peut intervenir de cas en cas. Par ailleurs, le cœur de la Francophonie étant africain, il y a, en effet, une primauté donnée à cette région, en tout cas dans l'activité évaluée.

Pour faciliter l'analyse de la valeur ajoutée de la Francophonie par rapport à d'autres organisations, par exemple dans le domaine de la concertation, il convient de s'interroger sur la raison d'être d'une telle organisation et ses logiques dominantes. Schématiquement, sur la base des documents et des échos de la part des opérateurs, on peut identifier plusieurs logiques qui sous-tendent les activités de l'Organisation :

- *Logique politique* : Les Pays membres, par l'intermédiaire de l'Organisation, défendent et font connaître à la communauté internationale leurs positions politiques partagées, notamment dans les domaines de la coopération internationale, de la promotion de paix, de la diversité culturelle, etc.
- *Logique d'identité* : L'organisation promeut un patrimoine collectif, celui de la Francophonie, par le biais de la langue, de la culture, mais aussi de pratiques communes (juridiques, coutumières, institutionnelles, etc.).
- *Logique de solidarité* : L'organisation est une plate-forme d'échanges et de solidarité Nord-Sud et Sud-Sud, pouvant se concrétiser par des actions de coopération, d'échanges et de mise en réseau ; cette logique semble être au cœur des activités de l'AIF.

L'usage du français constitue un enjeu majeur de la Francophonie. Elle a inscrit la diversité culturelle comme l'un de ses axes majeurs d'intervention et d'action, ce qui passe aussi par un usage diversifié des langues, dont le français, et plus concrètement par un respect du plurilinguisme dans les arènes internationales.

Il existe toutefois une forme de malentendu autour du rôle à y prendre par la Francophonie en matière de traductions. Ainsi, la Francophonie estime que c'est aux organisations internationales et aux agences multilatérales de faire des efforts dans ce domaine, au nom du traitement égal des deux langues de travail du système onusien que sont le français et l'anglais, alors que celles-ci (et des représentants de pays du Nord) constatent que la Francophonie pourrait justement les aider à augmenter le volume de traduction et à en améliorer la qualité.

Selon l'IEPF, la question de la langue se pose à deux niveaux :

- 1) *Niveau politique*: La question du français et de son usage dans le circuit international est un enjeu éminemment politique, devant faire l'objet d'un travail continu et assidu à l'intérieur des Nations Unies de la part des différents États membres. Les organes de la Francophonie incitent les États membres à s'exprimer en français partout où c'est possible. Parallèlement à cela, un travail de sensibilisation est fait par le biais du Programme favorisant les jeunes experts francophones dans les organisations et agences internationales (au PNUD, au



Secrétariat des Nations Unies). Ce programme de la Francophonie permet à ces experts de devenir multilingues tout en étant des vecteurs de la Francophonie.

- 2) *Niveau pratique*: Il s'agit de produire de l'information, de mobiliser l'expertise francophone. Parfois il s'agit aussi de prendre et d'améliorer des traductions en français de documents et de rapports mal traduits ou de chercher des solutions pour traduire des textes francophones vers d'autres langues, même si l'IEPF n'est pas en mesure de financer ce genre d'opérations.

Echos des interlocuteurs externes :

De l'avis de presque tous les interlocuteurs, la prédominance de l'anglais dans les négociations internationales est devenue une réalité inéluctable, et sa maîtrise une condition indispensable pour une bonne participation des délégations nationales. Plus que d'autres régions en développement, les pays francophones africains démontreraient encore, pour la plupart, une maîtrise très limitée de l'anglais, ce qui représenterait un handicap considérable à toute influence sur l'issue des négociations. La maîtrise de l'anglais est vitale pour toute la partie informelle des négociations.

Ces mêmes interlocuteurs insistent sur le fait que cette reconnaissance d'une réalité objective ne signifie pas qu'il faille abandonner la lutte pour le plurilinguisme qui se justifie pleinement dans une optique de diversité culturelle, bien au contraire. Mais la Francophonie doit privilégier l'efficacité, c'est-à-dire veiller à ce que son travail et ses messages soient reconnus, quitte à s'exprimer aussi en anglais lorsqu'il le faut, plutôt que de viser la défense du français comme objectif exclusif.

Nous avons aussi entendu quelques personnes, en particulier en Afrique, qui se plaignent de cette prédominance de l'anglais et continuent à revendiquer une traduction orale et écrite intégrale de toutes les négociations, quitte à limiter beaucoup plus le recours aux négociations informelles.

Il est intéressant de souligner que plusieurs interlocuteurs, en particulier du côté des ONG internationales et dans les agences multilatérales, mais aussi dans les pays du Nord, notent que la question du français est un faux problème. Même une partie des représentants africains partagent ce point de vue. S'il est vrai que dans certains contextes, l'anglais devient incontournable, la maîtrise de celui-ci ne garantit encore rien. En effet, les obstacles à une participation pleine et entière, qui puisse être efficace, se situent bien en amont, dans la capacité des pays à identifier leurs enjeux spécifiques, diagnostiquer leurs besoins et formuler des positions de négociation viables, ainsi que des stratégies d'alliance, et en aval, dans la complexité croissante des thématiques traitées et l'interconnexion des négociations dans différentes arènes, y compris hors-environnement (lien environnement-commerce, par exemple). Ce problème a été abordé au chapitre 2.

Une question qui revient dans la plupart des contacts effectués est : quelle est la valeur ajoutée spécifique, possible ou actuelle, de la Francophonie par rapport à ces négociations multilatérales ? Les avis sont divers et dépendent des perceptions que l'on peut avoir de l'identité de la Francophonie aujourd'hui : communauté construite « uniquement » autour d'une langue plus ou moins commune et un passé commun pour les uns, ou communauté d'intérêt ayant pu développer d'autres caractéristiques spécifiques communes, par exemple en matière de gouvernance publique, de système juridique, de perception de l'environnement, de culture, etc. pour les autres.

Pour les interlocuteurs africains, on constate des attentes importantes et diversifiées, relevant surtout de la logique de solidarité énoncée ci-dessus, mais aussi d'un souhait de voir la Francophonie s'affirmer comme symbole de l'alternative à « l'unilatéralisme » culturel et linguistique. Mais on entend aussi des avis pragmatiques qui considèrent la Francophonie comme un instrument parmi d'autres au service des stratégies nationales pour accéder aux circuits multilatéraux et renforcer les capacités de participation et de négociation. Pour les pays du Nord, la Francophonie représente un instrument subsidiaire à d'autres, qui représente surtout l'intérêt de par sa diversité considérable : lors de réunions de la Francophonie, on a l'occasion de rencontrer de pays issus de presque toutes les régions de la planète, aux profils très diversifiés, et donc de mener des échanges qui peuvent être utiles lors de négociations formelles. Du côté des agences multilatérales et des organisations internationales, on reconnaît que la Francophonie a évolué et n'est plus uniquement un acteur se battant pour l'usage du français ; en même temps, on entend aussi des doutes sur la valeur ajoutée par rapport à d'autres mécanismes et acteurs. La principale valeur ajoutée de la Francophonie serait celle de relais vers les pays les moins avancés, en l'occurrence africains, et à l'inverse de relais de ces pays vers le circuit international, en particulier pour renforcer leurs capacités de comprendre les mécanismes et les intégrer, par exemple pour accéder aux sources de financement comme le FEM.



La plupart des interlocuteurs, de toutes les catégories, notent que la principale caractéristique de la Francophonie et qui lui donne un potentiel particulier est sa diversité de membres, justement. La Francophonie comprend des membres de tous les groupes formels de pays qui participent aux négociations, ce qui peut lui donner un rôle d'interface et de médiateur, ceci d'autant plus qu'elle ne constitue pas un groupe formel de négociation. Ainsi les discussions menées sous l'égide de la Francophonie peuvent se dérouler dans un contexte plus détendu.

Sur un point, nos interlocuteurs sont presque unanimes : la Francophonie ne peut pas avoir pour vocation première de chercher à négocier, adopter et défendre des positions politiques communes, en raison justement de cette diversité de membres. Des positions communes sur des points spécifiques peuvent, à l'occasion, résulter des activités, mais comme résultat subsidiaire en quelque sorte. La Francophonie devrait se concentrer sur ses autres fonctions, de solidarité et de mobilisation, de mise en réseau, voire de médiation ou de contribution intellectuelle. Jusqu'à un certain point, la Francophonie peut fonctionner comme un laboratoire d'essai de la communauté internationale.

Constats de synthèse :

- L'organisation de la Francophonie fonde sa légitimité dans trois logiques différentes, politique, d'identité et de solidarité. Or chacune implique une approche spécifique dans les actions, approches qui ne sont pas toujours conciliables entre elles. Les activités de concertations traduisent très bien cette ambiguïté des ambitions de la Francophonie, sur lesquelles l'IEPF n'a guère d'emprise.
- Le problème de la langue a été diagnostiqué par tous les acteurs impliqués ; toutefois, la réponse à y apporter diverge selon les interlocuteurs. La majorité estime qu'il faut s'adapter à l'emprise de l'anglais dans les négociations, ce qui n'empêche pas une défense active du français, alors que d'autres estiment que cette défense de la langue française consiste aussi à ne pas « jouer le jeu » de l'anglicisation. De plus, ce problème de la langue ne doit pas occulter les autres : même une bonne maîtrise de l'anglais, ou une traduction intégrale, orale et écrite, des négociations, ne compenseraient pas les faiblesses de certaines délégations en matière de capacités de négociation.
- La diversité des pays membres en termes de développement constitue une spécificité de la Francophonie et son potentiel principal de valeur ajoutée, surtout dans une optique d'échanges et de mise en réseau, voire de médiation entre pays appartenant à des groupes formels différents.

4.4 Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques contribuent à positionner un organisme dans son contexte plus large. Ils s'appuient sur une analyse préalable de ce contexte et sont traduits par des axes d'interventions (sous forme de programmes, de projets, d'actions).

Le cadre stratégique de référence des activités de concertation en matière de développement durable est le Plan d'action de Tunis adopté en 1991 et confirmé en 2002, qui est une réponse aux constats ressortant de l'analyse du contexte. Parmi les champs d'intervention retenus, ce sont ceux liés à la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes et à la gouvernance et aux cadres institutionnels qui orienteront la programmation de l'Institut.

Reconnaissant dans son plan stratégique de 2003 l'intégration insuffisante des trois piliers du développement durable à ses activités, l'IEPF constate que dorénavant, les questions environnementales « devront être considérées également dans une perspective de développement économique, de promotion sociale et de lutte contre la pauvreté et partant, dans le cadre de politiques nationales et régionales de développement durable »²¹. En même temps, l'IEPF relève que cette approche globale requiert la collaboration active des autres opérateurs francophones, notamment les autres Directions de l'AIF.

²¹ IEPF, *Programmation 2004-2005 - Synthèse*, p.7.



Les orientations stratégiques des actions de concertation francophones sont inscrites dans la programmation de l'IEPF, qui elle-même s'inscrit dans le cadre plus large de la programmation de l'AIF. Par ailleurs il faut rappeler que les actions de concertation se trouvent dans un rapport de complémentarité avec d'autres activités déployées par l'IEPF.

Sur la période des biennums 2002-2003 et 2004-2005, les actions de concertation ont été successivement inscrites dans le projet « Politiques environnementales et mise en œuvre des conventions » et le projet « Prospective et concertation pour le développement durable » qui font partie du programme « Appui aux politiques et actions de concertation pour le développement durable »²². Ce dernier prévoit une assistance aux pays membres de nature à renforcer leurs compétences institutionnelles et organisationnelles en faveur de l'environnement et de l'énergie. Il vient compléter le programme « Maîtrise des outils du développement durable » qui assiste les pays membres sur le plan de la mise en œuvre technique des politiques environnementales. En distinguant les publics-cible visés, trois approches complémentaires peuvent être identifiées au titre du programme « politiques et concertation »:

- Un appui est apporté aux pays au niveau des représentants politiques et du personnel de l'administration et sous forme de formations de formateurs, d'aide à l'élaboration de politiques environnementales conformes aux engagements pris envers la communauté internationale, d'aide à la formulation de projets éligibles aux titres des fonds internationaux pour l'environnement, etc.
- La production et la diffusion d'informations relatives à la thématique de l'environnement et de l'énergie contribue à la sensibilisation d'acteurs clefs, cruciaux pour le relais des engagements internationaux vers la mise en œuvre locale (décideurs politiques, population, etc.).
- L'appui aux délégations nationales et à leurs experts-conseillers dans les négociations internationales ainsi que l'organisation d'actions de concertation francophones, enfin, doit contribuer à renforcer la présence francophone dans les arènes internationales relatives à l'environnement.

Ces activités qui visent un renforcement des capacités sont complétées par des opérations de veille stratégique et de prospective (création de réseaux d'experts francophones du développement durable, actions de concertation sur objectifs, etc.), dont le but est d'anticiper les enjeux de demain non seulement des négociations internationales, mais également de l'Institut en tant qu'organe subsidiaire de l'AIF dont la programmation est inscrite dans une vision de développement durable.

En plus des orientations spécifiques définies par l'Institut il faut prendre en compte les directives plus larges qui cadrent l'action de l'AIF, telles que formulées lors des Sommets des Chefs d'Etats et de gouvernements et les Conférences ministérielles :

- le choix de la concertation francophone en tant qu'instrument favorisant la présence des pays francophones aux négociations internationales et contribuant, si possible, au développement de convergences et de positions concertées ;
- le complément des activités par des projets-pilotes de terrain ;
- la recherche de synergies entre projets et entre programmes.

Sur la période 1996-2005, l'IEPF a continuellement adapté sa programmation, pour répondre à la fois aux nouvelles données du contexte et aux attentes du CO et de l'AIF au sens plus large. Les principaux résultats de cet exercice ont été l'intégration des domaines de l'énergie et de l'environnement et le redressement des projets au nombre de six. S'il est vrai qu'au fil des années, de nouvelles activités ont été introduites (notamment le projet « veille et prospective »), les grandes orientations des opérations sont restées similaires. De manière globale, l'IEPF définit les objectifs de la concertation comme suit :

- Renforcer les capacités des pays membres (mise en réseau, information, échange, etc.) ;
- Sortir d'une certaine forme de marginalisation (pour les pays francophones les moins avancés en particulier) ;
- Assurer une contribution francophone aux négociations multilatérales ;
- Démocratiser les relations internationales ;

²² Pour une présentation complète de la programmation de l'IEPF, se référer aux annexes remises à la DPE séparément.



- Chercher à influencer les décisions importantes au niveau international, par le biais de ces objectifs, même si en tant que telle la Francophonie défend rarement des positions communes sur le fond.

L'IEPF a élaboré un projet de plan stratégique décennal pour la période 2005-2015 qui est actuellement discuté au sein du CO. Ce document reprend les éléments centraux du Plan d'action de Tunis dans sa version renouvelée de 2002 pour assurer une cohérence des activités prévues par l'Institut avec les orientations stratégiques plus larges de la Francophonie. Ce plan stratégique est en continuité avec les derniers programmes et explicite les principes sous-jacents aux activités de l'IEPF.

Echos des interlocuteurs externes :

Dans les échos recueillis auprès de participants de divers horizons aux actions de concertation francophones, on constate de fortes attentes, variées, à l'égard de cette activité et à l'égard de la Francophonie en général, mais aussi des questions à propos de ce que devrait être, *in fine*, le rôle spécifique de la Francophonie.

La plupart des personnes interviewées pensent que la Francophonie devrait jouer un rôle de stimulateur au niveau des responsables politiques, des administrations et de la société civile, ce qui correspond aux fonctions de mobilisation et de médiation. Parmi les besoins exprimés, on recense la formation à la négociation pour les pays du Sud, l'échange d'information, la création de partenariats Nord-Sud mais aussi Sud-Sud, les échanges sur les enjeux des négociations, l'aiguillage des pays ayant des besoins vers les « bonnes adresses » (par exemple de formation ou de financement) etc. Il y a donc des attentes à l'échelle des personnes mais aussi des pays et de leurs autorités.

Dans le cadre du NEPAD (Nouveau Partenariat Pour le Développement de l'Afrique), certains interlocuteurs souhaiteraient voir la Francophonie s'impliquer davantage en participant à la mise en œuvre du plan d'action sur l'environnement de ce partenariat.

La grande majorité des interlocuteurs estiment que l'articulation des objectifs stratégiques des actions de concertation n'est pas clairement intelligible, en particulier sur le plan de la prise en compte du contexte (enjeux et mécanismes des négociations) mais aussi sur le poids relatif des différentes fonctions de la concertation. Au-delà des attentes des uns et des autres, il n'est apparemment pas facile à cerner ce que cherchent à atteindre concrètement ces actions de concertation et quelles sont les limites que leur posent les responsables de l'activité.

Enfin, les participants perçoivent une certaine ambiguïté autour de la fonction politique : jusqu'à quel point la Francophonie souhaite-t-elle réellement adopter des positions communes et les exprimer publiquement, et quels moyens se donne-t-elle pour y arriver ?

Une certaine confusion peut être recensée auprès des interlocuteurs en rapport au statut des projets de terrain (coopération technique) de l'Institut. La plupart d'entre eux sont conscients que l'IEPF n'est ni outillé ni mandaté pour faire de la coopération technique à grande échelle. Le rôle logique de l'IEPF serait surtout, en rapport aux enjeux des négociations multilatérales, d'aider les pays les moins avancés à accéder aux « bonnes adresses » en matière de coopération, bilatérales ou multilatérales. Un besoin de communication se fait ressentir à cet égard, visant à informer les pays membres de la Francophonie que l'IEPF ne réalise que quelques projets-pilote, de manière à compléter la réflexion plus théorique sur les modalités de la coopération internationale dans le domaine de l'énergie.

Sur le fond, la discussion est liée au profil général de l'activité : est-elle prioritairement destinée aux besoins des PMA africains ou a-t-elle une vocation plus large ? De la réponse à cette question stratégique découle toute une série de choix opérationnels sur la manière d'organiser la concertation et de mettre les accents.



Constats de synthèse :

- Les actions de concertation francophones s'inscrivent dans la programmation de l'IEPF, elle-même intégrée dans la programmation plus large de l'AIF. A l'échelle de l'Agence, la concertation est identifiée comme un instrument de réunion et de convergence de positions, et doit être complémentaire aux actions de terrain, en synergie avec les autres projets et programmes. A l'échelle de l'IEPF, elle est identifiée comme mesure de renforcement des capacités des délégations de PMA et vise à renforcer le rôle des pays membres de la Francophonie dans les négociations. Il y a donc une certaine nuance entre les objectifs énoncés au niveau de l'AIF et ceux énoncés par de l'IEPF, notamment en ce qui concerne les ambitions politiques de la Francophonie.
- L'orientation stratégique plus globale choisie par l'IEPF est en continuité par rapport aux ambitions de l'AIF, en veillant à inscrire les objectifs stratégiques dans des programmes d'action. La complémentarité avec les projets de terrain notamment peut être observée depuis quelques années. Les synergies entre projets et programmes, demandée par l'AIF, sont assurées au sein de l'Institut. Par contre, sur la base des informations disponibles, la synergie transversale entre directions de l'Agence notamment pour assurer une approche globale des enjeux du développement durable, est à ce jour inexistante. Or l'AIF définit le développement durable comme domaine d'action prioritaire, mais n'a pas pris les mesures institutionnelles et structurelles nécessaires pour assurer l'intégration des piliers environnemental, social et économique inhérente au concept du développement durable.
- Les actions de concertation n'ont pas changé dans leur substance (multiforme et polysémique...) depuis leur reprise par l'IEPF en 1996. Les changements tiennent pour l'essentiel dans l'évolution de la programmation générale de l'IEPF et la manière d'y inscrire les actions de concertation.
- En ce qui concerne la définition, au sens complet du terme, de la concertation, c'est-à-dire ses objectifs prioritaires, ses fonctions et son orientation méthodologique, on constate une variété de formulations visant à formuler une définition au cours des années avec des points communs mais aussi des nuances, contribuant à cette incertitude ressentie par les participants sur ce qu'est réellement, prioritairement, le sens de la concertation. Cette incertitude conduit à une lecture spécifique de la concertation pour chaque participant en fonction de ses propres attentes, lecture qui varie donc d'un participant à l'autre sur la palette de fonctions évoquées au sous-chapitre 3.6. Cette variété de perceptions conduit à des malentendus et des déceptions.
- Le recueil d'opinions auprès de participants représentant des pays francophones révèle des attentes et des besoins très élevés et de nature diverse. Ces attentes concernent à la fois les activités de l'IEPF et de l'AIF dans l'ensemble et c'est la Francophonie en tant qu'organisation intergouvernementale qui est visée en premier lieu. L'enquête montre par ailleurs que la diversité et l'ampleur des attentes constitue une source d'insatisfaction auprès de personnes membre du public-cible, peut-être parce que l'explicitation du cadre stratégique de l'activité n'est pas suffisante pour répondre à ces attentes, excessives dans leur volume global, et donc les « cadrer ».

4.5 Objectifs opérationnels

Les objectifs opérationnels définissent la manière dont un programme ou un projet est traduit en opérations concrètes, en explicitant notamment les publics-cible, les résultats visés, les contextes d'intervention, les ressources engagées, les partenaires impliqués ainsi qu'un calendrier d'activités.

Comme cela a été évoqué précédemment, les objectifs des actions de concertation sont multiples. Tantôt plate-forme d'échanges d'expériences, tantôt forum de renforcement de capacités des négociateurs, tantôt laboratoire d'idées pour converger vers des positions communes, les objectifs implicites ou explicites que l'Institut assigne aux actions de concertation semblent pour le moins ambitieux et diversifiés.

Les documents produits par l'Institut n'explicitent que partiellement les choix opérationnels des actions de concertation. Le raisonnement qui le conduit au choix des arènes de négociations (trois Conventions de Rio, CDD, FIF), des conférences (Conférence des parties, organes subsidiaires, groupes



de travail, etc.) des publics-cible (pays, experts, délégations, ministres, ONG, OIG, médias) et des ordres du jour est rendu explicite au cas par cas. Nous n'avons par contre pas eu connaissance de documents transversaux de synthèse qui définissent en quelque sorte les critères de choix sur la durée.

En accordant un rôle primordial aux participants aux concertations dans l'élaboration de ses futures actions, l'IEPF semble opter pour une définition empirique, et continuellement adaptée en fonction de l'évolution des négociations et de l'émergence de thématiques ou mécanismes spécifiques, de ses activités, et appuyée sur les besoins et les attentes des pays membres. Cette approche « bottom-up » est a priori légitime dans une organisation de nature intergouvernementale qui a pour vocation prioritaire de satisfaire les besoins des membres.

Lors des entretiens, l'IEPF a précisé ses choix opérationnels, en partie basés sur des considérations pragmatiques, relatives aux opportunités et aux ressources. La mise en œuvre de la concertation résulte aussi pour beaucoup d'un choix géographique d'intervention. Une priorité forte est donnée aux pays africains francophones, dont une majorité fait partie des pays les moins avancés (PMA).

Echos des interlocuteurs externes :

Dès lors que les actions de concertation ont pour objectif principal d'accompagner, au sens large du terme, les négociations multilatérales dans le domaine de l'environnement, les différents interlocuteurs expriment de manière assez précise leurs attentes sur la mise en œuvre concrète de ces actions de concertation, en fonction des « moments » spécifiques des négociations.

- *Avant les négociations*, il y a un besoin fort de connaissances de base. Il faut trouver une manière de synthétiser, de rendre accessible la matière, l'information pour un maximum de personnes. Par rapport aux négociations, il faut organiser un vrai séminaire permettant une préparation optimale sur le fond et la forme, sans chercher à adopter de texte commun.
- *Pendant les négociations*, il faut assurer une présence forte et soutenue. Il faudrait organiser des rencontres régulières en marge des négociations pour favoriser les mises à niveau et créer un réseau de personnes-ressources utiles pour le reste de la négociation. Il y a également un besoin de plus de soutien logistique, surtout pour les délégations des PMA.
- *Les premiers jours de l'arrivée des Chefs de délégations*, il serait utile d'organiser une rencontre préparée à l'avance avec des objectifs clairs (information sur l'état de la négociation et des enjeux de la rencontre; identification des points qui pourraient être litigieux et sur lesquels ils seraient amenés à intervenir pour débloquer la situation).

De l'avis des pays francophones du Sud, l'implication de l'IEPF en amont des grandes rencontres est fortement souhaitée et appréciée, pour permettre une meilleure participation aux négociations. Il est notamment souhaité qu'il renforce ses activités de formation et de conseil sur l'élaboration et la soumission de projets au FEM.

Enfin, les interlocuteurs qui ont participé directement à ces actions de concertation ou qui en ont eu des échos de première main, saluent les efforts de l'IEPF pour associer les participants à la définition des activités menées et à leur suivi mais constatent aussi que cette approche participative est presque excessive car elle consomme une grande partie du temps disponible dans les réunions, au détriment d'un travail plus approfondi sur les enjeux et la coopération. Ceci est d'autant plus relevé qu'il se dégage une impression que l'IEPF décide quand même sur la base de ses propres critères de ce qui se passe ensuite.

Constats de synthèse :

- L'Institut est très peu explicite dans ses documents de travail sur les fondements de ses choix opérationnels qui le conduisent à son calendrier des actions de concertation. Une telle demande n'a pas non plus été formulée par le Conseil d'orientation qui approuve le projet « concertation francophone » depuis 1996 sans réserve. Les réflexions de l'IEPF, dans le cadre des entretiens, comblent cette lacune, qui est aussi perçue par les participants.



- En adoptant une démarche participative dans l'élaboration des opérations menées dans les arènes, l'Institut oriente son offre d'après les besoins des pays, ce qui est en principe louable. A cela, il faut toutefois émettre deux réserves : premièrement, certains participants ont l'impression que la démarche participative n'empêche pas une prise de décision autonome par l'Institut en aval des rencontres, en fonction des opportunités et des contraintes. A cela s'ajoute le facteur temps, en l'occurrence le fait que la démarche participative effectuée lors de réunions de concertation en marge des négociations formelles serait très « chronophage », au détriment du renforcement des capacités des participants et de l'accompagnement des négociations.
- Force est de constater qu'un certain nombre d'orientations pourtant essentielles de l'IEPF, comme le choix des arènes et des régions, ne fait véritablement l'objet d'une décision collective, ni par les pays membres (au travers les concertations), ni par le Conseil d'Orientation. Les premiers se prononcent en effet uniquement sur les orientations au sein d'une arène de négociations donnée, tandis que le CO ne se prononce que sur le principe de l'activité « Concertation et mise en œuvre des négociations » et non pas sur les modalités de sa mise en œuvre.
- Les entretiens auprès de représentants de pays membres de la Francophonie fait ressortir des points de convergence entre leurs besoins exprimés et les activités proposées par l'Institut, sous réserve des ambiguïtés déjà relevées autour des différentes fonctions de la concertation et les conséquences sur la manière de la mettre en œuvre. Un certain décalage se crée entre la réalité des activités de l'Institut et leur perception par les participants.

4.6 Méthodes, outils et instruments

Il y a lieu ici d'aborder la concertation en tant qu'instrument. C'est en particulier la définition de cet outil de travail donnée par l'IEPF qui nous intéresse, en termes de méthode et de procédures. Ce regard se distingue de l'analyse des sous-chapitres précédents.

La concertation a été décrite par les représentants de l'IEPF comme étant à la fois une activité programmatique et un instrument de travail transversal. Nous avons d'abord cherché à identifier la définition théorique et conceptuelle de la concertation par l'IEPF et, par extension, par l'AIF, puis de la confronter avec celle qui découle de l'analyse de terrain.

La forme que doit prendre la concertation francophone et le rôle qu'elle doit jouer aujourd'hui sont définis dans plusieurs documents stratégiques de la Francophonie.

En ce qui concerne la concertation en tant qu'instrument, les Chefs d'Etat et de Gouvernements de la Francophonie affirment, dans le cadre du Plan d'action du 8^{ème} Sommet de la Francophonie de Moncton en 1999 : « La concertation entre Etats et gouvernements francophones, pour *harmoniser les politiques nationales et rechercher des positions communes* dans les secteurs où la programmation ne saurait à elle seule, fournir une réponse adaptée. » (point 3.3).

Comme l'indiquent les actes de la rencontre, le colloque international intitulé « L'IEPF, 10 ans après : quel bilan, quelles perspectives ? » de 1999 est l'occasion de rappeler l'intérêt partagé au rôle de facilitateur que doit jouer l'IEPF pour une meilleure participation des pays francophones aux débats internationaux et à l'identification des solutions aux problèmes d'environnement. Cela doit s'accompagner d'une intensification des partenariats avec divers acteurs que sont les Etats (promouvoir une participation efficace), les Universités (développer des réseaux d'experts rapidement mobilisables), les ONG (œuvre au développement de leurs capacités de participation et leur accès aux informations) et les OIG (les alimenter en informations sur les expériences francophones), envers qui l'IEPF peut jouer un rôle de relais crucial d'approches et de normes francophones. Les réseaux d'experts francophones sont enfin relevés comme pouvant jouer un rôle de synthèse des connaissances et d'élaboration d'un consensus scientifique.



Dans le même ordre d'idées, on peut citer quelques extraits issus d'un bilan de la Francophonie dans le domaine du DD 1992-2002²³: « Parmi les rôles possibles que la Francophonie puisse jouer au travers les actions de concertation, les participants identifient les suivants : rôle de catalyse, rôle de renforcement des capacités (formation), rôle d'information, rôle de promotion des savoirs et des expériences des pays de la Francophonie. (...) La mission de concertation que se donne la Francophonie institutionnelle vise principalement à favoriser l'harmonisation des positions francophones, adopter des cadres d'orientation et des plans d'action sectoriels solidaires et faire émerger un ordre de valeurs partagées ».

L'étude de la mise en oeuvre des actions de concertation sur le terrain (sur la base des rapports de mission) fait apparaître, dans le cas des actions menées en marge des sessions formelles de négociation, une diversité d'approches plutôt qu'une « unité de doctrine » orientant à la fois choix des participants, moment de la tenue, ordre du jour, etc. L'IEPF admet que pour les actions de concertation en marge des conférences, une approche relativement peu formalisée lui semblait pertinente, adaptée aux circonstances et aux demandes des participants. Selon ses représentants, la nature même de cette activité demande une grande souplesse et flexibilité dans l'organisation et le déroulement des événements. Les ateliers de formation, organisés en dehors des enceintes de négociations, feraient par contre l'objet d'une préparation selon un schéma de déroulement précis.

Un autre constat qui apparaît, à l'examen de la documentation et sur la base des entretiens menés avec les représentants de l'IEPF et d'autres personnes de l'AIF, est l'absence d'une définition de l'instrument de la concertation partagée par les Directions de l'AIF, et ce malgré l'existence de mécanismes formalisés d'interaction entre Directions, dont un séminaire annuel des Directeurs, des vidéoconférences occasionnelles, par exemple pour la programmation, ou des consultations écrites²⁴. Cette absence de définition partagée peut surprendre en se rappelant que d'autres directions font également usage de la concertation francophone dans des contextes similaires à celui de l'Institut.

Il existe par contre une complémentarité entre les activités de concertation, d'une part, et d'autres activités et opérations de l'IEPF, d'autre part. Comme nous l'avons évoqué plus haut, celle-ci est recherchée en particulier dans les domaines de l'information et la publication (écrite et électronique), des réseaux francophones et de la formation, mais aussi sur le plan de l'appui à l'élaboration de politiques environnementales nationales.

Echos des interlocuteurs externes :

En termes d'échos recueillis, il faut signaler une reconnaissance forte et largement partagée de ce travail de concertation, très particulier, effectué par l'IEPF et de son importance dans le contexte des négociations multilatérales, comme évoqué plus haut. En même temps, peut-être en raison d'attentes excessives et de cette absence de définition univoque de la concertation, on note aussi une certaine frustration résultant des modalités spécifiques de mise en oeuvre des actions de concertation. Cette frustration découle en partie de leur manque de compréhension sur la délimitation de ce qui relève de la concertation *stricto sensu* par rapport à d'autres activités menées sous l'égide de l'IEPF, par exemple les activités de formation ou de mise en réseau des cercles francophones. Les personnes interrogées ne sont pas confrontées à un message plus strict sur les limites de ce que peut raisonnablement faire l'IEPF, en termes de ressources.

Dans la mesure où l'un des objectifs essentiels de cette concertation est le renforcement des capacités individuelles et collectives dans les pays participants, et la mobilisation collective de la Francophonie, nous avons entendu de nombreux doutes relatifs à l'articulation adéquate de ces actions de concertation avec les mécanismes proprement dits des négociations, l'enjeu des échelles territoriales pertinentes pour intervenir (niveaux local, national, régional et international), et l'implication de la société civile. A cela s'ajoute la difficulté de tenir compte des contextes local et national des pays concernés, en particulier en Afrique. La volonté de réussir un ancrage à long terme des activités ayant pour objectif un renforcement des capacités collectives dans ces pays implique nécessairement une prise en compte plus fine de ce contexte et une stratégie qui s'inscrive dans la durée et en profondeur. On peut noter que ces doutes émanent, de manière quasi-unanime, de participants de pays très divers, aussi bien en Afrique qu'en Europe ou au Canada.

²³ IEPF, *Francophonie et Développement durable 1992-2002*, présenté lors de la Réunion d'experts francophones à Tunis, mai 2002.

²⁴ L'IEPF collabore par exemple activement, selon ses propres dires, avec la Direction de la coopération économique et avec l'INTIF.



Nous avons aussi recueilli de manière convergente des remarques à la fois critiques et positives sur le déroulement pratique des réunions de concertation menées en marge des sessions formelles de négociation. Nos interlocuteurs reconnaissent l'intérêt de la plupart de ces rencontres qui permettent de voir un grand nombre de personnes, parlant la même langue, de faciliter des contacts et de partager des informations et des opinions, voire de favoriser un rapprochement de positions divergentes dans un contexte informel. Toutefois, ils déplorent aussi des ordres du jour parfois surchargés et manquant de cohérence, l'excès de présentations par rapport à la discussion, la préparation insuffisante, une faiblesse des bases logistiques de la présence francophone aux conférences des parties (sauf à des occasions particulières comme le SMDD de Johannesburg en 2002), le moment souvent mal choisi pour la réunion (pendant les CdP et non pas au début), l'absence de choix clair quant à l'objectif de la réunion, le fait que de nombreux participants, surtout au Sud, hésitent visiblement à s'exprimer, etc. Ces critiques portaient par exemple sur la concertation menée en marge de la CdP9 de la CCCC à Milan en décembre 2003 ou en marge de la CdP7 de la CDB à Kuala Lumpur en février 2004, mais ont pu être recensées dans d'autres contextes également.

Par ailleurs, l'activité donnerait l'impression d'être organisée sans tenir compte suffisamment des activités d'autres agences et organismes, ni chercher la subsidiarité et la complémentarité. Ce point a été très souvent entendu auprès de nos interlocuteurs, parfois comme simple interrogation (est-ce que l'IEPF essaie vraiment de se coordonner avec les autres acteurs?), parfois sous forme de critique affirmée. L'IEPF se montre toujours très intéressé à mettre au point des partenariats sur la durée mais n'arrive apparemment pas toujours à assurer une continuité dans la mise en oeuvre et le suivi, ce qui nous avons entendu aussi bien en Afrique auprès d'organismes supra-régionaux comme l'UEMOA que d'ONG comme ENDA, mais aussi au Nord auprès de coopérations bilatérales ou d'agences multilatérales. Selon l'Institut, les « torts » éventuels en matière de partenariats seraient souvent partagés et dues à des raisons diverses, dont la surcharge chronique de ces organismes ou les différences de priorités ou de fonctionnement.

Il y a également une impression de décalage entre l'agencement de cette concertation et le calendrier effectif des négociations formelles, à certaines occasions : si l'intention est de peser, d'une manière ou d'une autre, sur les négociations, il en découle des impératifs précis concernant le calendrier optimal pour préparer une telle contribution. Ce commentaire est intervenu, par exemple, concernant le colloque francophone sur le développement durable, tenu à Dakar en mars 2002, donc trop proche de la dernière session préparatoire du Sommet de Johannesburg tenue à Bali en avril 2002. Ce commentaire portait aussi sur l'atelier d'avril 2004 organisé sur la thématique de l'eau à Ouagadougou, thème de la session du même mois de la CDD à New York. L'atelier était jugé intéressant mais intervenait beaucoup trop tard pour que ses éventuels résultats puissent encore influencer la session de la CDD. En l'occurrence, les travaux de la CDD relatifs à l'eau durent jusque fin 2005, selon le cycle biennal adopté pour le traitement des thèmes de la CDD, mais il semblerait que l'insertion exacte de certaines activités de concertation francophones dans leur contexte plus large ne soient pas toujours bien comprises par les participants.

Plus concrètement, des représentants de coopérations bilatérales nationales de pays francophones du Nord critiquent le manque de clarté des critères qui président aux choix opérationnels de l'IEPF et le manque de transparence sur la mise en oeuvre des activités, générant des lacunes de coordination et de subsidiarité.

Des organisations intergouvernementales ou non-gouvernementales émettent des remarques similaires. Personne ne reproche à l'IEPF une quelconque mauvaise volonté mais estiment qu'à force de vouloir trop en faire, l'IEPF n'arrive pas à suivre, tout simplement, et à concrétiser toutes ses intentions. Plusieurs affirment avoir déjà souvent été en contact avec l'IEPF pour les actions de concertation, et avoir constitué un partenaire occasionnel mais, selon leurs représentants, ce partenariat n'est pas assez poussé et représente un potentiel inutilisé, en raison de difficultés pour l'IEPF d'assurer un suivi concret aux intentions.

La critique est peut être plus justifiée lorsqu'il s'agit de la personnalisation excessive des activités, ce qui représente à la fois un atout, par le fait de créer un groupe plus soudé dans la durée, mais aussi une faiblesse, car miser sur une ou deux personnes représentant leur pays ne garantit en rien l'ancrage réel des résultats des activités dans ces pays, dans la durée.

De nombreux interlocuteurs insistent aussi sur le fait que, même si le public-cible est prioritairement les représentants des Etats membres aux négociations, les enjeux de ces négociations et leur fonctionnement rendent nécessaire la participation, aussi bien à l'échelon local/national que global, des acteurs de la société civile, en particulier les ONG.



Constats de synthèse :

- Contrairement à ce que pourrait donner à penser le choix de l'expression, la « concertation » n'a guère été définie en tant qu'instrument dans la documentation consultée. L'étude empirique fait toutefois apparaître un certain nombre de « fonctions » relativement implicites, qui régissent l'organisation et le déroulement des rencontres (cf. sous-chapitre 3.6). Aucune réflexion méthodologique partagée n'a été menée entre les directions de l'AIF. En l'absence d'une méthode explicite, qui indique aussi les limites et ce que la concertation n'est PAS censée atteindre, l'exploitation complète du potentiel de cette activité pourrait en partie être compromise, en raison des incertitudes et des frustrations générées.
- L'usage qui est fait de l'instrument sur le terrain fait ressortir des attentes élevées de la part des participants. Pas moins que six fonctions (ou finalités) distinctes ont pu être soulevées par nous et très souvent, plusieurs fonctions sont comprises dans une seule réunion de concertation, aussi courte soit-elle. Ce problème se pose de manière accrue lors des réunions de concertation en marge des conférences internationales. Les ateliers spécifiques qui durent quelques jours ont, sur ce plan, une image plus nette auprès des participants.
- Malgré une reconnaissance partagée des besoins en concertation, les interlocuteurs signalent des faiblesses sur le plan de l'organisation des concertations, faiblesses qui porteraient atteinte à l'efficacité d'ensemble de l'activité. Cela s'accompagne d'une impression des participants que les événements ont lieu sans prendre suffisamment en compte le contexte institutionnel ni de chercher à développer une réelle subsidiarité avec d'autres actions. Là aussi ces critiques portent surtout sur les actions de concertation en marge des sessions formelles de négociation ; en ce qui concerne les ateliers spécifiques, les avis sont nettement plus positifs en ce qui concerne l'organisation et les contenus, mais existent aussi concernant l'insertion dans le contexte plus large et l'interaction avec d'autres activités (subsidiarité et partenariats).
- En ce qui concerne les partenariats, la responsabilité effective dans la sous-utilisation des potentiels et des synergies est probablement partagée, car l'IEPF n'est pas le seul organisme qui a de la peine à toujours assurer un suivi dans ce domaine, en raison des agendas surchargés et des différences de modes de fonctionnement. L'IEPF agit dans un créneau très particulier et la recherche de partenariats adéquats dans la durée n'est sûrement pas simple. Ce qui frappe ici, c'est le fait qu'il y ait des critiques exprimées ; il y a donc un besoin urgent de clarification, là aussi, afin de limiter les possibilités de critiques.
- Il faut insister encore une fois que ces critiques se basent sur un ensemble d'attentes probablement excessives et/ou inadéquates ; le meilleur exemple étant l'appui logistique en marge des conférences, à l'égard duquel il y a de fortes attentes, notamment des PMA africains, alors que l'IEPF n'a jamais prétendu vouloir ou pouvoir offrir un appui logistique complet. Ces voix critiques recensées sur le terrain révèlent donc aussi un problème de communication. La fonction et les objectifs des concertations sont mal compris et des malentendus sur le rôle des participants ou de l'IEPF en découlent.

4.7 Procédures, gestion et ressources humaines

Les procédures de gestion courante des activités de l'IEPF ne sont pas explicitées dans les documents consultés. Formellement, la responsabilité de l'activité de concertation telle que définie dans la programmation 2002-2003 de l'IEPF, relève d'une chargée de programme, tandis que les orientations stratégiques et à long terme incombent à la direction de l'Institut. Aussi bien le Directeur que le Directeur adjoint sont étroitement impliqués dans les activités de concertation et contribuent à la formulation des objectifs à court terme. Ce partage des tâches trouve une explication dans le fait que la concertation constitue aussi bien un programme de l'IEPF qu'une modalité transversale commune à la plupart des activités.

En réalité, il faut relever que les ressources humaines sont très modestes en regard des ambitions liées à cette activité. La chargée de programme peut y consacrer un mi-temps car elle est impliquée aussi



dans d'autres activités. Le Directeur et le Directeur adjoint consacrent aussi du temps à la concertation en assistant à une partie au moins des réunions organisées sous l'égide de l'IEPF. On peut en déduire que l'ensemble des activités de concertation repose sur des capacités équivalant à un poste à plein-temps, et ce depuis de nombreuses années.

Toujours sur le plan des ressources humaines, on peut relever que parmi les personnes impliquées dans la concertation, seule la chargée de programme, qui est arrivée à l'IEPF en 2003, n'a pas un profil d'ingénieur au sens large, mais de spécialiste de l'environnement et du droit international. Cela découle des choix de programmation dans le passé, avec une spécialisation première de l'Institut dans les thématiques de l'énergie sur le plan technique.

C'est l'analyse des actions de concertation, à la lumière des rapports de mission, qui permet de mieux comprendre et d'analyser les procédures concrètes de mise en œuvre. Dans l'ensemble, la gestion courante de l'activité répond surtout à un critère de flexibilité au cas par cas, par exemple pour le choix des intervenants ou du format de la réunion. Chaque réunion constitue un projet en soi, défini comme tel, sans systématisation des procédures.

L'IEPF insiste sur le fait que nombre d'orientations stratégiques (lieu des concertations, choix des arènes, etc.) sont le résultat de ressources financières et humaines faibles. L'organisation des concertations en marge des conférences a en effet des avantages considérables sur le plan organisationnel, permettant la réunion d'un nombre relativement élevé de représentants de la Francophonie à de très faibles coûts. Sous cet angle-là, plusieurs choix effectués par l'Institut sont compréhensibles et expliquent en grande partie les actions entreprises.

Echos des interlocuteurs externes :

Les échos recueillis, en particulier auprès des participants, mais aussi de représentants de partenaires occasionnels ou réguliers, sont assez diversifiés. Du côté de nos interlocuteurs, il y a unanimité pour reconnaître l'engagement substantiel et l'expérience de l'équipe de l'IEPF.

Plusieurs d'entre eux adhèrent à l'approche pragmatique qui semble déterminer l'organisation et le déroulement des activités, et mettent en avant le fait que cette approche permet d'éviter tout formalisme inutile. D'autres, par contre, expriment leur volonté d'avoir une approche un peu plus systématique et lisible pour ce qui concerne les aspects très concrets des actions de concertation : construction de l'ordre du jour, choix des experts et des participants, déroulement de la réunion, questions logistiques, etc. mais aussi pour ce qui concerne le suivi immédiat (pendant la négociation en cours) et par la suite.

Ces remarques peuvent surprendre puisque l'ordre du jour d'une concertation a en général été discuté lors de la concertation précédente au sein de l'arène de négociation. Il faut toutefois tenir compte des changements dans la composition des groupes participants, sans oublier les modifications possibles du contexte même de la négociation.

Il y a également un souhait d'une cohérence plus « visible » des activités de l'IEPF entre elles, en évitant que l'IEPF se contente d'offrir une palette de services ponctuels et dispersés en apparence, et d'une approche à la fois plus dynamique et plus transparente en matière de partenariats, que ce soit avec des agences intergouvernementales ou avec des ONG et des experts, ou encore avec des organismes et agences à l'échelle nationale ou régionale. La volonté de partenariat et de mise en réseau autour de l'activité n'est pas mise en doute mais de nombreux interlocuteurs disent ne pas comprendre la mise en œuvre de cette dynamique des partenariats, les choix et le suivi, etc.. Cette difficulté se pose aussi pour le choix des experts intervenants dans les actions de concertation.

Constats de synthèse :

- Les interlocuteurs convergent dans le jugement que les concertations demandent une approche plus structurée et plus explicite, à l'instar de ce qui a été dit dans le sous-chapitre précédent.
- Il faut différencier les constats selon que l'on considère les ressources humaines ou financières : du côté des ressources humaines, elles sont objectivement très faibles en volume, voire trop faibles par rapport aux objectifs et aux ambitions définies pour les activités de concertation.



- Le fait que la responsabilité opérationnelle des actions de concertation soit répartie entre différentes personnes au sein de l'IEPF, alors que le volume global de ressources humaines dévolues à l'activité est très modeste, peut être à la fois une force et une faiblesse. Il favorise en effet une réflexion partagée sur la mise en œuvre des activités, mais contribue également à renforcer l'effet de dispersion de ces modestes ressources. Les difficultés pour appliquer de manière cohérente et univoque l'instrument de la concertation sur le terrain augmentent alors. Les observations sur le terrain font entrevoir le deuxième cas de figure.
- Le profil professionnel de l'équipe de l'IEPF est orienté vers les sciences naturelles et l'ingénierie, conformément à sa vocation historique de centre spécialisé en questions énergétiques et effectuant aussi de la coopération technique. Rappelons que le rôle de l'Institut dans les concertations est à la fois celui d'experts, d'intermédiaires, de médiateurs, de relais, selon les fonctions considérées (cf. sous-chapitre 3.6). Il se pose donc la question si le profil de l'équipe est adapté à tous les rôles que l'IEPF peut être amené à jouer dans les concertations, suite à l'évolution des besoins et des enjeux. La fonction de médiation, notamment, fait appel à des compétences en sciences sociales, économiques et juridiques qui sont sous-représentées au sein de l'Institut. Toutefois, le fait de disposer d'une personne au profil spécialisé en droit international de l'environnement pour le poste de responsable des concertations compense en partie ces lacunes, à condition que ce potentiel soit pleinement exploité à cette fin.

4.8 Réalisations et résultats

La pratique évaluative prévoit une distinction entre réalisations immédiates (outputs) d'un programme, d'une part, et effets et impacts en relation avec les objectifs et le contexte (outcomes). L'analyse de ces derniers s'avère difficile s'il n'y a pas au départ une définition explicite d'objectifs mesurables, qualitatifs ou quantitatifs, et un système de suivi mis en pratique. A défaut de ces éléments de cadrage, l'analyse des impacts se fait de manière approximative, par recoupement dans les différentes informations et opinions recueillies, en particulier de la part des partenaires et observateurs de cette activité.

Pour ce qui est des réalisations immédiates, les « produits » des actions de concertation, le chapitre 3.4 a été consacré à une analyse aussi différenciée que possible des activités et des réalisations relevant de la concertation francophone et à l'élaboration d'une typologie de travail, de nature empirique (3.4.5). Rappelons ici que, schématiquement, l'analyse avait fait ressortir comme réalisations immédiates des plans d'actions futurs pour l'avenir des concertations, des déclarations francophones, des groupes de travail et de suivi inter-session, des leaders de dossiers et des partenariats entre participants.

Lors des entretiens, l'équipe de l'IEPF soulève un certain nombre de preuves « empiriques » qui lui permettent d'obtenir une bonne appréciation des résultats de ses activités. Parmi celles-ci, il cite le nombre de participants (et la régularité de la participation au fil des années), l'écho positif des participants, leur encouragement systématique à la poursuite des activités, la promotion de délégués ayant participé aux concertations au niveau des organes directeurs des arènes de négociation, les incursions francophones de fond et de forme dans les négociations, le degré croissant de succès pour l'obtention de financements pour des projets francophones, etc.

Ces deux sources (notre propre analyse et les indications orales de l'IEPF) compensent partiellement l'absence de recueil systématique de ces « produits » par les opérateurs de l'activité sur la durée ; ils sont recensés de manière ponctuelle dans les différents rapports (en particulier biennaux) mais sans typologie particulière qui permettrait de suivre l'évolution dans le temps. Ceci relativise la capacité d'apprécier les impacts et donc les résultats effectifs de l'activité car il manque les repères explicites à cette fin.

Echos des interlocuteurs externes :

Les échos recueillis donnent une image plus contrastée de la situation. On constate une reconnaissance réelle d'un certain nombre de réalisations, difficiles à quantifier, mais substantielles, en particulier



pour ce que nous avons défini comme étant les fonctions de service, de médiation et de mobilisation. La plus grande partie des participants reconnaît profiter, d'une manière ou d'une autre, de ces concertations, parfois de manière inattendue, ou partielle par rapport aux attentes, pour des aspects aussi variés que l'échange d'informations, l'obtention d'information, un effet d'apprentissage sur des dossiers ou des enjeux, de nouveaux contacts potentiellement utiles, une compréhension accrue des positions de négociation des uns et des autres, etc. Ces réalisations sont considérées comme utiles et, pour la plupart, spécifiques à cette activité, ce qui conduit à donner une appréciation plutôt positive de la perception des impacts de cette activité par le public-cible et donc des résultats effectifs, même si c'est difficilement quantifiable.

En même temps, les interlocuteurs témoignent d'une faiblesse chronique dans le suivi des activités. Les réalisations ressembleraient donc, dans la perception des personnes interrogées, à des instantanés plutôt qu'à un film ou un scénario dans la durée. Dans certains cas, des actions de concertation ont lieu mais leur déroulement et leurs résultats immédiats sont nettement en deçà des objectifs et des attentes, soit en raison de malentendus, soit parce que les objectifs étaient beaucoup trop ambitieux par rapport à ce qui était réalisable. Un autre facteur de perturbation provient du profil parfois trop peu net des réunions de concertation organisées pendant les sessions formelles de négociation, avec une tendance à vouloir cumuler les fonctions dans une même réunion, sans organiser le déroulement de manière univoque sur cette base. De plus, les interlocuteurs admettent avoir des attentes peut-être trop diversifiées et élevées. La mémoire collective (et même individuelle !) des activités passées et de leur lien avec l'activité présente est évidemment peu fiable en raison des changements dans la composition des personnes participantes, l'évolution à la fois rapide et pas toujours lisible du contexte des négociations et de leurs enjeux, etc. La continuité qui peut exister aux yeux des principaux opérateurs de l'activité, notamment pour la CCCC qui a fait l'objet d'un investissement prioritaire, n'est pas toujours perçue comme telle par tous les participants.

Un des impacts du problème du suivi des activités réside dans le manque de valorisation et de diffusion des activités menées, surtout lorsqu'elles sont, en soi, porteuses d'une contribution réelle, comme par exemple l'atelier de Marrakech sur les synergies entre Conventions, dont les résultats n'ont pas été suffisamment remarqués par les organisations concernées, aux dires de plusieurs interlocuteurs, et qui n'auraient donc pas été pris en compte dans des sessions formelles consacrées à ce sujet.

Constats de synthèse :

- Au vu des réalisations immédiates des concertations, la prestation de l'Institut est conséquente. Le nombre de concertations, dont la plupart affichent un taux de participation respectable, constitue également un indicateur de l'effort considérable fourni. Les objectifs opérationnels, exprimés sous forme de réunions à organiser, comme on les trouve dans la programmation de l'IEPF (nombre de concertations, calendrier prévu, etc.), sont concrétisés. Ces résultats immédiats sont en soi appréciables, mais ne suffisent pas comme base d'appréciation des résultats effectifs et donc des impacts en relation avec les objectifs stratégiques.
- Les échos reçus des participants montrent une image contrastée. Des effets certains ont été observés, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, des échanges d'informations et d'opinions, ainsi que de la mise en réseau. Ces effets sont relativisés par de nombreux participants en raison de plusieurs faiblesses chroniques qui caractérisent ces concertations : difficulté d'assurer le suivi dans la plupart des cas, imprécisions et lacunes dans l'organisation pratique des réunions de concertation induisant des incertitudes quant aux résultats, impact négatif des flous sur les objectifs et les méthodes de ces concertations, etc.
- Une partie de ces critiques pourrait être traitée simplement en clarifiant le cadre de cette concertation, notamment de ce qu'elle n'est pas censée atteindre ou être.



4.9 Mécanismes de suivi et de rétroaction

Les mécanismes de suivi et de rétroaction permettent à la fois de tirer des leçons des expériences passées et de tenir compte de l'évolution du contexte. L'IEPF dispose de deux modes de suivi de ses activités qui se complètent entre eux.

- Le premier, qui a aussi constitué notre première source d'information, est le rapport de mission, document établi pour chaque déplacement, et par chacune des personnes en déplacement. Ces documents sont numérotés, ce qui permet, en principe, de constituer une liste complète des déplacements de l'équipe de l'Institut dans le temps. Comme nous allons développer ultérieurement, cette documentation en soi n'est cependant pas suffisante pour garantir un suivi rigoureux de ses programmes d'action.
- Le deuxième mode de suivi est donné par la programmation de l'IEPF et les rapports intermédiaires sur leur état d'avancement. Organisés de sorte à distinguer programmes et projets, ces documents permettent en principe de prendre connaissance du déploiement des activités en termes d'analyse du contexte, d'objectifs, de résultats escomptés, de publics-cible, d'indicateurs et d'éléments budgétaires. C'est d'ailleurs essentiellement sur la base de ces documents que le Conseil d'orientation apprécie le travail de l'Institut. Un élément complémentaire au deuxième mécanisme provient des procès verbaux du CO, qui fournissent des éléments d'une réflexion en termes de suivi et de rétroaction.

Au courant de 1999, le CO exprime le souhait que l'Institut se dote d'un mécanisme d'évaluation continue de l'action afin d'assurer au mieux son rôle d'organe de suivi et de contrôle. Durant la 4^{ème} session du CO de décembre 2001 il se décide à imposer une programmation par objectif (PPO), détaillée au niveau des opérations à mener. En mars 2002, il adopte une première batterie d'indicateurs de suivi mesurant les ressources humaines (implication du personnel par projet), l'effet de levier (montants financiers extérieurs mobilisés pour un projet), les engagements financiers de l'IEPF et les partenariats (identification des partenaires et de leur contribution respective aux projets).

Depuis 2002, la réflexion sur ce système d'évaluation interne est cependant absente du CO, comme en témoignent les rapports de session. Dans l'attente, l'IEPF poursuit sa réflexion à l'interne sur un jeu d'indicateurs, dont la plupart correspondent de près ou de loin aux indicateurs utilisés dans ce rapport pour caractériser les actions de concertation (chapitre 3), comme le nombre, fonction et origine des participants, répartition des réunions en fonction des arènes de négociations, etc.

Notons qu'il s'agit là d'indicateurs de réalisations (outputs), qui montrent *ce qui se fait* ; il n'y a pas pour le moment d'indicateurs de résultats à proprement parler (atteinte des objectifs). Ces derniers, étant difficilement quantifiables, relèveront d'appréciations qualitatives de la part des participants et des partenaires et d'observateurs compétents, ce qui n'exclut pas la mise en place d'outils systématiques pour les cerner. Concrètement, cela passe par une définition plus explicite, en amont, des critères de succès d'une activité, c'est-à-dire **une formulation suffisamment explicite des objectifs qui définisse à quelles conditions on pourra estimer, à l'heure du bilan, si l'activité atteint ses objectifs ou pas.**



Constats de synthèse :

- En préambule, il faut préciser que le Conseil d'orientation se réunit au moins une fois par an, et en pratique trois fois par biennium, ce qui est un rythme logique pour un organe ayant un rôle stratégique et consultatif, et dont les membres sont dispersés sur le plan géographique. Ces rencontres étant relativement espacées dans le temps, une importance cruciale revient aux documents préparés à l'intention du CO et notamment aux informations relatives aux opérations et à leur suivi.
- La logique des rapports de mission induit une information très éclatée et non exhaustive, qui ne fait pas apparaître un fil rouge pour les activités et pour la réflexion sur leur orientation. Ces rapports ne présentent pas d'uniformité entre eux non plus, ce qui n'est pas favorable à une lecture continue des activités de l'Institut. Sur leur base, il est difficile de déduire comment se passe la réflexion permanente sur l'amélioration et l'adaptation des activités à l'évolution des besoins et du contexte. Ce rôle revient aux comptes-rendus des activités.
- Les comptes-rendus des activités, par leur structuration spécifique de l'information donnent en effet une vue d'ensemble sur les activités menées au titre des différents projets ; dans leur formatage actuel, ils ne permettent cependant pas une appréciation immédiate de l'atteinte des objectifs visés. Ceci est surprenant, étant donné que d'importants efforts et de réelles améliorations ont pu être observés dans la formulation d'objectifs concrets dans les programmations. Les comptes-rendus se concentrent sur une énumération des opérations réalisées - ateliers, publications, actions de concertation, etc. - sans les mettre en parallèle de manière systématique avec celles attendues et avec les objectifs initiaux.
- Les comptes-rendus sont de nature essentiellement factuelle. Or le CO, comme tout autre organisme ou personne intéressée, n'est pas en mesure d'interpréter ces données en termes de succès et d'échec, de potentiel et de risque. Une interprétation de nature plus qualitative et évaluative, proche du vécu du terrain et fidèle aux orientations stratégiques de l'ensemble, devient nécessaire pour éviter de créer un décalage d'échelle entre objectifs et programmation globale d'un côté, et réalisations et résultats de terrain de l'autre côté.
- L'introduction d'une culture d'auto-évaluation, prônée par le CO depuis plusieurs années, a certes connu un premier élan, visible depuis peu sous forme de standards sur l'organisation du contenu dans les rapports d'activités. Il est d'autant plus regrettable que les données nécessaires à l'auto-évaluation manquent encore.



5. COMPARAISON AVEC LES ACTIVITES SIMILAIRES

5.1 Introduction

L'un des demandes formulées dans les Termes de Référence de cette évaluation portait sur une comparaison des procédures francophones de concertation avec des activités similaires, portées par des organismes multilatéraux ou bilatéraux.

L'enjeu principal a consisté à déterminer une base de comparaison, respectivement les facteurs sur lesquels cette activité pouvait être comparée avec d'autres, et ensuite de déterminer les cas pertinents de comparaison. En raison du caractère « polyvalent » et multifonctionnel de la concertation, cet enjeu n'a pas été facile à traiter. Pour remédier à cette difficulté, nous avons donc effectué notre comparaison sur la base des différentes fonctions caractérisant ces cas.

La comparaison a pour objectif de traiter la question de la subsidiarité et des synergies entre l'action francophone et ces autres cas. Ces derniers peuvent, bien sûr, avoir une fonction institutionnelle ou politique différente, tout comme un public-cible différent (comme c'est le cas du Commonwealth), et la comparaison porte alors uniquement sur la similitude des situations et des méthodes.

Nous avons retenu les cas suivants :

- un autre cas au sein même de la Francophonie, à savoir la Direction de la coopération économique,
- les Secrétariats des trois Conventions,
- des agences multilatérales et inter-gouvernementales comme le PNUE ou l'UNITAR,
- le Secrétariat du Commonwealth,
- les ONG et les experts,
- les agences de coopération bilatérale.

Le chapitre se termine par une comparaison récapitulative sur la base des différentes fonctions possibles de la concertation.

5.2 Un autre cas francophone : la coopération économique

Certaines des activités de la Direction de la coopération économique (DCE) relèvent aussi de la concertation (même si le vocabulaire et les concepts utilisés ne sont pas tout à fait identiques à ceux de l'IEPF) ; la DCE réunit en effet les milieux concernés par les questions commerciales et économiques, dans les pays francophones, soit de manière spécifique (souvent à Paris par le biais des missions diplomatiques des Etats membres), soit en marge de réunions internationales (agences onusiennes et négociations multilatérales), en particulier les grandes réunions de l'OMC. Un exemple récent est celui du Sommet de l'OMC à Cancun en 2003, à l'occasion duquel la DCE a mené une concertation complète, avec une phase préparatoire, une présence pendant le Sommet, et un suivi. Etant donné les faibles ressources à disposition, la stratégie de la DCE se décline sur deux modes opératoires :

- o des réunions occasionnelles à Paris pour une consultation informelle entre représentants des missions diplomatiques des Etats membres, concernant différentes questions d'actualité et dans une optique de maintenir un échange d'information et d'opinions ;
- o des opérations précises, comme celle liée au Sommet de Cancun (organisée de concert avec l'organisme ICTSD, cf. paragraphe 5.6).

En raison de la sensibilité des enjeux commerciaux, l'objectif premier n'est pas forcément d'atteindre un accord politique défendu publiquement, mais un tel résultat peut intervenir, de cas en cas.

La programmation de l'AIF 2004-2005 témoigne d'autres actions de concertation internationales exercées au sein de l'Agence. Ceci est le cas dans le chantier n° 2 sur la paix, la démocratie et la justice (Programmes « Observation et concertation » et « Soutien à l'expertise juridique et judiciaire



francophone ») et le chantier n° 4 sur le développement et la solidarité (Programme « Solidarité » et notamment le projet « Femmes et développement »).

L'instrument de la concertation est donc largement mis en application au sein de l'Agence, sans qu'une coopération interne relative à l'instrument (méthodes, pratiques opérationnelles, échange de bonnes pratiques, etc.) n'ait lieu sur une base formelle et continue entre les Directions, à notre connaissance.

Dans une optique comparative, on peut estimer que l'activité de la DCE relève surtout des fonctions de mobilisation, et jusqu'à un certain point de médiation et de service.

5.3 Les Secrétariats des Conventions

Outre l'organisation officielle des conférences de négociations, les secrétariats des conventions (CCCC, CLD et CDB) accomplissent de nombreuses tâches, liées notamment au suivi des accords. Certaines des fonctions qu'ils exercent sont similaires aux prestations fournies par la Francophonie aux pays membres. Ceci est en particulier le cas pour l'assistance aux pays le plus démunis, visant à améliorer les conditions qui leur permettent de jouer pleinement leur rôle dans les négociations.

Le Secrétariat de la CCCC a plus particulièrement eu l'occasion de collaborer avec l'Institut sur des questions logistiques (prise en charge de certaines délégations francophones, organisation des actions de concertation) mais également sur des questions de fond (participation à l'atelier de Marrakech en 2003 sur les synergies, entre autre). Avec la mise en place d'un fond (Transfonds) financé par des pays signataires à la convention sur une base volontaire, le Secrétariat s'est doté d'un instrument d'aide à la participation.

Les membres du Secrétariat de la CCCC sont surpris, à cet égard, que la cessation des aides aux délégations par l'intermédiaire de la Francophonie en 1997 ne se soit pas accompagnée d'une augmentation des contributions de ses pays membres au Transfonds. Une stratégie commune à l'AIF et aux pays francophones ne semble pas exister pour cette question.

Le Secrétariat de la CCCC observe depuis quelques années une forte augmentation des demandes, de la part des pays et avant tout d'ONG et d'OIG (notamment l'IUCN, le PNUE), d'anticiper les dates d'arrivée des délégations, afin de pouvoir organiser des rencontres préparatoires aux conférences. Une tendance au renforcement des capacités des délégués sous l'impulsion des acteurs non-étatiques semble donc s'amorcer.

La situation est similaire du côté de la CLD. Son Secrétariat note également des demandes croissantes de réunions en amont des conférences des parties. Des fonds existent aussi pour soutenir la participation des PMA. De plus, la CLD réserve une part importante de ce fond à la participation des acteurs locaux, très présents en son sein.

La CDB dispose de mécanismes similaires.

Depuis la mise en place des fonds spécifiques de ces Secrétariats pour le soutien financier à la participation aux négociations, la Francophonie a cessé de proposer cette prestation aux délégations francophones pour se concentrer sur les activités de concertation au sens strict.

Dans une optique comparative, on peut estimer que l'activité des Secrétariats des Conventions ne relève pas directement de la concertation, sauf de manière indirecte, en rapport avec les fonctions de service (appuis financiers et logistiques) et de mobilisation (mise en réseau).

5.4 Les agences multilatérales et inter-gouvernementales

Dans le cadre de notre comparaison, nous avons aussi pris des contacts avec diverses agences intergouvernementales mais sans effectuer un examen approfondi.

Il y a une analogie avec les Secrétariats de Conventions mais avec une optique inscrite plus dans la durée et la profondeur puisqu'il s'agit d'agences disposant d'un spectre large d'activités.

- Le FEM organise des séminaires pour le renforcement des capacités dans le domaine de la formulation de demandes de financement.
- L'UNITAR est très active dans le domaine de la formation à la négociation et le renforcement des capacités des pays dans différents domaines. Par rapport aux trois Conventions de Rio,



l'UNITAR se concentre sur la CCCC. Ceci devient essentiel puisque la plupart des agences multilatérales fonctionnent de plus en plus en associant étroitement les autorités nationales, voire régionales et locales, à l'identification des problèmes, l'élaboration des stratégies de réponse et leur mise en oeuvre, ainsi aussi l'OMS dans le domaine de la santé.

- L'OCDE organise des séminaires concernant les négociations environnementales, dont une partie au moins a pour vocation le renforcement des capacités des PMA.
- Pour les pays francophones d'Europe centrale et orientale, l'UE constitue de manière croissante une source d'appui dans différents domaines.
- On peut aussi citer le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), dans une approche plus technique et spécialisée, qui constitue aussi une source de renforcement de capacités pour des PMA.
- A l'échelle régionale, on peut citer l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), organisation intergouvernementale régionale, dont les membres sont presque tous francophones et membres de l'OIF. L'UEMOA est devenu un véritable forum de concertation à l'échelle régionale, qui facilite des coopérations bi- et multilatérales de manière croissante, y compris sous forme d'entraide mutuelle pour aborder des enjeux internationaux, par exemple dans les négociations multilatérales sur l'environnement.

Il aurait été souhaitable d'examiner aussi le cas des institutions comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ainsi que le Fonds monétaire international, car elles développent aussi des activités de renforcement des capacités, mais cela aurait dépassé les limites de ce mandat.

Dans une optique comparative, on peut estimer que l'activité des grandes agences intergouvernementales constitue surtout une source d'appui pour le renforcement des capacités et l'aide à la participation. Elle ne constitue donc pas directement une concertation mais s'approche de la fonction de service. De fait, par le biais de ces activités, elles ont aussi un effet de mobilisation, voire de médiation.

Sur le plan régional, une organisation comme l'UEMOA effectue une forme de concertation assez complète, couvrant tout le spectre des fonctions, jusqu'à la fonction politique.

5.5 Le cas du Commonwealth

Le Commonwealth constitue un exemple intéressant car il est semblable à la Francophonie de par son identité linguistique, historique et culturelle, transversale aux groupements formels de pays (continentaux, politiques et/ou géographiques).

Le Secrétariat du Commonwealth a pour rôle, comme l'AIF, d'être au service des Etats membres, en fonction de programmations pluriannuelles et de demandes plus spécifiques, le tout devant faire l'objet d'un arbitrage en matière de priorités, en présence de ressources limitées.

Le domaine de l'environnement constitue une petite unité de quelques postes, rattachée à la Division des affaires économiques. Le processus principal de concertation entre Etats membres a lieu en marge des conférences ministérielles du PNUE et en marge de la CDD, ce qui crée aussi les occasions pour le Secrétariat de suivre l'évolution des besoins et demandes des Etats membres. Jusqu'à présent le Secrétariat a été très peu actif en relation avec les trois Conventions, ce qui répond à un choix conscient basé sur des ressources trop limitées. Le fait d'être ancré à la Division des affaires économiques contribue à une forte interaction entre enjeux économiques et environnementaux, y compris dans le domaine des négociations internationales.

Le travail du Secrétariat part de demandes des Etats membres, validées par les organes constitués, et transformées en projets, pour lesquels a lieu une définition complète des objectifs, des moyens et des ressources nécessaires, y compris sous forme de mobilisation de partenaires et d'activation du réseau pertinent ; le Secrétariat fonctionne selon une logique de projet. Plus largement, le Secrétariat estime avoir un rôle d'appui aux Etats membres dans le domaine de la formulation de politiques nationales et de stratégies de négociation (au sens large), ce qui passe aussi par l'accès aux connaissances et compétences nécessaires.



Le Secrétariat accorde beaucoup d'importance à l'entretien d'un réseau actif de partenaires dans tous les domaines (Agences nationales et multilatérales, ONG, centres universitaires, etc.) ; il fonctionne en respectant le plus possible le principe de subsidiarité.

Une rencontre informelle a eu lieu entre l'IEPF et le Secrétariat du Commonwealth, en marge de la session de la CDD en avril 2004, afin d'examiner les possibilités de renforcer la coopération qui existe depuis plusieurs années.

Dans une optique comparative, on peut estimer que l'activité du Secrétariat du Commonwealth constitue une forme de concertation aux fonctions similaires à celle de la Francophonie, avec un accent particulier sur les fonctions de mobilisation et de service, et à l'exclusion de la fonction politique.

Sur un plan opérationnel, le Secrétariat du Commonwealth semble fonctionner selon une logique de projet stricte, afin de concilier les besoins, les objectifs et les moyens disponibles ; ainsi, ils n'ont pas l'ambition de suivre systématiquement toutes les arènes, même de manière modeste, et privilégient une approche transversale, c'est-à-dire basée sur un thème particulier traité à travers les différentes arènes concernées (par exemple les enjeux des petits Etats insulaires).

5.6 Les ONG

Le monde des ONG est évidemment très diversifié et on ne peut prétendre couvrir toute leur diversité dans le cadre de cette évaluation. Dans une optique comparative, il s'agissait surtout de prendre en compte quelques exemples d'apports issus de cette catégorie pouvant bénéficier aux membres de la Francophonie, de manière plus ou moins similaire à celle de l'IEPF.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) : Ce centre a été mis sur pied par un groupement d'ONG afin de fournir un travail indépendant d'analyse, de sensibilisation et d'appui, axé sur l'interaction entre négociation en matière commerciale (OMC) et le développement durable. Il se veut une interface et un centre de services. Son action prend la forme de contributions de fond (analyses des enjeux) et de mise en réseau des acteurs afin de favoriser les interactions et les rapprochements.

ICTSD a effectué une définition très précise des publics visés par son action d'une part, des modalités d'intervention d'autre part. Une priorité est accordée au travail de « capacitation », soit le renforcement des compétences des milieux concernés, aussi bien les autorités que les milieux non-gouvernementaux, dans les pays.

On peut noter la coopération d'ICTSD avec la Direction de la coopération économique de l'AIF, en particulier lors du Sommet de Cancun de l'OMC.

ICTSD constitue donc une source adéquate pour le renforcement des capacités et la mise en réseau, ainsi que pour des contributions de fond aux débats internationaux.

Worldwide Fund for Nature (WWF International) : Le WWF International constitue une ONG au sens le plus classique, défendant activement la cause de l'environnement par différents moyens. Le suivi des négociations multilatérales sur l'environnement, ainsi que de celles sur le commerce ou d'autres enjeux ayant un impact sur l'environnement, fait partie de son portefeuille d'activités. Le WWF contribue activement à l'identification des enjeux et leur analyse, à un travail indépendant de mobilisation et de sensibilisation, souvent au service des pays en voie de développement.

Le WWF France est actuellement en train de monter un projet spécifique à l'échelle de la Francophonie, autour de la thématique de l'eau, et ceci justement en préparation au Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernements francophones à Ouagadougou. Ce projet combine des aspects de coopération technique, de formation, de renforcement des capacités, de mobilisation et de mise en réseau.

Environnement et Développement du Tiers Monde (Enda-TM) : Cette organisation internationale est composée d'entités autonomes (thématiques ou régionales), coordonnées par un secrétaire exécutif, agissant dans différents domaines liés à l'environnement et au développement. Enda-TM s'investit avec les groupes de base, à partir de leurs expériences et en fonction de leurs objectifs, dans la recherche et la mise en œuvre d'un développement alternatif. Cet engagement auprès des populations les plus défavorisées se traduit entre autres par une implication dans les débats internationaux pour faire entendre et admettre les positions du tiers-monde et par un travail de renforcement des capacités de



ces pays pour s'affirmer dans le circuit international. Enda travaille aussi bien avec les autorités qu'avec les acteurs de la société civile.

Les activités d'Enda sont réparties pour moitié en actions directes sur le terrain, et pour moitié en recherche, conseil, consultations, formation, publication et information.

Enda est l'un des piliers du Réseau international d'ONG sur la désertification, le RIOD, très actif en Afrique.

GRET : Le Gret est une association de solidarité internationale, travaillant à l'interface de la recherche et du développement, en dialogue avec les pouvoirs publics. Elle met l'accent sur la capitalisation d'expériences et la communication pour le développement, en particulier autour de publications. Le Gret est ainsi à la fois ONG, bureau d'études, opérateur délégué de missions de services publics et lieu de production et de diffusion de connaissances et de méthodes. Les activités du Gret présentent ainsi de fait des similitudes avec plusieurs fonctions de la concertation francophone : mobilisation, service, contribution.

Nous avons eu des contacts avec d'autres ONG française comme 4D ou Agora 21, qui ont été les partenaires de l'IEPF respectivement pour l'organisation de l'Atelier de Lille sur les Agendas 21 locaux et pour le développement du site Mediaterrre. Ces différentes ONG, à des degrés variables, offrent aussi un profil d'activités qui montrent des points de ressemblance avec l'activité de l'IEPF, surtout dans le domaine du renforcement des capacités (fonction de service et d'appui) et de la mise en réseau (mobilisation), mais aussi de la fonction contributive.

Par l'intermédiaire du secrétariat de la CLD, nous avons pris connaissance de l'organisation de séminaires de médiation par une ONG américaine à vocation pacifiste, les Quaker, en marge des négociations sur la désertification. Cette ONG se bornerait à assurer la logistique pour permettre à un choix de délégations nationales de se rencontrer dans un contexte informel lors de divergences majeures, afin de faciliter des rapprochements. Elle représente un des rares cas d'organisation non-étatique à afficher ouvertement l'objectif de la médiation ; il en existe d'autres plus spécifiquement axés sur les conflits politiques et militaires.

5.7 Les agences bilatérales

Il faut également prendre en compte l'action des agences nationales actives dans le domaine de la coopération technique au développement et plus spécifiquement celles qui incluent l'environnement dans leur gamme d'interventions, comme la DDC suisse et l'ACDI canadienne.

Le renforcement des capacités au sens large représente un axe majeur de presque toutes les coopérations bilatérales des pays développés, dans une optique de rendre les pays en voie de développement le plus autonome possible. Ce renforcement des capacités passe surtout par des actions de formation, souvent en lien avec des actions de coopération technique sur le terrain, et de mise en réseau, ainsi que par l'appui en matière d'infrastructures.

A titre d'exemple, l'ACDI est intervenue pour appuyer la mise au point des plans d'action nationaux (PAN) de certains PMA francophones dans le cadre de la CLD mais le fait aussi pour des pays anglophones. Certaines activités passent par le Mécanisme Mondial. Par ailleurs, de nombreux projets de terrain dans le domaine de la désertification ou de la biodiversité font l'objet d'un soutien sans qu'il y ait de lien direct avec les Conventions. L'ACDI soutient aussi le réseau international d'ONG sur la désertification, le RIOD.

Par ailleurs, l'ACDI gère le Fonds canadien de développement pour les changements climatiques, initiative quinquennale du Canada dotée de 100 millions de dollars canadiens, visant à aider les PMA à aborder les enjeux du changement climatique et maîtriser les problèmes qui en découlent. Le Fonds fonctionne sur la base de projets et porte aussi sur le renforcement des capacités, outre les projets de terrain. 20 à 25% des projets portent directement sur le renforcement des capacités, et tous les autres intègrent cette dimension. Le Fonds ne finance pas directement la participation de participants des PMA aux négociations de la CCCC mais verse 10 millions au Secrétariat de la CCCC à cette fin et aide les PMA à mettre au point leurs contributions nationales à la CCCC.

Les coopérations bilatérales travaillent de plus en plus dans une approche de réseau, impliquant les autorités nationales et locales, mais aussi les acteurs de la société civile (ONG, communautés, entreprises, etc.).



Un des enjeux caractéristiques est l'articulation de l'action bilatérale avec l'action multilatérale, menée par les grandes agences. L'hypothèse de base défendue par tous les interlocuteurs est que la coopération multilatérale et la coopération bilatérale sont complémentaires. Idéalement il faudrait rechercher les synergies et fonctionner dans une logique de subsidiarité, ce qui n'est pas toujours facile en raison de la multiplicité des acteurs et la difficulté à mettre en oeuvre une coordination efficace ou simplement un échange d'information performant.

Dans les trois pays où nous avons pu nouer des contacts (France, Canada, Suisse), l'action de l'IEPF est plutôt bien connue. Ses objectifs généraux font l'objet d'une réaction mitigée ; le fait de favoriser la mise en réseau francophone est salué, d'autant plus que l'IEPF entretient des contacts dans la plupart des pays francophones. Mais les acteurs de la coopération bilatérale souhaitent que l'IEPF se concentre sur cette fonction de mise en réseau, de catalyseur, voire de relais des besoins et des attentes, mais ne mette pas lui-même en oeuvre des activités de terrain, surtout pas dans la coopération technique. En effet, selon ces personnes, l'IEPF n'a pas la masse critique pour mener de telles actions et aurait tendance à disperser ses modestes ressources, ce qui conduit aussi à des situations où l'action de l'IEPF passe à côté de celle des coopérations bilatérales, en manque de disponibilité pour assurer l'information mutuelle et la coordination.

En fait, malgré la connaissance des activités de l'IEPF dont les agences bilatérales se réclament, cette relation semble marquée par un mélange de malentendus et de divergences difficile à cerner de manière claire, un mélange qui parasite visiblement cette relation au détriment d'une meilleure coopération. Il est plausible de penser que cette situation ne concerne pas l'IEPF en particulier mais l'image de l'AIF en général auprès des agences bilatérales ainsi que le débat en cours relatif au partage des rôles entre acteurs bi- et multilatéraux.

Dans une optique comparative, on peut estimer que l'activité des agences bilatérales se concentre sur le renforcement des capacités sous différentes formes, sans intervenir dans les négociations proprement dites. Elle n'est donc pas assimilable directement à une concertation mais s'approche de la fonction de service, tout en comprenant aussi un effet de mobilisation, voire de médiation.

5.8 Comparaison récapitulative

Les exemples indiqués et les échos recueillis auprès de nos nombreux interlocuteurs montrent que pour les différentes fonctions que nous avons définies pour la concertation francophone d'autres acteurs développent des activités similaires, parfois depuis longtemps, parfois plus récemment, étoffant ainsi un « choix » d'offre d'activités à disposition des principaux bénéficiaires supposés, à savoir les Etats qui participent aux négociations, quelle que soit leur position socioéconomique ou environnementale. Cette similitude n'est pas basée sur une approche explicitement identique mais sur le fait que les diverses fonctions des concertations francophones correspondent aux tendances générales de l'ensemble des activités dans ce domaine.

On peut relever qu'aucun de ces organismes ne parle de concertation pour définir son action, quelle que soit sa nature exacte.

Tableau 13 : Comparaison avec des activités similaires

| Fonction | Service | Diagnostic | Mobilisation | Médiation | Politique | Contributive |
|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------|---------------|-----------|----------------------|
| Catégorie | | | | | | |
| Autres opérateurs OIF | DCE | DCE | DCE | DCE | (DCE) | |
| Conventions | Oui | | | | | Oui |
| Agences multilatérales | UNITAR OCDE PNUE FEM | UNITAR OCDE UEMOA | UEMOA | UEMOA PNUE | UEMOA | PNUE OCDE GIEC |
| Commonwealth | Oui | Oui | Oui | (Oui) | | (Oui) |
| ONG / experts | ICTSD ENDA | ICTSD ENDA | ICTSD WWF | Quakers | ENDA | WWF ICTSD ENDA |
| Coopérations bilatérales | Oui | | | | | |



- *Fonction de service* : C'est sur cette fonction que la diversité et le volume des activités et mécanismes sont le plus grand, soit par le biais des agences multilatérales (Secrétariats des conventions, PNUE, PNUD-FEM, etc.), de certains organismes de type ONG ou universitaire, ou encore les coopérations bilatérales. De nombreuses activités existent qui combinent un effet de formation ad hoc, d'information et de sensibilisation, et qui constituent donc une contribution à la formation des opinions et au renforcement des compétences des participants ou de leurs pays. La composition des participants répond le plus souvent à une logique de proximité soit géographique, linguistique ou socio-économique, soit simplement de circonstance. Par rapport aux concertations francophones, il y a subsidiarité en matière de financements, puisque l'IEPF n'intervient plus dans ce domaine mais cherche à relayer les besoins vers les destinataires adéquats. Par contre, dans le domaine plus large du renforcement de capacité et de l'aide à la participation, ainsi que de la mise en réseau, l'IEPF n'est pas seul, même si c'est le seul à prendre le monde francophone comme échelle de référence. Dans l'optique des pays concernés, l'IEPF fait partie de « l'offre » possible auquel il est possible de recourir. Une valeur ajoutée est certainement l'usage commun du français et une certaine proximité culturelle. Mais ce dernier aspect n'est pertinent que pour les pays réellement francophones, donc en particulier ceux d'Afrique.
- *Fonction de médiation* : Cette fonction est également recherchée de manière croissante par d'autres acteurs, en particulier tous ceux qui essaient de développer des dynamiques régionales et transversales autour de thématiques précises. Mais la plupart de ces autres acteurs, si ce n'est les Quaker, n'a cependant pas une approche « universaliste » comme la Francophonie. Certains acteurs, comme le WWF France ou d'autres ONG françaises, peuvent se rapprocher de cette fonction par le biais de projets concrets. C'est dans ce domaine que nos interlocuteurs estiment qu'il y a les besoins les plus importants qui ne sont pas encore suffisamment couverts, à savoir la mise en contact et de la concertation hors contexte formel de négociations.
- *Fonction politique* : Les interlocuteurs s'accordent sur le fait que les intérêts économiques bien spécifiques l'emportent tôt ou tard sur toute autre logique (de solidarité par exemple), surtout dans la phase finale des négociations. En conséquence, les grandes alliances classiques détiennent un certain monopole sur cette fonction. Une partie des pays francophones les moins favorisés n'ont pas encore appris la gestion optimale des allégeances multiples (par exemple G77, groupe africain, Francophonie) comme instrument au service d'une stratégie de négociation. Si la Francophonie décide que sa vocation consiste aussi à exercer cette fonction, donc à négocier en son sein et à afficher des positions communes sur certains sujets, elle doit prendre en compte cette dimension et l'anticiper, afin d'assurer la viabilité de cette fonction, qui est la plus ambitieuse.
- *Fonction de mobilisation* : Il y a peu de comparaison possible à ce niveau entre les procédures francophones de concertation et les autres activités, si ce n'est, jusqu'à un certain point, les ONG et, plus indirectement, certaines agences multilatérales. De par sa nature « généraliste » et « universaliste », la Francophonie peut ici afficher une certaine valeur ajoutée, même si cette fonction est souvent latente et implicite car elle découle de fait de la réunion des participants francophones et n'est pas un objectif explicite et formel de la réunion. Les interlocuteurs relèvent systématiquement l'intérêt de la mise en réseau des acteurs francophones et les actions de concertation pourraient être axées de manière plus explicite et formalisée vers cet objectif. La langue française partagée par tous les participants est un atout incontestable pour la mobilisation, si ce n'est un gage de son efficacité. En cela, aucune alternative n'est offerte aux délégations francophones dans le contexte des arènes de négociation.
- *Fonction contributive* : De très nombreux acteurs sont actifs dans le domaine de la contribution intellectuelle et stratégique relative aux enjeux des débats internationaux sur l'environnement et le développement durable, aussi bien pour les enjeux de fond que de forme (fonctionnement des négociations). Ces acteurs sont souvent de nature universitaire mais sont aussi nombreux dans le secteur des ONG internationales ou locales et dans des structures mixtes, sans oublier les apports des agences multilatérales (par exemple les Secrétariats des Conventions).



- Au bilan, on constate une multiplicité croissante des options d'activités qui correspondent aux différentes fonctions de la concertation francophone au sens large, qui répond à un besoin majeur de tous les milieux concernés. Cette multiplicité peut induire une certaine difficulté pour les pays les moins avancés sur le plan de la lisibilité et de la maîtrise des choix à effectuer. Elle a aussi pour conséquence une tendance à une approche beaucoup plus ciblée de ces différentes activités, avec un profil délimité en matière d'objectifs, de publics-cible, de méthodes, etc., tout en favorisant une forte mise en réseau. De nombreux acteurs en ont tiré la leçon, en ciblant davantage non seulement leurs objectifs, mais également les publics-cible, et ce afin d'offrir des services véritablement uniques et répondant à un besoin clairement identifié et précis. Ceci a pu être observé par exemple auprès de la DCE (concentration sur une négociation en cours), de la Commonwealth (focalisation des activités sur des projets précis en fonction des besoins et des ressources), de l'UNITAR, (formation à la négociation et en droit environnemental international) de l'ICTSD (priorisation des publics-cible) ou d'ENDA-TM (partenariats avec les populations).
- La concertation francophone est tout à fait spécifique et unique sur la combinaison entre son identité de plate-forme linguistique et culturelle commune et ses fonctions de médiation. En ce qui concerne la fonction de mobilisation elle est spécifique uniquement par l'identité francophone, mais les pays ont aussi d'autres options, par exemple à l'échelle régionale, ou dans le circuit des ONG, pour faire jouer cette fonction. Elle peut être spécifique sur la fonction politique lorsque l'occasion se présente.
Par contre, il existe de nombreuses activités qui ressemblent à la concertation francophone pour tout ce qui touche aux différentes facettes de la fonction de service (formation, information, renforcement des capacités, etc.) et à la fonction contributive.
Il se pose donc la question de la subsidiarité de la concertation francophone avec d'autres activités, surtout si ces autres acteurs ont des moyens supérieurs pour intervenir.



6. EVALUATION DES ACTIVITES DE CONCERTATION

6.1 En termes de pertinence

⇒ *Pertinence:* Adéquation des objectifs de l'activité évaluée aux besoins et aux enjeux de son environnement, ainsi qu'aux attentes de ses principaux partenaires et destinataires

Il y a deux niveaux à prendre en compte pour analyser la pertinence :

- La pertinence des objectifs généraux de la Francophonie dans ce domaine par rapport au contexte, aux besoins et aux attentes ;
- La pertinence des objectifs spécifiques de l'activité par rapport à ces objectifs généraux.

Analyse récapitulative :

Les négociations multilatérales en matière d'environnement sont de plus en plus complexes et différenciées. De plus, elles sont en interaction croissante avec d'autres domaines, en particulier le commerce, mais aussi la santé, les enjeux sociaux, l'habitat, etc. ; il devient donc difficile d'intervenir dans ces négociations sans prendre en compte ces interactions. Cette interaction a aussi lieu avec les politiques initiées par les institutions financières internationales dans les pays en voie de développement (Banque mondiale et Fonds monétaire international). L'organisation des négociations se base sur des grands groupes constitués (UE, G77, JUSCANZ), plus ou moins homogènes, auxquels s'ajoutent des alliances de circonstance. L'implication directe ou indirecte, formalisée ou informelle, d'autres acteurs que les Etats est également croissante, en particulier les ONG (mondiales ou locales) et plus récemment les milieux économiques, sans oublier les milieux scientifiques et les médias.

Le plurilinguisme n'est une réalité que dans la partie formelle des négociations (traduction des documents préalables, traduction simultanée dans les séances officielles, etc.). Pour une partie essentielle des négociations, en petits groupes ou pour les contacts informels, l'anglais est de fait la langue utilisée et incontournable.

Pour les Etats, les paramètres de ces négociations ont des implications importantes qui conditionnent leur capacité de participer de manière pertinente et efficace : il est nécessaire de disposer de compétences pointues sur les enjeux de fond et sur les méthodes de négociation, une identification approfondie des enjeux nationaux et des positions à défendre, une stratégie d'alliances et de lobbying et une capacité d'expression en anglais.

De nombreux pays en voie de développement, en particulier les pays les moins avancés, dont une partie non-négligeable sont membres de la Francophonie, ont des difficultés importantes pour prendre part de manière effective à ces négociations. Le manque de ressources ou la barrière linguistique font partie des obstacles mais n'expliquent pas tout ; le principal problème réside souvent dans la difficulté à développer une stratégie nationale cohérente et globale.

Il existe donc des besoins multiples et prononcés visant à compenser ces lacunes et ces difficultés, dans le domaine du renforcement des capacités, de la formation, des échanges, des ressources, etc.

Sur un plan plus large, pour tous les pays quel que soit leur niveau socioéconomique ou leur spécificité environnementale, il existe un besoin substantiel d'échanges informels hors-négociations formelles, afin de tenter des rapprochements ou tout au moins favoriser une compréhension mutuelle des positions. La conscience explicite de ce besoin est plus prononcée dans les pays développés mais commence aussi à être très présente dans les pays en voie de développement. Dans ce domaine, les prestations offertes sont encore rares et relativement ponctuelles.

En moyenne les besoins en matière de renforcement des capacités s'expriment de manière plus prononcée pour les pays en développement alors que le souci de la médiation pour favoriser la compréhension mutuelle des positions et leur rapprochement éventuel est plus marqué dans les pays du Nord.

Face à ces besoins il existe de nombreuses options d'activités proposées par différents acteurs multilatéraux gouvernementaux (Secrétariats des Conventions, PNUE, UNITAR, FEM, etc.) ou non-gouvernementaux, ou encore des acteurs bilatéraux (agences bilatérales de coopération technique).



Dans ce contexte, la Francophonie n'existe pas comme un groupe formalisé de négociation ; au contraire, elle comprend des pays issus de tous les groupes formels susmentionnés et a donc une identité très spécifique, marquée par une grande diversité. Cette diversité est considérée comme un véritable potentiel de la Francophonie, pouvant devenir une valeur ajoutée si elle est bien exploitée. Le fait de mettre en présence régulière des personnes partageant la même langue et un certain nombre d'éléments historico-culturels crée une plate-forme potentiellement très riche en contacts, en synergies, en collaborations possibles. Cette fonction de mobilisation dans un groupe économiquement et géographiquement très diversifié n'a pas vraiment d'équivalent à cette échelle, sauf les autres communautés linguistiques (par exemple le Commonwealth).

La Francophonie affiche des objectifs globaux très ambitieux en matière de développement durable, qui vont jusqu'à la volonté de développer des positions communes et de s'affirmer politiquement dans ce circuit, avec une lecture spécifique du développement durable. Ces objectifs ont donc aussi bien une composante intra-francophone, à savoir la solidarité et les échanges, que extra-francophone, à savoir l'affirmation d'objectifs politiques communs vis-à-vis de l'extérieur. Mais la diversité susmentionnée est plutôt un frein à l'émergence de positions politiques convergentes, sauf exceptions ponctuelles.

On peut noter que, dans l'ensemble, l'activité de concertation - en ce qui concerne son déroulement concret observé sur le terrain - n'a pas fondamentalement changé entre 1991 et 2003 dans sa substance, même s'il y a eu un changement d'opérateur en 1996 et que l'inscription de l'activité dans les programmations varie quelque peu. Le seul changement majeur est l'arrêt dès 1996 du financement direct de la participation de négociateurs de pays francophones, repris par d'autres organismes.

Conclusions :

- Les besoins des Etats selon le moment et l'enjeu des négociations sont très diversifiés et spécifiques, et toute activité souhaitant accompagner les négociations se doit d'en tenir compte, en adoptant une approche spécialisée et ciblée.
- Les objectifs généraux de la Francophonie en matière de concertation dans le domaine du développement durable correspondent, au sens large, à un contexte et à des besoins et, de ce point de vue, sont globalement pertinents, en tenant compte des remarques suivantes :
 - ❖ La volonté de définir et de défendre ensemble des positions politiques communes semble aléatoire et considérée comme peu pertinente par la très grande majorité des interlocuteurs, qu'ils soient francophones ou pas. Des positions communes peuvent émerger de cas en cas, mais ceci ne peut pas constituer l'objectif premier de la concertation francophone.
 - ❖ Même si cela sort du champ de l'évaluation, la prise en compte du contexte général de la Francophonie est nécessaire pour situer le cas de la concertation. Il est notamment important de constater qu'il existe une ambiguïté intrinsèque dans l'identité même de la Francophonie, qui semble vouloir concilier trois logiques différentes : politique, identitaire et de solidarité. Elles ne sont pas forcément exclusives mais chacune a ses conséquences sur les activités et sur la perception externe de la Francophonie.
 - ❖ Le fait de miser sur le français comme facteur de rassemblement pour les actions de concertation est évidemment pertinent ; toutefois, il existe un double piège à éviter : donner l'impression (même involontairement) que la défense active du français dans le circuit des négociations constitue l'objectif principal de l'activité, d'une part, ou créer un espace protégé francophone qui donnerait à certains participants l'illusion que l'anglais n'est pas nécessaire pour une participation efficace aux négociations formelles et informelles, d'autre part.
- Sur le plan des objectifs spécifiques de la concertation, la pertinence est relativement difficile à déterminer d'un point de vue global, en raison du caractère multi-fonctionnel et polyvalent de cette activité. Si on considère les différentes fonctions définies au sous-chapitre 3.6, on peut estimer que cette activité est pertinente sur le plan des fonctions de service (information, formation, renforcement des capacités), de diagnostic (identification des besoins des Etats membres), de mobilisation (incitation aux échanges et aux contacts en vue de favoriser l'entraide mutuelle et le soutien) et de médiation (échanges de fond sur les enjeux, voire rapprochements des positions). La pertinence est moins évidente sur le plan de la fonction politique (négociations de positions communes), qui d'ailleurs n'est pas considérée comme pertinente par les opérateurs de l'activité. La fonction contributive (élaboration et diffusion de contributions intellectuelles relatives aux débats en cours) est pertinente sur son principe mais suscite des questions quant à sa valeur ajoutée effective en regard du nombre de



« contributeurs » déjà existants (agences, centres universitaires, experts divers, ONG, etc.). La pertinence existe pour une activité de valorisation et de mise en réseau des activités contributives existantes dans le monde francophone, en interaction étroite avec les objectifs opérationnels de la concertation, et sous réserve des ressources disponibles.

- L'analyse spécifique du contexte général et de l'évolution de ces négociations dans les différentes arènes, analyse devant sous-tendre toute stratégie de concertation et notamment les choix opérationnels et les priorités, est insuffisamment explicitée dans la durée. Les opérateurs sont tout à fait conscients de ce contexte et effectuent cette analyse, mais de manière trop implicite, du moins pour les participants et les partenaires.
- Par contre, le fait de vouloir cumuler ces fonctions sur la même activité, sans différenciation suffisante, implique un risque de diminution de la pertinence, de même que le fait de parler de concertation dans le cas d'activités où aucune forme de négociation, même indirecte, n'est en jeu (par exemple des activités de formation).
- De plus, les objectifs opérationnels sont marqués par deux restrictions majeures : d'une part, l'activité ne porte que sur le volet environnemental du développement durable alors que les objectifs généraux de la Francophonie porte sur tous les piliers et, d'autre part, les opérateurs (actuellement l'IEPF) mettent la fonction politique clairement au second plan alors qu'elle figure dans les objectifs généraux. Ces deux restrictions sont génératrices de malentendus et d'ambiguïtés.

6.2 En termes de cohérence

⇒ *Cohérence: Adéquation des procédures, ressources et moyens aux objectifs (et inversement)*

Analyse récapitulative :

La concertation francophone telle que nous l'avons examinée constitue une activité difficile à cerner de manière précise, à moins de se contenter de la définir comme une réunion de personnes francophones, représentant formellement ou informellement leur pays, pour mener des échanges autour des négociations multilatérales en matière environnementale.

Or les objectifs de cette activité sont exprimés par les opérateurs de manière plus ambitieuse et aussi très polyvalente. Cette activité est multi-fonctionnelle : Ces fonctions auraient chacune différentes implications sur le plan de la mise en oeuvre (choix opérationnels pour les méthodes, les contenus, analyse des ressources nécessaires, etc.) mais tel n'est pas le cas, du moins de manière explicite. S'il est décidé de conserver toutes les fonctions, il devient nécessaire de préciser quelles fonctions relèvent directement de la « concertation », au sens de négociation en vue d'un accord, et lesquelles n'en relèvent pas (par exemple les activités de formation et de renforcement de capacités). L'importance de cette considération « terminologique » ne saurait être sous-estimé ; une clarification dans ce sens contribuerait à réduire une certaine confusion recensée auprès des participants.

Dans l'optique des opérateurs de l'activité, cette activité forme un tout et ils n'estiment donc pas nécessaire d'effectuer de choix clairement affirmé sur le degré de priorité accordé à l'une ou l'autre de ces fonctions, car elles contribuent toutes au même objectif commun. Même si c'était le cas, ces différentes fonctions ne répondent pas à la même logique sur le plan des méthodes et il serait donc nécessaire d'établir de méthodologie explicite précise sur leur mise en oeuvre (une sorte de manuel d'emploi pour chaque fonction).

Cette multiplicité des fonctions pour une réunion donnée est particulièrement prononcée dans le cas des réunions qui se tiennent en marge des sessions formelles de négociation, ce qui constitue une source d'incertitudes et de frustrations pour les participants. Les ateliers spécifiques recueillent des échos nettement plus positifs.

Cette distinction générale faite entre actions de concertation menées sous forme de réunions en marge des sessions formelles de négociation et actions de concertation organisées sous forme d'ateliers spécifiques est d'ailleurs très importante, car elle constitue un facteur explicatif important pour comprendre et différencier les échos obtenus de la part des participants.

L'articulation entre objectifs stratégiques (de l'activité en général) et objectifs opérationnels (pour les différentes actions menées) est largement implicite, ou du moins insuffisamment explicitées et intelligibles pour le public-cible. Les activités sont présentées en termes d'actions à mener et de



réunions à tenir mais il manque une explicitation des résultats attendus qui faciliterait par la suite une évaluation des résultats effectifs. Signalons que cette explicitation, suite aux débats menés au CO, commence à apparaître, mais les rapports n'ont pas encore franchi l'étape de la comparaison entre attentes et résultats effectifs. Pour les participants, les choix en matière d'intervenants, des moments auxquels se tiennent les actions de concertation, le poids respectif accordé aux différentes arènes, etc., ne sont pas toujours compréhensibles.

Le public-cible est formellement l'ensemble des Etats francophones et leurs représentants dans le domaine des négociations multilatérales sur l'environnement. De fait, les activités s'adressent aux participants présents aux sessions formelles de négociations et, à l'exception de quelques ateliers spécifiques, créent rarement l'occasion d'associer plus largement les membres des autorités nationales et leurs partenaires locaux, à l'échelle des pays et des régions.

En fait, l'activité consiste surtout à mettre à disposition un « contenant », un cadre, pour des réunions francophones, parfois en marge d'une session formelle de négociation, parfois de manière spécifique, et non pas à proposer un instrument aux fonctions bien déterminées.

Dans une activité qui est par nature partenariale, la place accordée aux relations avec les partenaires existants ou potentiels, dans une optique de collaboration et de complémentarité, n'est pas toujours aussi importante qu'il serait souhaitable, surtout en raison de la surcharge chronique des opérateurs.

Sur le plan opérationnel, il existe une inadéquation entre les divers objectifs affichés et la mise en oeuvre pratique, essentiellement pour deux raisons : « multi-fonctionnalité » presque trop poussée de la concertation, sans cadre méthodologique suffisant, d'une part, et inadéquation entre les ressources humaines disponibles et le volume d'activités, entraînant un problème important de capacité, d'autre part. Ce problème a des conséquences concrètes, par exemple sur le déroulement pratique des réunions, sur la capacité de suivi ou sur l'entretien des partenariats, qui se reflètent dans l'image mitigée de l'activité auprès des participants.

L'IEPF en tant qu'opérateur a un profil historique marqué en tant que spécialiste de l'énergie et de l'environnement au sens technique, avec une compétence confirmée dans le domaine de la coopération de terrain et du réseau dans ce domaine. L'évolution vers un profil plus polyvalent, aussi bien sur les thèmes abordés que sur les compétences professionnelles (droit international, relations internationales, maîtrise des techniques de négociation, etc.) s'est faite avec le temps, par le biais de la pratique de terrain. Un renforcement des compétences dans les domaines liés au fonctionnement des négociations multilatérales (droit international de l'environnement, relations internationales, formation à la négociation, etc.) serait souhaitable.

Conclusions :

- Les éléments à notre disposition indiquent qu'il y a un souci marqué de la part des opérateurs pour concrétiser de manière aussi cohérente que possible des objectifs ambitieux mais cette volonté est compromise en raison d'un certain flou méthodologique (déclinaison des différentes fonctions de la concertation), de la multiplicité des objectifs et de l'inadéquation entre les objectifs et les ressources humaines disponibles. Cette situation a pour conséquence que la cohérence de l'activité n'est pas assurée.
- Globalement, il y a un hiatus entre la description de l'activité faite par ses opérateurs et sa perception par les participants et les principaux observateurs et partenaires proches.
- Un des facteurs qui contribuent le plus à cet hiatus provient de l'usage trop diversifié et multi-fonctionnel du terme même de « concertation », qui ne devrait, par exemple, pas s'appliquer à des activités de renforcement de capacités. En principe, il faudrait distinguer clairement entre ces deux pôles (concertation et renforcement de capacité), ce qui n'empêche pas des synergies entre eux.
- Le public-cible est en principe les Etats francophones mais les activités s'adressent surtout aux représentants de ces Etats soit en marge des négociations, soit au cours d'ateliers spécifiques, donc à un nombre restreint de personnes même si ce sont les personnes clés dans leurs pays respectifs. La stratégie actuelle ne permet pas d'effectuer un travail plus en profondeur dans les pays pour favoriser une durabilité et une diffusion plus large des impacts de cette activité, avant tout pour des raisons de ressources.
- Le profil général de l'IEPF, marqué par son histoire, ne facilite pas une prise en compte complète et actualisée de la réalité des négociations multilatérales et de toutes leurs implications pour l'organisation d'activités de concertation et de renforcement des capacités, même si la mise en oeuvre intensive et suivie de l'activité de concertation ces dernières années



a certainement permis aux personnes concernées d'acquérir une expérience de terrain tout à fait substantielle et précieuse.

6.3 En termes d'efficacité

⇒ *Efficacité: Adéquation des réalisations (outputs) aux objectifs*

Analyse récapitulative :

L'absence d'une typologie explicite des différents types de réalisations prévues/visées marque toute tentative d'en estimer l'efficacité.

Les réalisations sont incontestables, en quantité et en substance, mais elles sont difficiles à mettre en relation avec les objectifs. Le volume d'activités mis en oeuvre au cours de ces 12 années (1991-2003) est très conséquent. En l'absence d'une typologie des réalisations prévues/visées nous avons donc nous-même cherché à identifier une telle typologie : tenue de réunions avec un certain nombre de participants, interventions orales et écrites de la part de participants, contributions d'experts en préparation ou pendant les réunions, rapports et autres documents produits à l'issue de ces réunions, plans d'action pour la suite des concertations francophones, déclarations et positions francophones pour les négociations formelles, etc.

La perception recueillie auprès des participants montre une image mitigée, qui indique à la fois une reconnaissance réelle du travail effectué et de l'utilité de ces réunions francophones, mais aussi une certaine insatisfaction car les réalisations sont difficiles à juger, vu que les objectifs ne sont souvent pas clairement compris. Cette perception leur donne une image en forme de succession d'instantanés plutôt que de film au scénario établi, impression renforcée par les difficultés importantes d'assurer le suivi entre les réunions, même dans un cas comme la Convention climatique où l'activité de concertation a été mise en oeuvre de manière continue au cours des années (en marge des négociations et sous forme d'ateliers spécifiques).

Un autre facteur suscitant des interrogations est celui du temps important consacré, pendant des réunions de concertation en marge de négociations formelles, à la définition de la suite des opérations dans ce même domaine, au détriment d'autres sujets comme les enjeux de négociation proprement dits. Le doute à ce propos est d'autant plus élevé que les opérateurs doivent quand même opérer les choix eux-mêmes, sans pouvoir toujours tenir compte de ces discussions collectives, souvent pour des raisons de contexte évolutif, de capacités et de disponibilité. Ce facteur est source d'un malentendu important car pour l'IEPF il est important de sonder les participants sur leurs besoins et leurs attentes, et de les associer la définition de la suite, exercice auquel ces derniers se prêtent sur le moment, mais qu'ils critiquent par la suite.

Enfin, le souci des opérateurs d'assurer une présence dans autant d'arènes que possibles (les trois Conventions de Rio et la CDD, au minimum), sans avoir les ressources nécessaires pour en assurer la substance et la continuité, a des effets contre-productifs, comme le montre le cas de la Convention sur la biodiversité, où les attentes générées ne peuvent pas être satisfaites.

Les réunions spécifiques (ateliers ciblés) recueillent en moyenne plus d'échos positifs que les concertations en marge des sessions formelles de négociation ; ces dernières répondent aussi à un besoin largement partagé mais leur perception souffre des problèmes évoqués .

Surtout du côté des PMA, il existe une forte attente selon laquelle les actions de concertation devraient les aider à accéder aux sources de soutien, financier, technique ou autre, bilatérales ou multilatérales, pour satisfaire leurs besoins concrets de renforcement de capacités, voire de soutien technique. L'IEPF a d'ailleurs joué ce rôle avec succès à plusieurs reprises, si l'on songe au soutien pour la formulation de projets susceptibles d'obtenir des financements du FEM. Toutefois, il existe une certaine ambiguïté, exprimée par quelques participants, jusqu'où va le rôle de l'IEPF dans ce domaine, et si l'IEPF est censé pouvoir satisfaire directement ces besoins ou non. L'hypothèse leur semble plausible, y compris en matière de coopération technique classique, puisque l'IEPF mène aussi des actions de terrain.



Conclusions :

- Sous réserve des difficultés d'évaluation, on constate une certaine efficacité de l'activité, au vu des réalisations et du fait que les objectifs immédiats ont en règle générale toujours été réalisés.
- L'activité gagnerait en efficacité si les objectifs étaient définis de manière plus ciblée et explicite.
- Elle gagnerait aussi en efficacité si la recherche de synergies et de complémentarité avec d'autres acteurs, par exemple les coopérations bilatérales, était renforcée.

6.4 En termes d'efficience

⇒ *Efficience: Adéquation des réalisations aux procédures et ressources*

Analyse récapitulative :

Le fait de « profiter » des sessions formelles de négociation (conférences des parties etc.) représentent un gain d'efficience important en termes d'économies d'échelle, puisqu'on évite ainsi des frais de voyage supplémentaires, et ceci d'autant plus que les Secrétariats des Conventions accordent un soutien spécifique pour permettre aux participants de PMA de venir 1-2 jours plus tôt pour participer à des réunions comme celles organisées par la Francophonie. Mais ce gain d'efficience a un prix non-négligeable, à savoir de conditionner le type de réunion qui peut se tenir et d'en limiter fortement les ambitions, ce qui ne semble pas toujours compris de la part des opérateurs, qui semblent assigner trop de fonctions à ces réunions. De plus, de telles réunions ne sont utiles que si elles respectent un certain nombre de conditions (moment de sa tenu, format, ordre du jour, suivi immédiat, etc.).

L'organisation d'ateliers hors négociations formelles, sous forme de réunions spécifiques de plusieurs jours, présente l'avantage de pouvoir mieux calibrer la réunion en fonction d'objectifs plus ambitieux (par exemple de formation ou de réflexion), en maximisant les effets d'interaction entre participants sur plusieurs jours, mais ont aussi un coût important.

Les ressources humaines consacrées à cette activité sont très, voire trop, modestes par rapport au volume d'actions menées, à savoir l'équivalent d'un poste à plein temps réparti actuellement sur trois personnes : une chargée de programme à mi-temps, ainsi que le temps consacré par le directeur et le directeur-adjoint. A titre de comparaison, le Secrétariat du Commonwealth dispose d'une équipe correspondant à plusieurs postes de travail (le nombre ayant fluctué au cours des années) pour un volume d'actions moins conséquent.

Les ressources financières (hors-salaires) sont assez conséquentes dans l'absolu et varient d'année en année, en rapport avec les activités menées.

On note la disparition, dans les comptes de l'IEPF, les contributions de bailleurs extérieurs depuis 2001. Ce fait provient surtout du souci de l'AIF d'éviter la présence de fonds externes liés dans les budgets des Directions. Un certain nombre d'opérations continuent à bénéficier de contributions financières externes mais leur absence dans les budgets et les comptes récapitulatifs rend difficile leur inventaire. L'adoption d'une approche consolidée pour les budgets, ou tout au moins pour les comptes, serait souhaitable. Il existe aussi des contributions indirectes, mobilisées par l'activité de concertation, par exemple dans l'accès aux financements des Conventions ou du FEM. Maintenir, voire augmenter les efforts pour créer un effet de levier semble indispensable.

La recherche de synergies avec des partenaires, ainsi qu'un souci de subsidiarité et de complémentarité par rapport à l'action similaire d'autres organismes nationaux ou internationaux, existent mais ne sont assez conséquentes.

Les procédures opérationnelles de gestion et de mise en œuvre, dans le cadre défini par la programmation et les recommandations du CO, ne sont pas formalisées. Les personnes en charge de cette activité la mettent en œuvre en fonction des disponibilités, des besoins et des opportunités.

Conclusions :

- L'évaluation de l'efficience donne une indication à double tranchant. Au vu des ressources engagées, l'activité est plutôt efficiente si on considère le volume d'activités. Mais il y a une surcharge excessive des personnes concernées qui conduit à des pertes d'efficience en raison



de la dispersion des forces et d'une insuffisance dans la recherche de synergies et de partenariats.

- La principale contrainte en matière de ressources provient des ressources humaines trop modestes, alors que la marge de manœuvre en matière financière semble meilleure.
- Le fait d'organiser principalement des réunions en marge des sessions formelles de négociation pour profiter de la présence de participants francophones relève d'un souci légitime d'efficacité mais induit aussi des restrictions sur les ambitions possibles de l'activité.

6.5 En termes d'impacts

⇒ *Impacts: Mise en perspective des effets de l'activité évaluée et de ses résultats (outcomes) par rapport aux objectifs et aux enjeux du contexte*

Analyse récapitulative :

Les impacts sont très difficiles à mesurer car l'activité est par nature qualitative et institutionnelle, et qu'elle dépend de très nombreux facteurs. De plus, il manque à l'activité des objectifs pouvant servir de repères ainsi qu'un système de suivi continu.

Un tel système d'indicateurs et de suivi est en voie de mise en place sur impulsion du CO mais n'est pas encore pleinement opérationnel.

Conclusions :

- Sur la base de la documentation et des entretiens, on peut estimer qu'il y a certainement eu des impacts de cette activité, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, de la mise en réseau, des rapprochements et même de temps à autre dans le domaine plus politique, ainsi que sur le plan de la contribution intellectuelle francophone aux débats.
- Sur le plan politique, les impacts globalement plutôt faibles, de l'aveu convergent aussi bien des participants que des observateurs et partenaires ; la lecture d'une déclaration francophone en séance plénière d'un Sommet ne constitue pas encore un impact réel sur une négociation. Un exemple d'impact réel sur le plan politique est le fait que la Convention sur la désertification a vu le jour pour beaucoup grâce à au travail des pays francophones ; un autre exemple, dans le domaine du renforcement des capacités, est celui de l'amélioration notable de la qualité des projets présentés par les PMA africains francophones aux guichets du FEM. Mais les liens de cause à effet ne sont pas faciles à établir car, pour ces pays, la concertation francophone est entre-temps devenue presque une ressource parmi d'autres, alors que tel n'était pas le cas il y a quelques années.
- Cette activité contribue incontestablement à la visibilité de la Francophonie, aussi bien auprès de ses membres que vers l'extérieur, mais de manière relativement peu précise : cette visibilité se décline en plusieurs facettes sans que les liens entre ces facettes soient clairement identifiables pour donner une image cohérente.
- Si on récapitule les impacts par fonction de la concertation, on peut avancer les résultats suivants :
 - Fonction de service et d'appui : L'impact est réel même s'il n'est pas quantifiable ; les participants aux concertations profitent de l'activité en termes d'information, de formation, de renforcement des capacités. Mais la durabilité et l'ancrage de ces impacts dans les pays respectifs, au-delà des personnes directement concernées, sont beaucoup plus diffus et limités.

Par ailleurs, les activités proposées par la Francophonie sous forme d'ateliers spécifiques avec un objectif de renforcement des capacités ne sont pas uniques. Les pays concernés ont aujourd'hui accès à toute une série d'activités plus ou moins similaires, organisées par des agences multilatérales, des centres spécialisés, voire des coopérations bilatérales ou des ONG, créant une forme de concurrence de fait.
 - Fonction de diagnostic : Celle-ci est inhérente à l'activité et l'impact est réel car l'activité permet aux opérateurs de garder un contact avec les participants, donc avec le public cible, afin de maintenir une bonne connaissance des besoins. Ceci étant, les échos indiquent une disproportion entre le temps consacré, pendant les actions de concertation, à la définition de la suite des opérations, et cet impact, ceci d'autant plus si les opérateurs



ne tiennent pas suffisamment compte de ces demandes et impulsions (par manque de capacités, essentiellement). De plus, ce processus ne procure pas aux opérateurs une légitimation formelle des choix effectués car la composition est circonstancielle. Il manque, entre le processus général de programmation à l'échelle de l'AIF puis de l'OIF, d'une part, et le processus courant à l'échelle des actions de concertation (y compris le CO), d'autre part, un processus formalisé d'interaction entre les opérateurs et les Etats membres visant à clarifier les besoins et les attentes dans le domaine spécifique des négociations internationales en matière environnementale, et à les mettre en adéquation avec des ressources. Le CO ne peut que jouer partiellement ce rôle car ses membres agissent *ad personam* et pas en tant que représentants de leurs Etats.

- Fonction de mobilisation : L'impact est difficile à mesurer mais il est réel car le fait de réunir régulièrement les participants francophones aux négociations multilatérales crée la plate-forme à un tel effet de mobilisation et, qui provient aussi du fait de partager la même langue, facilitant un climat d'échanges informels et la mise en réseau. Mais on peut se demander si le potentiel est pleinement utilisé car cette mobilisation pourrait peut-être amener des résultats plus tangibles en matière de réponses adéquates aux diverses demandes des uns et des autres. La plupart des demandes, notamment des PMA, ne peuvent certainement pas être satisfaites sur place, pendant une action de concertation. Mais celles-ci peuvent aussi faciliter une identification des opportunités de réponse à ces besoins, par exemple du côté des agences multilatérales ou des coopérations bilatérales.
- Fonction de médiation : L'impact n'est pas non plus quantifiable mais il est réel, même si cette fonction semble exister de fait, sans que les actions de concertation soient forcément organisées dans ce but. Pourtant, cette fonction est réellement appréciée et c'est aussi par rapport à cette fonction qu'il existe de vraies attentes, spécifiquement à l'égard de la Francophonie.
- Fonction politique : L'impact est globalement faible, ce qui découle principalement du fait que la Francophonie n'est pas un groupe constitué dans les négociations et qu'au moment décisif, sauf exceptions, les allégeances « habituelles » et les intérêts spécifiques reprennent le dessus. Il y a eu quelques cas où la Francophonie a pu avoir un impact et il ne faut refuser des opportunités de ce type, mais la fonction politique ne peut qu'être subsidiaire. Ceci étant, l'existence d'ambiguïtés à ce sujet au sein de la Francophonie contribue à créer des attentes et donc des frustrations.
- Fonction contributive : L'impact est ici encore plus difficile à mesurer mais il n'est en tout cas pas considérable. La concurrence est rude car de nombreux acteurs, locaux ou internationaux, apportent leur contribution intellectuelle et stratégique aux enjeux de fond. Ces contributions sont soit au service d'intérêts précis, soit de nature générale. Les opérateurs souhaitent développer une fonction de veille stratégique, ce qui peut faire sens s'il s'agit de mettre en réseau les compétences francophones et de créer des synergies, mais à condition de veiller ensuite à la valorisation et la diffusion de ces contributions. Or la capacité de valorisation semble être l'un des points faibles de cette activité, surtout par manque de ressources.
- L'absence d'un système performant de suivi qualitatif et quantitatif constitue une faiblesse majeure de l'activité (et reconnue par l'opérateur) car elle rend très difficile son évaluation continue dans un souci d'amélioration et de réponse adéquate à des besoins en évolution. Ceci étant, un tel système est en voie d'élaboration et de mise en place.



6.6 Remarques finales

Par rapport au contexte des négociations multilatérales dans l'environnement, aux besoins et attentes des pays participants et aux caractéristiques spécifiques de la Francophonie, l'activité de concertation francophone est pertinente et dispose d'une réelle valeur ajoutée. Ceci étant, elle est aussi handicapée par une définition insuffisamment explicitée des aspects conceptuels et méthodologiques, une multiplicité peu lisible d'objectifs opérationnels répondant à des fonctions différentes de la concertation et à une inadéquation entre objectifs et ressources engagées. Ces handicaps relèvent en bonne partie de perceptions par les participants et les partenaires, et constituent donc aussi un problème de communication. On peut estimer que l'appellation même de « concertation » prête à confusion lorsqu'elle recouvre une réalité qui relève plus de la formation ou de l'information : l'outil se confond avec l'objectif.

L'activité dispose d'un réel potentiel, ou du moins les participants et observateurs le perçoivent ainsi, mais à condition de clarifier son profil, préciser les objectifs et de rendre plus cohérente la mise en oeuvre (instrument, méthodes, procédures, etc.) par rapport aux objectifs. Il s'agit surtout de faire des choix car il y a une forte dispersion, motivée par le souci d'être présent dans toutes les arènes de négociation et de chercher à satisfaire les attentes des différents pays. Mais ces ambitions, pour honorables qu'elles soient, ne reposent pas sur un socle suffisamment solide en matière de ressources et de méthodes, ce qui péjore fortement l'activité et lui donne une image floue et mitigée. Jusqu'à présent, la continuité de la participation à un taux relativement élevé montre à la fois que l'activité répond à un besoin et que les participants en tiraient visiblement un bénéfice. Mais les échos recueillis et l'analyse du contexte, y compris des activités plus ou moins similaires menées par d'autres acteurs, indique que ces besoins deviennent de plus en plus précis, avec un degré élevé d'exigence, et que les pays francophones apprennent de plus en plus à identifier l'offre disponible et à faire leurs choix. L'activité de concertation francophone est donc aussi soumise, de plus en plus, à une forme de concurrence qui l'oblige à se redéfinir en permanence pour « rester à la page », en phase avec le public-cible.

Pour répondre à cette évolution dans le contexte et dans les attentes des participants, l'opérateur a apporté successivement des adaptations à sa programmation en général et aux actions de concertation en particulier, avec des effets bénéfiques. Ceux-ci ont pu être observés notamment avec l'association de leaders de dossiers aux activités de concertation (CCCC) et une différenciation plus nette de l'offre selon les phases des négociations (fonction de service en amont, respectivement fonctions de médiation et de mobilisation en marge des concertations).

Il faut d'ailleurs relever que nombre de faiblesses identifiées ne sont pas caractéristiques de l'activité menée par l'IEPF ; certaines sont inhérentes aux fonctionnements usuels de l'AIF, et d'autres sont aussi présentes dans les activités menées par d'autres organismes, dont certains avec des moyens nettement supérieurs à ceux de l'IEPF. Le contexte très particulier de ces négociations multilatérales est à la fois complexe et évolutif, ce qui ne facilite pas du tout la tâche de tout organisme souhaitant développer une action cohérente dans ce domaine.

De par sa spécificité, la valeur ajoutée de la Francophonie pour une activité de concertation dans le domaine de l'environnement, et dans tout autre domaine faisant l'objet de négociations multilatérales formalisées (commerce, santé, affaires sociales, etc.), relève surtout des fonctions de mobilisation et de médiation. La fonction politique peut avoir des effets contre-productifs si elle devient un objectif principal car la recherche de positions convergentes peut consommer beaucoup d'énergie sans résultats et occulter les autres fonctions de la concertation. Elle peut toutefois revêtir un caractère subsidiaire. Enfin, l'activité peut aussi contribuer dans le domaine de la fonction de service et d'appui (renforcement des capacités) mais en veillant à déterminer une niche précise, en complémentarité avec les activités similaires proposées par d'autres acteurs. La concertation peut jouer autant un rôle de relais vers les « bonnes adresses » que comme prestataire direct, car les ressources sont trop modestes pour faire du soutien direct à grande échelle et il faut éviter des opérations trop ponctuelles ou du saupoudrage. Le potentiel d'autres acteurs, multi- ou bilatéraux, dans ce domaine est souvent supérieur, et les opérateurs de l'activité de concertation ont meilleur temps d'identifier cette offre, éventuellement l'influence pour qu'elle corresponde aux besoins francophones, et fonctionner comme relais et comme guichet d'aiguillage. Ce raisonnement est aussi pertinent pour la fonction contributive.

Il y a donc nécessité de changement à partir de la situation existante, en capitalisant le plus possible sur l'expérience acquise, aussi bien au niveau de l'opérateur actuel que de l'Agence, voire de l'Organisation en général.





7. RECOMMANDATIONS

7.1 Introduction

Dans ce chapitre final nous présentons nos recommandations, organisées selon les rubriques suivantes :

- Principe de l'activité et orientation générale (sous-chapitre 7.2),
- Cadre stratégique de l'activité (sous-chapitre 7.3),
- Mise en œuvre (sous-chapitre 7.4),
- Organisation et ressources (sous-chapitre 7.5),
- Suivi et évaluation (sous-chapitre 7.6).

Ces recommandations s'appuient sur les analyses présentées au chapitre précédent. Elles sont formulées de manière aussi précise que possible mais ne constituent pas des recettes de cuisine immédiatement applicables ; la plupart impliquent une réflexion approfondie des organes compétents de la Francophonie, suivie de décisions adéquates. Ces choix sur des aspects stratégiques conditionnent les choix suivants sur un plan opérationnel, y compris pour le jeu d'indicateurs.

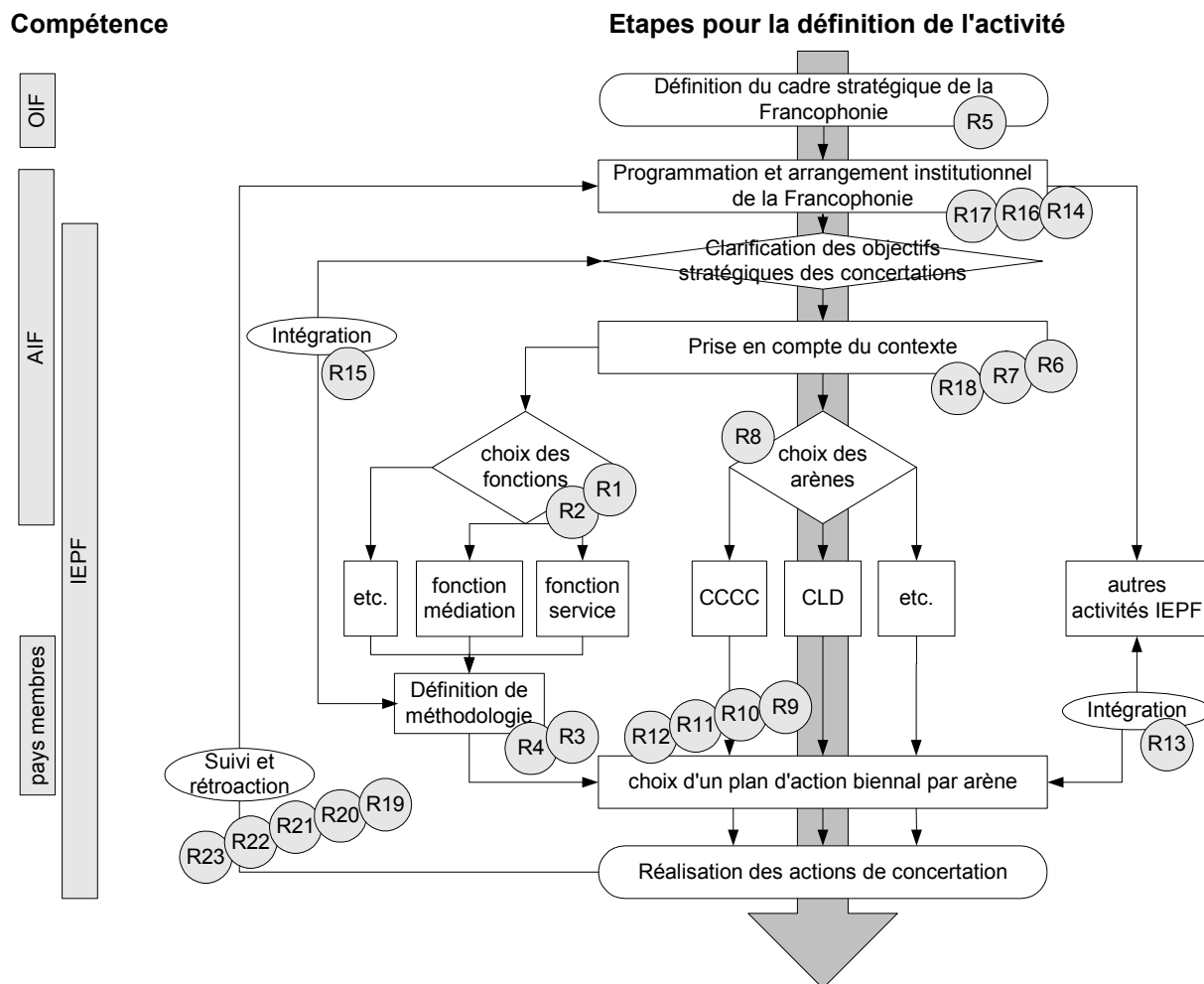
Le destinataire principal de la majeure partie des recommandations est l'IEPF en tant que Direction chargée de la mise en œuvre de l'activité de concertation. Dans plusieurs cas, la mise en œuvre des recommandations signifie un rôle moteur pour l'IEPF mais pour alimenter un processus plus large, par exemple dans le cadre de la programmation, avec une validation par les organes compétents de l'AIF. Certaines recommandations, toutefois, concernent directement l'AIF en général, voire l'OIF (R1, R2, R3, R4, R14, R15, R16).

La Figure 10 illustre, sous forme d'un ordinogramme, le processus décisionnel que la Francophonie doit parcourir pour une redéfinition de l'activité de concertation dans le sens des recommandations issues de ce rapport. Dans un souci de clarté, il a été précisé à quelle étape se réfèrent respectivement les recommandations et à quelle instance revient la compétence décisionnelle de chaque étape.

Schématiquement, deux réflexions parallèles devront être menées, l'une portant sur l'instrument de la concertation et l'autre sur les domaines d'intervention.



Figure 10 : Processus pour la définition de l'activité de concertation (ordinogramme)



7.2 Principe de l'activité et orientation générale

En préambule aux différentes recommandations, nous précisons qu'elles se basent sur la conclusion que cette activité doit se poursuivre, à condition cependant de la re-cadrer et de la préciser. Il est nécessaire de procéder à une clarification des objectifs et d'aboutir à une plus grande cohérence entre ces objectifs et les méthodes et instruments, les procédures et les ressources. Des choix devront être opérés, impliquant de définir des priorités et donc d'assumer des renoncements et de poser des limites. Les recommandations qui suivent visent à indiquer les différents éléments de ce re-cadrage.

R1. Evolution des fonctions de la concertation et valeur ajoutée :

En se référant au niveau le plus général de l'activité, il est nécessaire de redéfinir le concept même de concertation tel qu'il est utilisé dans le contexte de la Francophonie en le ciblant sur les fonctions qui relèvent, à un titre ou un autre, des négociations multilatérales, soit les fonctions de diagnostic, de médiation et politique, et par extension la fonction de mobilisation.

Les autres fonctions (service et contributive) n'en deviennent pas moins pertinentes ; toutefois elles ne relèvent pas de la concertation mais plutôt du renforcement de compétences.

Ces deux notions peuvent, dans la mise en œuvre, se caractériser par des interactions et des synergies mais doivent être distinguées sur le plan des objectifs et des méthodes.

Sur la base du bilan de cette activité, la valeur ajoutée de la concertation francophone telle que définie jusqu'à présent, multifonctionnelle, et son potentiel principal semblent surtout se situer sur les fonctions de service (sous réserve d'une recherche intensive de synergies et de complémentarité), de mobilisation et de médiation. Elle peut aussi s'exercer comme contribution spécifique au débat en cours sur la gouvernance future de l'environnement à l'échelle mondiale.



R2. Choix de l'AIF pour les différentes fonctions de cette activité :

Indépendamment du fait que ces différentes fonctions relèvent de la concertation ou du renforcement de capacités, il est nécessaire que l'AIF décide lesquelles elle souhaite maintenir en priorité et sur lesquelles elle souhaite mettre l'accent, en tenant compte de ses objectifs stratégiques et de l'analyse du contexte et des besoins, des ressources allouées ou mobilisables, ainsi que de l'expérience acquise jusqu'à présent en matière de concertation. Aucune fonction ne doit être exclue a priori mais elles ne peuvent toutes être poursuivies avec la même intensité, en permanence. Ces choix de principe étant effectués, il est ensuite nécessaire de clarifier les fonctions retenues sur le plan des objectifs et de la mise en oeuvre, ainsi que de préciser l'articulation entre elles.

La définition des fonctions (R1) ainsi que leur choix (R2) doivent s'appuyer sur une définition univoque de la méthodologie associée à chaque fonction, l'octroi de ressources adéquates et une communication claire à l'égard du public-cible et des partenaires. A cet effet, un lien beaucoup plus explicite entre les objectifs, l'analyse du contexte et des besoins, des outils et du processus de mise en oeuvre doit être mis au point.

L'élaboration de véritables check-lists pour chacune des fonctions, dans le cadre d'un « manuel de la concertation francophone » (respectivement du renforcement des capacités), serait nécessaire, aussi pour diminuer la dépendance de cette activité par rapport à des personnes particulières sur la durée.

R3. Fonctions liées à des négociations multilatérales :

Pour celles des fonctions liées aux négociations multilatérales, et qui relèvent donc de la concertation au sens strict, la mise en oeuvre doit prendre en compte les modalités spécifiques qui permettent d'assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif, et donc ses impacts.

- a. Fonction de mobilisation : Cette fonction, à vocation surtout interne à la Francophonie, peut être couverte d'une manière ou d'une autre dans toute réunion francophone, cette fonction étant intimement liée à l'usage du français dans ces réunions, ce qui facilite les échanges et la compréhension mutuelle. Il faut maximiser son impact en créant les conditions nécessaires à une mise en réseau la plus complète possible des participants, avant, pendant et après la réunion, donc aussi en mobilisant toutes les ressources possibles sur le plan électronique, à titre complémentaire aux réunions. Puisque cette fonction comporte une forte dimension d'intégration (par exemple de personnes nouvelles arrivées dans le circuit des négociations), on peut imaginer favoriser des mises en contacts entre participants expérimentés et néophytes, voire une forme de parrainage. Une synergie avec d'autres réseaux francophones est indispensable ; la plate-forme Mediaterrée devrait contribuer à renforcer ce volet.
- b. Fonction de médiation : Cette fonction a une vocation qui n'est pas limitée à la Francophonie ; son impact peut concerner les négociations au sens large, si des réunions francophones favorisent des rapprochements entre positions divergentes de pays appartenant à des groupes formels différents (G77, UE, JUZSCANZ, etc.). Toutefois, pour assurer cet impact, elle doit se faire dans une optique d'ouverture et d'équilibre entre les différents participants, en évitant l'impression que certains pays cherchent juste à placer leurs propres positions de manière unilatérale, ou à capter des informations stratégiques sur les positions des autres. Cette fonction peut avoir lieu dans les réunions en marge des sessions formelles mais bénéficierait à être alimentée en amont et faire l'objet d'un suivi en aval.
- c. Fonction politique : Dès lors qu'elle a une vocation subsidiaire, basée sur le fait de saisir des opportunités mais sans en faire un objectif principal, il faut détecter à temps ces opportunités, qui peuvent provenir de propositions d'Etats membres ou de l'expérience propre des opérateurs, et vérifier la faisabilité d'une convergence politique. Le travail subséquent de négociation ne fait sens que si l'impact attendu est réel (une simple déclaration francophone en séance plénière ne constitue pas encore un impact en soi). Cet impact ne doit pas être immédiat et peut n'intervenir qu'après un certain temps ; toute action relevant de la fonction politique peut aussi s'inscrire dans une certaine durée. En pratique, cette négociation interne à la Francophonie, en vue de l'adoption de positions politiques communes pouvant être présentées comme telles, doit se préparer en amont des conférences internationales, notamment les sessions formelles de négociation multilatérale (conférences des parties), sauf sur des points mineurs qui peuvent faire l'objet d'un processus improvisé en fonction des opportunités.



- d. Fonction de diagnostic : Elle est inhérente à l'activité et prend place naturellement pendant toute réunion, mais en veillant soigneusement à ce que le temps qui lui est consacré reste modeste par rapport à l'objet principal d'une réunion consacrée par ailleurs à d'autres fonctions. L'exception possible serait de consacrer volontairement (et de manière annoncée) à cette fonction, par exemple pour consulter les Etats membres sur leurs priorités et leurs besoins, et pour alimenter la programmation pluriannuelle de l'IEPF et de l'AIF.

Dès lors que la Francophonie souhaite poursuivre une activité de concertation autour des négociations multilatérales, et que la valeur ajoutée semble surtout résider dans les fonctions de mobilisation et de médiation, l'accent devrait être porté sur les conditions facilitant, comme indiqué ci-dessus, une mise en œuvre efficace.

R4. Fonctions liées au renforcement des capacités :

Là aussi, la mise en œuvre doit prendre en compte les modalités spécifiques qui permettent d'assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif, et donc ses impacts, et ceci dans la durée. Pour ces deux fonctions, la notion de synergie et de subsidiarité avec l'action d'autres acteurs, qu'ils soient bilatéraux à l'échelle des pays membres de la Francophonie ou multilatéraux (OIG et agences multilatérales, ONG), prend une signification particulière, de même que la nécessité de développer la collaboration transversale au sein de l'Agence (voir aussi R14 et R15). En pratique les résultats des activités liées à ces deux fonctions alimenteront le travail effectué en matière de concertation proprement dite telle que précisée ci-dessus (R3).

- a. Fonction de service : Elle porte sur de nombreux aspects différents. Ses aspects les plus complexes (information structurée, formation, renforcement des capacités) doivent de préférence faire l'objet d'ateliers spécifiques, organisés si possible en collaboration avec d'autres acteurs spécialisés, de manière intégrée dans des projets sur une plus longue durée, ce qui permet aussi d'assurer la durabilité des effets sur le terrain, dans les pays.

Les réunions en marge des sessions formelles de négociation peuvent aussi satisfaire des besoins en échange d'information et de mise en réseau ; il serait peut-être possible de gagner du temps précieux de réunion en diffusant un plus grand nombre d'informations par voie écrite/électronique préalable.

- b. Fonction contributive : Elle ne fait sens que si elle consiste à mettre en réseau l'expertise francophone, scientifique et non-gouvernementale, et si les opérateurs sont en mesure de valoriser le résultat de ce travail commun. C'est une fonction qui devra être organisée en fonction des questions émergentes et des besoins, à l'amont et dans le cadre d'une veille stratégique animée grâce à la mobilisation et la mise en réseau des centres de ressources de l'espace francophone.

7.3 Cadre stratégique de cette activité

R5. Cadre stratégique de la Francophonie :

La Francophonie se doit, au plus haut niveau, de déterminer un cadre cohérent et crédible pour son activité de concertation en lien avec les négociations multilatérales, ce qui implique de mettre en relation les objectifs généraux avec les moyens, au sens large du terme, sur les enjeux suivants :

- a. **Action sur le développement durable en général** : Si l'intention est d'être actif dans une optique globale du développement durable, une organisation en conséquence doit être mise en place au niveau de l'Agence et des autres opérateurs, à savoir une gestion transversale et interdisciplinaire des différentes thématiques du développement durable. Cette organisation doit s'appuyer sur une définition de l'approche spécifique de la Francophonie en matière de développement durable, la lecture qui en est faite et les stratégies qui en découlent.
- b. **Ambitions politiques** : Une réflexion approfondie et sans tabous est nécessaire sur les ambitions politiques de la Francophonie, c'est-à-dire la volonté de négocier et de défendre des positions communes. Une telle ambition n'est pas illégitime en soi mais est très difficile à concilier avec la dynamique actuelle des négociations, qui se déroulent selon une logique de groupes constitués de pays, et avec une réalité marquée par des



différences importantes de positions entre pays de la Francophonie (pas seulement selon une logique Nord-Sud mais aussi Nord-Nord et Sud-Sud).

Une intervention politique peut tout à fait être envisagée, à condition de cibler des points bien précis au potentiel élevé de convergence, et en veillant à ne pas paralyser d'autres aspects de l'activité de concertation.

- c. **Priorités d'intervention et logiques de la Francophonie :** Pour l'activité de concertation, et en lien avec le point précédent, la Francophonie se doit de clarifier si son intervention est prioritairement axée sur une logique de solidarité, notamment avec les PMA francophones d'Afrique, sur la défense de la langue française dans le circuit des négociations multilatérales ou sur des ambitions plus larges et différenciées. Ces trois logiques ne sont pas exclusives entre elles mais leur poids respectif et leur articulation doivent faire l'objet de choix bien expliqués.

Il est surtout important de déterminer si l'activité de concertation a pour vocation première une portée à usage interne, au service des Etats membres, ou aussi externe, dans une logique de visibilité de la Francophonie dans ce circuit.

Il y a également un besoin de clarification relatif au rôle spécifique de la Francophonie en matière de coopération technique, afin d'éviter les malentendus et de mieux expliciter la complémentarité avec les coopérations bilatérales et les autres acteurs multilatéraux.

Selon les priorités retenues par la Francophonie, elles ont des conséquences sur l'attractivité des activités proposées pour les différents pays membres. A priori, la palette d'activités devrait être agencée de manière suffisamment différenciée pour que tous les pays francophones y trouvent potentiellement leur compte.

R6. Prise en compte des paramètres du contexte :

En postulant que le public-cible de l'activité reste prioritairement les Etats membres de la Francophonie et leurs représentants, dans le cadre de négociations multilatérales sur l'environnement, il est essentiel de mieux expliciter la manière dont les paramètres suivants sont pris en compte dans la définition de l'activité, surtout à destination des participants :

- a. Prédominance de l'anglais dans un certain nombre de situations souvent très importantes (contacts informels, petits groupes, etc.).
- b. Difficultés confirmées de certains pays à construire une stratégie nationale comprenant un diagnostic de leurs problèmes et intérêts, la formulation de positions de négociation et donc une capacité de participation optimale aux négociations.
- c. Débat de plus en plus marqué autour des enjeux de gouvernance des négociations multilatérales et de la mise en œuvre des accords qui en découlent, aussi bien sur le plan technique que sur le plan politique.
- d. Interaction transversale des différentes arènes de négociation, dans l'environnement mais aussi avec d'autres domaines, notamment le commerce.
- e. Rôle croissant et incontournable des acteurs de la société civile, en particulier les ONG, les milieux scientifiques, mais aussi les médias et les entreprises.

R7. Usage du français dans les négociations :

Une importance particulière revient à la question de la langue. La concertation francophone peut et doit s'appuyer sur le français comme moyen partagé de communication entre membres de la communauté francophone et de production collective de concepts, de savoirs et de connaissances au sens large d'une part, et intégrer dans ses soucis la défense du français dans le circuit des négociations multilatérales, d'autre part. Ceci étant, il est entendu que la charge principale de traduction doit être assumée par les organisations intergouvernementales elles-mêmes et pas par défaut par les opérateurs de la Francophonie ou les Etats francophones. Le français est alors un moyen de communication efficace et mobilisateur au sein de la Francophonie ; sa vocation est donc surtout à usage interne.

Mais il est tout autant nécessaire et pertinent d'intégrer le souci de l'efficacité pragmatique en préparant les participants francophones, notamment des PMA africains, aux réalités de ces négociations et donc à la nécessité d'une maîtrise suffisante de l'anglais pour certaines parties. L'IEPF devrait examiner avec les partenaires bilatéraux (coopérations techniques au Nord) et les agences multilatérales le moyen le plus adéquat pour contribuer à assurer une mise à niveau en anglais spécialisé des négociations pour les pays qui en ont besoin et qui y sont disposés. De plus,



dans certaines circonstances, notamment les négociations informelles, la Francophonie doit privilégier l'efficacité et accepter de communiquer ses contributions en anglais.

R8. Choix des arènes d'intervention :

En ce qui concerne les arènes d'interventions pour une activité de concertation, il n'y a pas de choix unique possible car il dépend à la fois de l'analyse des enjeux, de l'expression des besoins et attentes des Etats membres et des ressources mobilisables. Il est essentiel d'éviter une dispersion excessive et une présence trop ponctuelle et superficielle. Il convient d'insister sur la nécessité de fonctionner selon une logique de projet et sur l'utilité de développer une stratégie explicite par arène, qui mette en relation l'analyse des enjeux et des besoins avec les possibilités d'action de la Francophonie.

A priori, les ressources actuelles ne permettent pas de suivre plus qu'une arène à la fois dans de bonnes conditions. Ceci signifie également que l'extension de l'activité vers de nouveaux champs, comme les Agendas 21 locaux, ne devrait être envisagée que si la question des ressources supplémentaires requises obtient une réponse adéquate.

Une action francophone de concertation plus systématique et active au PNUE mériterait d'être envisagée (voir aussi R9), dans la mesure où cet organisme aborde les enjeux environnementaux de manière globale et dispose d'une influence certaine sur les priorités internationales, par exemple sous forme de programmes d'action et d'accords techniques, dont certains de nature obligatoire. Cette présence se justifie aussi par rapport au débat en cours sur l'avenir de la gouvernance internationale en matière d'environnement.

7.4 Mise en oeuvre

R9. Légitimation / validation des choix :

Toute activité de concertation ayant les Etats membres comme premier public-cible doit être ancrée dans leurs besoins et donc se baser sur un processus de légitimation des choix effectués sur un plan général, y compris en termes de priorités. A cette fin, l'opérateur doit créer les occasions pour aller à la rencontre systématique des représentants des Etats membres pour le domaine de l'environnement dans un contexte qui facilite un tel processus général, couvrant l'ensemble des enjeux environnementaux, par exemple en marge des séances ministérielles du PNUE ou des sessions de la CDD.

Les actions relevant de la concertation, comme le montre la pratique de la Francophonie, sont également une occasion pour recenser les besoins et attentes des pays membres. Cependant, sur un plan opérationnel, il ne faut pas donner l'impression aux participants d'une gestion entièrement participative de l'activité alors qu'une telle approche ne s'avère ni pertinente ni possible. Le processus de légitimation et de validation des choix stratégiques doit se faire de manière explicite, en impliquant de manière adéquate (moments, format, etc.) les représentants habilités des Etats membres et les partenaires. Ce rôle peut être dévolu au Conseil d'Orientation (CO) si les pays membres l'acceptent ; il faudrait alors trouver une solution à la question de la représentation directe des différents pays.

R10. Logique de projet :

Une organisation plus explicite et formalisée de l'activité en logique de projet est indispensable, aussi bien pour garantir la cohérence des actions entreprises, leur efficacité et leurs impacts que pour assurer un socle solide de légitimation aux choix entrepris, le corollaire étant une fixation de priorités et de renoncements.

Dans le contexte des concertations, il convient d'appliquer une logique de projet aux arènes de négociations prises individuellement. L'unité des acteurs, des institutions ainsi que des thématiques abordées plaident nettement en faveur de cette orientation. A cette orientation par arène peut s'ajouter une orientation par thématique particulière, par exemple les techniques de négociation ou les synergies entre Conventions. La programmation de l'activité « Concertation et mise en œuvre des conventions » doit permettre une distinction nette entre les arènes considérées.

La logique de projet doit aussi permettre de cadrer beaucoup plus les objectifs et les attentes en fonction des ressources et des engagements pris par les uns et les autres, l'IEPF bien sûr, mais aussi les participants. On peut ainsi limiter le « syndrome » de l'enthousiasme exprimé en cours de réunion, confronté ensuite au retour à la réalité quotidienne. De même, cette logique permettra de mieux définir les ressources humaines et financières nécessaires à l'IEPF pour son activité, avec une forte probabilité d'arriver au constat d'une nécessaire augmentation (voir



aussi R16).

Pour mémoire, une logique de projet comporte la prise en compte d'un certain nombre d'étapes, respectivement de questions à traiter, et dont la réponse doit être explicitée de manière transparente et compréhensible :

- a. Quel est le problème que l'on cherche à résoudre ou le but général que l'on cherche à atteindre?
- b. Sur quelles bases appuie-t-on la définition du problème (activités antérieures, données, avis, arguments, etc.) ?
- c. Quel est l'objectif opérationnel assigné au projet ? Quelles en sont les finalités et les résultats attendus/visés ?
- d. Quelles sont les méthodes, instruments, outils choisis en vue de la mise en œuvre ? Quelles seront les informations, réalisations, activités « produites » dans le cadre du projet ? Quelles en seront les principales étapes ?
- e. Avec qui sera-t-il mis en œuvre (usagers / bénéficiaires, partenaires / réseau) ? Comment tenir compte d'activités similaires, apparentées, proches ?
- f. Quel est le calendrier ? Quelle sera l'organisation du projet (responsabilités, définition des étapes, etc.) ?
- g. Quelles sont les ressources nécessaires (humaines, financières, techniques, de compétences, etc.) à chaque étape ? Quelles sont les contraintes (juridiques, formelles, pratiques...) ?
- h. Quels sont les critères de succès, basés sur les résultats attendus, permettant d'estimer à la fin que le projet est un succès ? Quels sont les indicateurs (qualitatifs ou quantitatifs) qui faciliteront cette estimation ?

Remarques :

Il est utile de compléter la définition du projet selon les questions ci-dessus par une analyse prévisionnelle portant sur les opportunités et les risques (« qu'est-ce qui peut poser problème, voire causer un échec ? »), et les forces et faiblesses prévisibles du dispositif.

L'organisation du projet doit prévoir un système simple de suivi, qui permette, à chaque étape, de faire le point et d'adapter le dispositif si nécessaire.

R11. Statut des réunions en marge des sessions formelles de négociation :

Cette nécessité d'adéquation entre une fonction et ses modalités de mise en œuvre de l'action mène à la recommandation de considérer les réunions en marge des sessions formelles de négociation uniquement comme une modalité complémentaire à d'autres activités, au service d'objectifs plus larges. Il est pertinent de saisir l'occasion offerte par la présence francophone en marge de ces sessions mais les réunions ne peuvent être cohérentes et efficaces que si elles sont intégrées dans un processus plus large, dans une logique de projet, et donc avec une préparation suffisante en amont et un suivi actif en aval.

R12. Accompagnement d'une négociation multilatérale formelle:

Dans le cadre des conférences de négociation multilatérales, l'intervention de la Francophonie, pour être efficace, doit impliquer la tenue de réunions en amont des conférences des parties, après avoir fait l'objet d'une préparation préalable suffisante, et faire l'objet d'un suivi actif pendant la session formelle de négociation. L'organisation d'ateliers spécifiques relatifs à des enjeux de négociation est une idée pertinente, si les ressources le permettent, à condition d'avoir lieu au moment où les résultats éventuels peuvent encore être valorisés et intégrés dans le processus plus large de négociation. Les ateliers de formation organisés quelque temps avant les conférences se sont avérés particulièrement adaptés.

R13. Usage des technologies de communication électronique :

Globalement, et indépendamment des fonctions exercées et des objectifs visés, une interaction plus forte et systématique entre modalités d'intervention basées sur des réunions et mobilisation optimale des technologies de communication électronique, en mode proactif (courrier électronique, y compris sous forme de bulletins et de messages circulaires) ou via Internet, en utilisant toutes ses potentialités, est souhaitable. La synergie avec l'activité « production et diffusion de l'information » doit être systématisée, par intermédiaire du réseau Mediaterrre par exemple.



7.5 Organisation et ressources

R14. Organisation transversale au sein de l'AIF :

Comme la Francophonie ambitionne d'aborder le développement durable dans son ensemble, il est nécessaire que l'AIF se dote d'une organisation adéquate, transversale aux Directions actuelles. Plutôt que de créer une unité en plus, il semble surtout utile de créer une structure transversale de collaboration et de coordination, au sein de l'AIF, chargée d'initier une vision globale commune et des collaborations concrètes sur la base de projets communs et de modalités précises. Cette structure doit être dotée du poids formel et politique suffisant, sur le plan interne, pour exercer son rôle. En raison de sa diversité et de son expérience, la Francophonie peut apporter une réelle valeur ajoutée si elle réussit à créer cette dynamique transversale, sur laquelle peuvent se greffer des partenariats externes. Cette dynamique transversale devrait, idéalement, intégrer les autres opérateurs de la Francophonie, par exemple l'AIMF, l'AIPF ou l'AUF.

Complémentairement, les autres Directions de l'AIF concernées par le développement durable, en particulier la Direction de la coopération économique (DCE) et la Direction du développement social et de la solidarité (DDSS), devraient être amenées à développer leur contribution à la mise en œuvre des objectifs généraux de la Francophonie en matière de développement durable. Potentiellement, chaque Direction est concernée.

R15. Collaboration transversale autour de l'instrument de la concertation :

En ce qui concerne la concertation comme instrument, une collaboration transversale au sein de l'AIF est également plus que souhaitable, afin de favoriser une synergie et un apprentissage mutuel, vu que plusieurs Directions, à un titre ou un autre, effectuent de la concertation. La création d'un centre de compétences interne, avec un appui méthodologique et scientifique éventuel émanant de milieux spécialisés, francophones ou non. Cet investissement peut se faire aussi en partenariat avec d'autres organismes et devrait être valorisé internationalement comme contribution spécifique de la Francophonie à la dynamique multilatérale, dans l'environnement comme dans d'autres domaines, sous l'angle de la fonction de médiation.

Dans le cadre de la réflexion méthodologique il faut différencier l'usage de la concertation comme instrument au service de différents objectifs possibles.

R16. Gestion de l'activité à l'IEPF et ressources humaines :

Pour la mise en œuvre opérationnelle de l'activité, un maintien de l'activité à l'IEPF, du moins pour le volet environnemental, fait sens, sous réserve des dispositions prises à l'AIF pour assurer la dynamique transversale, mais il semble inévitable de devoir augmenter les ressources humaines affectées à cette activité et développer en particulier les compétences spécifiques en matière de droit international et de négociations multilatérales.

Cette augmentation des effectifs alloués à cette activité est indispensable, le cas échéant sur la base d'une réallocation interne assortie d'une redéfinition des priorités générales de l'IEPF, en évaluant une diminution possible de l'effort dans d'autres activités.

R17. Ressources financières et synergies :

Sur le plan des ressources financières, celles allouées actuellement pour cette activité semblaient correspondre au profil des actions menées ; tout développement des activités nécessiterait des ressources supplémentaires, dont certaines pourraient être mobilisées auprès d'autres sources (effet de levier).

L'essentiel réside surtout dans une mise en adéquation des ressources avec les objectifs, et dans une recherche très active de synergies et de collaborations, dont le potentiel nous semble important. Les ressources financières globalement disponibles dans ce domaine, aussi bien au niveau multilatéral que bilatéral, sont plutôt importantes à condition de savoir y accéder et les mobiliser.

Cette recherche de collaboration, dont le volet financier ne peut être qu'un volet parmi d'autres, doit devenir une priorité majeure dans le cadre de cette activité.

R18. Partenariats et subsidiarité :

Comme évoqué, la logique de projet susmentionnée doit aussi comprendre un souci majeur de nouer des contacts avec les acteurs concernés, que ce soit pour construire des partenariats durables ou ponctuels. Ces partenariats font sens s'ils sont mutuellement bénéficiaires et sont aussi essentiels pour contribuer à la légitimation de l'activité, aussi bien au sein de la Francophonie et de ses Etats membres que vers l'extérieur, et à sa valorisation. Pour des partenariats d'une certaine ampleur, une formalisation écrite est souhaitable, afin de créer des



repères et limiter les risques de malentendus. Ceci est d'autant plus important que l'IEPF agit dans un créneau très particulier, et qu les différents partenaires fonctionnent selon d'autres logiques, d'autres paramètres, d'autres priorités.

Un des objectifs principaux de cette recherche de synergies et de collaborations devrait être une identification suffisante de l'offre en matière d'activités similaires, relevant de la fonction de service et d'appui, dans les domaines du renforcement des capacités (formation à la négociation, par exemple) et, afin de pouvoir ensuite relayer l'information pertinente vers les pays qui ont des besoins (rôle de guichet d'orientation et d'aiguillage, avec ou sans soutien spécifique pour accéder à ces sources).

Un autre objectif devrait être de trouver la bonne articulation en termes d'échelles territoriales avec une prise en compte adéquate de l'échelle subrégionale (par exemple l'Afrique de l'Ouest) et nationale/locale, ainsi qu'entre les différents types d'acteurs.

7.6 Suivi et évaluation

Il est nécessaire d'introduire **un système complet et dynamique de suivi** dont certains éléments existent actuellement déjà de manière expérimentale, afin de pouvoir dorénavant établir un lien entre les objectifs, les activités et les résultats, en tenant compte des besoins, du contexte et des ressources.

Dans le chapitre 8 figure une proposition de jeu d'indicateurs, complémentaire aux recommandations suivantes (R19 à R23). Cette proposition se veut la plus pragmatique possible et s'inspire, dans sa construction, de directives préconisées entre autres par les services de la Commission européenne (Document de travail: Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: une méthodologie indicative).

En pratique, tout jeu d'indicateurs devra tenir compte de la distinction entre activités de concertation et de renforcement des capacités, en postulant que cette distinction sera retenue par l'AIF pour l'avenir. **Les indicateurs suivants se concentrent sur les actions de concertation stricto sensu** ; pour les activités de renforcement des capacités, la plupart des indicateurs sont applicables par analogie.

R19. **Formatage uniforme des comptes-rendus**

Comme l'une des conditions préalables à la viabilité du système de suivi, il est indispensable de développer une gestion plus systématique et précise de la documentation relative à cette activité, en particulier pour les comptes-rendus de réunion et leurs annexes. A cet effet, il doit être envisagé de standardiser les documents produits (par un jeu d'indicateurs de suivi), ce qui est également une condition indispensable pour pouvoir renseigner les indicateurs d'impacts par la suite. Là encore, c'est sur une logique de projet que le formatage des comptes-rendus doit s'appuyer, ce qui favorise une lecture des activités dans le temps.

R20. **Indicateurs de suivi**

Cette documentation doit s'appuyer sur un jeu d'indicateurs de suivi, défini de manière à pouvoir donner une image aussi fidèle, aussi dans la durée, des activités, de leur mise en oeuvre et des réalisations immédiates. Ce jeu d'indicateurs de suivi porte notamment sur les réunions, quelle que soit leur nature, mais devrait aussi pouvoir capter les autres activités en rapport avec elles, par exemple d'entretiens de contacts avec des partenaires, tout comme des impacts des actions de concertation.

R21. **Comptabilité analytique complète**

Le complément indispensable à ce jeu d'indicateurs serait une comptabilité analytique complète, dont certaines bases existent déjà, afin de faciliter une analyse des coûts (y compris en temps de travail par action), ce qui signifie aussi un suivi précis des contributions directes ou indirectes d'autres acteurs à cette activité.

R22. **Suivi auto-évaluatif**

Au-delà des indicateurs de suivi des activités et des réalisations un suivi évaluatif en continu serait souhaitable, sous l'égide du CO, qui a déjà montré à plusieurs reprises l'importance qu'il accordait, à juste titre, à cet enjeu. Vu la nature de cette activité, une capacité d'évaluation ne peut pas se baser uniquement sur des indicateurs statistiques et quantitatifs ; elle doit faire l'objet d'un recueil de données qualitatives, essentiellement sur la base d'information de la part des participants et des partenaires, ainsi que d'une comparaison systématique entre objectifs, moyens et résultats (auto-évaluation). Les aspects discutés sous R19, R20 et R21 viennent faciliter cette tâche.



R23. **Indicateurs d'impact**

En fonction des objectifs spécifiques assignés aux actions de concertation ou aux actions de renforcement de capacités des indicateurs d'impact peuvent être envisagés.



8. PROPOSITION POUR UN JEU D'INDICATEURS

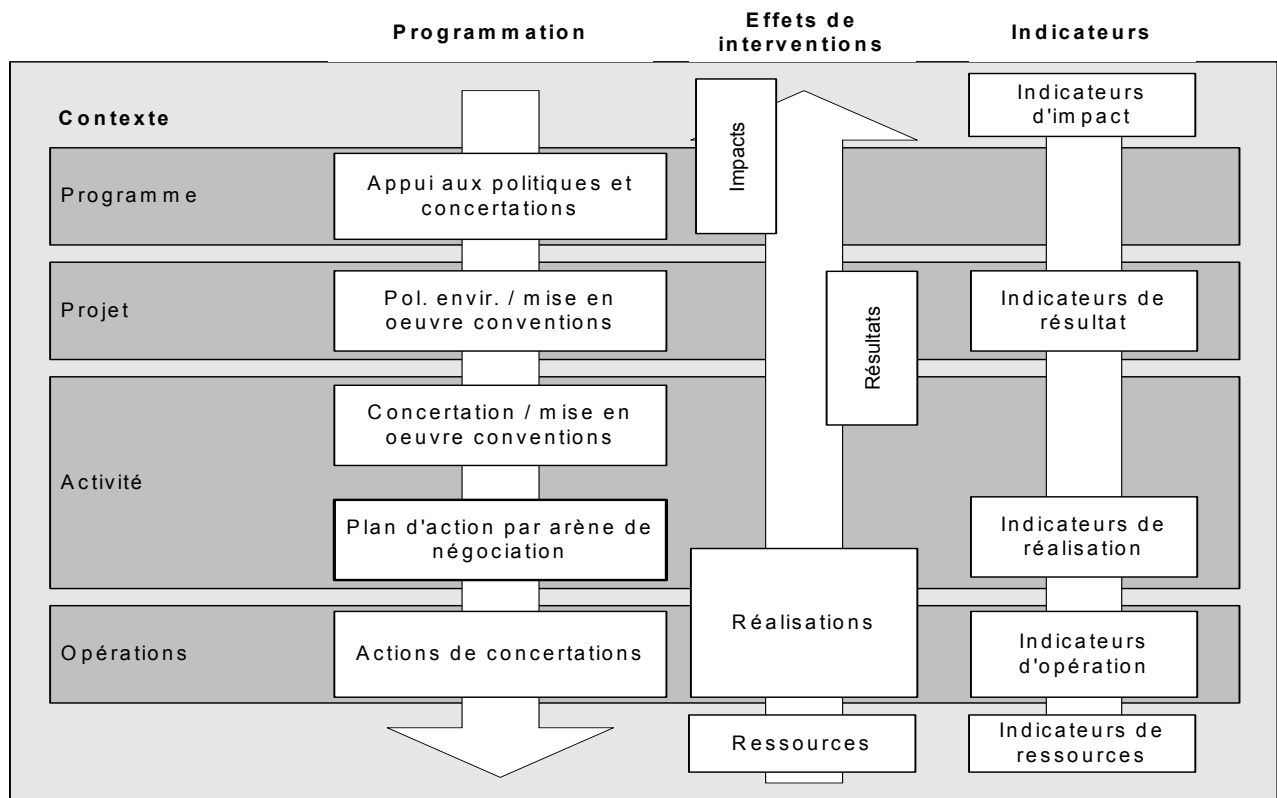
Comme l'indiquent les textes de référence, les indicateurs doivent répondre, de manière générale, à quatre critères :

- *Pertinence* : Les indicateurs doivent se référer au niveau d'analyse approprié et se référer à l'objet concerné.
- *Quantification* : Les indicateurs doivent pouvoir être quantifiables ou, le cas contraire, renseignés dans des termes qualitatifs permettant une comparaison dans le temps.
- *Fiabilité* : Les indicateurs doivent être définis avec le plus de clarté possible, facilitant à la fois leur renseignement et, le cas échéant, leur agrégation sous forme d'indicateurs clés, respectivement d'indices.
- *Disponibilité* : L'information pour renseigner les indicateurs doit être disponible et facilement accessible.

Lors de l'élaboration du jeu d'indicateurs, il est important de rappeler que les actions de concertations, selon nos analyses, peuvent poursuivre des objectifs variés selon les fonctions qu'on leur assigne, ce qui doit se refléter dans les indicateurs, en particulier de résultat et d'impact.

Cette remarque est aussi valable pour les actions de renforcement de capacités. La figure ci-après précise le niveau de la programmation de l'IEPF auquel les indicateurs respectifs se réfèrent (critère de pertinence), tout en contribuant à une meilleure compréhension des catégories d'indicateurs auxquelles nous nous référons par la suite.

Figure 11 : Jeu d'indicateurs



Indicateurs de ressources (« inputs ») : Une analyse des réalisations de l'Institut doit prendre en compte les ressources financières et personnelles qui sont à sa disposition. Ces indicateurs donnent un ordre de grandeur des efforts consentis par activité/enceinte ;

- IND1 Ressources humaines affectées à l'activité « concertations et mise en œuvre des conventions », en distinguant si possible entre chaque enceinte de négociation et entre travail de préparation (secrétariat, contacts, programmation, etc.) et de terrain (exprimées en pourcentages d'équivalent plein-temps).
- IND2 Ressources financières de l'IEPF réservées à l'activité « concertations et mise en œuvre des conventions », en distinguant entre chaque enceinte de négociation et entre les catégories suivantes (à noter que la pertinence de ces indicateurs de ressources se verrait renforcée s'ils pouvaient aussi tenir compte des salaires du personnel affecté à cette activité) :
 - o Prise en charge des participants : billets d'avion, frais de séjour et perdiems ;
 - o Logistique : frais d'envois, pauses café et déjeuner, reproduction de documents, location de la salle et de matériel de projection, achat d'équipement, traductions, divers ;
 - o Expertise : billets d'avion, perdiems et honoraires d'experts ;
 - o Missions IEPF : dépenses liées à la participation du personnel de l'IEPF, hors salaires.
- IND3 Ressources financières d'autres bailleurs de fonds, internes à l'AIF ou externes, mis à disposition de l'activité « concertations et mise en œuvre des conventions », en distinguant entre chaque enceinte de négociation.

Indicateurs d'opération (processus de mise en œuvre) : Ces indicateurs visent à saisir les activités de concertations dans leurs caractéristiques intrinsèques et prises une par une, c'est-à-dire en rapport au cadre immédiat et aux différents aspects de leur déroulement : préparation, déroulement, participants, etc. En conséquence, ils peuvent être renseignés continuellement.

- IND4 Nombre, fonction et origine des participants (à recenser à l'aide de la liste des participants à faire remplir de manière précise ; pour la fonction, il est souvent utile de différencier entre la fonction de base, par exemple directeur au ministère de l'environnement, et la fonction spécifique liée à la négociation ou au contexte de la réunion, par exemple négociateur).
- IND5 Préparation des actions de concertation sous forme de :
 - o Contribution de partenaires de l'IEPF à l'organisation et sur le fond,
 - o Formulation d'objectifs spécifiques,
 - o Ordres de jour envoyés à l'avance aux participants,
 - o Dossier d'information à l'intention des participants mis sur Internet, envoyé à l'avance ou remis au début de la réunion,
 - o Information préalable des pays francophones de la tenue d'une réunion sur Internet, par e-mail/courrier ou à l'aide d'affiches lors de la conférence.
- IND6 Déroulement de l'action de concertation :
 - o Concrétisation de l'ordre du jour (points traités ou pas)
 - o Application d'une méthode de modération / d'animation de réunion selon les objectifs visés (service : interventions partenaires ; diagnostic, médiation, politique : table ronde ; mobilisation : présentation projets ; etc.)
 - o Nombre d'intervenants dans les discussions (pertinent avant tout pour les fonctions de médiation et politique)
 - o Durée de la réunion.



Indicateurs de réalisation (« outputs ») : Au-delà des actions de concertation prises individuellement, il faut porter le regard sur l'ensemble des activités de l'Institut au sein de chaque enceinte de négociation prise indépendamment, dans une perspective dynamique et systémique. Ces indicateurs de réalisations seront renseignés au courant et surtout au terme d'un biennium.

- IND7 *Réalisations immédiates* résultant de la rencontre sous forme de déclaration francophone écrite, déclaration d'intention pour des partenariats bi- ou multilatéraux, etc.
- IND8 *Réalisation* des actions de concertations selon la programmation fixée par l'IEPF au début de chaque biennium, ce qui peut être exprimé en nombre de réunions ou en pourcentage de conférences (COP, SB) couvertes.
- IND9 Entre les sessions, *suivi* des échanges entre les participants et mise à disposition d'information par l'IEPF, à l'aide d'Internet ou du courriel ; exprimé en nombre d'intersessions avec un suivi sur le nombre total d'intersessions durant un biennium.

Indicateurs de résultats (« outcomes ») : En ce qui concerne les *objectifs internes* des activités de concertation, le prochain niveau d'analyse pertinent se situe à l'échelle du projet « politiques environnementales et mise en œuvre des conventions ». C'est en effet au sein de ce projet que se réunit l'ensemble des activités de l'IEPF à l'intention des *responsables étatiques des politiques de l'environnement*, dont font partie les points focaux des différentes conventions.

- IND10 *Nombre de personnes* au sein d'une administration nationale ayant participé aux actions de concertation ou été associé d'une manière ou d'une autre durant chaque biennium.
- IND11 Développement dans les Etats membres de *structures ad hoc ou institutionnelles* favorisant une approche intégrée des politiques environnementales sectorielles (climat, biodiversité et désertification).
- IND12 *Nombre de demandes de financement acceptées* auprès du FEM ou ailleurs.

Pour ce qui est des *objectifs externes*, les résultats des activités de concertation se réfèrent à des manifestations de la Francophonie au sein des arènes de négociation, sous une forme ou une autre.

- IND13 *Interventions publiques* au nom de la Francophonie (déclarations politiques, etc.).
- IND14 *Implication des délégations francophones* dans les discussions en plénières et des groupes de travail.

Indicateurs d'impacts : La définition d'indicateurs d'impacts est fortement liée aux objectifs stratégiques assignés aux activités de concertation, objectifs qui doivent faire l'objet de choix. Par conséquent, les indicateurs suivants constituent des exemples, à adapter en fonction de ces choix. Ainsi les indicateurs n° 16 à 20 dépendent des accents que souhaitent mettre la Francophonie sur le soutien aux PMA francophones, ou sur la défense du plurilinguisme dans les négociations multilatérales. Tous ces indicateurs sont de nature qualitative.

En ce qui concerne les *objectifs internes*, il est difficile de distinguer l'impact des concertations des impacts des autres activités de l'IEPF et d'autres facteurs externes. Des indicateurs ne peuvent se référer qu'au cadre général des activités de l'IEPF.

- IND15 *Partenariats* bi- ou multilatéraux entre pays francophones.

Les objectifs externes, quant à eux, seront mesurés à l'aide d'indicateurs se référant à l'empreinte de la Francophonie dans l'élaboration des documents officiels, dans la composition du personnel des organes d'exécution, etc.

- IND16 Intégration des *recommandations et résultats issus de la concertation francophone* dans les déclarations communes, prise en compte explicite des PMA francophones.
- IND17 Amélioration / intensification de *la participation active et visible* des pays francophones, notamment les PMA, dans les négociations multilatérales.
- IND18 Amélioration du *taux de succès des demandes de financement* émanant de pays francophones auprès du FEM ou d'autres agences.



- IND19 *Progrès* concrets en matière de plurilinguisme écrit et oral dans les négociations multilatérales (intervention en plénière en langue française, documents de travail en français etc.).
- IND20 *Nomination* de représentants francophones à des postes ponctuels ou durables de responsabilité dans le système multilatéral.

Indicateurs de suivi interne :

- IND21 Réalisation d'une *évaluation* auprès des participants, portant sur leur satisfaction envers les actions de concertation et son adéquation relative à leurs besoins, une fois par biennium et par arène de négociation.
- IND22 *Prise en compte des préconisations* issues de l'évaluation dans la programmation consécutive des actions de concertation.



ANNEXE N° 1: TERMES DE REFERENCE DE L'ÉVALUATION

Termes de références pour l'évaluation externe de la démarche de concertations francophones dans le domaine du développement durable

1. Présentation de la démarche de concertations francophones dans le domaine du développement durable

Le concept de développement durable est né des travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, créée sur l'initiative de l'ONU en 1983, et dont le rapport a été publié en 1987²⁵. Ce concept de développement comporte trois dimensions : une dimension environnementale, explicitement contenu dans la définition, une dimension économique et une dimension sociale, découlant directement du premier objectif de développement durable : la satisfaction des besoins. Le présent appel d'offre vise plus directement des actions menées par la Francophonie sous l'angle de l'environnement.

1.1 La Francophonie et l'environnement

La Francophonie, en tant que Communauté solidaire, s'est impliquée dans le champ environnemental dès 1989, par la voix des chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Dakar (Sénégal) et qui y ont adopté une première résolution les engageant à promouvoir le développement durable. En 1991, à l'issue d'une première conférence des ministres de l'environnement des Etats et gouvernements membres²⁶, organisée à Tunis, la Francophonie se dote d'un Plan d'action quinquennal en faveur du développement durable, dans la perspective de la Conférence des Nations Unies pour le développement durable, appelée aussi Sommet de la Terre, qui se tient à Rio de Janeiro, quelques mois plus tard, en juin 1992.

Le plan d'action de Tunis est structuré autour de 5 axes directeurs :

- la concertation entre Etats membres,
- la formation et le renforcement des institutions nationales,
- la production et la diffusion de l'information scientifique et technique,
- la sensibilisation du public,
- le partenariat avec les pays membres pour le soutien à l'élaboration de leurs plans nationaux de développement durable²⁷.

1.2 Finalité et objectifs de la démarche de concertation retenue par le Plan d'action

Le Plan d'action de Tunis a assigné trois principaux objectifs à la démarche de concertation :

- ✓ Etablir des positions communes aux pays de l'espace francophone, chaque fois que possible, en regard des événements relatifs à l'environnement et au développement durable²⁸;
- ✓ anticiper sur les grandes décisions mondiales et régionales relatives à ces thèmes²⁹ ;
- ✓ assurer une participation, la plus large possible, des pays francophones aux réunions et concertations internationales sur l'environnement.

Il s'agit *in fine* de favoriser la présence des pays francophones aux grandes réunions internationales, dans une perspective visant l'exercice de leur pouvoir d'influence. Il s'agit aussi d'y renforcer l'utilisation de la langue qu'ils ont en commun, le français.

²⁵ « Notre avenir à tous », rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Mme Gro Harlem Brundtland, 1987. Selon cette commission, le développement durable est « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » ; ce qui implique qu'on « ne mette pas en danger les systèmes naturels qui nous font vivre : l'atmosphère, l'eau, les sols et les êtres vivants »

²⁶ Liste des Etats et Gouvernements membres de la Francophonie au 01/04/1991 : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Canada, Canada Nouveau Brunswick, Canada Québec, République Centrafricaine, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Egypte, France, Gabon, Guinée, Guinée Equatoriale, Guinée Bissau, Haïti, Liban, Luxembourg, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Monaco, Niger, Rwanda, Sainte Lucie, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu, Vietnam.

Etats et gouvernements ayant adhéré depuis : Albanie, Bulgarie, Cambodge, Cameroun, Cap-Vert, Laos, Macédoine, Moldavie, Roumanie, Sao Tome et principe, Suisse

²⁷ Déclaration de Tunis (Tunisie) et Plan d'action quinquennal en faveur d'un développement durable, 23-24 avril 1991

²⁸ « Avant les principales conférences internationales, les pays ayant en commun l'usage du français tiendront une réunion de concertation pour identifier leur possibles convergences. »

²⁹ « Ils se concerteront sur le renforcement du système mondial concerné par l'environnement dans l'esprit de la déclaration de La Haye » et « Ils s'engagent activement et solidairement dans le processus de préparation et de mise en œuvre de la CNUED et y joueront, dans certains cas, un rôle pionnier ».



1.3 Stratégie déployée

Au lendemain de la conférence de Tunis, les Francophones se sont engagés dans le processus préparatoire du Sommet de la Terre. En 1992, à Rio, la Francophonie institutionnelle est donc présente, avec un lieu destiné à l'accueil des délégations francophones et un journal du Sommet qui rend compte quotidiennement, en français, de l'évolution des travaux de la Conférence. Elle organise et assure la prise en charge du délégué officiel de chacun de ces pays membres du Sud, afin de créer les conditions nécessaires à une concertation francophone.

N'ayant pas encore de responsabilité directe dans la gestion du programme environnement, ce n'est qu'en qualité d'observateur que l'Institut de l'énergie de la Francophonie (IEPF) est présent à Rio. Il n'en suit pas moins les négociations post-Rio destinées à la mise en place des conventions qui y ont été adoptées : la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, qui entrera en vigueur quelques années plus tard, celle sur la Biodiversité et la convention-cadre sur le changement climatique. L'IEPF s'implique également dans l'animation des concertations francophones, lors des sessions des CIN (Comités Intergouvernementaux de négociation), conjointement avec la DGCTDE (Direction générale de la coopération technique et du développement économique) de l'Agence³⁰, formellement chargée à cette époque des questions touchant à l'environnement.

Durant cette période, de 1992 à 1996, trois groupes d'experts francophones participent aux négociations, suivant leurs spécialités : biodiversité, climat et désertification. Les prises en charge (transports et séjours) étaient assurées par l'Agence. En amont des sessions, l'animation reposait sur des rencontres préparatoires, centrées sur les ordres du jour des sessions et sur les enjeux des négociations à venir. A l'issue de chaque session, un travail conjoint de synthèse, centré sur les résultats, était conduit de manière à permettre aux délégués de s'approprier ces résultats et d'en rendre ainsi mieux compte dans leurs pays respectifs.

Mais ce n'est qu'à partir de 1996, après le transfert du dossier « environnement » à l'IEPF, que cet organe subsidiaire de l'Agence prend formellement la responsabilité des concertations francophones sur l'Environnement. Il suit le chemin déjà tracé, avec cependant moins de moyens, excluant de ce fait une prise en charge complète des délégués nationaux sur toute la durée des processus de négociation, la limitant à la seule période des rencontres préparatoires. L'idée est dès lors de faire jouer les synergies utiles avec les Secrétariats des conventions qui se sont entre temps constitués et dotés de moyens adéquats, pour garantir la participation des délégués des pays du Sud aux sessions.

Mais on constate aussi qu'en même temps, l'activité de «concertation» s'étend progressivement à toutes les rencontres internationales traitant de l'environnement et, notamment, aux activités de la Commission du Développement Durable (CDD), mise en place par la Conférence de Rio. C'est dans ce contexte que l'IEPF a été chargé d'animer la participation francophone au Sommet de Johannesburg (2002) sur le développement durable.

Les contenus de l'activité se sont renforcés avec :

- ✓ en amont des sessions de négociation, des séminaires et ateliers préparatoires, centrés sur l'ordre du jour des sessions ;
- ✓ en marge des sessions, des rencontres avec l'ensemble des délégués des pays membres, afin d'effectuer des bilans collectifs des travaux en cours et de préparer le programme d'actions futur ;
- ✓ en aval des Conférences des Parties, des séminaires et ateliers bilans visant à une analyse collective des résultats, mais qui constituent aussi des occasions de mise au point et d'information approfondie sur des aspects des questions en négociation.

Des concertations de niveau ministériel ont pu ainsi être organisées, notamment pour les sessions de la commission du développement durable, permettant l'élaboration de déclarations de la Francophonie, préparées en liaison avec le Bureau permanent de l'OIF³¹ à New York et avec les représentants des pays membres auprès des Nations unies.

Des publications spécifiques comme « Objectif Terre », le « Bulletin de Liaison du Développement durable de l'espace francophone » et des numéros dédiés de « Liaison Énergie-Francophonie » sont venus soutenir cette action. Fondé, quant à lui, sur les Technologies de l'information et de la communication, le portail Internet (www.sommetdejohannesburg.org), créé pour les Francophones dans le cadre du processus préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg 2002), a connu un véritable succès puisque près d'un million d'internautes francophones l'ont visité.

Si les objectifs assignés aux concertations ont été globalement respectés, le réalisme a cependant conduit à privilégier :

- la participation la plus large et la plus active pour la formation des négociateurs,
- les concertations en amont des rencontres sur l'environnement dans une perspective visant une lecture collective des enjeux et privilégiant le partage de l'information sur les différentes positions de négociations et les éléments susceptibles de faire consensus.

³⁰ A cette époque Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)

³¹ Organisation internationale de la Francophonie



1.4 Gestion et financement

La gestion de cette activité est confiée à un responsable de programme à temps plein qui la mène en parallèle avec des activités de renforcement de capacité en matière de politiques environnementales. Les principales activités de concertation sont financées sur le fonds multilatéral unique (FMU). Néanmoins, l'IEPF bénéficie pour certaines opérations, notamment celles concernant les changements climatiques, d'un appui financier de certaines coopérations bilatérales (Canada, France, Région wallonne) et d'un engagement militant de la part de plusieurs délégués des pays, qui ont prêté leur concours, tant pour l'expertise que pour la logistique de ces activités.

Les budgets engagés entre 1998 et 2003 pour financer cette activité s'élèvent à environ 1,250 millions d'euros, dont plus du tiers a été engagé sur l'année 2002 en raison du Sommet mondial de Johannesburg.

2. L'étude d'évaluation

2.1 Les objectifs et les principales questions de l'évaluation

Les réflexions menées actuellement au sein de la Francophonie sur les meilleures stratégies à adopter pour accompagner les Etats et gouvernements dans leur propre stratégie de développement durable ont incité l'Agence de la Francophonie à demander que l'on procède à l'évaluation de l'action de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) dans ce domaine. Cette étude devra s'attacher à :

- faire un bilan détaillé de l'action de l'Agence pour l'accompagnement des États et gouvernements membres dans la préparation des grandes concertations internationales sur les questions liées au changement climatique, à la biodiversité et à la lutte contre la désertification. On distinguera dans ce bilan :
 - ✗ les concertations au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), telles que les conférences ministérielles francophones ;
 - ✗ la préparation aux processus internationaux de négociation et de mise en œuvre des ententes et conventions internationales ;
 - ✗ la concertation entre Etats et gouvernements francophones en marge des conférences internationales, notamment dans le cadre de la Commission du développement durable (CDD³²) et des Conférences des Parties³³.
- Proposer une étude comparative des aides apportées par les coopérations bilatérales et par certaines organisations internationales, comme le PNUE³⁴ et les secrétariats des Conventions, aux pays du Sud afin qu'ils puissent participer pleinement aux concertations internationales. Analyser la place et la valeur ajoutée qu'apporte l'IEPF relativement aux autres programmes multilatéraux, aux autres institutions et organismes, qui interviennent en faveur du développement durable;
- faire un bilan des résultats directs obtenus par ces actions d'accompagnement et de soutien aux concertations ;
- évaluer l'adéquation des objectifs poursuivis par l'Agence et la justesse des moyens et modes d'organisation dont on l'a dotée pour y répondre ;
- Analyser et porter un jugement critique sur le processus de préparation et le mode de production des déclarations et plans d'action francophones pour les grandes conférences internationales ;
- faire des recommandations pratiques et réalistes pour le développement, ou la réorientation de ce mode d'action en direction des Etats et gouvernements membres.

Les résultats de l'évaluation serviront :

- à l'Agence de la Francophonie et à son administrateur général, afin de lui permettre d'apprécier la manière dont l'IEPF met en œuvre sa programmation en matière de concertation internationale. Les résultats de l'évaluation devraient ainsi permettre d'améliorer ce mode d'action (les concertations internationales francophones), dans d'autres domaines d'intervention de l'Agence ;
- au Directeur de l'Institut et à son équipe pour améliorer la gestion et l'efficacité de leur action dans ce domaine ;
- aux Instances de la Francophonie pour apprécier le bien fondé des décisions adoptées en matière d'environnement (Plan d'action de Dakar, 1989 et de Tunis, 1991 puis 2002) et la justesse de la démarche retenue en matière de concertation.

2.2 Le champ de l'évaluation

³² Commission créée à Rio pour veiller à la mise en œuvre de l'Agenda 21

³³ Organes de gouvernance des 3 conventions issues de Rio (sur la biodiversité, la désertification et le changement climatique)

³⁴ Programme des Nations Unies pour l'Environnement



L'évaluation couvrira la période allant de 1991, date de la Conférence ministérielle sur l'environnement de Tunis, origine de la prise en compte des questions environnementales par la Francophonie, jusqu'à fin 2002, à l'issue du Sommet de Johannesburg.

Il conviendra de considérer deux périodes :

- 1991-1996, période pendant laquelle cette activité est gérée par la Direction générale de la coopération technique et du développement économique (DGCTDE) de l'Agence ;
- après 1996, date à laquelle le domaine « environnement » a été transféré à l'IEPF, organe subsidiaire de l'Agence.

Les actions à évaluer sont de nature variées :

- ✓ *en amont des conférences*, l'action d'information et de mobilisation des délégués nationaux et de l'expertise pour donner un contenu aux différentes opérations envisagées (Ateliers et séminaires, publications spécifiques, fiches d'information, création de sites Internet sur le développement durable) ;
- ✓ *pendant les conférences*, l'organisation du dialogue entre les délégués des différents groupes de pays composant la Francophonie (pays membres du G8, du G77, PECO...) pour des échanges de points de vue sur les négociations en cours, l'élaboration et la diffusion de publications spécifiques (Objectif Terre et des numéros spéciaux de Liaison énergie Francophonie) ainsi que l'appui à la publication et à la diffusion de la version française du Bulletin des Négociations de la Terre éditée par l'IISD (International Institute for Sustainable Development) ;
- ✓ *en aval des conférences*, à travers le travail de restitution des ateliers-bilans, la préparation et la diffusion de publications spécialisées, la création et l'animation du site portail sur le développement durable.

2.3 Les thèmes de l'évaluation

La pertinence ou bien-fondé de la démarche sera mesurée et appréciée à deux niveaux :

- au niveau des bénéficiaires tout d'abord, pour savoir si cette démarche constitue la réponse adéquate à une demande ou un besoin des Etats et gouvernements membres. Il conviendra de vérifier :
 - si ce besoin a été identifié préalablement à la mise en œuvre du projet par une étude de faisabilité ;
 - si les objectifs de la démarche sont adaptés aux situations des pays du Sud dans ce domaine et s'il existe un cadre de consultation pour tenir compte des évolutions et adapter les modes d'intervention ;
 - si le projet s'insère bien dans les politiques énergétiques et environnementales nationales dont il est censé servir les finalités.
- au niveau de l'Agence aussi, dans le but de savoir si la mise en œuvre de la démarche répond bien aux objectifs qui lui ont été assignés par les Instances de la Francophonie.

L'analyse de la cohérence déterminera si la conception, la mise en œuvre et le suivi du projet ont été correctement effectués au regard des objectifs et des résultats recherchés :

- adéquation des moyens humains et financiers affectés à la réalisation de cette action aux objectifs poursuivis et aux besoins exprimés ;
- adaptation des partenaires choisis à l'exécution des tâches qui leur sont confiées ;
- valeur ajoutée de cette démarche, dans sa conception et ses retombées, par rapport à d'autres actions comparables développées par l'Agence et par les autres bailleurs.

En terme d'efficacité, il conviendra de déterminer dans quelle mesure les résultats sont à la mesure des ressources, structures et moyens mobilisés par l'Agence et si ceux ci ont été utilisés de manière performante et économe.

L'analyse de l'efficacité donnera le niveau d'atteinte des objectifs, et examinera en outre, dans quelle mesure les actions de concertations et de formation des négociateurs proposées par la Francophonie ont contribué à renforcer leurs compétences et acquérir des responsabilités dans les organes de direction et d'études du processus « de Rio ».

Conclusion et recommandations

Par la synthèse des principaux résultats et constatations de l'étude, la conclusion devra particulièrement mettre en évidence :

- les points forts et points faibles de ce mode d'intervention ;
- ses facteurs de succès et d'échec ;



- la spécificité de la démarche initiée par l'Agence, par rapport à celles retenues par d'autres coopérations bilatérales ou par d'autres organismes internationaux ;
- le cas échéant, les perspectives d'extension de ce type de démarche à d'autres domaines de la programmation de l'Agence de la Francophonie.

Les recommandations tirant parti des conclusions ci-dessus, permettront aux évaluateurs de se prononcer sur le maintien et la poursuite de cette démarche. Dans cette dernière hypothèse, il s'agira de formuler des propositions pour améliorer son efficacité et, le cas échéant, des propositions pour la réorienter, compte tenu des attentes des bénéficiaires et des ressources que la Francophonie est en mesure d'y consacrer. Les évaluateurs pourront être amenés à formuler des solutions alternatives et nouvelles au mode d'action actuel. Ils proposeront en outre un corpus d'indicateurs permettant un suivi régulier de ce type d'activité et l'appréciation du degré d'atteinte des résultats attendus.

3. La mise en œuvre de l'étude d'évaluation

3.1 Calendrier de réalisation

La durée de l'évaluation sera d'environ six mois, à compter de la signature du protocole d'accord entre l'Agence et l'équipe d'évaluation. Le démarrage des travaux est prévu dans le courant du dernier trimestre 2003. Ils devront se terminer au plus tard à la fin du deuxième trimestre 2004.

3.2 Ressources disponibles

Les évaluateurs auront à leur disposition tous les documents disponibles au siège de l'AIF et à l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) : textes officiels (Déclarations des Etats et gouvernements, Plans d'Action), documents contractuels entre l'Agence et ses partenaires, documents budgétaires, etc. Les sites www.iepf.org ; et le système d'information mondial francophone sur le développement durable www.mediaterre.org proposent d'importantes ressources d'informations scientifiques, techniques et politiques. L'équipe de l'Institut se rendra disponible pour répondre, dans la mesure de ses connaissances, aux demandes des évaluateurs.

Les évaluateurs devront compléter ces informations par des entretiens réalisés auprès de représentants de l'Agence, de représentants des pays membres du Nord comme du Sud (à partir d'un échantillon de 3 ou 4 pays du Sud choisis en raison de leur caractère représentatif), ainsi qu'un certain nombre d'experts du développement durable ayant participé aux travaux de concertations internationales. Par ailleurs, une mission au moins devra être effectuée à Québec (Canada Québec) où siège l'Institut et une autre à Paris (France) à l'Agence intergouvernementale.

3.3 Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités du commanditaire et du prestataire se répartissent comme indiqué ci-dessous.

L'Agence de la Francophonie

- Elaboration des termes de référence et organisation de l'appel d'offres international pour le recrutement de l'équipe d'évaluation.
- Sélection du prestataire de l'évaluation suite à l'appel d'offres par un comité de pilotage composé des responsables des questions d'énergie et d'environnement de l'Institut, de représentants de la direction de l'évaluation et de la programmation, d'un représentant du Cabinet de l'Administrateur général et d'un expert extérieur, de préférence issu d'un pays du Sud de la Francophonie.
- Mise à disposition de toute l'information disponible à l'Agence de la Francophonie concernant les questions environnementales. L'Agence se chargera en outre d'informer officiellement ses Etats et gouvernements membres de l'étude d'évaluation en cours et facilitera les missions de terrain des évaluateurs.
- Suivi de l'évaluation par le comité de pilotage, validation des documents produits et coordination du processus d'examen interne à l'Agence.
- Publication des résultats de l'évaluation. A ce titre, tous les documents relatifs à l'évaluation sont la propriété exclusive du commanditaire et ne sont pas considérés publics tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une publication officielle de la part de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie. Toute communication à un tiers d'un de ces documents devra faire l'objet d'une autorisation du commanditaire.

L'équipe d'évaluation

L'équipe retenue à l'issue de l'appel d'offres aura à remplir les missions suivantes :

- Elaboration de la méthodologie de l'évaluation et du plan de travail.
- Conduite complète de l'évaluation et gestion quotidienne des activités.



- Présentation au Comité de pilotage, aux différentes phases clés du processus d'évaluation, des rapports intérimaires ou documents provisoires, conformément aux termes de références de son mandat et prise en compte des remarques éventuelles.
- Présentation des résultats définitifs et recommandations aux représentants de l'Agence et d'un certain nombre d'Etats et gouvernements membres.

3.4 Compétences souhaitées et critères de sélection des propositions

Compétences souhaitées

L'équipe d'évaluation regroupera les compétences suivantes :

- pratique professionnelle de l'évaluation de politiques publiques ;
- connaissance des enjeux des concertations internationales dans le domaine du développement durable ;
- connaissance des questions environnementales dans le contexte particulier des pays francophones du Sud (Afrique du Nord, Moyen Orient, Afrique sub-saharienne, Asie du sud est) et des PECO
- connaissance du contexte socio-économique et politique des pays de la Francophonie

Critères d'éligibilité

- Inclusion dans l'équipe d'un professionnel de l'évaluation et constitution d'une équipe pluridisciplinaire comprenant au moins un expert d'un pays du Sud membre de la Francophonie.
- Indépendance de l'équipe : les membres de l'équipe ne doivent pas avoir pris part à la conception, à l'exécution ou au suivi du projet à évaluer ; la participation d'un des membres de l'équipe à tout autre projet ou programme similaire est possible mais ne doit pas être susceptible de le placer dans une situation de conflit d'intérêts lors de l'évaluation.

Critères de sélection

- compréhension des termes de références et du sujet à traiter ; connaissances spécifiques en matière d'évaluation de politiques publiques et qualité de la méthodologie proposée.
- adéquation des domaines de compétences des membres de l'équipe avec le domaine d'intervention concerné et expérience attestée des membres de l'équipe dans les domaines d'intervention et dans les zones géographiques concernées par l'évaluation.
- qualité rédactionnelle et clarté de la proposition d'intervention.

4. Modalités de soumission des propositions

4.1 Le dossier

Le dossier de soumission d'une proposition comportera :

- la proposition technique et financière ;
- le Curriculum Vitae de chaque membre de l'équipe et la présentation des organismes partenaires le cas échéant ;
- la preuve de l'existence légale et le numéro d'identification bancaire de l'organisme qui doit percevoir le financement.

La proposition technique et financière comprendra :

- un exposé de la compréhension de la problématique de l'évaluation ;
- une description des méthodes envisagées pour apporter des réponses aux questions posées par l'évaluation (méthodes de collecte et de traitement des données, technique de mesure des résultats et effets du programme, méthodes d'analyse) ;
- un plan de travail détaillé, décrivant les activités à mener et leurs objectifs et indiquant la répartition des tâches au sein de l'équipe ;
- un calendrier prévisionnel indiquant clairement les dates de début et de fin prévue de chacune des activités décrites ;
- un budget global prévisionnel répartissant les dépenses par grands postes de dépenses (ressources humaines, transport et séjour, documentation, autres dépenses courantes.) et par étape de travail. A titre d'information, la proposition financière globale ne pourra excéder 100 000 Euros TTC.



Le dossier complet doit être envoyé en 8 exemplaires papier et sous forme électronique aux adresses suivantes impérativement **avant le vendredi 5 septembre 2003**, le cachet de la poste faisant foi :

- en 4 exemplaires à :

M. Jack BATHO
Directeur
Direction de la programmation et de l'évaluation
Agence Intergouvernementale de la Francophonie
13, quai André Citroën
75010 Paris - France
jack.batho@francophonie.org

- en 4 exemplaires à :

M. Habib BENESSAHRAOUI
Directeur
Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF)
56 rue Saint Pierre
Québec G1K 4A1 - Canada
h.benessahraoui@iepf.org

Des renseignements complémentaires concernant l'appel d'offres peuvent être obtenus auprès de Madame Isabelle Sannié, chargée des études d'évaluation au 33.1.44.37.32.15. ou à l'adresse électronique suivante : isabelle.sannie@francophonie.org

Des informations complémentaires sur les missions et les actions de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF) et de l'IEPF sont accessibles sur les sites internet : www.agence.francophonie.org et www.iepf.org





ANNEXE N ° 2: LISTE DES ENTRETIENS ET CONTACTS EFFECTUES

Remarques :

- Plusieurs entretiens ont eu lieu dans le cadre de deux rencontres multilatérales, soit la Conférence des parties de la convention climatique à Milan et l'Atelier francophone sur les Agendas 21 locaux.
- Des visites spécifiques ont eu lieu dans les pays suivants : Burkina Faso, Canada, Sénégal, Togo, ainsi qu'à Bonn en Allemagne pour deux des 3 Secrétariats de Conventions et au Canada pour rencontrer l'IEPF ; des contacts ont eu lieu à Genève même, ainsi qu'à Berne pour les autorités helvétiques. Plusieurs déplacements ont eu lieu à Paris.
- Au bilan, nous avons effectué 27 contacts avec des personnes actives dans des pays de l'OIF (autorités, ONG, experts...), 19 contacts avec des représentants d'organisations internationales et régionales, 11 contacts avec des représentants d'organisations non-gouvernementales et 6 contacts avec des experts.

| Organisme / pays | Personne-contact | Fonction | Type d'entretien |
|---|--|---|--|
| Organisation internationale de la Francophonie | | | |
| Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF) / AIF | Habib Benesshraoui Sibi Bonifils Faouzia Abdoulhatik Sory Diabaté | Directeur Directeur-adjoint Chargée de programme Chargé de programme | En personne téléphonique, électronique |
| Direction de la programmation et de l'évaluation (DPE) / AIF | Jack Batho | Directeur | En personne |
| Direction pour la coopération économique (DCE) / AIF | Maria Niculescu | Directrice | En personne |
| Représentation de l'OIF auprès des Nations Unies, New York | Ridha Bouabid | Représentant permanent | Téléphonique |
| Bureau régional de l'AIF pour l'Afrique de l'Ouest (BRAO), Lomé | Etienne M. Alinghé | Directeur du Bureau régional | En personne |



Contacts dans des pays de l'OIF (autorités nationales et locales, ONG nationales, experts)

| | | | |
|---------------|--|---|---|
| Algérie | K. Mostafa-Kara | Consultant secteur environnement | En personne dans le cadre de la CdP9 de la Convention climatique à Milan |
| Burkina Faso | Mamadou Honadia Soumayla Bancé Delphine Ouedraogo Joseph Zongo Honoré Toé Sambou Coulibaly | Point focal CCCC Point focal CBP Point focal CLD Conseiller technique ministère environnement Directeur environnement Secrétaire permanent Conseil national environnement et DD | En personne (+ rencontre à Milan pour M. Honadia) |
| Belgique | Nadine Gousée | Coordinatrice de la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan, Représentante du Gouvernement belge à la CDD-ONU | Electronique |
| Canada | Benoît Gauthier Louis Vaillancourt Normand Tremblay Joana Talafré Hannah Cooper Pierre Giroux | Analystes politiques, Direction du changement climatique, Ministère des affaires étrangères et du commerce international Conseiller principal, bureau des changements climatiques, Environnement Canada Analyste politique, Direction de l'environnement, Agence canadienne de développement international Conseillère, Fonds canadien de développement pour les changements climatiques (FCDC), Agence canadienne de développement international Président du Comité d'orientation de l'IEPF (CO), membre de la Mission du Canada auprès de l'OCDE (Paris) | En personne En personne Téléphonique + électronique Electronique En personne |
| Canada-Québec | Jacques Dufour Jean-Guy Lachance / Michel Lesueur Louise Babineau Daniel Waltz Mohammed Khalil | Conseiller à la Direction des affaires intergouvernementales du ministère de l'Environnement Analystes sénior, secteur Énergie du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs Spécialiste en environnement milieu hydrique, Service de l'environnement Ville de Québec Professeur, Université du Québec à Montréal (UQAM), Montréal Chef exécutif, Agence des affaires environnementales, Ministère d'Etat pour l'environnement | Téléphonique + électronique Téléphonique + électronique (par le biais de Jacques Dufour) En personne, à l'Atelier francophone Agendas 21 locaux (Lille) En personne Epistolaire |
| Egypte | | | |



| | | | |
|---------------|----------------------|---|--|
| France | Nicolas Lambert | Chargé de mission, Bureau environnement et gestion ressources, Direction du développement et de la coopération technique, Ministère des affaires étrangères | Téléphonique (+ rencontre à Milan) |
| | Gérard Blondel | Chargé de mission, Service des affaires francophones, Ministère des affaires étrangères | Téléphonique |
| | Marc Trouyet | Chargé de mission, Service des Nations Unies et des OIG, Ministère des affaires étrangères | Téléphonique |
| | Paul Watkinson | Chargé de mission, suivi Convention-cadre changement climatique, Mission interministérielle sur l'effet de serre | Téléphonique |
| | Michel Colombier | Directeur-adjoint, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) | En personne |
| | Anne Chetaille | Chargée de programme, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), Paris | Téléphonique |
| | Michel Mousel | Président, 4D, Paris | En personne |
| | Christian Brodhag | Directeur, Agora 21, Lyon | En personne + téléphonique |
| Guinée-Bissau | Lourenço Antonio Vaz | Directeur général, Direction générale de l'environnement, Ministère de l'énergie et des ressources naturelles | Epistolaire |
| Macédoine | Ljubomir Janev | Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire | Note écrite transmise par voie électronique |
| Maroc | Danica Pvaloska | Chef du secteur de l'aménagement du territoire | Téléphonique + électronique |
| | Omar Askarn | Point focal de la CLD | En personne |
| Sénégal | Macina Gogo Ndiayé | Conseiller technique au ministère de l'environnement (point focal CLD) | (+ rencontre à Milan pour M. Alou Niang) |
| | Samuel Dième | Directeur adjoint des parcs nationaux (point focal CBD) | |
| | Fatimata Touré | Directrice de l'environnement | |
| | Cheikh Sylla Ndiayé | Directeur-adjoint de l'environnement (Direction = point focal CCCC) | |
| | M. Alou Niang | Directeur général de l'Agence sénégalaise d'électrification | |
| | Moussa Sy | Sociologue, Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) | En personne, à l'Atelier francophone Agendas 21 locaux (Lille) |
| | Ibrahima Fall | journaliste à la Radio Télévision du Sénégal | En personne |
| Suisse | Philippe Roch | Directeur office fédéral de l'environnement | En personne |
| | Serge Chappatte | Direction du développement et de la coopération | |
| | Pierre-Alain Rumley | Directeur de l'Office fédéral du développement territorial | |
| | Etienne Lezat | Service Agenda 21, Ville de Genève | En personne, à l'Atelier francophone Agendas 21 locaux (Lille) |



| | | | |
|--|---|--|--|
| Togo | Egbare Awadi Abi Koffi Edinam Dantsey Tata Amegbon Eric Elie K. Atri Osman Negib Ben Aissa Nouredaline Stéphane Cools | Directeur-adjoint de l'environnement et de la météorologie, Ministère de l'environnement Conseiller technique, Ministère de l'environnement Aménagiste, Ministère de l'environnement Chargé de programme, ONG Les Amis de la Terre Agence nationale des énergies renouvelables Ministère de l'Agriculture et de l'environnement et des ressources hydrauliques Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Région Wallonne | En personne En personne En personne dans le cadre de la CdP9 de la Convention climatique à Milan En personne + téléphonique |
| Organisations internationales et agences multilatérales, organismes régionaux | | | |
| Commission du Développement durable (CDD), New York | Ralph Chipman | Bureau pour la production et la consommation, Division du développement durable | Téléphonique |
| Convention-cadre sur le changement climatique (CCCC), Bonn | Barbara Black Horatio Peiurfo Janor Pastor Moussa Diakhité Festus Luboveya Vitaly Masarski | NGO Liaison Officer Conference Affairs Services Coordinator Sustainable Development Programme Officer Representative non-Annex I parties Deputy Coordinator / Manager Annex I parties | En personne |
| Convention pour la lutte contre la désertification (CLD), Bonn | Hama A. Diallo Bettina Horstmann | Executive Secretary Coordinator African Unit | En personne |
| Convention pour la biodiversité (CBD), Montréal | Katamani Jo Mulongoy | Officier principal chargé des questions scientifiques, techniques et technologiques | En personne |
| Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), Nairobi | Ahmed Djoghlaif | Directeur de la Division du Fond Environnement Mondial | Téléphonique |
| Programme des Nations Unies pour le Développement / Fonds environnement mondial (PNUD - FEM), New York | Maryam Nyamir-Fuller | Chargée de programme | Téléphonique |
| Secrétariat du Commonwealth, Londres | Janet Strachan | Programme Officer | Téléphonique |
| Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR), Genève | Berta Pesti | Associate Programme Officer | En personne |
| Organisation mondiale de la santé (OMS), Genève | Jean Perrot | Responsable de projet, Division du financement des systèmes de santé | En personne |
| Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Ouagadougou | Djibril Salifou Malik Diallo | Directeur de l'énergie Directeur de l'environnement | En personne |



| Organisations non-gouvernementales internationales | | | |
|--|---------------------------------|---|--|
| World Wildlife Fund (WWF) | Gordon Shepherd Marie Romani | Policy Director WWF international Chargée de projet WWF France | En personne Téléphonique |
| ENDA, Dakar, Paris et Rabat | Youba Sokona | Coordinateur programme Energie ENDA TM | En personne En personne, à l'Atelier francophone Agendas 21 locaux (Lille) |
| | Jean-Philippe Thomas | Chargé programme Energie ENDA TM | |
| | Masse Lo | Coordinateur programme Lead ENDA TM | |
| | Farid Yaker | ENDA Europe | |
| International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Genève | Vadia Sahny | ENDA Maghreb, chargée de communication | Téléphonique |
| | Christophe Bellmann | Chargé de programme | En personne |





ANNEXE N° 3: GRILLE D'ENTRETIEN POUR LES CONTACTS

1. Mise en contexte : fonction de l'interlocuteur/-trice et connaissances sur les concertations francophones

- Quel Etat, respectivement quelle organisation, représentez-vous et quelle fonction y occupez-vous ?
- A quel titre et de quelle manière participez-vous aux négociations internationales liées au développement durable (trois Conventions issues de Rio, CDD et suivi de Johannesburg, réunions des agences de l'ONU comme le PNUE, le PNUD, éventuellement des circuits parallèles liés au Commerce, etc.) ? Quelles y sont vos compétences et quels sont les comptes à rendre envers le pays ou l'organisme que vous représentez ? Depuis combien de temps y participez-vous ? Avez-vous changé de rôle de manière notable durant cette période (par exemple changement d'un représentant d'un Etat vers un représentant d'agence, ou vice-versa) ?
- Quelles sont vos connaissances des concertations francophones qui se tiennent en marge des négociations internationales liées au développement durable ? Y avez-vous participé par le passé et, le cas échéant, auxquelles et à quel titre ?

2. La concertation francophone - concept et mise en oeuvre

(Questions concernant des interlocuteurs ayant participé à une concertation francophone)

- Analyse enjeu négociation : Comment analysez-vous le contexte de la négociation en question ? Quels en sont les enjeux politiques de votre point de vue ? Quels étaient vos besoins et vos positions à ce moment ?
- Analyse enjeu francophone : Quel était l'enjeu de la concertation francophone d'après votre propre interprétation et d'après celle de l'organisateur (IEPF) ? Ce dernier a-t-il saisi le véritable enjeu ? Quel était l'objectif "officiel" ?
- Attentes envers la concertation : Quelles étaient vos attentes envers la concertation francophone ? Quels étaient vos besoins auxquels cette dernière devait et pouvait répondre ? La concertation y est-elle parvenue ?
- Analyse concept concertation : L'enjeu, les objectifs et les résultats escomptés de la concertation en question ont-ils été communiqués envers les participants ? Le cas échéant, vous ont-ils paru cohérents et adaptés au contexte ?
- Analyse mise en oeuvre concertation : Les organisateurs se sont-ils donnés les moyens de répondre aux objectifs fixés au préalable ? Les conditions de succès étaient-elles réunies ?
- Bilan : Qu'avez-vous retiré de ces activités ? Quels en sont les résultats "concrets" selon vous ? Quels en sont les principaux points positifs et négatifs ? Est-ce que ces activités constituent l'un des éléments qui facilitent votre travail et votre rôle dans ces négociations, et à quel titre (comme négociateur proprement dit ou comme membre de délégation au sens plus large, comme représentant d'intérêts spécifiques, comme expert, etc.) ?

3. Le contexte

Mécanique des négociations :

- Dans le contexte international de négociations qui vous concerne (une des trois Conventions, CDD, etc.), comment faut-il juger :
 - o l'état d'avancement des négociations (enjeux actuels, perspectives de solutions) ?
 - o la répartition du pouvoir et les alliances créées entre pays partageant leur position politique (quelles alliances, selon quels critères, quelle évolution dans le temps, etc.) ?
 - o l'opposition (ou les convergences) entre les pays de différentes régions, groupes politiques, économiques et géographiques, pays industrialisés, émergents et les moins avancés, etc.) ?
- De manière générale, quels mécanismes sont-ils à l'œuvre pour aller de l'avant dans les négociations ?
 - o Alliances ad hoc, groupes de travail ad hoc, rencontres entre les Conférences ?
 - o Élaboration des textes officiels : par qui, processus de consultation ?
 - o Blocages dans les négociations et la manière de les outrepasser ?
- Quelles sont les convergences et les divergences entre ces mécanismes ? Comment évolue le "paysage institutionnel" dans ce domaine ?
- Quel est le poids de la langue, respectivement de la domination de l'anglais au moins pour les parties plus informelles, comme facteur favorisant ou défavorisant certains pays ? Jusqu'à quel niveau est-il réaliste d'exiger un bi- ou multilinguisme ?



- Quelles sont les interactions entre la Convention en question et les autres négociations internationales, notamment celles issues de Rio, et comment ont-elles modifié les mécanismes de négociation ?
 - o Besoin d'intégrer les trois dimensions du DD ;
 - o Négociation multilatérale et sur plusieurs fronts ;
 - o Débats sur la gouvernance mondiale en tant que telle ;
 - o Alliances stables par-dessus tous les dossiers.
- Quels sont les liens croissants ou décroissants avec d'autres domaines, (par exemple: le commerce, la santé, l'éducation, les NTIC, la diversité culturelle, la démocratisation, la prévention des conflits, etc.) ?

Jeu d'influences

- Par quels biais les pays exercent-ils une influence sur l'issue des négociations ?
 - o Participation régulière aux Conférences ;
 - o Participation aux rencontres en marge et entre les Conférences ;
 - o Formation d'alliances entre pays pour défendre des intérêts communs ;
 - o Influence sur les travaux d'experts et les travaux des secrétariats d'agences et de conventions.
- Quels sont les acteurs dominants (Etats, agences, experts, ONG, entreprises, etc.) et comment cela évolue-t-il? Comment évoluent les alliances ?
- Quelles conditions les pays doivent-ils réunir pour faire connaître au mieux leurs intérêts ? Quels sont les besoins, les ressources, les compétences, les stratégies, permettant d'assurer une participation "efficace" d'un Etat ?
 - o Ressources financières et humaines pour une présence aussi large que possible aux rencontres internationales ;
 - o Connaissances thématiques des dossiers et connaissances des mécanismes de négociation.

Le Nord et le Sud

- Comment les préoccupations des pays du Sud sont-elles prises en compte dans les négociations ?
- Par quels biais les pays du Sud tentent-ils d'exercer de l'influence sur les négociations ?
 - o Par des alliances qui se font porte-parole des pays du Sud ;
 - o Les pays du Sud dans le paysage des alliances internationales : Où sont-ils ?

La Francophonie

- La Francophonie ne constitue pas un groupe formel à la table des négociations; néanmoins les pays membres de la Francophonie sont intégrés dans les différents groupes comme l'UE, le G77 ou le JUZSCAN. Comment envisagez-vous le rôle de la Francophonie dans ce contexte ?

4. Démarches similaires et leur analyse

Fonction service :

- Quels sont concrètement les différents mécanismes de soutien à la participation des pays défavorisés, en particulier du Sud, à ces négociations, et quelles sont leurs caractéristiques (type d'activités, critères d'accès, mise en œuvre, etc.) ?
- S'agit-il prioritairement de mécanismes de soutien matériel (financement, formation, etc.), sans implication politique directe, ou de mécanismes avec une composante politique (recherche de convergences dans les positions défendues, coordination, négociations préparatoires) ? Y a-t-il forcément un lien entre coopération technique / aide au développement, et aide à la participation dans les négociations ?
- S'agit-il de mécanismes surtout bilatéraux ou multilatéraux? Comment interagissent-ils ?
- Quels sont les apparentements naturels sur ce plan? Se font-ils surtout sur une base linguistique (pays francophones, hispanophones, anglophones, etc.) ou pas forcément? Est-ce que les pays défavorisés font appels à tous les mécanismes possibles ("shopping list") ?
- Comment les délégations de pays se tiennent-elles au courant des enjeux de la négociation ? Comment sont-elles informées de l'état d'avancement des négociations et des dossiers à discussion ? Existe-t-il à cet effet des initiatives ponctuelles (en marge des rencontres ou entre les rencontres) au bénéfice des délégations ?
- Ces initiatives sont-elles probantes au vu des résultats des négociations ? Les bénéficiaires sont-ils plus à même de pouvoir participer aux négociations ?



Fonction de médiation :

- Quelles sont les activités et initiatives visant à rapprocher, dans un cadre informel, en amont des négociations proprement dites, les positions de pays différents, en particulier sur un axe Nord-Sud ? Quels sont les acteurs ou les mécanismes remplissant une telle fonction de médiation ?

Fonction politique :

- Au-delà des alliances dites traditionnelles (G77, UE, Pays parapluie), quelles formations ad hoc sont-elles à chercher dans le contexte de négociations ?
- Quels recouvrements, voire contradictions existent-ils entre les différentes alliances ? Dans quelle mesure ces mécanismes sont-ils complémentaires ou exclusifs ? Est-ce que les pays concernés ont tendance à recourir, dans la mesure du possible, à ces différents mécanismes de manière parallèle et complémentaire ? Est-il possible d'identifier des stratégies de recours à ces mécanismes ?
- Sous quelle forme les alliances font-elles valoir leurs positions dans le cadre des négociations (déclarations, vote unanime, etc.) ?

Fonctions croisées :

- Fonctions croisées : Quelle est l'interaction entre les mécanismes visant un soutien et les démarches visant à favoriser le processus de constitution des positions de négociations et la mise au point de positions officielles des pays ?

5. Conclusion : Valeur ajoutée de la Francophonie

- Fonction de la Francophonie : Quel rôle la Francophonie peut-elle et doit-elle jouer dans le cadre des négociations internationales, en tenant compte de la composition de ses pays membres provenant et du Nord et du Sud ?
- Besoins : Quels besoins peuvent-ils être recensés dans ce contexte spécifique et quels objectifs les concertations francophones devraient-elles en conséquence viser ?
- La Francophonie peut-elle avoir l'ambition de développer des positions communes et de les défendre dans ces contextes, et le cas échéant sur quels thèmes ? Ou doit-elle se "contenter" de se concentrer sur des activités de "soutien à la participation" des pays francophones défavorisés, par différents moyens ? Y a-t-il une fonction intermédiaire de "médiation", donc de mise en présence de pays différents afin de favoriser des rapprochements dans des contextes informels, comme contribution indirecte aux négociations proprement dites ?
- Avec quels mécanismes similaires l'offre de la Francophonie en concertation risque-t-elle d'entrer en conflit ou en concurrence ? Avec quels mécanismes son offre est-elle complémentaire ? Des synergies seraient-elles envisageables ?





ANNEXE N° 4: GLOSSAIRE DES ABREVIATIONS UTILISEES

| | |
|---------------|---|
| ACCT | Agence de la Coopération Culturelle et Technique |
| ACDI | Agence Canadienne de Développement International |
| AFFI | Association Forestière Francophone Internationale |
| AGNU | Assemblée Générale pour les Nations Unies |
| AIF | Agence Intergouvernementale de la Francophonie (anciennement ACCT) |
| AIMF | Association Internationale des Maires Francophonies |
| AOSIS | Alliance des Petits Etats Insulaires |
| AUF | Agence Universitaire de la Francophonie |
| BM | Banque Mondiale |
| CCCC (CCNUCC) | Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique |
| CDB | Convention sur la Diversité Biologique |
| CDD | Commission du Développement Durable |
| CDM-MDP | Mécanisme de Développement Propre |
| CIN | Comité intergouvernemental de négociation |
| CIPD | Conférence Internationale sur la Population et le Développement (Le Caire, 1994) |
| CLD (CNULD) | Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification |
| CMF | Conférence Ministérielle de la Francophonie |
| CNUED | Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (Rio, 1992) |
| CO | Conseil d'Orientation de l'IEPF |
| COP-CdP | Convention des Parties |
| CPF | Conseil Permanent de la Francophonie |
| CRIC | Committee for the Review of the Implementation of the Convention |
| DCE | Direction de la Coopération Economique de l'AIF |
| DD | Développement Durable |
| DDC | Direction pour le Développement et la Coopération Suisse |
| DGCTDE | Direction Générale de la Coopération Technique et du Développement Economique |
| DPE | Direction de la Programmation et de l'Evaluation de l'AIF |
| ECOSOC | Conseil Economique et Social des Nations Unies |
| ENDA-TM | Environnement et Développement au Tiers Monde (ONG) |
| FEM | Fonds pour l'Environnement Mondial |
| FIF | Forum International sur les Forêts |
| FMME | Forum Ministériel Mondial sur l'Environnement |
| G77 | Groupe des pays en développement (77) |
| GES | Gaz à Effet de Serre |
| GIEC | Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat |
| GIF | Groupe Intergouvernemental sur les Forêts |
| GT | Groupe de Travail |
| ICCP | Comité Intergouvernemental pour le Protocole Carthagène |
| ICTSD | International Center for Trade and Sustainable Development |
| IEPF | Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie |
| IET-CIE | Commerce International des Emissions |
| INTIF | Institut Francophone des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Formation |
| IPCC-GIEC | Groupe internationale d'experts du climat |
| IUCN-UICN | Union Internationale pour la Conservation de la Nature |
| JI | Mise en œuvre conjointe |
| JUSCANZ | Groupe de pays (Japon, Etats-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, etc.) |
| LEF | Liaison Environnement Francophonie |
| NEPAD | Nouveau Partenariat Pour le Développement de l'Afrique |
| OIF | Organisation internationale de la Francophonie |
| OIG | Organisation Intergouvernementale |
| OMC | Organisation Mondiale du Commerce |
| OMM | Organisation Météorologique Mondiale |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| ONG | Organisation Non-Gouvernementale |
| PAN | Programme d'action national |
| PIED | Petits Etats Insulaires en Développement |
| PK | Protocole de Kyoto |
| PM | Protocole de Montréal (couche d'ozone) |
| PMA | Pays les Moins Avancés |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'Environnement |
| PPO | Programmation Par Objectifs |
| PREPCOM | Comité préparatoire |
| SBI | Organe Subsidaire de Mise en Œuvre |
| SB-OS | Organes subsidiaires |
| SBSTA | Organe Subsidaire de Conseil Scientifique |
| SMDD | Sommet Mondial pour le Développement Durable (Johannesburg, 2002) |

