



XXXV SESSION
Paris, 3 au 6 juillet 2009

* * *

Commission de la coopération et du développement

RAPPORT

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

Mme Monique Guay en remplacement de M. Louis Plamondon
(Canada)

Rapporteure

sur

***Le suivi du Sommet de Ouagadougou : La contribution de la
Francophonie
à l'adoption de stratégies de développement durable
et à la formulation de politiques de gestion des écosystèmes et des
ressources naturelles***

Chers collègues,

Il me fait plaisir de vous présenter aujourd'hui, au nom de mon collègue député M. Louis Plamondon, ce rapport sur le suivi du Sommet de Ouagadougou qu'il a lui-même présenté en avril dernier à Cotonou au Bénin devant la Commission de la coopération et du développement. Je rappelle à l'intention des nouveaux membres que la Commission a comme thème de travail récurrent depuis le Sommet de Ouagadougou de 2004, l'étude de la contribution de la Francophonie à l'adoption de stratégies de développement durable et à la formulation de politiques de gestion des écosystèmes et des ressources naturelles.

Lors de la réunion à Libreville en 2007, ma collègue, l'Honorable Sénatrice Losier-Cool, alors rapporteure de la Commission, a rappelé les données scientifiques confirmant hors de tout doute l'accélération du réchauffement climatique et de ses conséquences, ainsi que la déperdition progressive des réserves de combustibles fossiles surconsommées. Les pires scénarios des conséquences catastrophiques de ces développements commencent à émerger, en particulier les conséquences pour les pays les plus pauvres de la planète.

Par la suite, la Commission a répondu à l'appel lancé par le Secrétaire général parlementaire qui voulait qu'elle propose une résolution sur le thème environnement et développement des sociétés. Lorsque l'APF s'est réunie à Québec du 4 au 7 juillet 2008, elle a fait 15 demandes liées à la coopération et au développement. Les grandes lignes de cette résolution sont les suivantes :

- Appeler les pays membres à signer et ratifier les conventions et accords internationaux sur la protection environnementale et inscrire le développement durable dans leurs législations et stratégies nationales;
- Intensifier la lutte contre la désertification et la déforestation en se basant sur des approches multidimensionnelles et concrètes comme la mise en place d'un fonds de compensation aux pays qui luttent pour ralentir la déforestation;
- Mettre en place des outils d'évaluation de l'état des écosystèmes et instaurer des politiques de protection de la nature;
- Inciter les gouvernements à mettre en place des stratégies d'évaluation des écosystèmes;
- Favoriser l'éducation au développement durable en améliorant l'accès à l'information en français et cibler les jeunes citoyens en plus de prendre en compte leur intérêt lors de l'élaboration de stratégies nationales de développement durable;
- Inciter l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) à mener davantage d'actions de coopération de terrain et rapprocher les parlementaires des représentants des gouvernements qui élaborent les programmes mis en œuvre par l'IEPF.

Certes les dirigeants de la planète sont déjà mobilisés aux plans interne et international pour répondre aux défis environnementaux. Il faut aussi mobiliser les gouvernements, les parlementaires, les citoyens, la société civile, les entreprises, les pouvoirs locaux, etc. La mise en œuvre des protocoles de Kyoto et de post-Kyoto nécessitera la mise en place de stratégies nationales de développement durable reposant sur des efforts gigantesques sur les plans économique, fiscal et technologique. Certains parlent carrément de la nécessité d'une

« mutation de civilisation », d'une véritable révolution qui doit concerner tant nos modes de consommation et de production que nos modes de vie collectifs et personnels.

La Francophonie ne doit pas être en reste. En 2004, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de faire du Sommet de Ouagadougou un tremplin décisif pour la mise en œuvre du plan d'action du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg et notre Commission se donnait le mandat d'assurer le suivi des actions menées dans le cadre de la Francophonie par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et l'IEPF, son bras opérationnel en matière de développement durable. Une Mission a été créée, la Mission D, intitulée *Développer la coopération au service du développement durable et de la solidarité*.

Après quatre ans de rapports sur ce sujet, notre Commission a fait régulièrement le point sur les actions engagées par la Francophonie exécutive en faveur du développement durable. Étant actuellement dans la dernière année de la programmation 2006-2009 de la Mission D notre commission a le devoir et l'opportunité de faire un bilan des quatre dernières années d'actions francophones en matière de développement durable. Le sommet de la francophonie de Québec s'est fait avare de détails sur la programmation quadriennale 2009-2012 mais il y a eu quelques engagements par les pays membres qui pourraient servir d'assise pour cette programmation qui sera vraisemblablement élaborée d'ici le 13^e Sommet de la Francophonie prévu pour 2010. Ci-dessous, je résume les points présentés par ma collègue l'Honorable Sénatrice Losier-Cool dans son rapport devant la Commission à Libreville en plus de vous faire part des engagements qui ont été pris lors du sommet de la francophonie de Québec en octobre 2008:

- Les actions concrètes dans l'espace francophone en faveur du développement durable sont bien documentées, mais les textes, souvent bureaucratiques, fournis par l'OIF

manquaient souvent de clarté sur les pays bénéficiaires ou les groupes ciblés par ces différentes actions;

- L'évaluation des résultats concrets des actions entreprises fut souvent absente de cette documentation, constat partagé par les membres du Conseil permanent de la Francophonie chargé de la mise en œuvre des décisions des Sommets;
- En 2004 et 2005, 13,2 millions de dollars ont été dépensés pour la Mission D : 33 % de cette somme a été consacrée aux dépenses de fonctionnement; à l'IEPF proprement dit, les frais de fonctionnement s'élevaient pour la même période à 26 %, dont le tiers dépensé au Canada en frais de consultant;
- L'IEPF consacre l'essentiel de son travail au renforcement des capacités des cadres des institutions des pays francophones, particulièrement du Sud, par les moyens de la formation (colloques, ateliers, cours, etc.), l'accompagnement et l'information (notamment les excellentes publications comme *Liaison Énergie-Francophonie* et *Objectif Terre*, le *Guide* sur les stratégies nationales de développement durable et le site Internet *Médiaterre*, etc.), avec l'objectif notamment de la mise en place de Stratégies nationales de développement durable (SNDD) et de la mise en commun des meilleures pratiques;
- L'IEPF mène quelques actions sur le terrain, par exemple des projets ou des initiatives comme Ville-énergie, le partenariat pour le Mécanisme de développement propre et le Système d'information énergétique-Afrique; l'IEPF n'a pas vocation, faute de fonds, à mener des actions sur le terrain;
- L'IEPF est aussi au centre d'un vaste réseau d'organismes et d'institutions techniques, d'enseignement et de recherche, gouvernementaux et non-gouvernementaux, publics et privés, plus les ministères de l'Énergie et de l'Environnement des pays francophones;

- La réorganisation administrative de l'OIF en 2006-2007 et le resserrement de la programmation 2006-2009 rendus nécessaire par des problèmes budgétaires ont eu comme objectifs de rendre les actions plus efficaces, avec des bénéficiaires plus clairement identifiés, des types d'intervention mieux définis, des résultats davantage mesurables, des recours accrus aux partenariats et plus d'actions en faveur des femmes et des jeunes;
- D'autres objectifs poursuivis par l'OIF et l'IEPF sont la gestion durable des ressources naturelles, la facilitation de l'accès aux financements multilatéraux et l'accompagnement des pays francophones aux processus de régulation multilatérale;
- L'enveloppe globale de l'OIF touchant au développement durable a été maintenue pour la programmation 2006-2009, alors que d'autres missions ont vu leurs fonds réduits;
- L'IEFP ne fonctionne pas, dans la mise en œuvre de ses actions, sur la base de quotas entre pays donateurs et pays bénéficiaires;
- À cause de la fracture numérique, l'IEPF priorise la production de documents-papier;
- L'action de l'IEPF s'inscrit dans le cadre du Protocole de Kyoto;
- Au sujet des SNDD, seul le Burkina Faso a rempli les conditions en 2006-2007 et deux autres pays, le Burundi et le Togo, ont été retenus pour les prochaines années.

La déclaration de Québec qui a été émise pour conclure le sommet de la francophonie tenu du 17 au 19 octobre 2008 a mené à ces engagements :

- Promouvoir une meilleure gouvernance de l'eau conformément aux Objectifs de Développement du Millénaire et encourager la mise en œuvre d'initiatives favorisant l'accès durable à l'eau potable;

- Développer la coopération pour le transfert de technologies liées à l'adaptation aux changements climatiques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES);
- Mobiliser atouts et volonté politique pour ratifier les instruments internationaux relatifs à l'environnement de manière concertée pour l'ensemble de la francophonie;
- Soutenir les initiatives visant une gestion responsable et durable des forêts et viser à élargir le réseau international des pays francophones du réseau international des forêts;
- Coopérer pour mettre au point des politiques nationales dans le but de réduire d'au moins 50 % les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050 tout en poursuivant la coopération pour obtenir des objectifs chiffrés à plus court terme;
- Coopérer afin de permettre, d'ici 2010, de réduire de manière importante le rythme actuel d'appauvrissement de la diversité biologique.

Certains des engagements énumérés ci-dessus s'apparentent aux résolutions adoptées par la Commission de la coopération et du développement du 4 au 7 juillet 2008. Par exemple, la volonté de la Commission de rehausser la protection de la nature est adressée par un engagement d'ici à 2010. De cette liste, il y a très peu d'engagements contraignants à courte échéance pour les pays membres à l'exception du dernier engagement qui nécessiterait une mobilisation d'ici au Sommet de 2010. Ces engagements suscitent certains questionnements quant à la volonté des pays membres à s'engager dans le cadre du forum qu'est le Sommet de la francophonie :

- L'engagement visant à réduire d'ici 2010 de manière importante le rythme actuel d'appauvrissement de la diversité biologique nécessitera des stratégies nationales qui devront consacrer des sommes d'argent à ces objectifs. Dans quelle mesure les parlementaires francophones pourraient-ils promouvoir des stratégies efficaces ainsi

qu'un suivi de l'engagement qui mettrait en lumière le niveau d'adhésion des pays à cet engagement? Quel rôle l'IEPF devrait-il jouer pour aider les pays francophones à mettre en application cet engagement?

- Les efforts de coopération dans le but de réduire d'au moins 50 % les émissions mondiales de GES d'ici 2050 expriment la volonté des pays membres de la francophonie de poursuivre l'engagement qui circule dans la communauté internationale et dans les forums de l'ONU et à trouver une stratégie pour réduire les GES de 50 %. Cependant, cet énoncé n'engage en rien les pays de la francophonie à réduire leurs émissions d'ici 2050 et n'ajoute pas de nouveaux efforts de réductions des GES propres aux pays de la francophonie. De plus, le manque d'objectifs chiffrés à plus court terme démontre que les pays de la francophonie ne sont pas parvenus à faire front commun sur la scène internationale.

On me permettra de reprendre ici certains des commentaires et questionnements que ces données et développements avaient incité notre prédécesseure à émettre lors de notre réunion de Libreville, car ils m'apparaissent toujours d'actualité :

- Les parlementaires francophones ne sont pas des « opérateurs » du développement durable, mais il leur incombe, dans leur Parlement comme dans des organisations comme l'APF ou l'ONU, de s'assurer que la voix des populations soit prise en compte et que les actions entreprises par les gouvernements et les organisations internationales correspondent aux attentes de ces populations. De leur côté, les chefs d'État et de gouvernement, ainsi que des organisations comme l'OIF et l'IEPF, ont besoin de l'appui des parlementaires et des populations pour mener à bien ces mêmes actions et ces gestes. Quels mécanismes seraient requis pour une meilleure information et une

véritable synergie entre parlementaires, gouvernements et organisations francophones pour maximiser les actions francophones en matière de développement durable?

- Une chose saute aux yeux quand on examine la Programmation 2006-2009 de l'OIF : la modicité des moyens engagés en commun par l'ensemble de la Francophonie en faveur du développement durable, eu égard aux enjeux et aux défis. La somme prévue de 2006 à 2009 pour la Mission D est de 22 624 000 euros, soit 17 % de l'enveloppe totale du budget de l'OIF. Faut-il faire des représentations auprès de nos gouvernements et du prochain Sommet pour que les fonds consacrés à cette importante mission soient sensiblement accrus et avec quelles priorités d'action? Avec davantage de projets sur le terrain peut-être dans des secteurs comme les énergies renouvelables, la reforestation, etc.?
- Pour l'essentiel, les actions menées par l'OIF et l'IEPF, son opérateur désigné en matière de développement durable, se résument au réseautage, à la mise en commun et de la diffusion des connaissances, des savoirs scientifiques et techniques et des meilleures pratiques, en langue française, par la voie de formations ou de documentation, ainsi qu'aux accompagnements des pays en développement francophones dans les grands forums internationaux. Donc toutes ces activités sont sans doute importantes et essentielles et axées judicieusement sur les pays du Sud francophones, mais elles ont peu de visibilité chez les populations et les parlementaires. Quelles propositions pourrions-nous faire pour que toutes ces actions aient un impact plus direct sur les populations et qu'elles aient une « visibilité politique » accrue?
- Parallèlement, la plupart des pays de la Francophonie développent à l'interne des stratégies et des programmes de développement durable accompagnés de mesures fiscales et financements importants qui n'ont aucune mesure avec les actions communes

menées en Francophonie. Les pays francophones en développement bénéficient par ailleurs d'aides bilatérales ou multilatérales appréciables à travers des organismes comme le PNUD, USAID, la Banque mondiale, etc. La question se pose : comment arrimer l'ensemble de ces développements nationaux aux actions menées en commun dans le cadre de l'espace francophone?

- Seuls trois pays, le Burkina Faso, le Burundi et le Togo sont engagés à ce jour dans un processus formel de développement d'une Stratégie nationale de développement durable selon le Guide développé par l'IEPF; or, le développement des SNDD est l'un des objectifs clés de la Programmation et seulement deux pays sont sur les rangs pour s'engager dans un tel processus en 2007-2009 : cela m'apparaît bien peu. Quel est le problème?

Notre Commission a consacré plusieurs études en profondeur ces dernières années sur plusieurs des sujets apparentés au développement durable : déforestation, énergies nouvelles, désertification, gestion des déchets, et j'en passe. Ces études ont-elles servi à l'OIF? Et, depuis trois ans, nous avons aussi examiné les actions de l'IEPF, mais avec quels résultats? Notre Commission a-t-elle intérêt à se concentrer plutôt sur des sujets plus concrets, plus près des attentes et des besoins des populations? Quels types de rapport doit-on avoir avec l'IEPF?

Pour peut-être apporter quelques réponses à nos questions et explorer des pistes de réflexion pour l'avenir, un entretien a eu lieu avec M. Sibi Bonfils, directeur adjoint de l'IEPF le 9 avril 2009 où l'orientation de l'IEPF ainsi que les synergies entre celle-ci et l'APF ont été abordées. Lors de cet entretien, M. Bonfils a mis l'accent sur les liens à tisser entre l'IEPF et l'APF, ainsi que sur le volet droit environnemental qui devrait être mis de l'avant dans la prochaine

programmation quadriennale. La programmation quadriennale 2006-2009 vient à échéance sous peu et c'est essentiellement dans la voie de la continuité que la prochaine programmation est actuellement élaborée.

D'après M. Bonfils, l'IEPF reconnaît l'importance que jouent les parlementaires dans les questions environnementales et encourage la présence de ceux-ci à ces travaux, rencontres et colloques. Par exemple, en 2008, l'Institut a tenté d'organiser des ateliers qui auraient regroupé parlementaires et experts des questions environnementales pour échanger et développer les connaissances des parlementaires dans ce domaine. Malheureusement, cet événement a dû être annulé faute de moyens financiers suffisants. La nouvelle programmation quadriennale allouera plus de moyens à l'IEPF pour ce type d'événement selon M. Bonfils, ce qui serait en harmonie avec les souhaits des parlementaires tels qu'énoncés dans les résolutions adoptées à Québec le 7 juillet 2008.

M. Bonfils a poursuivi en donnant un aperçu de la prochaine programmation quadriennale de l'IEPF. Tel que mentionné, celle-ci devrait s'inscrire dans la continuité de la programmation 2006-2009 tout en accordant plus d'importance aux questions de droit environnemental. L'IEPF souhaitera donc un dialogue accru avec les parlementaires francophones pour les sensibiliser à des questions environnementales comme l'accès et la qualité de l'eau, l'agriculture durable et la biodiversité. Le travail avec les parlementaires focaliserait sur la compréhension des accords internationaux et sur ce que les parlementaires peuvent faire au niveau national pour accroître la présence des magistrats dans l'application de nouveaux règlements nationaux renforcés.

Les propos du directeur adjoint de l'IEPF, M. Bonfils, reflètent la vision exprimée antérieurement devant notre Association par la directrice générale de l'Institut, Madame Dia Touré, depuis son entrée en fonction en décembre 2007. Rappelons que le programme d'activité de l'IEPF s'inscrit dans le contexte de la Mission D « Développer la coopération au service de développement durable » de l'OIF et comporte deux objectifs stratégiques :

- Contribuer par la coopération aux efforts de réduction de la pauvreté dans une stratégie de développement durable; et
- Contribuer à l'intégration des pays francophones en développement et des pays francophones moins avancés à l'économie mondiale.

Les pistes de collaboration APF-IEPF déjà énoncées par Madame Touré s'articulent autour des programmes d'information et de formation sur les conventions internationales sur l'environnement et le développement durable pour les parlementaires des pays en voie de développement, sur la promotion de partenariats, sur des actions de terrain et sur la responsabilisation des acteurs des pays en développement. Pour Madame Touré, la participation des parlementaires francophones est nécessaire aux négociations internationales sur les accords sur l'environnement et le développement durable.

Il appartient maintenant à notre Commission de continuer son travail sur la base des discussions et résolutions qui ont émané de sa rencontre de juillet 2008 à Québec, ainsi que des objectifs de l'IEPF, afin de bien situer son action en vue de la prochaine programmation quadriennale de 2010. Voilà sans doute plusieurs éléments qui sauront guider nos réflexions et nos discussions au cours des prochains mois.

Le 18 juin 2009