n° 30
avril 2010

Série Évaluation et capitalisation

exPost

Cartographie de portefeuille des projets biodiversité

Analyse sur la période 1996 - 2008

Constance Corbier-Barthaux, département de la Recherche, AFD
Annessa Hamouche, consultante en Aménagement du territoire
Claude Briand, appui aux évaluateurs, division Évaluation et capitalisation, AFD

Département de la Recherche
Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO
Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET
ISSN : 1958-590X
Dépôt légal : 2ème trimestre 2010

Mise en page : Marcelle LARNICOL
Crédit photos : AFD

Sommaire

Résumé 5

Introduction et objectifs de l'étude 7

1. Sources d'information et typologie 11

1.1 Les sources d'information 11

1.2 Des bases de données AFD trop agrégées 14

1.3 Une typologie de projets reconstruite autour de la biodiversité 16

1.4 Mesurer et préciser la teneur en biodiversité du portefeuille, par cercles concentriques 17

2. Appréciation de la contribution de l'AFD en faveur de la biodiversité depuis 1996 19

2.1 Analyse tendancielle : la montée en puissance de la biodiversité 19

2.2 Analyse structurelle : la transversalité de la biodiversité 23

2.3 Analyse par instrument financier : au-delà des *a priori* 25

2.4 Analyse de la répartition géographique : une expansion par phase 29

3. Analyse stratégique des objectifs et des moyens selon la typologie 35

3.1 Le champ dédié I : gestion durable et protection d'écosystèmes 35

3.2 Le champ dédié II : l'appui aux politiques publiques 42

3.3 L'intégration sectorielle et l'atténuation des impacts négatifs 43

4. Conclusions et perspectives futures 49

4.1 Les succès à valoriser 49

4.2 Les axes de progrès 50

4.3 Les limites de l'exercice 52

Annexe 53

Liste des sigles et abréviations 54

Résumé

Cette étude a pour objet la réalisation d'une cartographie de portefeuille des projets « biodiversité » de l'Agence Française de Développement (AFD) à la croisée de trois exercices :

- la construction d'une méthodologie d'analyse d'un portefeuille transversal ;
- la mesure de la contribution de l'AFD à la préservation de la biodiversité ;
- l'analyse des objectifs et des moyens permettant un diagnostic des projets existants, en vue de l'élaboration d'une stratégie d'intervention dédiée.

Il a d'abord fallu convenir d'une définition pertinente de la biodiversité, à la fois précise et suffisamment large pour la transcrire dans la logique des interventions et des appuis au développement engagés par l'AFD au cours de la dernière décennie. C'est pourquoi, de manière assez pragmatique et quelque peu arbitraire, nous avons défini la biodiversité comme ce qui a trait à la conservation et/ou à l'utilisation durable de la biodiversité et des ressources biologiques naturelles[1], ainsi qu'au maintien ou au rétablissement de l'intégrité des écosystèmes et de leurs fonctions. Dans une telle acception, la biodiversité peut être considérée soit comme un bien à usage local, dont la gestion durable est source de développement, soit comme un « réservoir » de services écosystémiques, qu'ils soient de prélèvement ou de régulation, soit encore comme un bien public, à protéger pour sa seule valeur intrinsèque.

Le portefeuille des projets retenus dans le cadre de la cartographie a été organisé selon les six catégories suivantes : aires protégées, forêts, pêche et aquaculture, protection des bassins versants, environnement urbain et gestion des connaissances.

[1] Le champ de notre étude exclut les ressources naturelles non biologiques telles que les mines, le gaz ou le pétrole, et la ressource en eau.

Premier constat issu de notre analyse : les bases de projets de l'AFD ne sont pas adaptées au recensement spécifique de la biodiversité qui se trouve éclatée entre différents secteurs du Comité d'aide au développement (CAD), ou noyée dans des « paquets » globaux tels que l'environnement, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), ou les biens publics mondiaux (BPM). Aussi a-t-il fallu construire un système de référencement *ad hoc* pour évaluer la part « réelle » des financements en faveur de la biodiversité, en raffinant les premiers recensements de projets selon trois filtres concentriques, du plus englobant au plus restrictif : i) le cercle des « financements concernés », comprenant tous les projets des secteurs en relation directe avec la biodiversité ; ii) le cercle de la « contribution déclarée », ne retenant du précédent que les projets dédiés à la biodiversité ou affichant une composante ou un objectif de biodiversité (base statistique de référence pour l'AFD) ; et iii) le cercle de la « contribution réelle » de l'AFD : outre l'ensemble des projets « dédiés », n'y sont retenues que les parts de financement des projets dans les autres secteurs, effectivement allouées à la protection de la biodiversité.

Deuxième constat, qui découle du premier : une tendance à « surdéclarer » les projets en contribution favorable à la biodiversité, révélée par l'écart du montant des engagements cumulés, selon la contribution « déclarée » ou « réelle », avec un biais plus fort lorsqu'il s'agit de prêts, et de prêts importants.

Troisième constat : une montée en puissance de la biodiversité au sein de l'AFD. Celle-ci se caractérise par :

- une prise en compte marquée dès 2003, date à partir de laquelle les trois cercles concentriques se rejoignent. Cette année marque la prise de conscience à l'AFD de l'importance de la biodiversité dans certains secteurs. Battant en brèche l'idée reçue que les États ne s'endettent pas pour la sauvegarde de la biodiversité, les premiers projets d'appui à des

aires protégées ont d'abord été financés grâce à des prêts souverains (Kenya et Maroc). Dans le secteur forestier aussi, les plans d'aménagement sont dès le début financés sur prêts ;

- un réel « bio-boom » en 2006, année qui voit le montant et le nombre de financements en faveur de la biodiversité augmenter fortement ;

- un portefeuille qui s'étoffe et se diversifie entre 1996 et 2008. D'abord concentrée sur les secteurs dédiés (aires protégées, forêt et pêche), la biodiversité est de plus en plus intégrée aux autres secteurs d'intervention de l'AFD, au sein desquels elle prend progressivement de l'importance. Elle devient un sujet de plus en plus transversal ;

- sur la période considérée, l'AFD déclare environ 518 M€ en faveur de la biodiversité, en montant cumulé des engagements, dont 326 en prêts et 182 en dons - auxquels s'ajoutent 20 M€ de subventions du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) mises en œuvre par l'AFD. Et, au cours de la seule année 2008, la contribution déclarée de l'AFD en faveur de la biodiversité approche 116 M€, dont 90 en prêts et 26 en dons (auxquels s'ajoute 0,5 M€ du FFEM).

Quatrième constat : un secteur financé à 50 % par des prêts. L'intégration de la biodiversité dans des projets de gestion de bassins versants ou d'environnement urbain favorise le développement des prêts, tout autant que le mandat « biens publics mondiaux », qui autorise l'AFD à intervenir dans un nombre croissant de pays émergents, uniquement sur prêts.

Cinquième constat : une stratégie qui se dessine au cours de la décennie passée et dont la dynamique transversale devrait se poursuivre. Cette stratégie s'affirme grâce à :

- une entrée par la gestion durable et la protection d'écosystèmes : l'AFD a commencé à travailler sur la biodiversité avec les « projets dédiés » dans les secteurs de la forêt, de la pêche et des aires protégées, en intervenant sur des territoires locaux, essentiellement en Afrique. L'expérience acquise a été transposée au-delà de l'Afrique, tandis que se diversifiaient les partenariats ainsi que les outils d'intervention, par exemple avec la contribution au financement de programmes et de fonds fiduciaires, à portée géographique plus large, nationale, transfrontière ou multi-pays ;

- un appui aux politiques publiques : avec l'acquisition d'une certaine expertise sur la biodiversité, l'AFD commence à appuyer les politiques publiques, *via* le renforcement de capacités, l'aide budgétaire « conditionnée » et, plus récemment, la participation à des mécanismes internationaux du type « déforestation évitée ». Ce volet, encore largement à structurer en termes de méthode et de cadre de référence, est appelé à prendre une place de plus en plus importante dans l'activité de l'AFD, avec le développement des activités « *soft* » : appui aux politiques publiques, renforcement de capacités ou encore production intellectuelle ;

- l'intégration sectorielle : la légitimité gagnée sur le « champ dédié » a permis à l'AFD d'introduire la biodiversité dans beaucoup d'autres secteurs d'intervention. Cette intégration se développe aujourd'hui et la part des financements dédiés à la biodiversité au sein d'un secteur donné a considérablement augmenté.

Ce diagnostic de l'existant met en lumière tant les succès à valoriser que les axes de progrès, tout en posant les bases d'une typologie pour une stratégie future, retranscrite dans la matrice de cartographie, qui constitue l'une des principales résultantes de cette analyse.

Introduction et objectifs de l'étude

Le champ d'analyse

Biodiversité, ressources naturelles biologiques, écosystèmes, conservation, gestion durable : de quoi parle-t-on[2] ?

La Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB), ratifiée par la France lors du Sommet de la Terre de Rio (1992), définit la diversité biologique, ou biodiversité, comme : « *la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes*[3] ». Les pays signataires de la Convention sont appelés à mettre en œuvre des politiques visant à protéger la biodiversité à trois niveaux : les écosystèmes, les espèces et les génotypes.

En signant cette convention, la communauté internationale s'est engagée sur trois objectifs :

- la conservation de la diversité biologique (c'est-à-dire la préservation des systèmes de survie de la planète et des options futures pour le développement humain) : protection des écosystèmes menacés, en déclin ou endémiques, des habitats uniques et des espèces menacées ou en déclin ;

- l'utilisation durable de ses éléments constitutifs (fourniture de moyens de subsistance aux êtres humains sans compromettre les options futures) : les systèmes de survie et les services dispensés par les écosystèmes, tels que l'alimentation en eau, la purification de l'eau, le contrôle des inondations, la protection des côtes contre les tempêtes, la formation et la protection des sols, les processus de sédimentation, le cycle des substances nutritives, le stockage du carbone et la régulation du climat, entre autres, sont maintenus, sauvegardant ainsi les moyens de subsistance et préservant les options futures pour le développement humain ;

- le partage juste et équitable des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques.

L'approche par écosystème est considérée comme le cadre fondamental dans lequel aborder ces objectifs. C'est une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable et équitable. On parle de services procurés par les écosystèmes (soit les avantages que les écosystèmes procurent aux hommes) pour décrire tous les biens et services fournis par la diversité biologique. On distingue quatre catégories de services : les services de prélèvement (produits de récoltes tels que le poisson, le bois, la viande de brousse, les fruits, le matériel génétique) ; les services de régulation responsables du maintien de la diversité biologique, y compris les processus naturels et dynamiques (régulation de la ressource en eau, en quantité et en qualité, etc.) ; les services culturels et les services d'auto-entretien, nécessaires à l'octroi de tous les autres services fournis par les écosystèmes, tels que la constitution des sols, le développement du cycle nutritionnel et la production primaire.

La décennie qui s'achève a vu grandir la prise de conscience internationale sur le rôle vital de la biodiversité, relayée par les milieux scientifiques, les ONG et les décideurs politiques, au Nord comme au Sud. La contribution des ressources biologiques naturelles au développement local n'est plus à démontrer, que ce soit *via* un prélèvement direct pour l'alimentation, le bois de feu, la pharmacopée ou encore l'exploitation com-

[2] Cette sous-section reprend en partie les analyses du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB/CBD), publiées en 2006 dans : « La diversité biologique dans l'évaluation de l'impact, document de base de la décision VIII/28 de la CDB : lignes directrices volontaires sur l'évaluation de l'impact tenant compte de la diversité biologique », Cahier technique CDB n° 26 (http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-26-fr.pdf).

[3] Nations unies - Recueil des Traités, vol. 1760, n° 30619, « Convention sur la diversité biologique (avec annexes). Conclue à Rio de Janeiro le 5 juin 1992 », p.173 (http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-fr.pdf).

merciale du bois ou de la pêche, ou *via* les services qu'elle assure, récréatifs (écotourisme par exemple) ou de régulation des ressources en eau, par exemple. Depuis 1992 (Sommet de la Terre de Rio), la biodiversité a fait son entrée dans le champ des biens publics globaux, aux côtés du climat. Aujourd'hui, on cherche à en évaluer la valeur, et notamment les valeurs économiques. L'érosion accélérée de la biodiversité, déjà diagnostiquée en 2005 par un collectif multidisciplinaire de scientifiques lors de l'Evaluation des écosystèmes du millénaire (*Millennium Ecosystem Assessment*), se voit confirmée par les premiers résultats de l'étude, dirigée par Pavan Sukhdev[4] et publiée en 2008, portant sur les coûts de l'inaction en matière de biodiversité. Tous ces travaux confirment l'urgence d'élaborer des mécanismes qui puissent maintenir l'intégrité de la biodiversité, et des services rendus par les écosystèmes, afin de garantir durablement les conditions de santé, de prospérité et d'adaptation, pour tous les citoyens du monde ; d'où la nécessité de mieux prendre en compte la biodiversité dans les politiques d'aide au développement, et de mieux l'intégrer dans les différentes politiques sectorielles.

Pour une définition de la biodiversité pertinente pour l'AFD

L'AFD, en tant qu'opérateur pivot de la coopération française, s'est engagée à promouvoir un développement durable, dans le respect des engagements de Rio, notamment quant à la préservation de la biodiversité. Depuis plus de dix ans, elle développe un portefeuille de projets dans des secteurs et selon des approches qui s'efforcent d'associer des objectifs de développement à des objectifs de protection et de gestion durable des ressources naturelles. Au cours de la décennie passée, la prise en compte de cette préoccupation s'est progressivement accrue et organisée de manière plus ou moins proactive, selon les mandats, les géographies, les secteurs et les outils d'intervention.

Pour apprécier, sur la décennie passée, la contribution de l'AFD à ces grands objectifs, et pour évaluer de manière dynamique le degré d'intégration des questions relatives à la diversité biologique au sein de ses différents secteurs d'intervention, il nous a paru pertinent d'adopter une définition large de la biodiversité, et qui prenne aussi en compte les services rendus par les écosystèmes. Le terme de « biodiversité » (préservation et gestion durable) sera donc utilisé dans la suite de ce rapport pour désigner ce qui a trait à la conservation et/ou à l'utilisation durable de la biodiversité, exceptionnelle ou ordinaire. Cette notion comprend les ressources biologiques naturelles[5], ainsi que le maintien ou le rétablissement de l'intégrité des écosystèmes et de leurs fonctions. Le parti pris de l'adoption d'une définition large de la biodiversité a présidé à la constitution de la base de projets, selon une méthode de sélection détaillée *infra*.

[4] Rapport « TEEB » ("*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*") présenté comme le pendant de la *Stern Review on the Economics of Climate Change*.

[5] Le champ de notre étude exclut les ressources naturelles non biologiques telles que les mines, le gaz ou le pétrole et la ressource en eau.

Les objectifs de l'étude

L'AFD a souhaité faire le point, de façon indépendante, à travers son service d'évaluation, de ses contributions en matière de biodiversité, sur la base d'une revue des projets engagés de 1996 à fin 2008, sélectionnés dans les secteurs d'intervention *a priori* les plus concernés (protection de l'environnement et des ressources naturelles, exploitation durable des forêts, de la pêche, gestion intégrée des bassins versants, des fleuves, etc.), afin de capitaliser et d'apprécier, sur la décennie passée, l'effort global de l'AFD et son « empreinte » en biodiversité. C'est l'objet de cette étude, qui s'est attachée à produire une cartographie du portefeuille de projets. Cette cartographie propose une analyse stratégique des objectifs et des moyens, organisée selon une typologie pertinente de projets . Elle cherche à mettre en évidence tant les avancées récentes et l'évolution des pratiques de l'Agence, que les axes de progrès futurs, afin de servir de socle à l'élaboration d'une stratégie d'intervention plus pertinente et plus affirmée dans ce domaine, avec notamment l'élaboration d'un cadre d'intervention stratégique (CIS) en biodiversité en 2010.

Il est à noter que cette cartographie porte sur une analyse des objectifs et des moyens, et non sur une analyse des résultats, le portefeuille étant trop récent et le nombre de projets achevés trop réduit pour que cette dernière option soit réalisée de façon pertinente.

1. Sources d'information et typologie

1.1 Les sources d'information

La cartographie du portefeuille de projets a été réalisée au siège de l'AFD, essentiellement à partir d'informations provenant des documents de projets et des bases de données de l'AFD, enrichies par des entretiens avec des chefs de projets (actuels ou passés) en poste à Paris. Il ne s'agit donc pas d'un exercice de post-évaluation, dans la mesure où l'étude porte sur les objectifs (annoncés ou non), les composantes prévues et les impacts potentiels d'un projet donné, tels qu'ils figurent lors de la validation du projet par le Conseil de surveillance de l'AFD. Pour obtenir un bilan réel des interventions de l'AFD, il faudrait compléter et enrichir cette cartographie par des évaluations rétrospectives spécifiques, dans le sillage de ce que la division Evaluation et capitalisation (EVA) a programmé pour 2009-2010, notamment dans le secteur des forêts du bassin du Congo, de la pêche au Sénégal, ou encore pour l'ensemble des projets d'appui aux aires protégées soutenus par la communauté des bailleurs de fonds au Maroc.

1.1.1. L'extraction de la base de données

Le choix des projets intégrés à l'analyse du portefeuille a été fait à partir de plusieurs outils, et notamment d'une extraction de la base de référencement de l'AFD.

Le SIOP (système d'information opérationnel) et le SIRP (système d'information, de restitution et de pilotage) constituent la base de données des projets de l'AFD. Elle est alimentée automatiquement par un suivi comptable et par les chargés de projets qui y saisissent directement des informations qualitatives.

BO (*Business Object*), est un logiciel d'extraction qui permet d'extraire l'information voulue, à partir de « requêtes » qui restituent les données demandées sous forme de tableaux[6], exportés sous format Excel[7].

Cette cartographie a été effectuée depuis une extraction de données de projets engagés par l'AFD et le FFEM entre 1996 et 2008.

Afin d'obtenir une liste de projets la plus exhaustive possible, notre extraction a pris en compte les secteurs CAD[8] suivants :

- protection de l'environnement,
- sylviculture,
- industries forestières,
- pêche,
- agriculture,
- eau et assainissement,
- tourisme,
- développement et gestion urbaine.

Les informations suivantes ont été extraites pour chaque projet : la date d'octroi, le pays, le département géographique, la division technique, l'identifiant du projet, le produit, l'opération, le bénéficiaire primaire, le bénéficiaire final, le secteur économique, la notation globale, la date de signature de la convention, la durée du concours, les libellés changement climatique, biodiversité et désertification (marqueurs de Rio)[9], l'engagement brut et la valeur de l'élément don. A cette étape de l'exercice, nous avions une liste de plus de 2 000 projets.

6 Cf. annexe - Extrait de la base de données projets AFD/FFEM, 2007.

7 Les graphiques et les cartes ont été réalisés par les auteurs d'après les données extraites de cette base de projets.

8 Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a établi une classification de l'aide au développement à laquelle tous les pays de l'OCDE doivent se conformer (Cf. section 1.2.).

9 Les marqueurs de Rio sont une notation proposée par l'OCDE pour améliorer les statistiques de l'aide. Ils portent sur trois domaines : la biodiversité, le climat et la désertification.

A partir de cette liste, nous avons procédé à un tri plus fin des projets, à l'aide des titres et des « libellés » de projets correspondant à notre acception large du terme de biodiversité, ainsi qu'à l'aide du marqueur de Rio « biodiversité », pour les projets notés 1 ou 2, ce qui a permis de ne retenir que 146 projets. Rappelons que ce marqueur est renseigné par le chargé de projet, qui évalue la contribution de son projet à la protection de la biodiversité selon trois degrés :
0 – absence de contribution significative,
1 – contribution significative mais secondaire,
2 – objectif principal.

Ce croisement de données a permis d'inclure des projets qui, *a priori*, n'étaient pas considérés comme contribuant à la biodiversité mais qui pouvaient avoir des effets positifs ou atténuer des impacts négatifs, comme par exemple quelques projets d'assainissement urbain.

Tous les projets qui avaient trait à la conservation de la biodiversité remarquable (par exemple l'appui aux aires protégées et aux parcs) ainsi qu'à la gestion/exploitation durable des ressources naturelles biologiques ont également été pris en considération. Ce choix avait pour objectif, d'une part, de rendre compte du caractère transversal du sujet, et, d'autre part, d'analyser l'évolution de la prise en compte de la biodiversité dans des secteurs représentant *a priori* une menace pour le milieu naturel.

S'agissant des projets du FFEM, seuls ont été retenus ceux menés sur les zones d'intervention de l'AFD (Afrique, Asie, DOM-TOM et, depuis peu, pays émergents), relevant des « guichets » biodiversité, lutte contre la désertification et conservation des terres et eaux internationales. Parmi ceux-ci, seuls les projets portés par l'AFD[10] ont été retenus.

1.1.2. Les fiches projets

Ce système de sélection comporte cependant quelques failles. Ainsi, les libellés des projets ne sont pas toujours très parlants, et sont parfois même trompeurs. Par exemple, un concours en Jordanie qui portait le libellé « protection de la biodiversité » s'est révélé être, à l'examen des informations fournies par le SIOP, un projet sur la qualité de l'air, sans lien direct avec la protection de ressources biologiques.

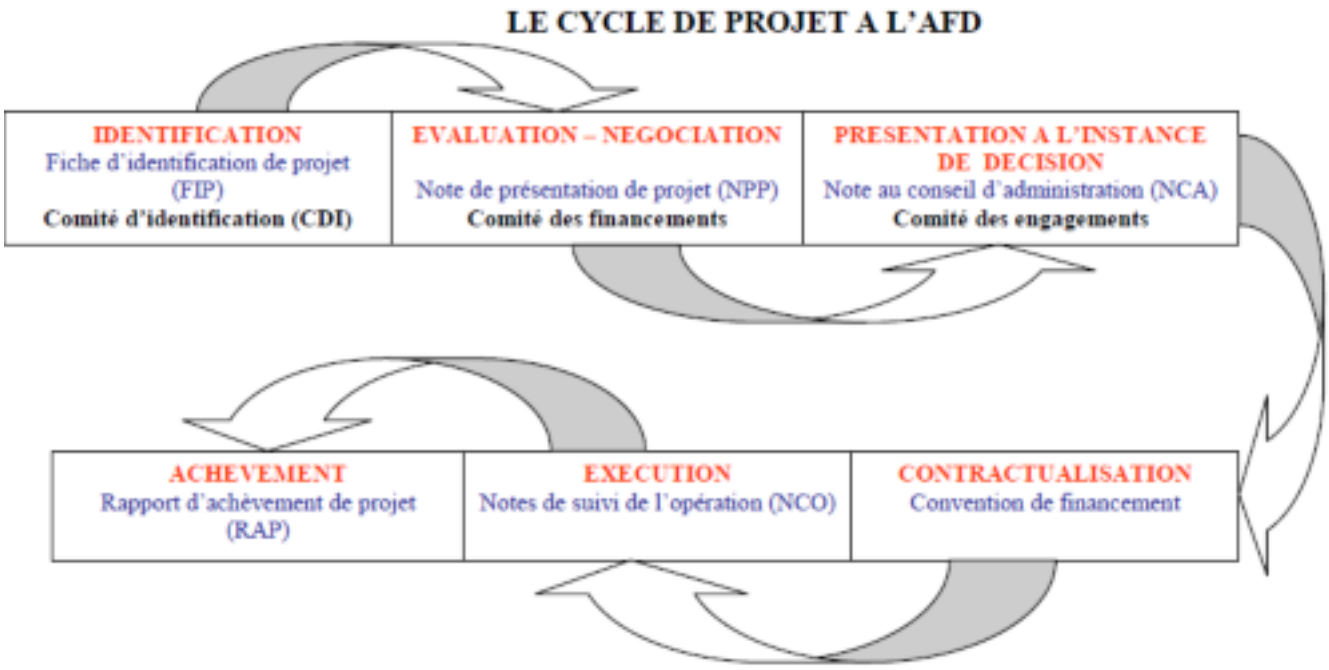
En outre, les marqueurs de Rio ne sont pas souvent renseignés, et quelques projets sont référencés en « 2 » (objectif principal : biodiversité), alors qu'en réalité, leurs objectifs en sont très éloignés. Par exemple, le projet « financement du budget 2008 de la commune d'Ouvéa » met la biodiversité en objectif principal, alors qu'il s'agit d'un projet de construction d'un centre d'enfouissement technique (CET) et d'une infrastructure de traitement des déchets solides.

Le recours aux différents documents de projets : FIP (fiche d'identification projet), NPP (note de présentation de projet), NCA ou NCS (note au Conseil d'administration ou de surveillance), ainsi qu'aux SRAP (document de suivi et rapport d'achèvement de projet) pour les projets achevés[11], s'est avéré indispensable pour recouper l'information et préciser le contenu du projet.

[10] Les projets sont portés par l'AFD lorsque le suivi de leur mise en œuvre est confié aux agences locales.

[11] Le SIOP ne recélant pas les informations suffisantes pour connaître le contenu d'un projet, il a fallu utiliser les notes rédigées par les chargés de projets afin de valider les informations renseignées dans la base de données.

Schéma 1 - Le cycle de projet à l'AFD



Source : auteurs.

1.1.3. Les entretiens

Ces différentes informations ont été complétées par des entretiens avec les chargés de projet, qui ont livré de précieux éléments sur le déroulement des projets et expliqué la logique sous-tendant certains de leurs classements.

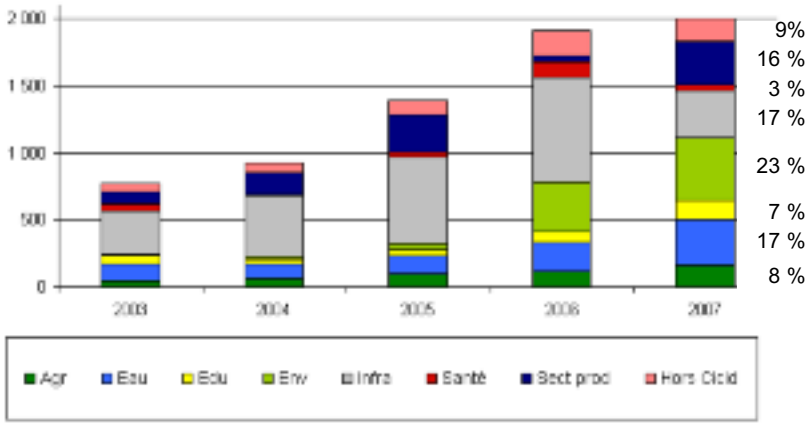
Les sources d'informations ont donc été croisées afin d'accroître la fiabilité de l'information recueillie. Il est à noter que le système d'information stratégique (SIS) que l'AFD élabore chaque année fournit une analyse statistique de ses activités. Cependant, les informations figurant dans ce document ne sont pas suffisamment détaillées ni ciblées pour les besoins de cette analyse.

1.2. Des bases de données AFD trop agrégées

Dans le système d'information stratégique (SIS), « base de données permettant une analyse multidimensionnelle de l'activité », les projets sont classés selon plusieurs typologies :

- **les secteurs CICID** : le CICID est le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement. Il précise les rôles des acteurs gouvernementaux de l'aide au développement et leur champ d'intervention, selon les géographies et les secteurs. L'AFD a compétence sur sept secteurs : l'agriculture, l'eau, l'éducation, l'environnement, les infrastructures, la santé et le secteur productif (quelques activités étant classées « hors secteur CICID »). Ce découpage s'est avéré inadapté à notre revue de portefeuille des projets, la biodiversité relevant de plusieurs secteurs CICID (agriculture, eau, environnement), sans en représenter la totalité ;

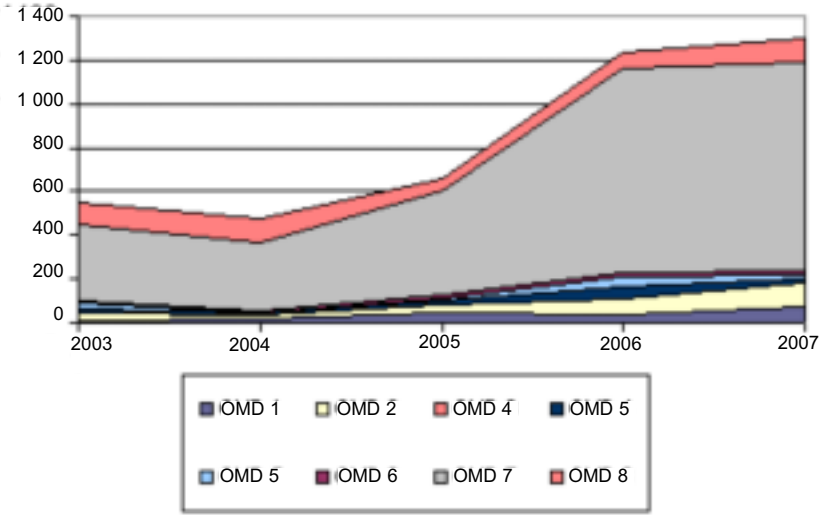
Graphique 1 - Répartition sectorielle des engagements (en M€) de l'AFD vers les pays étrangers (PE)



Source : Système d'information stratégique (SIS) 2008, AFD.

- **les secteurs CAD** : le CAD est le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il est chargé d'harmoniser les activités d'aide au développement des pays membres de l'OCDE et a établi une classification de l'aide publique au développement (APD) à laquelle les pays doivent se conformer. C'est selon cette classification que notre extraction de base a été réalisée. Quelques secteurs CAD ont été intégrés en totalité dans notre portefeuille (sylviculture, pêche), tandis que seuls quelques projets ont été retenus dans la plupart des autres secteurs (protection de l'environnement, eau et assainissement, tourisme, développement et gestion urbaine) ;
- **les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)** : seul l'objectif 7 (OMD 7), « assurer un environnement durable », est pertinent pour cette revue de portefeuille de projets. Certes, les projets sélectionnés contribuent tous à cet objectif, mais à l'instar d'autres projets non axés « biodiversité », tels que les projets contribuant à l'atténuation du changement climatique, à l'amélioration de l'habitat ou à l'accès à l'eau potable. Par conséquent, seules, la deuxième cible « réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici 2010 une diminution significative des taux de perte » et une partie de la troisième cible « réduire de moitié la population qui n'a pas accès aux services d'assainissement de base », sont pertinentes pour cette analyse ;

Graphique 2 - Contribution de l'AFD (en M€) aux Objectifs du millénaire



Source : Système d'information stratégique (SIS) 2008, AFD.

Graphique 3 - Contribution directe de l'AFD aux objectifs de développement (en %)

Source : Système d'information stratégique (SIS) 2008, AFD.

- **les biens publics mondiaux (BPM)** couvrent trois domaines : la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la lutte contre les grandes pandémies. Un seul de ces thèmes est ici pertinent : la protection de la biodiversité. Or, un tel niveau désagrégé d'information n'est pas disponible dans le SIS.

Ainsi, malgré la diversité des classifications existantes, aucune ne restituait précisément de logique transversale de sélection des projets de biodiversité. Il a donc fallu créer une typologie mieux adaptée, qui a abouti au classement des projets, selon six grandes catégories.

1.3. Une typologie de projets reconstruite autour de la biodiversité

Le portefeuille des projets retenus dans le cadre de la cartographie a été organisé selon six catégories.

1. Les projets d'aires protégées[12] : leur objectif principal est la préservation de la biodiversité locale ou nationale. Ils regroupent plusieurs instruments d'intervention :

- les appuis directs par approche projet,
- les programmes,
- les fonds fiduciaires (mécanismes de financement pérenne de la biodiversité),
- le renforcement de capacités,
- les aides budgétaires.

2. Les projets « forêts »[13] : deux instruments concernent la forêt :

- les projets d'appui direct : tous les projets ont été pris en compte ; ils se décomposent en deux catégories :
  - les projets d'appui aux industries de transformation du bois,
  - les pans d'aménagement forestier,
- le fonds de partenariat pour le carbone forestier.

3. Les projets « pêche et aquaculture » : ainsi que pour les projets « forêts », tout le portefeuille a été pris en compte, l'intérêt étant de comprendre l'évolution historique des appuis de l'AFD au regard de l'exploitation et de la gestion des ressources halieutiques. Trois types de projets se sont ainsi succédé :

- les projets d'appui à l'industrie productive,
- les projets de gestion durable des ressources,
- les projets de gestion écosystémique des pêches.

4. Les projets de protection des bassins versants : très axés sur la gestion des ressources naturelles, c'est la fonction de régulation de la biodiversité qui est visée. Ils comprennent :

- les projets de barrages (infrastructures) qui ont bénéficié d'un volet environnemental explicite ;
- les projets de gestion de terroirs (développement rural) : précurseur de la gestion intégrée des bassins versants, la gestion de terroirs a aussi trait à la protection du bassin versant, afin de limiter l'érosion des terres ;
- les projets d'ensembles hydrographiques (eau) : ils font la promotion d'une gestion intégrée pour de grands fleuves transfrontaliers, ou encore pour des bassins versants d'ensembles lacustres ou lagunaires. Le FFEM peut apporter une subvention complémentaire, notamment pour financer des observatoires ;
- les projets de gestion intégrée des bassins versants : ce sont des projets qui intègrent tous les secteurs liés à la gestion des bassins versants (reforestation, agropastoralisme, gestion d'un réseau hydrographique, etc.).

5. Les projets d'environnement urbain :

- certains projets d'assainissement urbain : ceux qui affichent un objectif environnemental (tels que protéger les milieux périurbains des pollutions liquides venant des villes), en complément de l'objectif premier de salubrité et d'hygiène ;
- les projets de biodiversité urbaine.

6. La gestion des connaissances : cette catégorie recense les projets ayant trait aux inventaires de faune et de flore, aux observatoires de l'environnement et à tout système de suivi et évaluation de la biodiversité dans un site. Elle inclut aussi la production intellectuelle développée par l'AFD sur la thématique « développement et biodiversité ».

Cette classification exhaustive reflète différents degrés de prise en compte de la biodiversité dans les secteurs d'intervention de l'AFD. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de pouvoir évaluer, au sein de ces financements, le niveau de contribution plus ou moins direct au maintien de la diversité biologique.

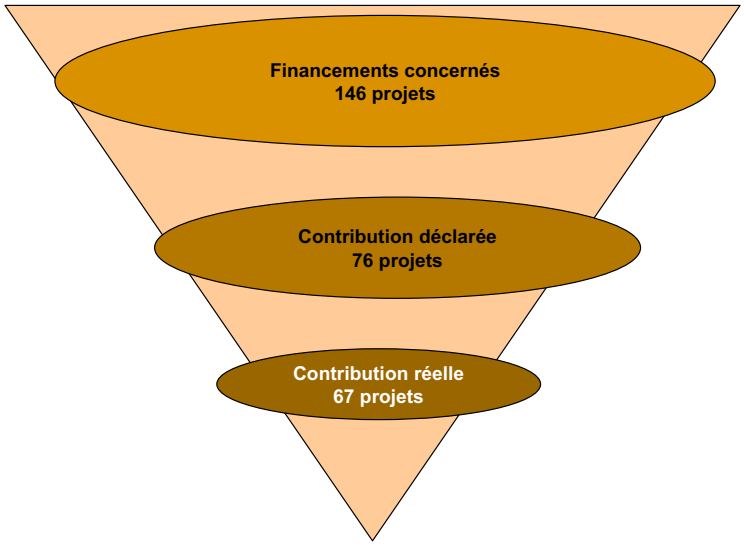
[12] L'AFD a pu profiter de l'expérience du FFEM dans ce secteur qui lui a ouvert la voie et a initié les premiers partenariats avec les ONG.

[13] Le FFEM a, dans les catégories « forêt » et « pêche », une expérience moins ancienne que l'AFD. Il apporte une expertise reconnue en matière de biodiversité et adoucit quelquefois les prêts par des compléments de financement sous subvention.

1.4. Mesurer et préciser la teneur en biodiversité du portefeuille, par cercles concentriques

Après avoir délimité le champ couvert par l'analyse du portefeuille, il fallait tenter de restituer le plus fidèlement possible les interventions de l'AFD en faveur de la biodiversité. Le recensement des projets selon une approche concentrique, ou « en entonnoir », représentée par trois « cercles », permet de relater des niveaux d'information de plus en plus fins.

Schéma 2 - La grille d'analyse par cercles concentriques



Source : auteurs.

1.4.1. « Les financements concernés », pour une vision historique (cercle large)

Au total, 146 projets ont été retenus dans ce premier ensemble qui regroupe tous les secteurs qui ont une relation directe avec la biodiversité et les ressources biologiques. Nous l'appellerons donc le cercle des « financements concernés ». Ce cercle, le plus large, permet de retracer l'évolution de la prise en compte à l'AFD de la gestion durable des ressources naturelles biologiques, dans des projets intimement liés à cette problématique mais qui ne l'ont pas toujours intégrée explicitement. Il s'agit des six catégories citées précédemment.

Ce cercle regroupe tous les projets « forêt » (de l'appui à la transformation du bois à la gestion durable des forêts), tous les projets « pêche et aquaculture » (du financement de chalutiers à la gestion durable des ressources), tous les projets de construction de barrages, de gestion de terroirs, et d'aires protégées. Dans ce cadre, tous les projets du FFEM des catégories « biodiversité », « conservation des sols » et « eaux internationales » portés par l'AFD ont aussi été pris en compte.

1.4.2. La « contribution déclarée », ou ce que l'AFD affiche comme contribution (cercle intermédiaire)

Ces « financements concernés » ne portent donc pas que sur des projets contribuant au maintien de la biodiversité et des ressources biologiques. Il fallait donc construire un deuxième cercle, qui excluait les projets n'intégrant pas (ou pouvant porter atteinte à) la conservation de la biodiversité. Ce cercle intermédiaire dit de « contribution déclarée » est formé des 76 projets qui affichent explicitement une composante, un

objectif ou un effet bénéfique au regard de la biodiversité. Il s'agit du portefeuille de projets pris en compte dans les bilans statistiques de l'AFD en matière de biodiversité. Par souci de cohérence avec le type de mesure pratiqué à l'AFD, seuls les financements du FFEM venant en complément des projets de l'AFD ont été pris en compte. Dans ce cas, les deux financements sont considérés comme un seul projet.

Ce cercle intermédiaire inclut :

- la totalité des financements des projets de bassins versants ;
- la totalité des projets d'environnement urbain ;
- pour les projets d'aires protégées, le montant global du financement des projets, car toutes leurs composantes sont destinées à la protection et à la valorisation de la biodiversité ;
- pour les projets « forêt », seuls les projets d'aménagement forestier, qui allouent 100 % de leur financement à la gestion et à la protection des ressources forestières ;
- pour les projets « pêche et aquaculture », seuls les projets dont l'objectif est la gestion durable des ressources halieutiques.

1.4.3. La « contribution réelle », ou les financements réellement octroyés pour la biodiversité (cercle restreint)

La « contribution déclarée » ne permet pas une analyse des financements spécifiquement consacrés à la biodiversité. Ainsi, certains projets sont affichés en biodiversité du simple fait de leur secteur d'intervention, alors qu'il n'y a pas de relation évidente entre les activités financées et un impact positif sur la biodiversité. De plus, pour de nombreux projets, seule une partie du montant total du concours contribue réellement à la biodiversité. Il fallait donc un cercle plus restreint représentant la « contribution réelle » de l'AFD en matière de biodiversité. Dans ce cercle, seules les composantes directement orientées vers une préservation des ressources biologiques ont été retenues, soit 67 projets, sélectionnés selon la logique suivante :

- pour les projets sur aires protégées, forêts et pêches, les mêmes critères de sélection ont été maintenus (cercle intermédiaire) ;

- pour les projets de protection des bassins versants, à l'intérieur de la composante environnementale seules les actions en faveur de la biodiversité (reboisement à l'aide d'essences locales, zones de préservation, inventaire des ressources biologiques, etc.) ont été prises en compte. Les activités de semis direct sous couverture végétale (SCV) n'ont été comptabilisées qu'en tant que composante des projets de gestion de terroir ;

- pour les projets d'assainissement urbain, seul le financement dédié aux structures d'assainissement a été comptabilisé. En effet, ces structures ont un effet positif sur les ressources biologiques puisqu'elles limitent les pollutions engendrées par le milieu urbain ;

- pour les projets d'environnement urbain, la composante biodiversité urbaine, qui s'applique aux espaces verts et s'attache à y maintenir la biodiversité, a été sélectionnée ;

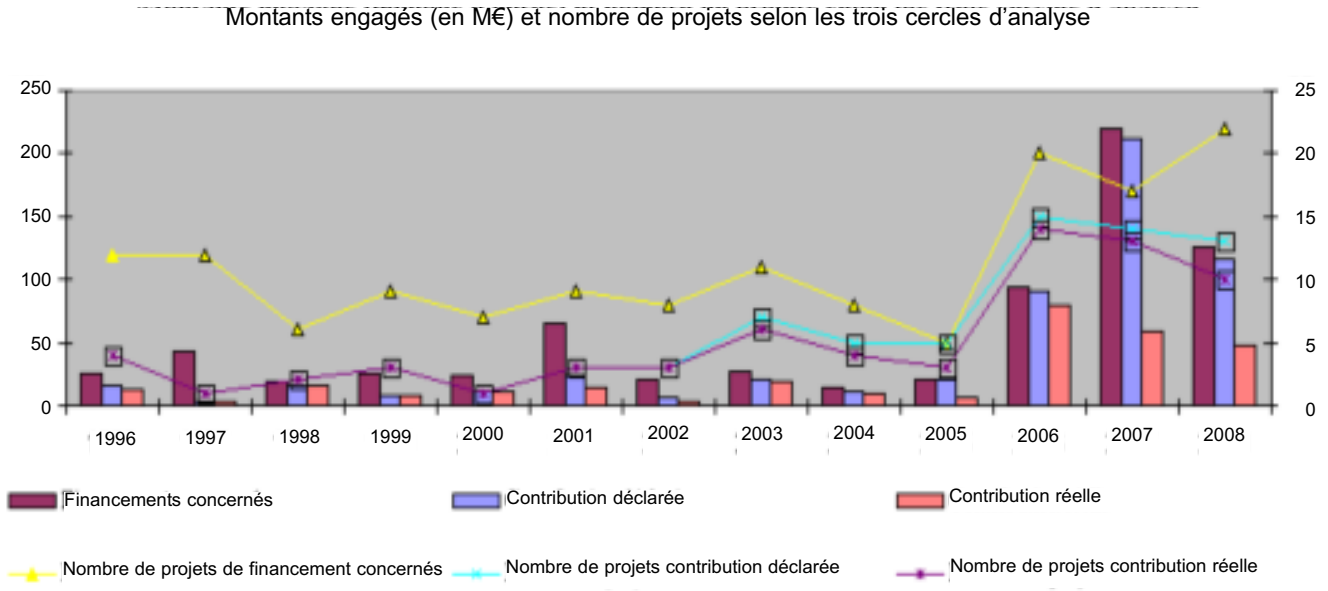
- concernant la gestion des connaissances (incluse dès le cercle large), la production intellectuelle relative à la biodiversité a été prise en compte (Comité de validation de la production intellectuelle [CVPI]), ainsi que les projets d'inventaires de ressources en faune et en flore et d'appui aux observatoires de l'environnement.

Là encore, les projets du FFEM sont pris en compte lorsque leur financement porte sur un projet de l'AFD, ou est instruit par l'AFD.

2. Appréciation de la contribution de l'AFD en faveur de la biodiversité depuis 1996

2.1. Analyse tendancielle : la montée en puissance de la biodiversité

Graphique 4 - Engagements de l'AFD pour la biodiversité selon les trois cercles d'analyse



Source : auteurs.

2.1.1. Evolution des financements (montants engagés et nombre de projets)

A partir de 2003, l'ensemble des financements concernés sont déclarés comme contribuant à préservation de la biodiversité. Mais la contribution réelle de l'AFD à la biodiversité demeure très en deçà de l'effet d'annonce, avec des projets qui affichent plus systématiquement, à partir de 2006, un objectif ou un impact positif sur l'environnement en général, et sur la biodiversité en particulier, alors même que les composantes effectivement allouées à la biodiversité s'avèrent bien plus faibles. Autrement dit, le nombre de projets affichant une contribution à la biodiversité augmente, de même que le montant moyen engagé par projet, mais la part allouée à la biodiversité ne fait pas l'objet d'une grande partie des financements déclarés.

S'agissant de la « contribution réelle », on relève en 2006 une nette augmentation, tant des montants octroyés - qui passent de 6 à 80 M€ - que du nombre de projets - qui est quintuplé. Ce « boom 2006 » provient bien des projets de biodiversité (à l'instar des projets « environnement » de l'AFD). Ce saut quantitatif se démarque de la tendance de fond sur la période 2004-2008, où les engagements globaux de l'AFD dans les pays étrangers affichent une progression constante (en montant et nombre de projets).

Des données un peu biaisées, mais un réel « bio-boom » en 2006

Si les montants octroyés à la protection de l'environnement ont augmenté progressivement depuis 2003, à partir de 2006, d'importants montants sont engagés pour la préservation de la biodiversité. A travers son plan d'orientation stratégique 2007-2011 (POS 2), l'AFD s'est donné pour objectif, à terme, d'allouer 40 % de ses engagements aux biens publics mondiaux (lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, lutte contre les grandes pandémies). Cette orientation est confirmée dès 2006, avec l'engagement de 19,5 M€ en subvention sur un projet multi-bailleurs, le fonds CEPF (*Critical Ecosystem Partnership Fund* - Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques), ce qui représente pour l'AFD un quart de sa contribution réelle à la biodiversité.

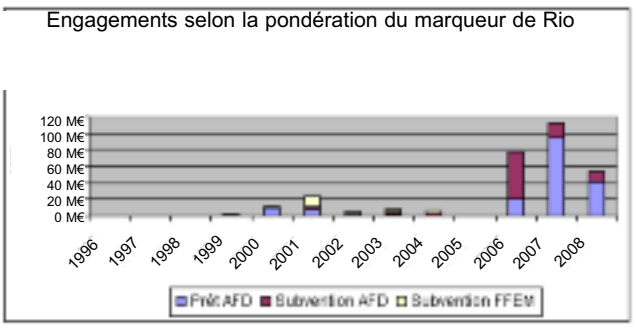
A partir de 2006, la biodiversité fait donc son entrée explicite et systématique dans les systèmes d'indicateurs et de référencement de projets. Cependant, assez paradoxalement, de 2006 à 2008, la part de la contribution réelle par rapport à la contribution déclarée est en relative diminution.

Il faut noter que cette analyse diverge des résultats publiés dans les rapports d'activité annuels de l'AFD, en particulier dans l'exercice de consolidation des indicateurs agrégeables 2008, et ce pour au moins deux raisons :

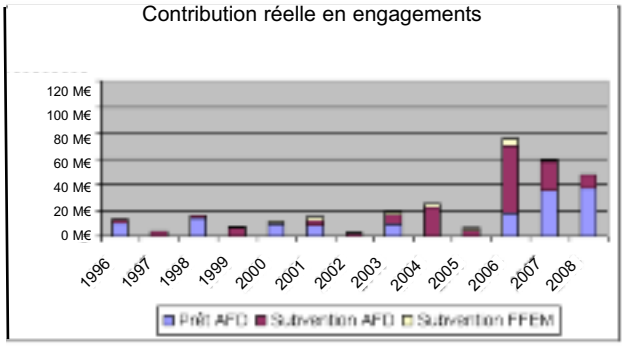
- l'échantillon retenu pour base de projets est différent car, contrairement à l'exercice cité, nous n'avons pas pris le marqueur de Rio « biodiversité » comme critère de référence pour construire notre portefeuille de projets. De fait, nous avons relevé trop de lacunes ou d'incohérences dans la façon dont ce marqueur était renseigné, pour que l'information soit pertinente ;

- l'exercice de consolidation cité adopte un mode de calcul des financements en faveur de la biodiversité différent du nôtre, en prenant en compte 100 % des engagements des projets dont la biodiversité est l'objectif principal, et 40 % des engagements des projets dont la contribution à la biodiversité est significative mais secondaire[14]. Nous avons vu que ce choix relativement arbitraire conduisait à surestimer les financements de l'AFD alloués à la biodiversité.

Graphiques 5 et 6. Engagements de l'AFD pour la biodiversité selon la pondération usuelle des marqueurs de Rio et selon la contribution réelle



Source : auteurs.



Source : auteurs.

[14] Ce mode de calcul est également utilisé par la Cellule d'appui environnemental et social (CAES) de l'AFD.

2.1.2. Aperçu historique : une évolution stratégique progressive

1996-2006 : les premiers projets, pour une exploitation plus durable des ressources

La première génération de projets en lien direct avec la biodiversité apparaît à la fin des années 1990, dans les secteurs de la forêt et de la pêche ; elle poursuit un objectif premier de développement économique à travers l'appui à des secteurs industriels de plus en plus exigeants en termes d'exploitation durable de la ressource. Ces projets intègrent progressivement des objectifs de conservation. C'est le cas pour les projets d'appui aux plans d'aménagement forestier (PAF) durables dans le Bassin du Congo, les projets d'appui à la filière crevettière à Madagascar, ou le projet de protection de massifs forestiers dans la province d'Ifrane, au Maroc.

Le premier projet d'appui direct à une aire protégée voit le jour en 2001 et porte sur la réhabilitation de l'aire de conservation de Meru au Kenya « afin de générer », *via* « le développement du tourisme, devises et retombées pour les populations, tout en conservant une biodiversité remarquable »[15].

A partir de 2006 : une évolution en phase avec la prise de conscience internationale

- **Le secteur de la forêt** : une approche intégrant conservation et exploitation

  A la fin des années 2000, la France se dote d'une stratégie forestière à l'international, avec notamment l'élaboration du Livre blanc sur les forêts tropicales humides[16], qui entend répondre aux objectifs de bonne gouvernance et de gestion durable des ressources forestières. Les acteurs de la coopération française organisent progressivement leurs interventions autour des lignes directrices suivantes :

  - intégrer les enjeux de conservation et de production sur des territoires élargis, en gérant des massifs forestiers comprenant à la fois des aires protégées et des concessions forestières aménagées ;
  - conserver une priorité forte pour le Bassin du Congo (par exemple à travers le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo - PFBC), tout en explorant les possibilités d'adaptation de cette approche au Brésil amazonien et en Indonésie ;
  - stabiliser et garantir le financement à long terme, en recherchant activement des moyens de mobiliser des consentements à payer des acteurs privés pour la biodiversité, avec des mécanismes tels que des « concessions de conservation » ou des fonds fiduciaires, qui « flèchent » des ressources régulières vers le financement des aires protégées et vérifient leur bonne gestion ;
  - s'inscrire dans des approches multipartenaires et/ou régionales, avec d'autres donateurs, et continuer à nouer des alliances opérationnelles avec les grandes ONG d'environnement ;
  - prendre en compte le rôle des forêts, et l'importance de la déforestation évitée dans les pays en développement (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* - REDD), pour lutter contre le changement climatique.

- **Le secteur de la pêche et de l'aquaculture** : vers une gestion des écosystèmes

  L'expérience de l'AFD en matière d'appui au développement et à la gestion des pêches est ancienne, avec des projets portant sur des domaines variés : financement du secteur privé, observatoires économiques, mise aux normes sanitaires, surveillance, appui aux organisations professionnelles, plans d'aménagement, sites de débarquement pour la pêche artisanale. Au cours des dernières années, les opérations qu'a pu soutenir l'AFD dans ce secteur rejoignent davantage les préoccupations de la communauté internationale, notamment ONG et scientifiques, quant aux risques de surexploitation de la ressource. L'AFD alloue ses concours

[15] AFD (2001), Note au Conseil d'administration du projet.

[16] Réalisé par le ministère de l'Ecologie, le Livre blanc sur les forêts tropicales humides a été publié en 2006 à La documentation Française.

non plus aux capacités de production et de transformation mais à la conservation, à la gestion durable, à la valorisation et à l'optimisation des revenus tirés d'une ressource de plus en plus limitée.

- **Les projets dédiés à la biodiversité** : un portefeuille qui s'affirme et se diversifie

En matière de réhabilitation et de gestion d'aires protégées, une série de projets d'un nouveau type voit le jour dès 2006, dont l'objectif premier est la promotion d'un développement socio-économique durable fondé sur la conservation de la biodiversité. Celle-ci est considérée non seulement comme un bien public mondial mais aussi comme un facteur essentiel de développement économique et social, à l'échelle d'une région, d'un pays ou d'un territoire local. Ces projets bénéficient souvent d'un cofinancement complémentaire du FFEM qui joue le rôle de « poisson pilote », notamment dans les nouvelles géographies, et apporte à l'AFD son réseau d'acteurs et son expérience.

Comme pour la forêt ou pour la pêche, dans les projets d'appui aux aires protégées l'angle de vue se déplace et les modes d'intervention de l'AFD évoluent, en phase avec les approches de conservation et de gestion durable de la biodiversité prônées par la Convention sur la diversité biologique (CDB), et reprises dans la Stratégie nationale pour la biodiversité de la France en 2005 (et dans son Plan d'action international). La vision sanctuarisée des espaces protégés laisse la place au concept plus souple de réserves de biosphère, ou de parc habité. A l'instar des parcs naturels régionaux français, on autorise, tout en les régulant et/ou les diversifiant, certaines activités économiques, faisant la part belle à une gestion des ressources négociée entre les usagers (par des chartes entre les différents acteurs, des partenariats, des contrats). De fait, la place et le rôle des populations locales sont devenus des thèmes centraux de la conservation in *situ*, ces dernières n'étant plus considérées comme des obstacles, mais comme des garants de la conservation (ce qui implique une évolution vers de nouveaux modes de gouvernance du territoire).

Les partenariats noués par l'AFD dans ce secteur font aussi de plus en plus souvent appel à des acteurs autres que les administrations, qu'elles soient centrales ou décentralisées. Ainsi, tant les associations de gestion ou d'utilisation « durable » d'une ressource, les groupements d'éleveurs, de chasseurs et de pêcheurs, que les grandes ONG internationales de conservation, ou le secteur privé (développement des partenariats public-privé) sont sollicités. Les scientifiques sont également davantage et plus systématiquement mobilisés (observatoires de l'environnement).

Plus récemment, dans le cadre des négociations internationales, la thématique du changement climatique a occupé le devant de la scène, et ce non sans conséquence pour les pays d'intervention de l'AFD et la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des négociations *post*-Kyoto. Cette nouvelle configuration laisse espérer des opportunités nouvelles de ressources financières pour les pays en développement, en particulier dans le cadre du volet « adaptation », même si les enjeux relatifs au maintien de l'intégrité des écosystèmes et de la biodiversité ne peuvent être réduits au seul rôle de « séquestration de carbone ».

2.2. Analyse structurelle : la transversalité de la biodiversité

Les catégories dédiées : aires protégées, forêt et pêche

La catégorie aires protégées n'affiche aucun changement d'un cercle à l'autre. Camouflée sous les autres secteurs lorsqu'on regarde les « financements concernés » et la « contribution déclarée », sa montée en puissance à partir de 2006 apparaît pleinement dans la « contribution réelle ». Alors que les projets forêts gardent une importance constante d'un cercle à l'autre (la biodiversité est depuis 1996 un objectif principal des projets), la catégorie de projets pêche n'apparaît dans la « contribution déclarée » que depuis le début des années 2000, les projets antérieurs n'affichant pas un objectif de gestion durable de la ressource (à l'exception du projet d'appui à l'organisation professionnelle de la pêche crevettière à Madagascar en 1996, dont l'objectif était la gestion durable). En revanche, la pêche maintient son importance dans la « contribution réelle », ce qui signifie que cette catégorie ne fait pas l'objet d'un effet d'affichage.

Deux catégories montantes : projets intégrés de bassins versants et projets d'environnement urbain

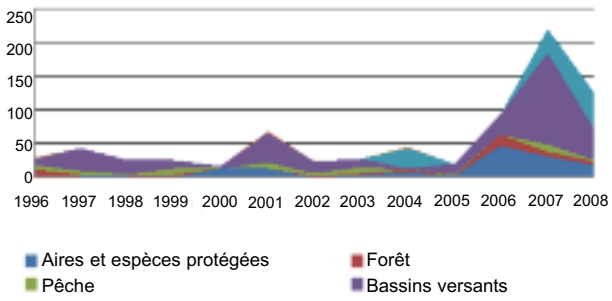
La catégorie de projets bassins versants, qui paraît importante dans les « financements concernés », n'a une importance significative dans la « contribution déclarée » qu'à partir de 2005. Cependant, sa « contribution réelle » à la biodiversité est relativement réduite. Cette catégorie constitue une nouvelle entrée pour la gestion de la biodiversité.

Au sein des projets consacrés à l'environnement urbain, la thématique assainissement urbain et biodiversité urbaine est nouvelle et en développement (sa contribution à la biodiversité se maintient en 2006 et en 2007).

Gestion des connaissances : dans l'épaisseur du trait

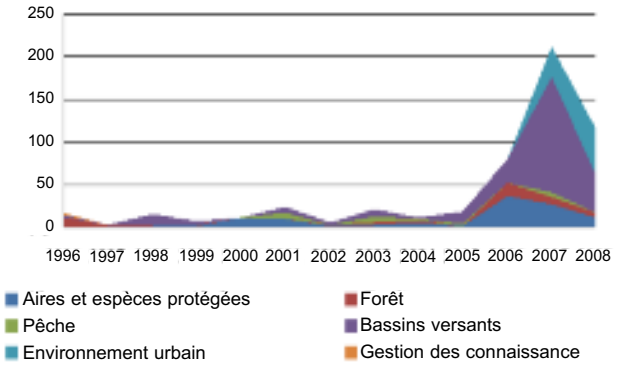
Cette catégorie est peu visible dans ces graphiques car les montants octroyés ne sont pas comparables à ceux des projets ; la production intellectuelle s'intéresse pourtant de plus en plus à la biodiversité.

Graphique 7 - Engagements ventilés (en M€) selon les 6 catégories de projets pour les financements concernés



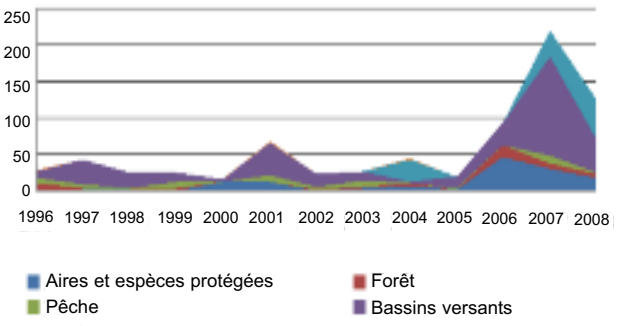
Source : auteurs.

Graphique 8 - Engagements ventilés (en M€) selon les 6 catégories de projets pour la contribution déclarée



Source : auteurs.

Graphique 9 - Engagements ventilés (en M€) selon les 6 catégories de projets pour la contribution réelle

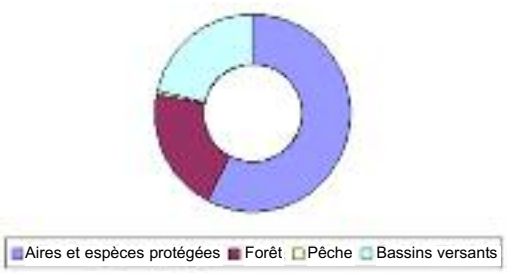


Source : auteurs.

Coup de projecteur : l'évolution structurelle sur les trois dernières années

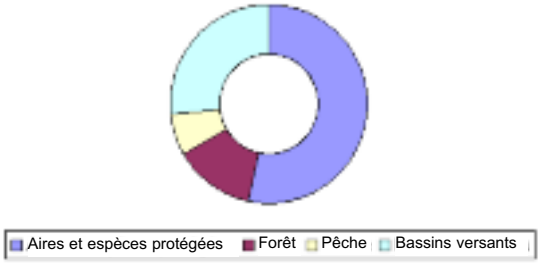
Graphiques 10 et 11 - Engagements par catégories de projets pour 2006 en montants et en nombre de projets (contribution réelle)

2006 : Montants engagés par catégorie



Source : auteurs.

2006 : Nombre de projets engagés par catégorie



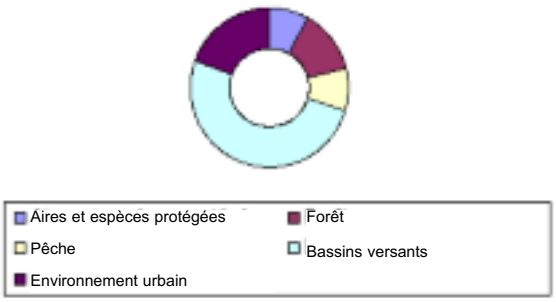
Source : auteurs.

A partir de 2006, le portefeuille s'étoffe. Les catégories se diversifient et commencent à s'équilibrer. En 2006, l'augmentation des engagements en faveur de la biodiversité est due aux projets dédiés (aires protégées et forêt), qui représentent plus des trois quarts des montants. Les projets de bassins versants sont également de plus en plus nombreux.

En 2007, les projets de bassins versants représentent, en volume, plus de la moitié de la contribution globale de l'AFD en faveur de la biodiversité, avec des montants relativement importants par projet. En comparaison, les projets d'aires protégées sont assez nombreux, pour des financements relativement faibles, ce qui influe sur la somme de travail des chargés de projet, qui assurent l'instruction et le suivi des projets.

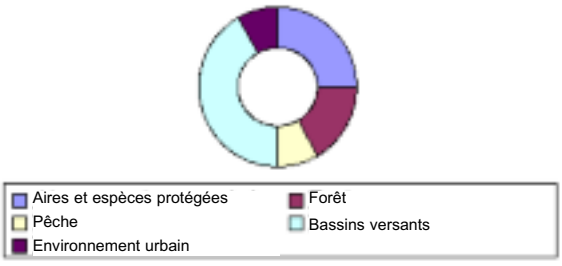
Graphiques 12 et 13 - Engagements par catégories de projets pour 2007 en montants et en nombre de projets (contribution réelle)

2007 : Montants engagés par catégorie



Source : auteurs.

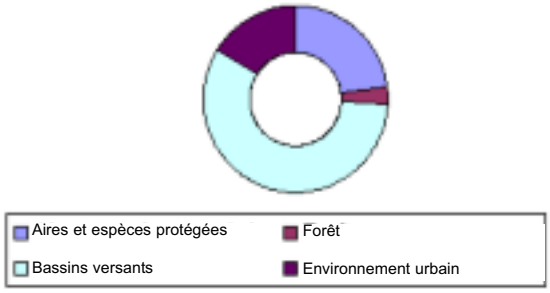
2007 : Nombre de projets engagés par catégorie



Source : auteurs.

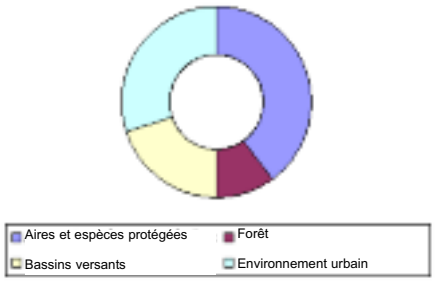
Graphiques 14 et 15 - Engagements par catégories de projets pour 2008 en montants et en nombre de projets (contribution réelle)

2008 : Montants engagés par catégorie



Source : auteurs.

2008 : Nombre de projets engagés par catégorie



Source : auteurs.

En 2008, la part des financements en faveur de la biodiversité issus des projets de bassins versants augmente encore, alors que leur nombre diminue. L'environnement urbain joue également un rôle croissant, avec davantage de projets, même si la part des financements consacrés effectivement à la biodiversité reste relativement limitée.

2.3. Analyse par instrument financier : au-delà des *a priori*

2.3.1. Part relative des engagements sur prêts et sur subventions sur la période étudiée

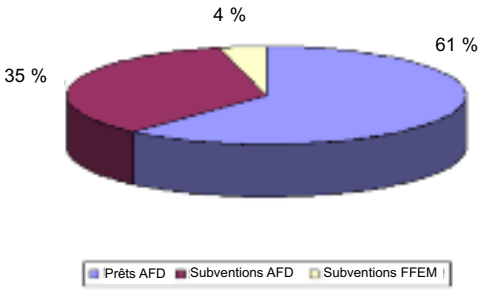
Le premier constat flagrant et contraire aux idées reçues est que, pour l'AFD, les projets dédiés à la biodiversité ont d'abord été financés grâce à des prêts souverains, ce qui signifie que dès le début des années 2000, l'AFD a répondu favorablement à des requêtes d'États prêts à s'endetter pour la préservation de la biodiversité (avec pour précurseurs le Kenya et le Maroc).

Les graphiques 16 à 19 représentent, pour les deux cercles « contribution déclarée » et « contribution réelle », les proportions relatives en subventions et en prêts pour :

- le montant total des engagements cumulés (de 1996 à 2008),
- le nombre de concours cumulés.

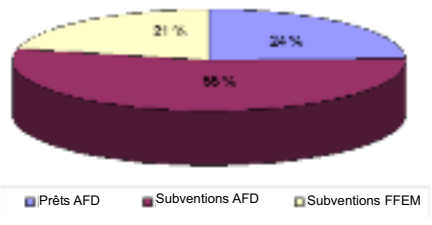
Graphiques 16 et 17 - Engagements par catégories de projets pour 2008 en montants et en nombre de projets (contribution réelle)

Montants engagés
Contribution déclarée



Source : auteurs.

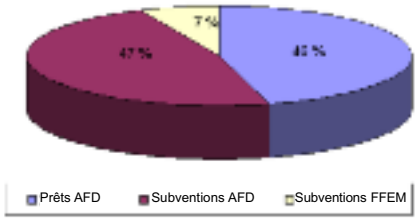
Nombre de concours
Contribution déclarée



Source : auteurs.

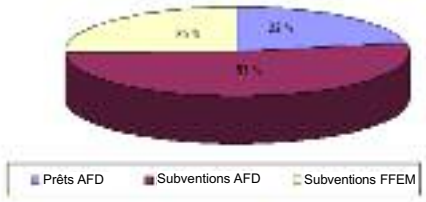
Graphiques 18 et 19 - Part relative des prêts et des subventions en montants engagés et en nombre de concours pour la contribution déclarée

Montants engagés
Contribution réelle



Source : auteurs.

Nombre de concours
Contribution réelle



Source : auteurs.

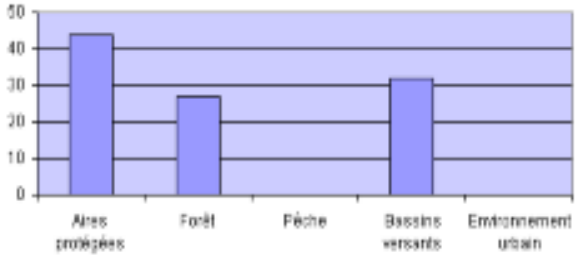
Ces diagrammes mettent en évidence le constat suivant concernant le recours aux prêts : seuls 43 % du montant de la « contribution déclarée » correspondent effectivement à la « contribution réelle ». Il y a donc une surestimation sensible des prêts déclarés en biodiversité, au moins jusqu'en 2008.

Il est intéressant de mettre en regard ce constat avec la part de l'élément don dans les prêts (cf. graphique 20).

Ces diagrammes mettent également en évidence les constats suivants concernant le recours aux subventions ;

- le biais est faible entre le « déclaré » et le « réel », la « contribution réelle » représentant 80 % de la « contribution déclarée » ;
- l'augmentation des subventions allouées à la biodiversité est à l'origine de l'explosion des financements de 2006. Trois projets engagés cette année-là ont un montant moyen supérieur à 10 M€ : le Contrat de désendettement et de développement (C2D) libellé Cameroun volet Environnemental vert (10 M€), le programme de développement du parc national du Limpopo (11 M€) et le Fonds *Critical Ecosystem Partnership Fund* (CEPF) (19,5 M€). A eux seuls, ces trois projets représentent plus de 70 % des subventions engagées ;

Graphique 20 - Part moyenne de l'élément don dans les prêts, par secteur (cumul sur la période)



Source : auteurs.

- si les prêts représentent les montants les plus importants, les concours sous subvention sont les plus nombreux. Le FFEM, qui n'agit qu'avec des subventions, finance de nombreux projets de faible montant ; *a priori,* cette situation induit une charge de travail accrue pour les agences et les chargés de projet responsables du suivi de ces projets portés par l'AFD.

2.3.2. Analyse des contributions sur les trois dernières années

En 2007, on constate une explosion des financements en prêt entrant dans la « contribution déclarée ». Pour cette seule année, le montant des prêts est supérieur à la somme des prêts des années précédentes. Quatre projets représentent 80 % des montants en prêt : le financement cadre de gestion des bassins versants en Tunisie (40 M€), le projet d'assainissement du Grand Nador au Maroc (38 M€), le programme municipal de Curitiba pour l'environnement urbain et les transports au Brésil (36,15 M€) et le projet d'assainissement de la baie de Hann à Dakar au Sénégal (30 M€). En 2008, la diminution sensible des montants moyens engagés par projet explique pour partie la baisse relative des engagements.

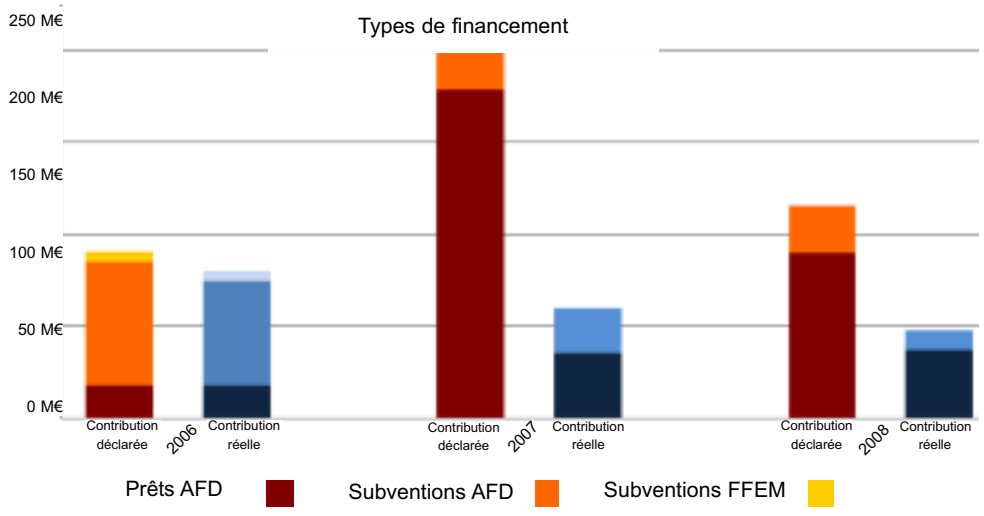
Ces prêts importants sont à mettre en relation avec les objectifs du POS 2 :

- les interventions au Maroc et en Tunisie relèvent de la priorité donnée à la préservation de l'environnement et des ressources naturelles sur la rive sud de la Méditerranée ;
- le projet de Curitiba au Brésil relève du nouveau mandat de l'AFD sur les biens publics mondiaux (BPM) dans les pays émergents ;
- le projet de la baie de Hann à Dakar illustre la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne où l'AFD peut désormais intervenir par le biais de prêts.

Mais l'importance des prêts en faveur de la biodiversité est à relativiser si l'on observe « la contribution réelle ». En effet, pour ces quatre projets, la part affectée à la biodiversité représente en moyenne 25 % du montant global. Ainsi, il apparaît que plus les montants des projets sont élevés, plus la part consacrée à la biodiversité est faible.

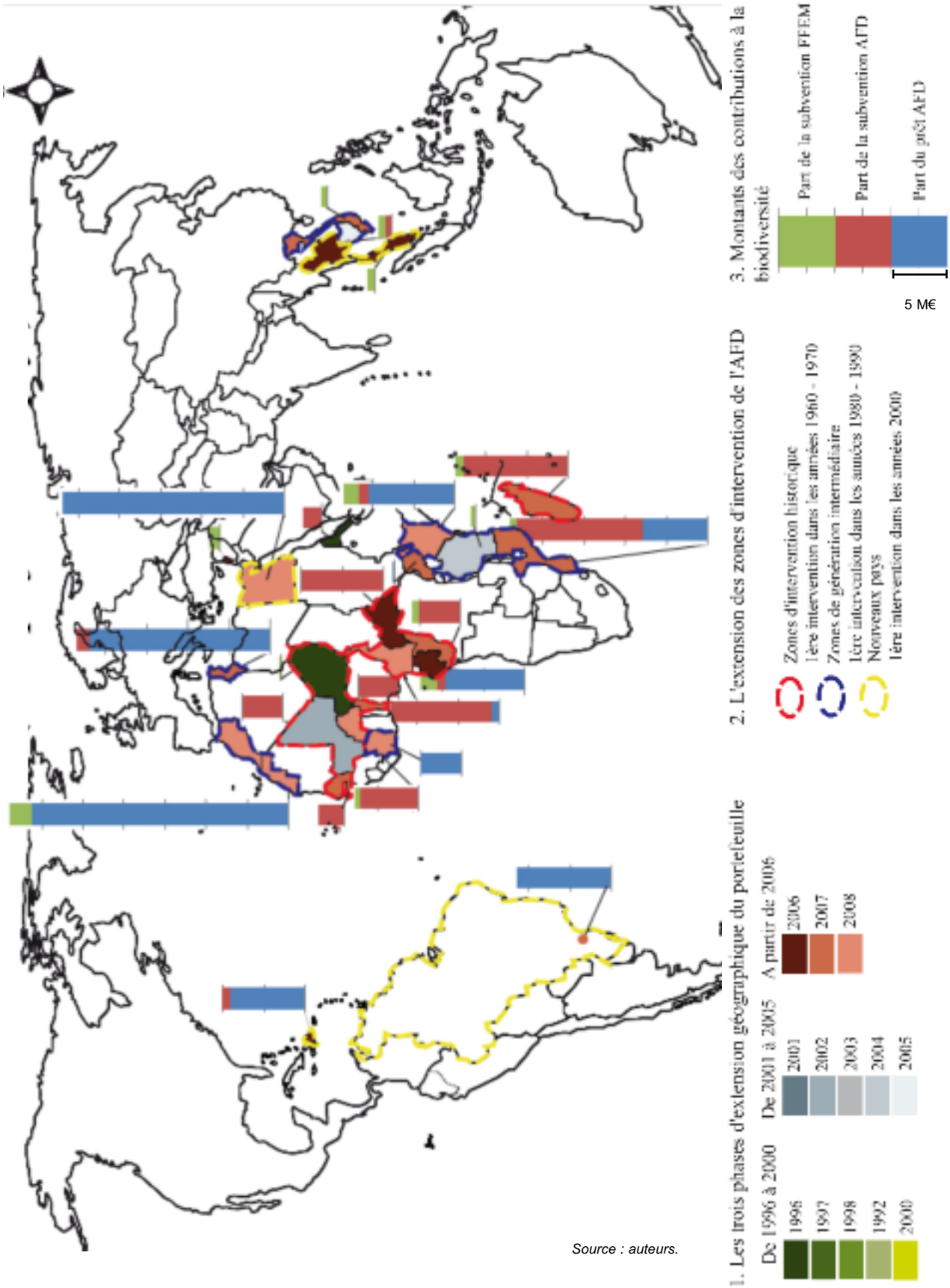
Cette analyse par outils financiers doit être complétée par une analyse par géographie, car les instruments de financement dont l'AFD dispose (ou a disposé) sont différents selon les pays et les zones d'intervention. Ainsi, certains pays sont des emprunteurs « historiques », alors que d'autres bénéficient de subventions depuis des décennies. En outre, au cours de cette dernière décennie, l'AFD a fortement élargi ses champs d'intervention, tant géographiques que thématiques, ainsi que sa panoplie d'outils financiers.

Graphique 21 - Montants engagés (en M€) pour les années 2006, 2007 et 2008, ventilés par types de produits pour la contribution déclarée et la contribution réelle



Source : auteurs.

Carte 1 - Champ géographique de la contribution réelle à la biodiversité



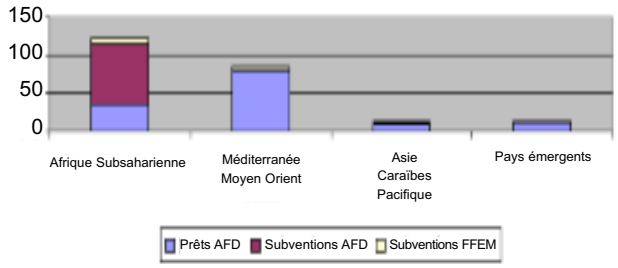
Source : auteurs.

2.4. Analyse de la répartition géographique : une expansion par phase

La carte n° 1 illustre le champ géographique des interventions de l'AFD en faveur de la biodiversité de 1996 à 2008, au 31 décembre 2008. Lorsqu'un pays a bénéficié de plusieurs interventions à des années différentes, seule la dernière année apparaît. Par contre, les montants représentés par les histogrammes sont cumulés. Seuls les pays africains ont bénéficié de plusieurs interventions durant cette période.

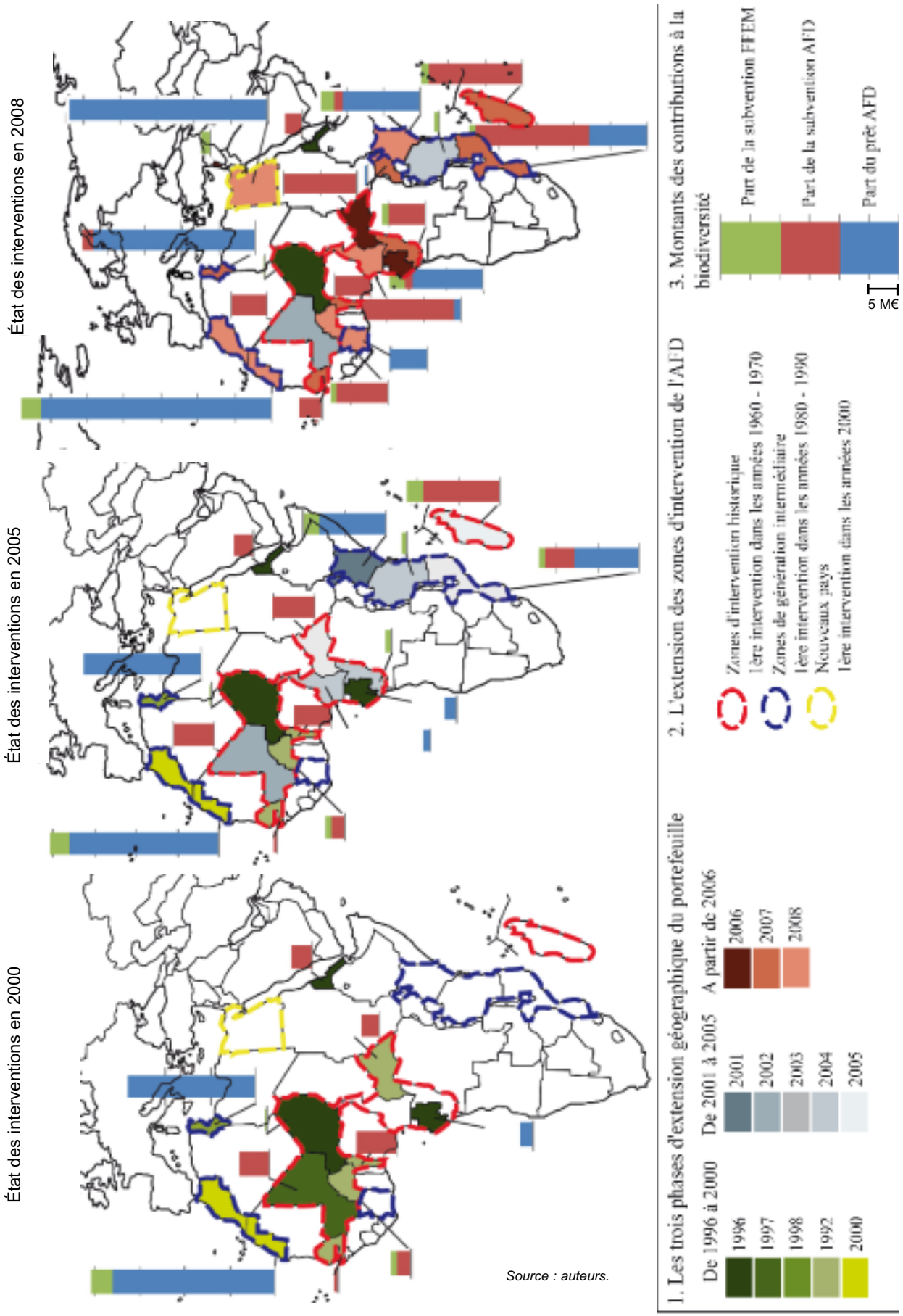
La répartition des prêts et des subventions ne suit pas la logique chronologique mais celle des outils d'intervention selon les zones géographiques : alors que les pays méditerranéens empruntent beaucoup (Egypte, Maroc, Tunisie), l'Afrique subsaharienne bénéficie le plus souvent de subventions.

Graphique 22 - Répartition géographique des engagements cumulés (en M€)



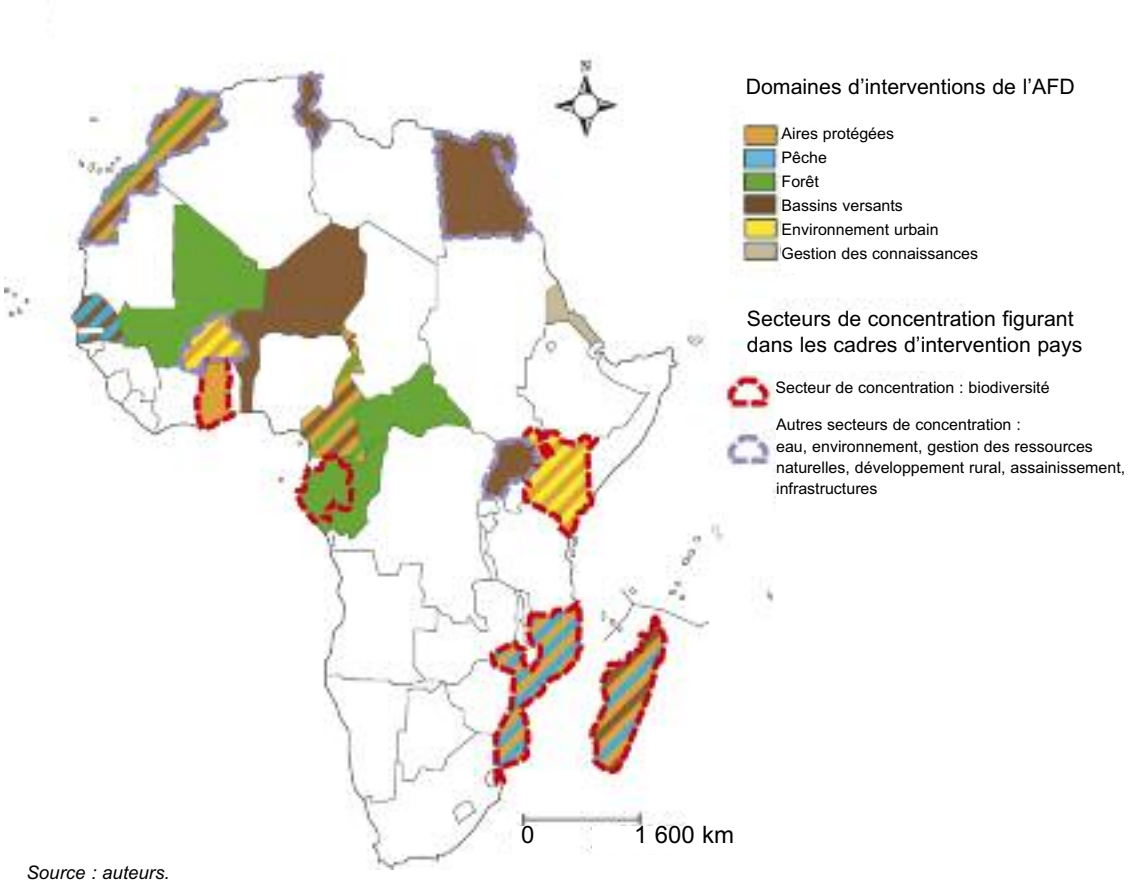
Source : auteurs.

Carte 2 - Evolution du champ géographique de la contribution réelle selon les trois phases



Source : auteurs.

Carte 3 - Répartition géographique des interventions par secteur

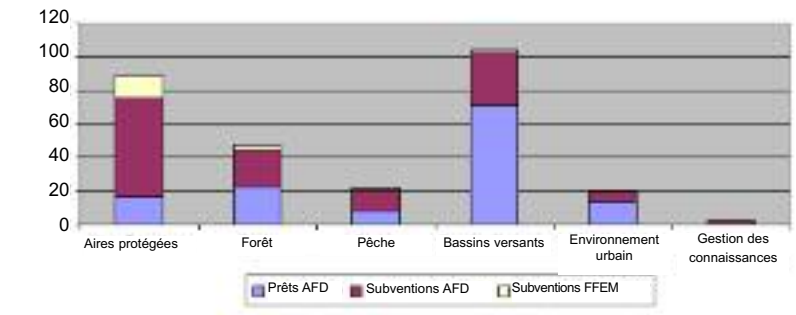


Source : auteurs.

La répartition géographique par catégorie de projets reflète soit les secteurs de concentration retenus dans les stratégies pays de l'AFD (Cadre d'intervention pays [CIP]), soit le mandat spécifique de l'AFD dans un pays donné, notamment sur les biens publics mondiaux. Ainsi, on distingue trois types d'interventions plus ou moins explicitement articulées avec les enjeux de protection de la biodiversité :

- projets biodiversité instruits dans le cadre d'un secteur de concentration explicite en biodiversité / ressources biologiques naturelles ;
- projets biodiversité instruits dans le cadre d'un autre secteur d'intervention ;
- projets instruits selon le mandat BPM en pays émergents.

Graphique 23 - Type de financement (en M€) par secteur



Source : auteurs.

Prolongement de l'analyse

Si l'on voulait prolonger cette analyse structurelle et géographique du portefeuille de projets biodiversité et la projeter sur le futur afin de construire une stratégie dédiée, il conviendrait de s'interroger sur les choix suivants :

- au regard de l'évolution structurelle et de l'expansion géographique réalisée au cours de la décennie passée, la biodiversité sera-t-elle considérée comme une entrée privilégiée dans les nouvelles régions d'intervention de l'AFD, notamment l'Amérique latine ?

- sur quelle dimension de la biodiversité, sur quelle « valeur » mettre l'accent, selon le contexte géographique, selon l'instrument financier, selon le mandat d'intervention, etc. ?

En effet, nous avons vu que les projets ont intégré progressivement les enjeux de préservation de la biodiversité, mais de manière différenciée selon la catégorie de projet considérée, mettant ainsi l'accent sur diverses valeurs de la biodiversité :

- la valeur économique directe ou indirecte de la biodiversité et des écosystèmes, en tant que fournisseurs de services de prélèvement (projets forêt et pêche) et de régulation (projets de bassins versants) ;

- la valeur sociale de la biodiversité qui rend des services culturels ou récréatifs, valorisés par exemple par le développement de l'écotourisme (projets d'appui direct aux aires protégées) ;

- la valeur intrinsèque de la biodiversité qui est considérée comme un bien public mondial, et à ce titre doit être conservée pour les générations futures (financements durables, projets d'appui aux aires protégées, projets de préservation d'espèces protégées).

Construction d'une matrice de cartographie

Il apparaît dans l'analyse que les activités en faveur de la biodiversité ont gagné progressivement en légitimité, d'abord à travers des projets d'appui direct à l'aménagement durable forestier, à la pêche, aux aires protégées et à la gestion d'écosystèmes, puis à travers des actions d'appui aux politiques publiques (assistance technique, aide budgétaire « liée », nouveaux mécanismes de financement, etc.) et, enfin, à travers la promotion de démarches intégrées dans les différents secteurs (bassins versants, biodiversité urbaine). Aujourd'hui, le portefeuille de projets témoigne à la fois du caractère transversal de la biodiversité, et de l'accession progressive de l'AFD au rang d'acteur reconnu dans le domaine de la biodiversité, aux côtés des États et des autres parties prenantes. Ainsi, on peut déplacer le curseur de manière itérative (la légitimité se rejouant à chaque étape, et dans chaque pays, autour d'un cœur de cible « projets dédiés ») entre ces trois « blocs », ou grands champs d'intervention :

- premier champ du secteur dédié : la gestion durable et la protection d'écosystèmes,

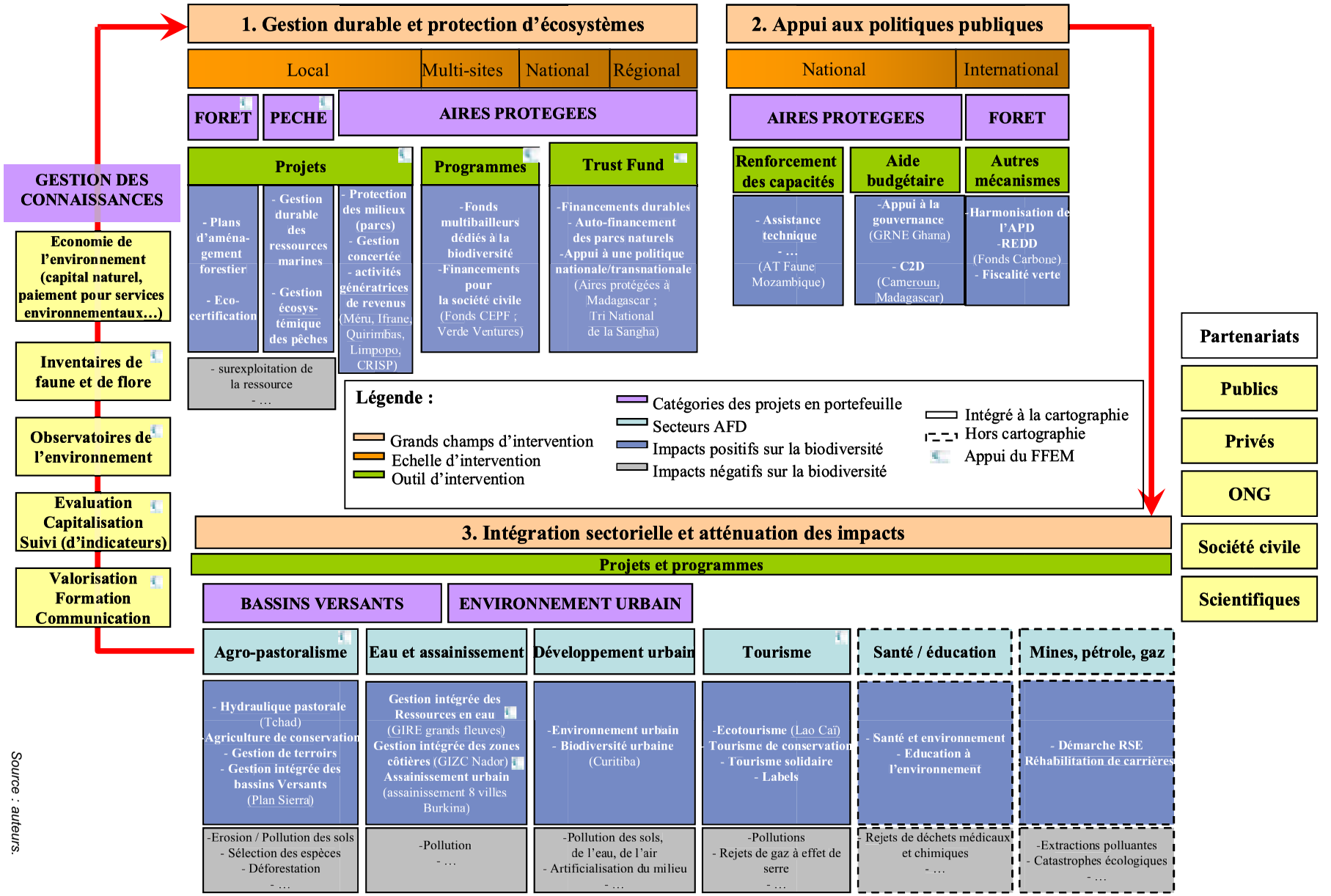
- deuxième champ du secteur dédié : les appuis aux politiques publiques,

- troisième champ hors secteur dédié : l'intégration sectorielle et l'atténuation des impacts.

Cet exercice de structuration du portefeuille *a posteriori* trouve son expression résumée dans la matrice de cartographie élaborée et testée dans le cadre de cette analyse. Cette matrice reflète la nature transversale des questions de biodiversité dans l'aide au développement, et permet de décrire de manière articulée le portefeuille de projets en cours. A l'issue de cette analyse rétrospective, le recours à une telle matrice peut aussi contribuer à tracer le canevas de la future stratégie transversale en biodiversité.

Schéma 3 - Matrice de cartographie

BIODIVERSITE (espèces, écosystèmes et services) : CONSERVATION ET GESTION DURABLE



Source : auteurs.

3. Analyse stratégique des objectifs et des moyens selon la typologie

Après avoir construit cette matrice de cartographie, nous avons souhaité la confronter à la réalité du portefeuille de projets existant, de manière à en tester la pertinence et le caractère opérationnel par rapport aux pratiques de l'AFD. C'est dans cette logique que les projets de biodiversité sont présentés dans ce chapitre.

3.1. Le champ dédié I : gestion durable et protection d'écosystèmes

Les premiers projets biodiversité menés par l'AFD entendaient promouvoir la gestion durable des ressources naturelles biologiques. Dans les secteurs qui exploitent directement les ressources (forêt et pêche), le lien entre la préservation des écosystèmes et le développement économique est direct. En effet, la gestion durable est la condition d'une meilleure exploitation, d'un rendement à long terme et d'un gain de productivité. L'appui aux aires protégées s'est inscrit dans cette tendance, en mettant en exergue le potentiel de pôle de développement local de ces espaces. La finalité de tous ces projets est commune : enclencher une dynamique de développement à partir de la protection et de la gestion durable et concertée des écosystèmes.

3.1.1. La forêt : la gestion durable de la ressource au cœur du développement

Les plans d'aménagement forestier (PAF) sont les premiers outils de gestion durable de la ressource biologique auxquels l'AFD a apporté son appui. Dans les pays du Bassin du Congo, ils sont devenus une obligation légale. Ils coûtent environ 5 €/m². Le financement de l'AFD est généralement apporté sous forme de prêts.

Contenu type du plan d'aménagement forestier :

- l'inventaire : il recense toutes les espèces ligneuses présentes dans le périmètre du plan d'aménagement, en spécifiant le degré d'endémisme et de rareté de certaines espèces. C'est l'étape la plus longue (elle occupe les deux tiers de la durée totale des projets) ;
- le zonage : il établit les limites physiques des différents degrés d'exploitation (de la découpe à la protection absolue). Il constitue le cœur du plan d'aménagement ;
- la consultation publique : la population possède l'usufruit du territoire qu'elle occupe. Le concessionnaire qui en exploite les ressources se doit de redistribuer une partie de ses bénéfices par la construction d'infrastructures à usage collectif (routes, dispensaires, écoles, etc.). L'entreprise privée concessionnaire devient ainsi délégataire d'un service public et assure des activités de développement local. C'est pourquoi le zonage est présenté à la population qui l'approuve ou émet des propositions ;
- la validation du plan d'aménagement par les autorités compétentes : c'est la phase finale, qui légalise l'exploitation du bois par le concessionnaire.

A l'origine, la protection de la ressource avait pour finalité la durabilité de l'exploitation. Mais d'autres objectifs sont progressivement entrés en ligne de compte.

En effet, une **deuxième génération** de projets voit le jour avec le financement de la phase de consolidation des forêts classées au Mali. Ce financement reprend un projet octroyé en 1994, en y ajoutant une composante de mise en valeur de la biodiversité par l'écotourisme.

Une **troisième génération** de projets classe ensuite les PAF dans le secteur « environnement » et non plus dans le secteur « sylviculture ». Par exemple, en 2006, le financement du renforcement de la dynamique d'aménagement forestier au Gabon est classé dans le secteur environnement et dans le sous-secteur diversité biologique. Ce projet est novateur car il s'adresse aux petits permis forestiers et non aux grands concessionnaires. Il illustre une évolution vers une meilleure prise en compte de la préservation des écosystèmes dans l'industrie forestière. En effet, au Gabon, deux systèmes de gestion ont cours dans le secteur forestier : les grands concessionnaires ont des obligations qui ne s'appliquent pas aux petits exploitants qui n'ont pas les moyens de les assumer. Cette situation entraîne un dysfonctionnement dans la gestion durable de la forêt, dont les plans d'aménagement sont morcelés par des surfaces non soumises à un zonage précis. L'objectif stratégique de ce projet est donc de rétablir une cohérence dans la gestion durable des ressources ligneuses. Il faut souligner cependant que ce projet transfère sur les petits exploitants des techniques expérimentées avec les grands concessionnaires alors que l'échelle considérée est différente.

Etant donné la montée en puissance des projets dont l'objectif affiché est la lutte contre le réchauffement climatique, on assiste aujourd'hui dans le secteur forestier à la naissance d'une **quatrième génération** de projets dont les financements relèvent des enjeux de lutte contre le réchauffement climatique, *via* la déforestation évitée. Le changement climatique offre ainsi une nouvelle justification aux interventions dans le secteur forestier et donne lieu à la mise en place de nouveaux mécanismes de financement à l'échelle internationale.

3.1.2. Les aires protégées, pôles de développement

Les projets d'appui direct : les aires protégées comme territoires de développement local

Les cinq projets d'appui direct aux aires protégées intégrés au portefeuille reposent sur le même principe fondamental : les aires protégées ne doivent pas être considérées comme des sanctuaires mais comme des territoires où l'on attend de la biodiversité qu'elle génère des retombées économiques pour les habitants et pour le pays.

Encadré 1 - Les cinq projets d'appui direct aux aires protégées du portefeuille 1996–2008

- Projet (achevé en 2008) de protection de massifs forestiers dans la province d'Ifrane, au Maroc : prêt AFD de 9 M€, subvention FFEM de 2,288 M€, engagé en 2000, démarré en 2003.
- Projet (achevé en 2008) de réhabilitation de l'aire de conservation de Meru au Kenya : prêt AFD de 8,2 M€, subvention FFEM de 1,86 M€, engagé en 2001.
- Projet d'appui au développement du parc national (en partie marin) des Quirimbas, au Mozambique : subvention AFD de 3,5 M€, subvention FFEM de 0,7 M€, engagé en 2003.
- Projet d'appui à la mise en place du parc transfrontalier du Grand Limpopo (Mozambique, Afrique du Sud et Zimbabwe) : subvention AFD de 11 M€, engagé en 2006.
- Initiative pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens dans le Pacifique Sud (*Coral Reef InitiativeS for the Pacific* - CRISP) : subvention AFD de 5 M€, subvention FFEM de 2 M€, projets engagés en 2004 et 2008.

Tous ces projets partagent la même conception de l'aire protégée, envisagée non comme un sanctuaire mais comme un territoire à aménager et à développer.

Les projets d'appui direct à des aires protégées présentent généralement des caractéristiques communes concernant :

1) les objectifs spécifiques (souvent triples) : i) conservation d'écosystèmes remarquables, ii) développement économique du territoire, notamment par le tourisme de nature, iii) amélioration des conditions de vie des habitants et des populations riveraines, accueil des premiers usagers des ressources du parc ;

2) l'outil financier : ces projets sont financés sur dons mais aussi sur prêts. Les premiers concours de l'AFD apportés à des aires protégées ont été des prêts souverains (Méru au Kenya et Ifrane au Maroc). Sur la période considérée, le montant moyen par projet avoisine les 6,5 M€ en subvention et les 8,6 M€ en prêt ;

3) le contenu type : le financement, qu'il soit en don ou en prêt, est en général affecté à trois types d'activités, ou composantes :

- les actions de protection des milieux *via* l'aménagement des aires protégées :
  - infrastructures et équipement de parcs ;
  - renforcement des moyens et des capacités pour la surveillance des parcs ;
  - réhabilitation de milieux naturels (activités de régénération, de reforestation, de réintroduction de faune) ; mise en place de partenariats et de programmes de suivi scientifique ;
  - développement d'outils de gestion et de suivi scientifique (plans de gestion, inventaires de biodiversité et systèmes de suivi-évaluation, etc.) ;
  - programmes d'éducation et de sensibilisation environnementale ;
- le soutien aux actions en faveur d'une plus grande implication de la population résidant à l'intérieur ou en périphérie de ces espaces, *via* une gestion plus concertée et plus participative des ressources :
  - consultations ;
  - diagnostics participatifs ;
  - contrats ou partenariats avec les associations et les divers groupements d'usagers ;
- la promotion d'activités génératrices de revenus, compatibles avec une gestion durable des ressources :
  - écotourisme ;
  - pratiques plus durables dans les secteurs de l'élevage, de l'agriculture ou de la pêche ;
  - activités économiques alternatives (pharmacopée, miel, artisanat, produits écocertifiés ou « d'origine », etc.) ;

4) les montages et partenaires : la maîtrise d'ouvrage est classiquement dévolue à l'administration nationale en charge des aires protégées (au Maroc, le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts, au Kenya, l'établissement public gestionnaire des parcs, le Kenya *Wildlife Service* - KWS -, au Mozambique, la direction nationale de la Conservation du ministère du Tourisme). Les ONG, quant à elles, se trouvent de plus en plus impliquées dans la gestion directe des projets, en tant qu'opérateur, maître d'œuvre, voire co-financier (WWF au Mozambique). Ainsi, dans le cas du projet CRISP, l'ONG *Conservation International* (CI) assure directement la maîtrise d'ouvrage pour l'une des composantes. Ce projet mobilise une grande variété d'acteurs (ONG, instituts, organismes publics, etc.), donnant lieu à cinq conventions de partenariat. Dans ce domaine, l'AFD, à la suite du FFEM, s'ouvre à des partenariats innovants entre la société civile et le secteur privé. Ces partenaires apportent leurs compétences spécifiques à des projets complexes qui couvrent l'intégralité des aspects d'aménagement du territoire ;

Encadré 2 - Le CRISP : le défi des partenariats multiples à l'échelle d'un continent maritime

Le programme CRISP est financé par l'AFD, le FFEM et d'autres partenaires pour un montant total de plus de 10 M€. Basé à Nouméa, il intervient dans une dizaine de petits États insulaires et dans les collectivités d'Outre-mer du Pacifique. Depuis 2004, il a contribué à rendre visible l'intervention de la France dans ce vaste continent maritime.

Le CRISP comprend trois composantes sous la responsabilité d'un ou plusieurs maîtres d'ouvrage. CI, WWF et des partenaires locaux sont chargés de la mise en place d'aires marines protégées et d'opérations pilotes de protection des bassins versants avec l'appui de l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Le projet CRISP doit aussi permettre une capitalisation des connaissances sur les récifs coralliens et la mise au point de modèles de protection, de gestion durable et de développement d'activités économiques à partir de ces écosystèmes. La composante « coordination, capitalisation, communication et vulgarisation » est cofinancée par la fondation des Nations unies.

Ce montage a donné lieu à la signature de cinq conventions différentes.

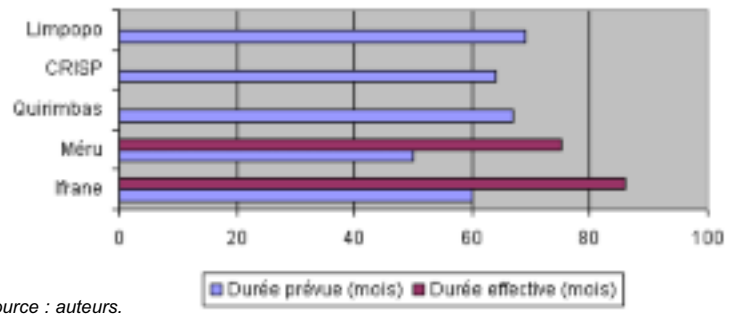
Ce projet, qui mobilise toute la gamme de compétences offertes par les différents partenaires, est animé par une cellule de coordination attachée au Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS) à Nouméa.

Pour en savoir plus : www.crisponline.net

5) la qualité des projets : la très grande majorité des projets est notée B (satisfaisant). L'exercice de notation en vigueur étant sujet à controverse chez les chefs de projet, elle paraît peu représentative de la qualité réelle de mise en œuvre du projet. Seul le rapport d'achèvement de projet permet une analyse qualitative des activités, mais ce document n'est élaboré qu'à la fin des projets. A l'exception de cette notation, notre base d'information ne procure aucun renseignement fiable et quantifiable sur la qualité des projets en exécution ;

6) la durée des projets : pour les projets achevés, la durée réelle dépasse d'un an et demi en moyenne la durée initialement prévue. Cela est en général dû aux retards pris entre la date d'engagement et celle de la signature de la convention (lenteurs administratives, difficultés dans la levée des conditions suspensives, conjoncture politique, etc.). Une fois la convention signée, la durée impartie est en général tenue.

Graphique 24 - Durée des projets d'appui direct aux aires protégées



Source : auteurs.

On peut à juste titre s'interroger sur la pertinence de la durée moyenne des projets (5 ans), qui semble très courte si l'on considère qu'ils s'appuient sur un processus forcément long de mise en place de règles de gestion concertée (avec les éleveurs, les pêcheurs, les agriculteurs, etc.) et entendent promouvoir le développement d'activités génératrices de revenus (agriculture et écotourisme). De plus, les projets en portefeuille concernent tous des parcs très jeunes, en phase de création, où tout est à construire depuis les infrastructures de base jusqu'aux règles de gestion concertée, en passant par la mise en place, de manière pérenne, d'un personnel formé et compétent. Ces projets ne semblent pas envisager, sauf exception, un prolongement de l'appui assuré par l'AFD, pourtant nécessaire pour accompagner et conforter la dynamique engagée lors de la première phase. Pourtant, toutes les évaluations de mi-parcours et *ex post* de ces projets soulignent la nécessité de les accompagner sur une durée plus longue, au minimum de dix à quinze ans, afin de garantir la pérennité des actions engagées. Ce hiatus dû à une durée des projets trop courte a incité à réfléchir à des modes de financement pérenne de systèmes d'aires protégées, à travers d'autres mécanismes de financement, notamment des fonds fiduciaires ou *trust funds.*

Les *trust funds* : un financement pérenne pour les aires protégées

Le principe des fonds fiduciaires est le suivant : les bailleurs de fonds contribuent, aux côtés d'autres contributeurs, ONG, acteurs privés, etc., à la constitution d'un capital, géré par une fondation. Ce capital est placé sur le marché financier et seuls les intérêts sont utilisés pour financer sur le long terme les coûts récurrents des aires protégées concernées.

Le portefeuille compte deux *trust funds* :

- fonds fiduciaire pour la gestion des aires protégées à Madagascar, *trust fund* national (subventions de 2 M€ de l'AFD et d'1 M€ du FFEM). L'AFD a réinjecté 13 M€ supplémentaires par l'intermédiaire du 2ème C2D Madagascar, mais ce financement est considéré comme une contribution du gouvernement malgache ;

- *trust fund* de la fondation pour le Tri national de la Sangha, dans le Bassin du Congo (subvention AFD de 3 M€).

Encadré 3 - *Trust fund* pour les aires protégées à Madagascar

La fondation pour la gestion des aires protégées à Madagascar a été créée par deux ONG internationales (WWF et CI) et le gouvernement malgache. Son champ d'action recouvre quatre grandes activités :

- la conservation des aires protégées avec et par les communautés,
- la recherche sur la biodiversité et le suivi écologique dans les aires protégées,
- la promotion de l'écotourisme dans les aires protégées,
- l'éducation et la sensibilisation liées à la conservation et à la valorisation des aires protégées.

La fondation contribue à la préservation d'un patrimoine naturel biologique exceptionnel et en grande partie endémique. Même si le développement local ne figure pas au titre des objectifs du fonds, il fait partie des effets attendus, avec le développement de l'écotourisme et la protection des bassins versants et des terres agricoles.

Le *trust fund* alimente et complète les besoins financiers de la fondation. L'AFD et le FFEM ont dans un premier temps participé à la constitution de ce fonds avec une subvention respectivement de 2 et 1 M€. L'objectif était de créer un mécanisme de financement pérenne des coûts récurrents du réseau d'aires protégées de Madagascar. En complément, l'État malgache alloue chaque année la moitié du C2D français au *trust fund*.

Encadré 4 - *Fondation pour le Tri national de la Sangha*

Le capital de la fondation est de 11 M€, injectés par l'AFD (3 M€), la KfW (5 M€) et le brasseur allemand « Kronbacher » (3 M€).

Le Tri national de la Sangha est un complexe transfrontalier de parcs nationaux, situé entre le Cameroun, la République centrafricaine et la République du Congo. Il a pour objectif la conservation de la biodiversité animale et végétale propre au Bassin du Congo en plein cœur d'une grande zone d'exploitation forestière. Des actions de promotion des activités génératrices de revenus au bénéfice des communautés locales sont prévues, afin de dissuader le braconnage.

Les programmes : la société civile au cœur du développement durable

Manifestation de la prise de conscience internationale de la biodiversité en tant que bien public mondial, les programmes sont récents et sans doute appelés à se développer. Ils se démarquent de la logique du seul appui aux États en ouvrant les partenariats à d'autres acteurs. En outre, ils sont gérés par une ONG parfois co-bailleur, qui reçoit les financements de plusieurs bailleurs et les rétrocède sous forme de subventions ou de prêts à des ONG et à des acteurs privés pour des activités de préservation de la biodiversité.

Le portefeuille comprend deux programmes de ce type :

- la participation au fonds Verde *Ventures*, pour soutenir des initiatives privées de conservation de la biodiversité ;
- le cofinancement du fonds CEPF, dédié multi-bailleurs[17], qui finance des petits projets de conservation ou d'utilisation durable des ressources naturelles, portés par des ONG locales ou régionales, partout dans le monde (Outre-mer français et pays en développement [PED]), dans des régions définies comme « points chauds » (*hotspots*) de la biodiversité.

L'AFD a accordé une subvention de 19,5 M€ pour le fonds CEPF, et un prêt de 2,6 M€ pour Verde *Ventures*. Bien que gérés par l'ONG de droit américain *Conservation International*, ces deux programmes ne sont pas destinés aux mêmes bénéficiaires. En effet, le CEPF accorde des subventions à des ONG locales ou à des entreprises privées, alors que Verde *Ventures* n'accorde des prêts qu'aux acteurs privés. Néanmoins, les deux programmes imposent des conditions d'éligibilité analogues, tant sur les bénéficiaires finaux, que sur la zone géographique (qui doit faire partie des 34 « *hotspots* » en biodiversité). En outre, pour Verde *Ventures*, des conditions de viabilité financière sont exigées des entreprises bénéficiaires.

Les programmes favorisent l'émergence de nouveaux acteurs tels que les petites entreprises privées, preuve que la conservation peut être une activité rentable. Cependant, ce nouveau type de projet pose potentiellement un problème de cohérence par rapport aux projets d'appui aux aires protégées, car les financements sont redistribués à des petites structures qui se cantonnent à leur activité. En effet, il ne s'agit plus de projets de territoire, mais d'aides ponctuelles accordées à des petits acteurs. Pour certains, l'approche programme annonce la fin de l'approche projet, notamment parce qu'elle permet de développer l'outil prêt dans le secteur de la biodiversité et d'allouer de petits financements à des ONG, en limitant le coût de transaction. Ces deux mécanismes, loin d'être antagonistes, sont complémentaires. Ainsi, utilisées sur un même territoire, l'approche projet et l'approche programme pourraient permettre un développement local soutenu par les actions complémentaires du gouvernement et de la société civile.

[17] Aux côtés de la Banque mondiale, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), du Japon, de *Conservation International* et de la Fondation MacArthur.

3.1.3. La pêche et l'aquaculture : de l'appui aux unités productives à la gestion écosystémique

Le secteur de la pêche a, par le passé, fait l'objet de nombreux projets de l'AFD visant le développement d'une activité qui, dans certains pays, était considérée à la fois comme la base de la sécurité alimentaire (principale source en protéine des populations), et comme un outil de développement économique majeur.

Jusqu'à la fin des années 1990, les projets pêche étaient surtout tournés vers l'appui à une industrie productive (financement de bateaux de surveillance, de chalutiers, appui aux organisations de pêcheurs, etc.). A partir des années 1990, des projets de « deuxième génération » intégrant plus directement les enjeux de gestion durable des ressources ont émergé.

Après les projets d'appui aux organisations professionnelles axés sur la gestion des ressources, financés à Madagascar et en Mauritanie dans les années 1990, la gestion durable est intégrée à la dénomination des projets avec, en 2001, le projet de gestion durable de la ressource crevettière malgache.

Le secteur privé adhère aux efforts de gestion durable des ressources halieutiques dès 1996 à Madagascar, en 1999 en Mauritanie et en 2003 au Mozambique, lorsque Proparco (Promotion et Participation pour la Coopération économique) engage au Mozambique le projet Aquapesca. Un prêt de 10 M€ est octroyé à l'entreprise d'aquaculture du même nom, qui s'engage à utiliser des méthodes d'élevage de crevettes respectueuses de l'environnement et de la ressource.

L'année 2007 confirme cette évolution avec le projet d'appui pour le développement d'initiatives de cogestion et l'intégration des aires marines protégées dans l'aménagement des pêches en Afrique de l'Ouest. C'est le premier projet qui est mené à une échelle régionale. Désormais, les activités de l'AFD prennent explicitement en compte les écosystèmes dans la gestion des pêches. La Commission sous-régionale des pêches s'est dotée d'un plan d'action stratégique pour 2002-2010 qui a pour but de « faciliter et impulser la gestion durable des pêcheries d'intérêt commun », et de « promouvoir la conservation et la protection des ressources halieutiques et des écosystèmes marins et côtiers ». Le projet s'attache à placer l'exploitation des ressources halieutiques dans le cadre d'une approche écosystémique supposant la préservation de la biodiversité marine. A ce titre, il soutient l'élaboration de plans d'aménagement des pêches intégrant les aires marines protégées.

Avec la mise en place de ces projets, l'AFD s'est forgée une expertise dans le domaine de la biodiversité, qu'elle a pu mettre au service des politiques publiques du Sud, et ainsi envisager une plus grande cohérence dans la gouvernance d'un bien public mondial.

3.2. Le champ dédié II : l'appui aux politiques publiques

Cette catégorie regroupe l'ensemble des appuis et interventions de l'AFD aux politiques publiques en environnement, dans une logique de plus grande prise en compte de la valeur de la biodiversité dans l'économie nationale, et d'une meilleure gouvernance de la biodiversité aux niveaux national et international.

3.2.1. Le renforcement de capacités

L'AFD finance quelques assistants techniques, soit directement auprès des administrations, soit au sein d'une cellule dédiée à la mise en œuvre du projet. Seuls deux projets d'assistance technique figurent dans notre portefeuille : l'un au Laos en 2007 - assistant technique en agroécologie - et l'autre au Mozambique - appui à la définition d'une politique de gestion de la faune. Dans les autres cas, les prestations d'assistance technique ne constituent qu'une composante des projets, soit en continu pendant toute la durée du projet, soit ponctuellement. La plupart des assistants techniques sont des experts occidentaux. Mais la tendance actuelle semble être d'avoir recours à des experts nationaux (cas du Mozambique), qui ont une profonde connaissance du contexte local et qui peuvent être aidés d'une expertise internationale si besoin.

3.2.2. Les aides budgétaires

L'AFD peut attribuer des aides budgétaires sous conditions, à l'instar du programme d'appui à la gouvernance et à la gestion des ressources naturelles (GRNE) au Ghana, engagé en 2008. Celui-ci s'appuie sur une étude lourde, réalisée au Ghana concernant l'importance (et la valeur) économique de la gestion des ressources naturelles et leur contribution au développement économique du pays. Depuis, d'autres études analogues sur le « capital naturel » ont été menées avec l'appui de l'AFD dans d'autres pays, dans la perspective de l'attribution d'aides budgétaires de ce type.

Encadré 5 - *Programme d'appui à la gouvernance et à la gestion des ressources naturelles au Ghana (GRNE) : de la production intellectuelle à l'aide budgétaire*

La Banque mondiale, le DFID (*Department for International Development*) et l'AFD ont mené en collaboration une étude sur le capital naturel au Ghana, « *country environmental analysis* », afin d'élaborer un calcul de la contribution de l'environnement au produit intérieur brut (PIB) du pays et d'en évaluer la dégradation. La mesure de l'épargne véritable a révélé que si le capital naturel du Ghana était exploité durablement, la croissance serait d'un point supérieure. La gestion durable de la biodiversité a ainsi pu être considérée comme un facteur de croissance de l'économie ghanéenne.

En réponse, une aide budgétaire de 71,6 M€ a été octroyée au gouvernement ghanéen par plusieurs bailleurs (Pays-Bas, Union européenne, DFID, BM, AFD). Elle s'est focalisée sur les domaines environnementaux sensibles. Cette approche a permis d'intervenir au niveau gouvernemental en mettant en cohérence les activités menées dans le secteur de l'environnement sur l'ensemble du territoire ghanéen.

L'AFD concentre son prêt très concessionnel de 5 M€ (1 M€ par an) sur les secteurs de la forêt et de la biodiversité. Tous les aspects de la politique sectorielle sont abordés, de l'élaboration de plans réglementaires à la mise en place de grandes concessions privées. De plus, le GRNE s'emploie également à atténuer les conflits sociaux qui règnent dans le secteur forestier.

Le dispositif de suivi-évaluation prévoit une matrice d'indicateurs, résultante de l'étude « capital naturel » et validée par les bailleurs. C'est l'outil de base pour le suivi de la bonne mise en œuvre des composantes du programme.

Ce programme, bien qu'apportant une aide budgétaire à l'État, est un levier pour une plus grande décentralisation dans un secteur très centralisé au Ghana. Ainsi, il prévoit notamment la redistribution des budgets alloués aux autorités forestières décentralisées.

La préoccupation environnementale, de plus en plus présente, touchant au réchauffement climatique pousse à la création de nouveaux mécanismes de financements à l'échelle internationale.

Le REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) est un mécanisme de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, promu par les Nations unies dans le cadre d'un programme précurseur des négociations en cours au sein de la Convention sur le changement climatique. Il fait entrer la gestion durable des massifs forestiers dans le marché du carbone. Le but est de donner une valeur à la forêt pour son rôle d'absorption de carbone et de rémunérer sa gestion durable. Ce mécanisme prévoit que les taxes prélevées sur les émissions de gaz à effet de serre servent en partie à financer la préservation du couvert végétal. La fiscalité qui s'est mise en place autour du carbone pourrait donc avoir des effets positifs sur la biodiversité.

L'AFD contribue au Fonds de partenariat pour le carbone forestier géré par la Banque mondiale (BM) à hauteur de 5 M€ en subvention. Cette contribution sert d'une part à la mise en place d'une phase pilote du dispositif REDD et, d'autre part, à préparer les gouvernements d'Afrique centrale, pays forestiers partenaires de longue date de l'AFD, à recevoir les fonds issus de ce mécanisme.

3.3. L'intégration sectorielle et l'atténuation des impacts négatifs

Au-delà des secteurs dédiés, d'autres secteurs consacrent une part croissante de leurs interventions à la préservation des écosystèmes. La biodiversité est peu à peu intégrée à tous les secteurs d'intervention de l'AFD, d'abord par l'atténuation *ex ante* des impacts négatifs, puis par la compensation *ex post* et finalement par la promotion d'approches plus intégrées.

3.3.1. Les bassins versants

Le portefeuille comporte plusieurs types de projets de protection des bassins versants :

- les projets de protection et de mise en valeur de terroirs. Ce sont les plus nombreux, ils visent l'amélioration des rendements agricoles par l'arrêt de l'érosion sur les pentes en amont des terres cultivées. Ces projets sont souvent accompagnés de programmes d'agriculture de conservation ou SCV (semis direct sous couverture végétale) ;

- les projets de barrage avec une composante environnementale. Depuis la création de la Cellule d'appui environnemental et social (CAES), l'AFD dispose de ses propres diligences en termes d'environnement autour des grandes infrastructures. La nouvelle génération de projets de barrages hydroélectriques va jusqu'à financer la création de réserves naturelles et la mise en place d'activités écotouristiques, en complément de la reforestation, en aval des barrages, par des essences locales ;

Encadré 6 - *Protection de la forêt des Aberdares (Kenya)*

Le projet de réhabilitation de la forêt des Aberdares (1,3 M€ de subvention AFD), initiative lancée par l'ONG *Green Belt Movement* (qui a pour présidente Mme Wangari Maathai, prix Nobel de la paix) porte sur des activités de replantation et de protection du piémont du massif. La protection du couvert forestier a pour objectif clairement affiché la préservation des ressources en eau et la lutte contre l'érosion. Des groupements de femmes sont mobilisés pour la plantation d'essences locales ; aujourd'hui rémunérés par le projet, ils devraient l'être à terme au titre de services environnementaux.

Cette initiative est une illustration du maintien de la fonction régulatrice de la biodiversité.

- les projets portant sur des ensembles hydrographiques. Les projets de protection et de dépollution d'ensembles hydrographiques ont beaucoup évolué en dix ans. En effet, en 2009 le premier projet de ce type est celui de l'assainissement pluvial du bassin versant du lac sud de Tunis. A l'époque, ce projet avait pour objectif de redynamiser la zone du lac dans le système urbain de l'agglomération. Des activités de dépollution ont donc été réalisées, avec pour résultat une amélioration notable de la qualité des eaux et de l'état des berges. Ce projet a contribué à la préservation (et même à la reconstitution) des ressources naturelles biologiques, sans en avoir affiché l'objectif *ex ante*. Deux projets plus récents concernent la dépollution de milieux particuliers : la dépollution de la baie de Hann à Dakar (2009) et l'assainissement liquide du Grand Nador (2007). Le projet de dépollution de la baie de Hann a pour objectif la protection du milieu marin et l'amélioration de la situation sanitaire des populations riveraines. La protection du milieu marin passe uniquement par des mesures de dépollution durable (nettoyage de la baie, réalisation d'infrastructures d'assainissement et mise en place du principe pollueur-payeur). A Nador, l'objectif est le développement touristique de la région grâce à la dépollution de la lagune, qui est l'une des plus grandes de la Méditerranée et un haut lieu de la biodiversité méditerranéenne. La préservation du milieu naturel exceptionnel étant un moyen d'atteindre l'objectif de développement économique, ce projet entre dans le dispositif de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ;

- les projets de gestion intégrée des bassins versants. Dans ces projets, le bassin versant est considéré comme un écosystème à part entière et la prise en compte de tous les éléments est la condition de réussite des activités entreprises. Le financement cadre de gestion des bassins versants en Tunisie est l'exemple le plus représentatif de cette catégorie. Toutes les activités susceptibles d'être financées dans ce projet doivent rendre compte de leurs externalités sur la totalité du bassin versant sur lequel elles sont engagées. Ce projet marque une évolution en ceci qu'il s'affranchit des barrières sectorielles et territoriales. Il s'inscrit ainsi dans une démarche écosystémique, en finançant les projets éligibles sur les bassins versants choisis « pour l'importance économique d'une meilleure gestion des ressources naturelles ».

Encadré 7 - *Le plan Sierra : un projet complet de gestion de bassin versant (9,2 M€ en prêt, 1 M€ en subvention)*

Le Plan Sierra est un programme d'éco-développement de la zone de la Sierra en République dominicaine. Cette initiative de développement régional s'appuie sur le réaménagement de tout un bassin versant pour impulser le développement local. Toutes les activités liées à la gestion des bassins versants sont concernées par le programme : reforestation, systèmes sylvo-pastoraux, agriculture de conservation et assainissement.

La mise en place de ce projet s'est appuyée sur une étude économique des biens et services environnementaux d'un des bassins versants de la Sierra. Cette étude fait état de l'importance environnementale et de la biodiversité de la zone.

Ce projet est donc une porte d'entrée pour des activités en faveur de la biodiversité, financées sous prêt dans un pays dont l'AFD s'était retirée. Mais le projet a été très long au démarrage : engagé en 2006, la convention n'a été signée qu'en 2009. Même si les mésententes politiques entre la France et la République dominicaine sont pour beaucoup dans ces lenteurs, la complexité du projet n'a pas facilité son démarrage.

3.3.2. L'environnement urbain

Le thème de l'environnement urbain illustre parfaitement l'évolution de l'intégration de la biodiversité dans un secteur *a priori* néfaste pour elle. L'AFD a commencé par appuyer des actions d'atténuation des impacts négatifs sur le milieu naturel avec les projets d'assainissement urbain, puis, très récemment, elle a financé un projet de préservation de la biodiversité urbaine, qui tend vers la protection d'écosystèmes.

Assainissement urbain

Le développement des réseaux d'assainissement urbain a permis de réduire les zones d'insalubrité et d'établir de meilleures conditions de vie pour les habitants des grandes villes. Mais les rejets d'eaux usées se font en périphérie des zones urbaines, dans le milieu naturel. Par conséquent, les chargés de projets d'assainissement considèrent que la construction d'infrastructures de traitement des eaux usées avant rejet a un impact positif sur le milieu naturel et contribue à la préservation de la biodiversité. En effet, l'activité d'assainissement, *a priori* préjudiciable pour les ressources naturelles, limite la pollution des périphéries urbaines. Ce mécanisme régulateur évite que les eaux usées ne contaminent les terrains périurbains, souvent cultivés.

Trois projets d'assainissement urbain du portefeuille sont signalés comme ayant une contribution significative mais secondaire à la préservation de la biodiversité : le projet d'assainissement à Mombassa au Kenya, celui de Pouembout en Nouvelle Calédonie et un projet lancé dans six villes du Burkina Faso.

Les infrastructures de traitement des eaux représentent une part très variable du montant global des projets allant de 5 à 40 % (25 % en moyenne). Le montant du financement dédié à la biodiversité du projet d'assainissement dans six villes du Burkina Faso s'élève à 40 % du montant total du projet. En effet, dans les deux grandes villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, les assainissements sont réalisés dans des zones où sont implantées des industries très polluantes. A Mombassa, seuls 5 % du montant du projet contribuent à la préservation de la biodiversité. Ce projet, qui fait l'objet d'un financement de 40 M€, prévoit la construction d'adduction d'eaux usées et a aussi une composante de production et d'acheminement d'eau potable.

A travers les projets d'assainissement urbain, l'objectif d'amélioration des conditions de vie et de l'état sanitaire des villes a favorisé l'intervention pour la préservation de l'environnement. C'est dans le projet burkinabé que l'approche écosystémique est la plus prononcée, car en installant des usines de traitement en aval des industries polluantes, tout le bassin versant est protégé des rejets industriels nocifs.

Biodiversité urbaine

Le portefeuille ne compte qu'un seul projet de biodiversité urbaine, « le programme municipal de Curitiba pour l'environnement urbain et les transports ». Octroyé en 2007, il fait l'objet d'un prêt de 36,15 M€, la composante « biodiversité urbaine » bénéficiant de 11 M€, soit un tiers du montant total. Alors qu'il est davantage un projet de lutte contre le changement climatique, avec une lourde composante sur les transports urbains, il est pourtant classé en « objectif principal biodiversité » selon les marqueurs de Rio. La municipalité de Curitiba, qui a déjà des capacités techniques éprouvées en matière de gestion environnementale, est maître d'ouvrage et co-financier du projet.

A Curitiba, un outil intéressant a été développé pour la maîtrise du foncier : la revente de droits à construire. Lorsqu'un propriétaire de parcelle n'utilise pas tout le potentiel constructif de son terrain (calculé par rapport à la taille de la parcelle et au coefficient d'occupation du sol), il peut revendre ce droit à construire. En échange, la municipalité l'oblige à entretenir son espace vert. En effet, abattre un arbre au Brésil, même sur les espaces privés, constitue un délit ; l'Agence d'urbanisme de Curitiba dispose d'un système d'information géographique assez performant pour repérer jusqu'aux branches coupées par un propriétaire dans son jardin. Les autorités publiques semblent donc en mesure d'exercer une influence sur la préservation de la biodiversité dans les propriétés privées.

Encadré 8 - *Curitiba : la biodiversité urbaine comme porte d'entrée au Brésil*

Curitiba est une ville pionnière du thème de la biodiversité urbaine. Elle accueille des conférences internationales sur le sujet et l'équipe municipale est depuis longtemps très active sur les problématiques environnementales. Le programme municipal de Curitiba pour l'environnement urbain et les transports est le premier engagement de l'AFD au Brésil. Les municipalités brésiliennes ont un pouvoir fort et développent des actions stratégiques sur le territoire. Ce projet permet à l'AFD de se positionner dans cette nouvelle zone d'intervention en tant que promoteur d'une meilleure prise en compte de la biodiversité.

La composante relative à la préservation de la biodiversité prévoit de réintroduire dans les espaces verts de la ville une espèce endémique et en voie d'extinction : l'Araucaria. Cette activité est en ligne avec le mandat de protection des biens publics mondiaux donné à l'AFD dans les nouveaux pays d'intervention, et notamment en Amérique latine. Le financement consacré à la composante biodiversité représente un tiers du total, le reste étant alloué à la composante « transport public ».

3.3.3. L'écotourisme

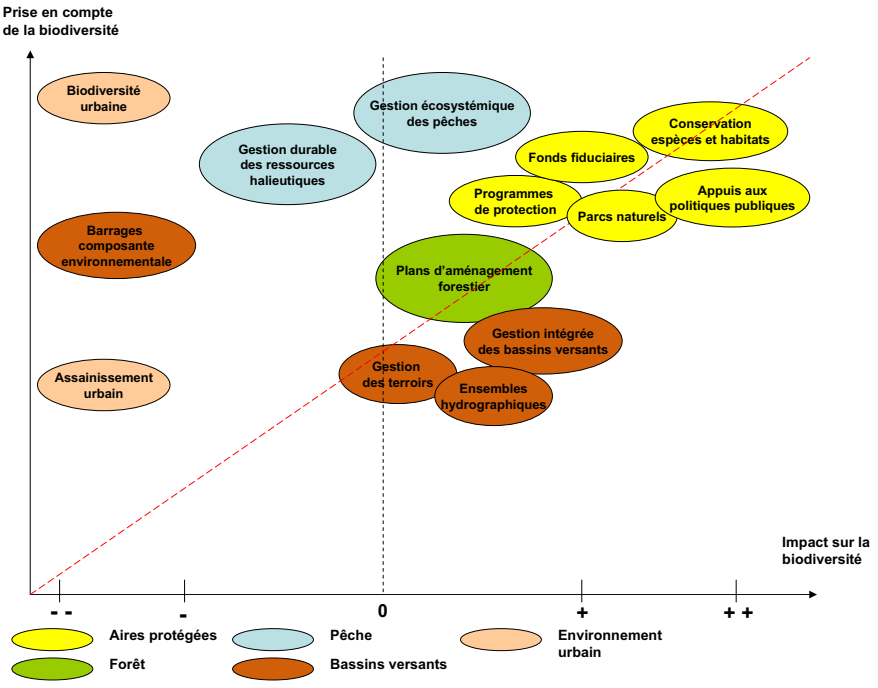
L'écotourisme recouvre une multitude de notions différentes, dont le tourisme de nature, le tourisme solidaire, le tourisme de conservation, etc. C'est une composante quasi systématique des projets d'appui aux aires protégées, en tant qu'activité générant des revenus grâce à la nature. A ce jour, les interventions dans ce domaine obéissent à une logique d'opportunités et non à une stratégie transversale, qui reste à construire.

Le portefeuille ne compte qu'un seul projet d'écotourisme, en dehors des composantes figurant dans les projets d'aires protégées : le programme de développement des infrastructures et de l'écotourisme à Lao Caï au Vietnam, engagé en 2007. Le projet a pour objectif le développement d'un « tourisme solidaire » générateur de développement social et soucieux de l'environnement. L'AFD a octroyé un prêt de 22 M€ pour la construction d'infrastructures rurales et urbaines, et une subvention de 800 000 € pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage. Le FFEM subventionne le développement du parc naturel, le renforcement de capacité et la gestion du projet. Plus qu'un projet de développement touristique, Lao Caï est un projet de désenclavement des montagnes rurales du Nord Vietnam.

Ainsi, l'ensemble de cette analyse matricielle peut se lire comme la reconstruction, *a posteriori*, d'une stratégie, selon des catégories et des outils d'intervention spécifiques, avec une prise en considération des questions de biodiversité qui se manifeste à des rythmes et des degrés d'intensité variables selon les secteurs considérés (cf. schéma 4).

Le schéma 4 propose pour abscisse l'impact avéré, positif ou négatif, sur la biodiversité, des différentes catégories et sous-catégories des projets en portefeuille, tandis que l'ordonnée exprime la prise en considération progressive des questions de biodiversité. C'est donc une tentative d'apprécier l'ampleur de la prise de conscience des enjeux d'intégration selon les catégories de projets. Nous voyons que les projets situés dans la partie gauche du schéma nécessitent une démarche proactive d'autant plus forte que leurs impacts potentiels sont négatifs. Une lecture dynamique de cette représentation conduirait à faire évoluer les projets vers le haut de la diagonale.

Schéma 4 - Le rapport impact / prise en compte de la biodiversité pour les différentes catégories de projets



Source : auteurs.

4. Conclusions et perspectives futures

4.1. Les succès à valoriser

4.1.1. Une montée en puissance et en légitimité pour l'AFD

Nous avons vu que l'approche projet, qui prévalait au début des années 2000, a permis à l'AFD, sur les forêts du Bassin du Congo et sur la pêche d'abord, puis sur l'appui aux aires protégées, d'acquérir une compétence et une expertise technique reconnue par ses partenaires au Nord comme au Sud. Ceci lui a donné progressivement la légitimité nécessaire pour accompagner les politiques publiques de certains pays, en matière de conservation et de gestion de la biodiversité.

Par conséquent, au-delà des projets dédiés et des appuis aux politiques publiques, l'AFD est devenue un acteur légitime dans la prise en compte et l'intégration des questions de biodiversité, dans tous les secteurs.

Le groupe en est aujourd'hui à ce stade. L'intégration doit maintenant se poursuivre (au-delà du travail déjà accompli par la CAES) et être formalisée dans les procédures opérationnelles, pour s'appliquer non seulement à l'instruction d'un projet mais aussi à sa mise en œuvre et à son évaluation *ex post*. Ce sera l'une des questions que devra se poser le futur CIS biodiversité.

Cependant, l'analyse du portefeuille de projets a mis en lumière l'importance de maintenir des interventions dédiées, à partir desquelles peuvent se développer les deuxième et troisième niveaux (politiques publiques et intégration sectorielle), car la légitimité de l'AFD est régulièrement remise en jeu et le dialogue avec les États se fonde sur cette confrontation sur le terrain. C'est aussi à travers les projets que se structure et se modifie le jeu des acteurs.

Or, que ce soit pour la gestion durable des forêts, pour la gestion écosystémique des pêches, ou pour l'appui au développement des aires protégées, l'instruction et la mise en œuvre des projets ou des programmes nécessite des moyens conséquents, notamment humains, ainsi que des durées adaptées aux caractéristiques bien spécifiques de ces interventions. L'étude n'a pas permis de procéder à une analyse poussée du temps passé par projet, ni d'évaluer le nombre de chargés de projets responsables concernés, mais elle fait apparaître déjà clairement une charge de travail extrême, pesant sur un nombre très limité d'agents, tant au siège qu'en agence, situation qu'il conviendra de prendre en considération si l'on veut renforcer cet axe d'intervention.

4.1.2. Une diversification des approches et outils d'intervention

La décennie écoulée a connu une forte diversification des modalités d'intervention de l'APD, tout particulièrement dans le domaine de la biodiversité. L'AFD a pris une part active dans cette évolution, au travers de ses financements, de ses programmes de production intellectuelle, notamment en économie de l'environnement, et de la mise en place de nouveaux outils favorables à un financement plus important ou plus durable de la biodiversité - *trust funds* pour la biodiversité, aides budgétaires liées à des engagements en matière de préservation de la biodiversité, ou, plus récemment, instruments « *post*-Kyoto » pour la déforestation évitée. On peut penser que ces nouveaux outils seront amenés à se développer, sous réserve d'une évaluation approfondie de leur efficacité, de leur pérennité et de leur pertinence.

Dans le domaine de l'appui aux politiques publiques, le portefeuille actuel ne présente que des cas isolés et encore peu développés. Ce volet reste à structurer en termes de méthode et de cadre de référence. Ce nouveau chantier de réflexion représente un enjeu considérable pour le futur, au vu de la place de plus en plus importante que prend le « *soft* » dans l'activité de l'AFD : appui aux politiques publiques, renforcement de capacités ou encore production intellectuelle.

4.1.3. Une multiplication des acteurs socio-économiques et des partenariats

Le développement récent des nouveaux outils de financement de la biodiversité est le fruit d'une rencontre des stratégies des bailleurs, dont l'AFD, avec les préoccupations des grandes ONG environnementales, la mobilisation accrue de la société civile, mais aussi l'implication de grands groupes privés.

Aux côtés des acteurs classiques, impliqués de longue date, sont apparus ces dernières années de nouveaux acteurs dont le rôle s'est affirmé : les ONG, grandes et petites, mais aussi les populations et les communautés locales. Aujourd'hui, c'est au tour du secteur de la finance de se mobiliser, en particulier en participant à la constitution de *trust funds* dédiés au financement pérenne de la biodiversité. Les institutions scientifiques spécialisées sont également sollicitées dans de nombreux domaines, la biodiversité étant à la croisée des sciences du vivant et des sciences économiques et sociales.

De fait, pour compléter cet exercice et dans la perspective de l'élaboration future d'un CIS biodiversité, il serait intéressant d'élaborer une cartographie approfondie des acteurs et partenaires, déclinée selon les différents outils et pays d'intervention.

4.1.4. Une typologie pour le CIS futur

La matrice de cartographie, réalisée dans le contexte de cet exercice, peut sans doute contribuer à l'élaboration d'un cadre stratégique opérationnel dédié à la biodiversité, en mettant en exergue le caractère transversal de la thématique et la diversité des espaces d'intervention, des secteurs et des outils à la disposition des agents de l'AFD.

4.2. Les axes de progrès

L'AFD doit aujourd'hui davantage intégrer dans les procédures opérationnelles les questions de biodiversité, et ce dès les premières étapes d'instruction du projet, dans l'ensemble des secteurs d'intervention du groupe, tout en veillant à ne pas alourdir la charge des opérationnels. L'enjeu relève à la fois de la stratégie et de la communication.

4.2.1. Une base de référencement mal renseignée

Il ressort de notre analyse que le SIOP, base de données des projets de l'AFD, est très peu renseigné en matière de biodiversité. La réalisation de cette cartographie, fondée sur une extraction de données du SIOP, a nécessité plus de dix jours de recherche et d'analyse des données. Très peu de projets étaient renseignés, d'autres notés comme contribuant à la préservation de la biodiversité (selon le marqueur de Rio) en contradiction avec leur objet.

Les chargés de projets interrogés justifient cet état de fait par l'utilisation peu aisée de l'application SIOP. Cette base de données demande beaucoup de temps pour la mise à jour. Les opérationnels recommandent qu'une personne soit affectée à cette tâche de mise à jour et de renseignement du SIOP.

Plusieurs voies d'amélioration de l'outil de référencement pourraient être examinées :

- un marqueur de Rio plus détaillé,
- une explicitation plus fine des différents degrés de contribution de la biodiversité,
- un référencement par objectifs.

4.2.2. Une formation interne à développer

Aujourd'hui, la prise en considération de la biodiversité, tant dans les stratégies que dans l'instruction de projets concernant toutes les divisions techniques, est trop souvent vécue par les chargés de projets comme une contrainte supplémentaire, sans grand lien avec leur champ d'expertise. Ceci explique sans doute le renseignement insuffisant de ce type d'indicateurs. Pourtant, la transversalité du sujet et le respect du mandat de l'AFD sur les BPM, plaident pour l'acquisition d'un savoir commun minimum en interne. Il serait bon d'encourager une mise à niveau des agents de l'AFD sur la problématique et les enjeux de la biodiversité, ainsi que sur la façon dont elle peut être reliée à leur secteur d'intervention et mieux intégrée à leur métier d'agent de développement. C'est pourquoi il paraît nécessaire de développer une plus grande sensibilisation des agents *via* des sessions de formation (Centre d'études financières, économiques et bancaires de l'AFD - CEFEB -, formation continue, conférences, etc.) adressées au plus grand nombre en interne (aux niveaux techniques, géographiques et stratégiques).

4.2.3. Une mise en place indispensable d'indicateurs

Aujourd'hui, un seul indicateur est utilisé pour la biodiversité : le nombre d'hectares d'espace protégé ou de forêt aménagée, lié au projet. C'est peu et insuffisant pour traduire, par exemple, la complexité d'un écosystème dont les fonctions sont maintenues ou rétablies grâce au projet. On rappellera les principaux problèmes liés à la biodiversité selon B. Chevassus-au-Louis (rapporteur du rapport au Conseil d'analyse économique sur « les valeurs économiques de la biodiversité ») : *« impossibilité de définir un indicateur simple et unique similaire à la 'tonne-carbone', caractère souvent localisé des impacts limitant la pertinence de bilans à grande échelle des 'sources' et des 'puits', forte spécificité des situations locales rendant problématiques les transferts de valeur, etc. »*. Enfin, il est souligné que si la tonne-carbone constitue à la fois une « variable de pression » mesurant l'ensemble des influences anthropiques sur le climat et une « variable de contrôle » permettant de piloter des actions correctrices, la biodiversité représente une « variable d'état », résultante de multiples pressions qu'il conviendrait d'identifier et de réduire par des politiques spécifiques agissant sur les variables de contrôle associées à ces pressions.

La difficulté de la tâche ne peut justifier l'inaction et un chantier de réflexion doit être ouvert pour l'élaboration d'indicateurs pertinents, en commençant par faire le point sur les indicateurs qui existent et qui peuvent être applicables lors de l'identification, de l'exécution et de l'évaluation des projets. Il sera profitable d'associer à cet exercice des scientifiques et des experts compétents.

4.2.4. Une nécessaire concertation entre les divisions

Le manque de concertation à l'AFD est un obstacle à l'intégration plus grande des questions de biodiversité. Les chargés de projets ont une expertise précieuse, ils ont fondé leurs interventions sur une connaissance et une expérience approfondies de leur secteur, mais qui ne sont pas mises en commun. En outre, les projets biodiversité requièrent davantage d'interdisciplinarité, à l'instar des approches intégrées par bassin versant, de la biodiversité en ville ou encore de la gestion côtière intégrée. Or, l'instruction et le suivi des projets demeurent largement cloisonnés au sein des divisions. Des propositions dans le sens d'une meilleure concertation interne devront être discutées dans le cadre de l'élaboration du CIS biodiversité : rôle de la CAES, intégration dans les procédures d'instruction du projet, composition *ad hoc* de l'équipe projet, etc.

4.3. Les limites de l'exercice

4.3.1. Pour un bilan plus complet

Nous avons volontairement limité notre champ d'analyse aux projets contribuant, de manière plus ou moins directe et plus ou moins affichée, à la conservation de la biodiversité, c'est-à-dire les projets supposés avoir un effet positif sur la biodiversité. Un bilan complet de portefeuille devra s'intéresser également aux effets négatifs sur la biodiversité de certains secteurs d'intervention de l'AFD, ne serait-ce que dans la perspective d'une plus grande prise en compte des mesures d'atténuation ou de correction de ces impacts, lors des phases de conception et de mise en œuvre d'un projet. Ce n'est qu'alors que l'on pourra véritablement apprécier « l'empreinte en biodiversité » de l'AFD, à l'instar de la recherche actuelle de mesure de « l'empreinte carbone » des activités de l'AFD *via* l'approche Bilan Carbone.

Enfin, nous avons déjà mis en évidence, lors de la présentation de notre méthode, une autre limite de cet exercice, qui propose une cartographie résultant d'une analyse, sur la dernière décennie, des objectifs et des moyens dont s'est dotée l'AFD en matière de biodiversité. Pour produire un vrai bilan de portefeuille de projets, il faudrait compléter l'exercice par une analyse des résultats, que ce soit à partir des évaluations *ex post* ou à mi-parcours de projets, des évaluations de programmes ou de pays, ou encore des rapports d'achèvement des projets.

4.3.2. Pour une réflexion approfondie sur les spécificités inhérentes aux nouveaux pays et aux nouveaux outils

La poursuite de l'intégration de la biodiversité dans l'ensemble des activités de l'AFD participe de la recherche d'un équilibre entre les deux mandats du groupe, l'un de développement et l'autre de préservation des biens publics mondiaux.

La présence affirmée de l'AFD dans les pays émergents et les nouveaux pays d'intervention (tant en nombre de pays qu'en part des engagements) imposera certainement une révision et une adaptation des stratégies et des modalités d'intervention développées au cours de la période passée. Mais il est certain que la biodiversité, au cœur des enjeux de gouvernance, de BPM, de développement durable, ou encore de « croissance verte et solidaire », demeurera un axe d'intervention essentiel pour l'AFD. Le futur CIS biodiversité devra consacrer un chapitre particulier à ces différents groupes de pays.

La revue de portefeuille de projets sur la dernière décennie a confirmé la légitimité et l'expertise acquise par l'AFD, aux côtés du FFEM, quant aux nouveaux outils permettant de garantir des financements plus durables de la biodiversité, tels les *trust funds*, les lignes de crédit environnementales (pour l'instant seulement sur le volet changement climatique) ou, à terme, le paiement pour les services environnementaux, qui devraient connaître un fort développement à l'avenir. Dans cette perspective, les modalités de suivi et d'évaluation de ces instruments devront notamment faire l'objet d'une réflexion approfondie, dans un souci de redevabilité, de transparence mais aussi de maîtrise accrue de leur utilisation.

Annexe - Extrait de la base de données projets AFD/FFEM, 2007

Libellé pays	Division technique	Id. Projet	Libellé état du projet	Libellé du projet	Chef de projet	Groupe de produit	Libellé secteur économique (CAD-5)	Notation globale DOE	Date octroi (CF)	Opération	Libellé Biodiversité	Engagements bruts (euro)	Valeur élément don
AFRIQUE DU SUD	NTE	CZA1045	Projet en exécution	Parc National d'Addo Elephant	RIEB Ghislain	Subvention	RECHERCHE ENVIRONNEMENTALE		30/11/2007	FFEM		980 000,00	100,00
BENIN	DAR	CBJ3013	Projet en exécution	DEVELOPPEMENT DE LA PISCICULTURE DANS LA F	GUILLAUME Frederic	Subvention	DEVELOPPEMENT AGRICOLE	B	16/10/2007	CLFM	Contribution significative ma	575 556,00	100,00
BRESIL	CLD	CBR3005	Projet en exécution	Programme municipal de Curitiba pour l'environnement	BOURZAI Marie-Pierre	Prêt	POLITIQUE ENVIRONNEMENT,GESTION ADMIN.	A	20/12/2007	Op Courante	Objectif principal	36 150 000,00	0,00
CONGO	ENE	CCG3011	Projet en exécution	Appui à la gestion forestière durable en République du C	ERNST Guillaume	Subvention	POLITIQUE SYLVICOLE, GESTION ADMIN.	B	19/12/2007	Op Courante	Objectif principal	5 000 000,00	100,00
MADAGASCAR	DAR	CMG6007	Projet en exécution	Financement complémentaire au projets BV Lac Alaotra	JULLIEN Francois	Subvention	DEVELOPPEMENT AGRICOLE ALTERNATIF	A	17/04/2007	Op Courante	Contribution significative ma	1 350 000,00	100,00
MADAGASCAR	DAR	CMG6007	Projet en exécution	Financement complémentaire au projets BV Lac Alaotra	JULLIEN Francois	Subvention	DEVELOPPEMENT AGRICOLE ALTERNATIF	A	17/04/2007	Op Courante	Contribution significative ma	150 000,00	100,00
MADAGASCAR	DAR	CMG6011	Projet en exécution	Mise en valeur et Protection des Bassins versants du La	JULLIEN Francois	Subvention	VULGARISATION AGRICOLE	B	20/12/2007	Op Courante		10 765 000,00	100,00
MADAGASCAR	DAR	CMG6011	Projet en exécution	Mise en valeur et Protection des Bassins versants du La	JULLIEN Francois	Subvention	VULGARISATION AGRICOLE	B	20/12/2007	Op Courante		235 000,00	100,00
MAROC	EAA	CMA6042	Projet en exécution	Assainissement liquide du Grand Nador	BERGER Anne	Prêt	EAU ET ASSAINISSEMENT	B	12/07/2007	Op Courante	Contribution significative ma	38 000 000,00	43,50
MAROC	NTE	CMA1097	Projet en exécution	Sauvegarde et valorisation des oasis du Sud marocain -	Composante TAFILALET	Subvention	RESSOURCES EN TERRES CULTIVABLES		24/05/2007	FFEM		1 500 000,00	100,00
MOZAMBIQUE	ENE	CMZ3009	Projet en exécution	AT FAUNE	ALVAREZ Irene	Subvention	PROTECTION DE LA BIOSPHERE	A	31/05/2007	FERC	Objectif principal	800 000,00	100,00
MULTI-PAYS	DAR	CZZ3076	Projet en exécution	Programme d'actions multipays en agroécologie	RICHARD J.Francois	Subvention	EDUCATION & FORMATION DOMAINE AGRICOLE	B	24/05/2007	Op Courante	Contribution significative ma	1 500 000,00	100,00
MULTI-PAYS	ENE	CZZ3024	Projet en exécution	Création d'un fonds fiduciaire pour la gestion du Tri Nati	ALVAREZ Irene	Subvention	DIVERSITE BIOLOGIQUE	B	19/12/2007	Op Courante	Objectif principal	3 000 000,00	100,00
MULTI-PAYS	ENE	CZZ3056	Projet en exécution	Appui à la gestion des ressources halieutiques et des ai	ROJAT Dominique	Subvention	POLITIQUE PECHE, GESTION ADMIN.	B	03/10/2007	Op Courante	Objectif principal	5 000 000,00	100,00
MULTI-PAYS	ENE	CZZ3065	Projet achevé	Aménagement forestier des concessions du groupe Rou	ERNST Guillaume	Prêt	DEVELOPPEMENT SYLVICOLE	-	23/11/2007	Op Courante	Objectif principal	2 700 000,00	32,99
OUGANDA	ENE	CUG3004	Projet achevé	Renforcement environnemental et social du projet de ba	FORNAGE Nicolas	Prêt	POLITIQUE ENVIRONNEMENT,GESTION ADMIN.	B	27/06/2007	Op Courante	Contribution significative ma	9 642 184,56	25,83
SENEGAL	EAA	CSN6036	Projet en exécution	Assainissement de la baie de Hann à Dakar	GILQUIN Celine	Prêt	EAU ET ASSAINISSEMENT	B	20/12/2007	Op Courante	Contribution significative ma	30 000 000,00	65,54
SENEGAL	EAA	CSN6036	Projet en exécution	Assainissement de la baie de Hann à Dakar	GILQUIN Celine	Subvention	EAU ET ASSAINISSEMENT	B	20/12/2007	Op Courante	Contribution significative ma	2 500 000,00	100,00
TUNISIE	DAR	CTN6009	Projet en exécution	Financement cadre de gestion des bassins versants	NOEL Naomi	Prêt	POLITIQUE ENVIRONNEMENT,GESTION ADMIN.	B	04/10/2007	Op Courante	Contribution significative ma	40 000 000,00	43,62
TUNISIE	DAR	CTN6009	Projet en exécution	Financement cadre de gestion des bassins versants	NOEL Naomi	Subvention	POLITIQUE ENVIRONNEMENT,GESTION ADMIN.	B	04/10/2007	Op Courante	Contribution significative ma	1 500 000,00	100,00
VIET-NAM	DAR	CVN6013	Projet en exécution	Programme de développement des infrastructures et de	AGEL Christian	Prêt	POLITIQUE ENVIRONNEMENT,GESTION ADMIN.	A	19/12/2007	Op Courante	Contribution significative ma	22 000 000,00	49,00
VIET-NAM	DAR	CVN6013	Projet en exécution	Programme de développement des infrastructures et de	AGEL Christian	Subvention	POLITIQUE ENVIRONNEMENT,GESTION ADMIN.	A	19/12/2007	Op Courante	Contribution significative ma	800 000,00	100,00
VIET-NAM	NTE	CVN1086	Projet en exécution	Développement de l'écotourisme et protection de la bioc	RIEB Ghislain	Subvention	RECHERCHE ENVIRONNEMENTALE		30/11/2007	FFEM		890 000,00	100,00
MADAGASCAR	ENT	PMG1050	Projet achevé	AQUAMAS 2 (Remise à niveau PMG1001 & acquisition	MIZOULE David	Prêt	DEVELOPPEMENT DE LA PECHE		30/08/2007	PSAGE		5 120 000,00	0,00

Source : auteurs.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
BM	Banque mondiale
BPM	Biens publics mondiaux
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAES	Cellule d'appui environnemental et social (AFD)
CDB / CBD	Convention sur la diversité biologique / *Convention on Biological Diversity*
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires (AFD)
CEPF	*Critical Ecosystem Partnership Fund*
CET	Centre d'enfouissement technique
CI	*Conservation International*
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP	Cadre d'intervention pays (AFD)
CIS	Cadre d'intervention stratégique (AFD)
CPS	Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (Nouméa)
CRG	Coordonnateur régional géographique (AFD)
CRISP	*Coral Reef InitiativeS for the Pacific* / Initiative pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens dans le Pacifique Sud
CVPI	Comité de validation de la production intellectuelle (AFD)
DFID	*Department for International Development* (Royaume Uni)
DPM	Direction des Pêches maritimes (Sénégal)
DTO	Département Technique opérationnel (AFD)
EM / MA	Evaluation des écosystèmes pour le millénaire / *Millennium Ecosystems Assessment*
EVA	Division Evaluation et capitalisation (AFD)
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIP	Fiche d'identification de projet (AFD)
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GOD	Division Outre-mer (AFD)
GRNE	Programme d'appui à la gouvernance et à la gestion des ressources naturelles (Ghana)
IRD	Institut de recherche pour le développement
KfW	*Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Allemagne)
KWS	*Kenya Wildlife Service*
NCA	Note au Conseil d'administration (AFD)
NCO	Note de suivi de l'opération (AFD)
NPP	Note de présentation de projet (AFD)

NSO	Notes de suivi de l'opération (AFD)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAF	Plan d'aménagement forestier
PE	Pays étrangers
PED	Pays en développement
PFBC	Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo
PIB	Produit intérieur brut
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PROPARCO	Promotion et Participation pour la Coopération économique (AFD)
RAP	Rapport d'achèvement de projet (AFD)
REDD	*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (Nations unies)
SCV	Semis direct sous couverture végétale
SIOP	Système d'information opérationnel (AFD)
SIRP	Système d'information, de restitution et de pilotage (AFD)
SIS	Système d'information stratégique (AFD)
SRAP	Document de suivi et rapport d'achèvement de projet (AFD)
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
WWF	*World Wildlife Fund*