
CONSEIL FEDERAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE

AVIS

- sur la note sectorielle "Infrastructure" de l'AGCD
- demandé par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, Réginald Moreels
- préparé par le Groupe de travail "Relations Internationales"
- approuvé par l'Assemblée générale du CFDD le 29 mai 1998.

Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD), ci-après dénommé "le Conseil", remercie le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, Réginald Moreels, pour sa demande d'avis.

1 Résumé

Le secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, R. Moreels, a demandé au CFDD d'émettre un avis à propos des notes sectorielles importantes pour le Conseil. Cet avis porte sur la note stratégique Infrastructure de Base (février 1998). L'AGCD a l'intention d'adapter la note sectorielle en tenant compte de l'avis du Conseil.

La note définit l'infrastructure de base comme une infrastructure visant à répondre aux besoins de base de la population locale. Le "Plan de politique pour une coopération internationale belge"¹ dit que le soutien de l'infrastructure n'est pas vu comme un but en soi, mais qu'il doit contribuer à ce que des interventions dans d'autres secteurs atteignent un rendement optimal.

Le Conseil a tenu compte, dans l'appréciation de la note stratégique, des points de départ et objectifs du plan de politique cité et a accordé une attention spéciale, dans son analyse, à la cohérence de la note et à ce qui était important pour le développement durable.

Le Conseil est d'avis que la note stratégique "infrastructure de base" comprend de nombreuses propositions intéressantes qui s'inscrivent dans un concept de développement durable et qui peuvent contribuer à améliorer la coopération avec les pays du Sud.

Le Conseil recommande toutefois de structurer la note de façon plus logique et de faire des choix plus clairs, ce qui augmentera son utilité en tant qu'instrument de politique.

¹ Approuvé au Conseil des Ministres du 19 décembre 1997.

Le Conseil souligne que les "grands" travaux d'infrastructure que la Belgique souhaite dorénavant soutenir par le biais des institutions internationales, doivent également contribuer au développement durable et que des critères doivent être établis à cet effet. Notre pays peut en outre jouer un rôle en matière de fourniture de savoir-faire.

Le Conseil demande que la note, en ce qui concerne le choix des sous-secteurs de l'infrastructure de base, détermine davantage de priorités; à cet égard, le Conseil formule un certain nombre de propositions. Il fait remarquer que trop peu d'informations sont données quant aux notes annoncées relatives aux sous-secteurs.

Le Conseil recommande en outre de faire une analyse plus systématique des critères de l'OCDE auxquels il est fait référence dans le "Plan de politique pour une coopération internationale belge", pour examiner la durabilité des interventions relatives au développement. En particulier, davantage d'attention doit être accordée à la dimension écologique et au rôle de la femme.

Le Conseil approuve les propositions en matière d'implication des groupes-cibles, mais demande que la répartition des tâches entre ceux qui sont concernés soit davantage délimitée et que l'on soit suffisamment attentif aux différentes formes de participation.

Enfin, le Conseil formule encore quelques remarques plus ponctuelles sur le texte.

2 Introduction

2.1 Situation de la demande d'avis

Le "Plan de politique pour une coopération internationale belge" opte pour une concentration géographique et sectorielle de la coopération afin d'atteindre les objectifs posés. En matière de concentration sectorielle, la coopération avec les pays partenaires est concentrée autour de cinq thèmes, à savoir (1) soins de santé, (2) enseignement et formation, (3) agriculture et sécurité alimentaire, (4) infrastructure de base et (5) construction de la société, de même qu'autour de trois thèmes recouvrant plusieurs secteurs, à savoir (1) souci de l'environnement, (2) économie sociale et (3) égalité hommes/femmes (*gender*). Les notes sectorielles servent de documents de base pour l'identification, la formulation et l'évaluation des programmes de coopération internationaux.

Le secrétaire d'Etat a demandé au CFDD d'émettre un avis sur les notes sectorielles qui sont importantes pour le Conseil. Le Conseil avait déjà donné un avis à propos de "Annoncer la Couleur" (8.10.97) et de la note sectorielle "Agriculture et sécurité alimentaire" (30.1.1998).

2.2 Bref résumé de la note de l'AGCD

Le soutien d'une infrastructure n'est pas vu comme un but en soi, mais il doit contribuer à ce que des interventions dans d'autres secteurs atteignent un rendement optimal². L'infrastructure de base est définie comme une infrastructure visant à répondre aux besoins de base de la population locale et à augmenter le confort de vie et de communauté. Il est ainsi fait référence à l'approvisionnement en eau potable, aux travaux d'irrigation, à l'infrastructure sanitaire, à l'aménagement de voies secondaires, à l'électrification et à la communication rurales, à l'amélioration des possibilités de transport pour faciliter la commercialisation des produits agricoles.

L'efficacité des investissements doit être améliorée par une meilleure répartition des tâches entre les autorités nationales et décentralisées (normalisation et financement) et le secteur privé (financement, exécution et gestion). Il est expressément envisagé d'impliquer plus fortement les communautés locales en tant que groupes-cibles (identification, exécution, financement et gestion).

Le rôle de la coopération internationale belge consistera surtout à fournir l'expertise, la formation et le recyclage permanent du personnel local et à mettre à disposition des moyens financiers par le biais de fonds bilatéraux et de fonds de contrepartie. Les projets d'infrastructure de base seront également financés par la coopération indirecte (ONG).

Le choix de l'infrastructure de base ne signifie pas que l'intérêt des grands travaux d'infrastructure est mise en doute. On opte toutefois ici pour la collaboration avec des institutions internationales (européennes ou des Nations Unies) et avec d'autres donateurs bilatéraux dans le cadre de fonds au développement locaux.

² Plan de politique pour une coopération internationale, p. 37.

3 Points de départ du Conseil dans l'appréciation du thème

3.1 Objectifs prioritaires

Le Conseil trouve qu'il est important que la note sectorielle élabore une stratégie contribuant à réaliser les points de départ et objectifs du "Plan de politique"³. Ici, vu le sujet de cette note sectorielle, l'attention doit surtout se porter sur:

- La lutte contre la pauvreté et, dans ce cadre, éviter l'exploitation à outrance des richesses humaines et naturelles.
- Le partenariat, en étant attentif au processus de développement supporté par un large accord de coopération entre les autorités, la société civile et le secteur privé, en vue du développement de capacités locales et d'une coopération qui soit décentralisée au niveau du groupe-cible visé.
- Bonne gestion (good governance), y compris la lutte contre la corruption.
- Le renforcement de la base socio-économique.

3.2 Points prioritaires méritant une attention dans l'analyse

Dans l'analyse de la note, le Conseil est parti des points suivants, qui méritent l'attention:

- Développement durable: quelle est la pertinence, au point de vue du développement, de la stratégie sectorielle aux niveaux économique, social et écologique et en matière de participation de la société civile ?
- Cohérence: élaboration logique de la note, formulation claire de la vision, des objectifs, de la stratégie, des moyens et des résultats à atteindre.

4 Appréciation générale de la note par le Conseil

4.1 La note stratégique "infrastructure de base" s'inscrit clairement dans les points de départ et les objectifs que formule le "Plan de politique". Elle comprend de nombreuses idées intéressantes correspondant aux idées actuellement présentes en matière de coopération internationale. La valeur de la note en tant qu'instrument de politique peut toutefois augmenter par une *structure plus logique*, par une réalisation de choix plus clairs et par une formulation plus concise et en évitant les doubles emplois. Les chapitres I (Introduction) et II (Rôle économique de l'infrastructure dans le développement d'un pays) sont formulés de manière assez générale. Plusieurs éléments reviennent, formulés de façon plus concrète, dans le chapitre III (Infrastructure dans la politique belge pour la coopération au développement).

L'élaboration de la note pourrait se faire de la façon suivante:

Le Chapitre 1 comprend une vision du rôle vital que jouent l'infrastructure ainsi que l'infrastructure de base dans le développement des pays et régions et de

³ Plan de politique pour une coopération internationale, pp. 11-24.

la contribution que la Belgique peut fournir dans ce domaine. Ici, le lien peut être fait avec les autres notes sectorielles.

Le Chapitre 2 décrit les objectifs et mentionne les critères qui sont utilisés pour le choix des sous-secteurs. Etant donné que l'objectif est d'évaluer les notes sectorielles après quatre ans, il est également indiqué de formuler les résultats à atteindre.

Le Chapitre 3 délimite la stratégie: le choix des sous-secteurs, le partenariat et la répartition des tâches avec d'autres donateurs.

Le Chapitre 4 comprend une description des moyens qui sont prévus.

- 4.2** Pour les investissements dans la grande infrastructure, la coopération au développement belge veut dorénavant collaborer avec des institutions internationales et d'autres donateurs bilatéraux. Ce choix peut être compris comme une réaction aux dysfonctionnements du passé. La spécialisation est également indiquée du fait du volume limité du budget pour la coopération au développement.

Il est toutefois important que les grands travaux d'infrastructure réalisés par la communauté internationale répondent aux critères du développement durable. Notre pays doit recevoir des garanties en la matière. La Belgique peut en outre fournir un apport important dans le domaine de l'expertise, par exemple en matière de planning national ou régional. Ce type de contribution n'exige pas de gros budgets. C'est pourquoi il est indiqué que la note sectorielle formule quelques conditions de durabilité auxquelles les grands travaux d'infrastructure que nous soutenons doivent répondre. C'est pourquoi, à partir d'une vision du développement durable et à partir du Plan d'Action 21, il est important de veiller à la dimension écologique, à l'intégration des dimensions écologique, économique et sociale et à la participation des groupes-cibles. Il serait également utile, dans ce contexte, d'accorder de l'attention aux leçons que la coopération internationale belge a tirées de certains "faux pas" commis dans de grands travaux d'infrastructure qu'elle a cofinancés par le passé. Ceux-ci s'inscrivent dans une approche qui portait d'un modèle de développement occidental et qui accordait trop peu d'attention au milieu de vie et à la participation de la population locale.

- 4.3** Pour le soutien à l'élaboration de l'infrastructure de base, la note propose une série de *sous-secteurs* (notamment approvisionnement en eau potable, irrigation, infrastructure sanitaire, y compris le traitement des déchets, les voies secondaires, l'électrification, l'infrastructure scolaire, la communication rurale) et prévoit à chaque fois des lignes de politique spécifiques. Bien que l'eau semble ressortir comme une priorité, il faut remarquer qu'il est indiqué de poser également d'autres priorités.

Les sous-secteurs suivants méritent certainement une attention, dans la perspective de développement durable en matière de santé et d'environnement: (1) l'eau qui en tant que bien rare, gagnera encore en intérêt, (2) la problématique des déchets (liquides ou solides, ou tout l'équipement de "l'agenda brun"), (3) la mobilité physique et certainement aussi virtuelle qui doit faire en sorte que la production et la consommation soient moins nuisibles pour l'environnement, (4) l'énergie: davantage d'investissements spécifiques en efficacité énergétique. L'utilisation de l'énergie et la mobilité gagneront encore en importance, vu la mise en oeuvre

du Protocole de Kyoto, (5) une gestion durable correcte de l'espace rare, naturel et construit, à tous les niveaux d'échelle (village, ville, région, pays) en tant que support des activités humaines (agriculture, industrie, services, communication). Tous ces thèmes reçoivent de plus en plus, depuis la CNUED (Rio 1992), une dimension internationale basée sur la conscience du manque et donc de la nécessité d'un bon planning de l'espace utile mondial et des matières premières rares. La demande des pays partenaires d'avoir une part équitable dans l'utilisation des matières premières disponibles et de l'énergie ne pourra dès lors pas être évitée. Il serait utile, dans le choix des sous-secteurs, de faire référence aux domaines dans lesquels les acteurs de la coopération internationale de notre pays disposent d'expertise ou qu'ils doivent développer. Les notes séparées reprenant des lignes de politique spécifiques pour les divers sous-secteurs qui sont prévus sont très importantes. Il serait dès lors utile de mentionner comment ces notes seront établies et quand elles seront disponibles.

- 4.4** Le Plan de politique renvoie à sept critères qui ont été développés par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE pour étudier la durabilité des interventions en matière de développement⁴. La plupart de ces critères sont abordés dans la note, mais de façon dispersée. Une analyse systématique est préférable. En outre, le rôle de la femme⁵ et la dimension environnementale ne sont pas assez mis en relief. La note se limite à mentionner que les projets d'infrastructure doivent également tenir compte des lois et règlements en matière d'environnement comme cela est déterminé dans les accords internationaux. Etant donné que l'infrastructure de base peut avoir une répercussion écologique importante, il est nécessaire de mentionner les instruments que l'on veut utiliser à cet effet, notamment les études d'impact sur l'environnement. En outre, il se fait que dans le choix du type d'interventions et l'utilisation de la technologie pour l'infrastructure, on tient trop peu compte des habitudes locales et des usages culturels. Dès lors, une "étude des aspects technologiques"⁶ peut constituer un instrument utile.
- 4.5** La note consacre toutefois l'attention nécessaire à la participation des groupes-cibles qui, depuis la CNUED, est considérée comme une dimension cruciale du développement durable. Il n'est toutefois pas dit comment cette participation sera organisée concrètement. Il est clair que l'élaboration d'une infrastructure de base offre une occasion unique d'impliquer activement les "acteurs sociaux", si bien qu'ils se considéreront davantage comme les propriétaires des initiatives concernées. Dans chaque phase d'un projet ou programme (conception, exécution, suivi et évaluation), il est indiqué de les impliquer autant que possible et de tenir

⁴ Il s'agit: (1) du renforcement de la capacité de gestion institutionnelle; (2) d'un niveau suffisant de rentabilité financière (analyse coûts-profits); (3) de l'impact économique et social; (4) de la viabilité technique; (5) de l'efficacité du mode d'exécution prévu; (6) de l'attention portée à l'égalité entre hommes et femmes; (7) de la protection ou de la sauvegarde de l'environnement (p. 27).

⁵ Le Conseil n'approfondit pas cet aspect important parce que la commission Femmes et Développement de l'AGCD a déjà émis un avis à propos de cette note sectorielle.

⁶ L'étude des aspects technologiques ou Technology Assessment (TA) est un processus dans lequel les développements technologiques et les conséquences ou problèmes sociaux qui y sont liés sont étudiés, afin de rendre possible une gestion qui tienne compte du contexte social et des structures qui jouent un rôle dans celui-ci.

compte des plans et actions qu'ils développent. Cela ne peut pas contrecarrer la cohérence de l'approche au niveau régional. C'est pourquoi il est indiqué d'utiliser au niveau régional les mêmes points de départ et méthodes de travail, mais de décentraliser l'exécution. Il est important de souligner que la nature de la participation peut fortement différer selon les facteurs géographiques et culturels et la nature du bien économique, tant dans le secteur public que le secteur privé. En outre, il est nécessaire d'accorder suffisamment d'attention à la formation pour renforcer la capacité des organisations locales.

- 4.6** La durabilité suppose le renforcement du partenariat entre les autorités, les communautés locales et leurs organisations et le secteur privé. Pour chacun de ces acteurs, il est nécessaire de formuler plus clairement quelles tâches-clés on leur a attribuées. La note choisit dès lors, dans le cadre d'une utilisation plus efficace des moyens, d'impliquer davantage le secteur privé dans la réalisation et la gestion des travaux d'infrastructure. Cela peut en effet se faire en favorisant l'efficacité mais ne peut pas constituer un permis pour une exploitation à outrance. Ainsi, il est important que les autorités veillent à jouer plus que jamais leur rôle de régulation et de contrôle dans l'élaboration de l'infrastructure. Cela doit notamment contribuer à attribuer au secteur privé non commercial, et entre autres aux coopératives, un rôle plus actif, et à souligner des principes de développement plus durable dans les calculs de rentabilité (incidences sur l'environnement, participation et bien-être de la population locale, etc.).

5 Remarques ponctuelles

Partie I. Introduction

1.2.1 et 1.2.2 L'énumération des différentes formes de l'infrastructure de base dans l'introduction devrait plutôt faire partie d'une annexe. L'annexe 2 donne par ailleurs une vue d'ensemble avec une division par sous-secteur.

Partie II. Rôle économique de l'infrastructure dans le développement d'un pays.

II.3 La remarque dans la note de bas de page 8 selon laquelle l'administration centrale a parfois tendance à surestimer les travaux et à ne pas tenir suffisamment compte des besoins du groupe-cible local doit être reprise, vu son importance, dans le corps du texte.

II.11 Il est mentionné que les autorités doivent impliquer davantage le secteur privé dans la réalisation de certains travaux d'infrastructure et dans la gestion de ceux-ci. Un chapitre ayant pour objet l'élaboration du rôle des autorités et des partenaires privés mérite d'être développé davantage.

Partie III. Infrastructure dans la politique belge de coopération au développement

III.7 La vision selon laquelle l'infrastructure prioritaire doit contribuer à la prévention des conflits nécessite quelques explications.

III. 44 Cette partie donne une explication sur le rôle des experts belges et affirme notamment qu'ils doivent être le moteur du processus de développement. Cette remarque fait penser à l'ancienne coopération de substitution et ne correspond pas à la philosophie de la note.

III. 60 Ce point traite des donateurs multilatéraux dans le cadre de la coordination avec des tiers. Dans ce contexte, une mention spéciale pourrait être faite du "Fonds d'Équipement des Nations Unies - FENU) qui dépend du PNUD (UNDP). Ce fonds est très actif dans le domaine de l'infrastructure de base au niveau local dans les pays à bas revenus. L'approche du fonds est intéressante (renforcement de la capacité des autorités locales décentralisées pour fournir des biens et services collectifs, contributions financières pour permettre cette décentralisation politique, création de fonds de développement locaux, développement d'un partenariat entre les autorités locales, les communautés, les ONG et le secteur privé, souci pour l'environnement, etc.) et les autorités devraient pouvoir examiner si la coopération avec cette institution internationale qui est soutenue par le Fonds de Survie peut être renforcée.

III. 63 Ce point traite de la coopération avec les ONG et dit qu'il est important que celles-ci collaborent en étroite coordination et sur la base d'une même stratégie au développement des "pays partenaires". L'échange d'informations et la coordination sont nécessaires et souhaitables, mais alors dans le cadre d'une approche complémentaire et pas pour réduire les ONG à des sous-traitants.

Annexes

Les annexes 1 et 3 de la note donnent un aperçu quantitatif des domaines dans lesquels la Belgique a été active cette dernière décennie en matière d'infrastructure. Il serait utile ici d'analyser et d'expliquer les tendances.

Liste des personnes, membres du groupe de travail, qui ont collaboré à l'élaboration de cet avis:

BILMEYER Katrin (BBL/VITA VITALIS)
BUYIS Marc (ABOS)
DE BOUCK Patrick (ABOS)
DECROOS Hendrik (Kabinet Ontwikkelingssamenwerking)
DEHERDER Ingrid (ACLVB)
DEMOULIN Vincent (ULG)
DESCHUYTENER Guy (AGCD)
KREMER Georg (Gouvernement Germanophone)
MARYSSE Stefan (U.I.A./UFSIA)
PAUWELS Johan (NCOS)
POPPE Marcel (B.B.L.)
POZNANSKI Marek (C.S.A.)
QUINTANA Edilma (SEDIF – Maison Amérique Latine)
REGNARD Stephan (C.S.A./OXFAM-Belgique)
STRUYF Jean-Luc (F.G.T.B.)
VANDERCAM François (SOS Faim)
VERSCHURE Han (K.U.Leuven)
WOUTERS Ann (ABVV)