

Les stratégies de développement durable

Un recueil de ressources

	1324.35	-7.55	-47.1	
	1324.35	-5.73	-110.25	
Top 300 Industry Sector				
SES	1327.49	+1.39	+18.26	
	1456.39	-5.77	-89.16	6.1
Gas	1268.69	+1.99	+24.77	2.1
SIC INDUSTRIES	1129.32	-5.13	-61.01	6.1
Chemicals	844.56	-4.63	-40.2	2.1
Construction & Bld Matls	1071.10	-5.68	-64.01	2.1
Forestry & Paper	1268.09	-6.45	-87.48	4.01
GENERAL INDUSTRIALS	1023.09	-7.11	-78.97	2.86
Aerospace & Defence	604.16	-5.38	-34.67	2.7
Diversified Industrials	905.95	-7.55	-45.09	2.6
Electronic & Elect Equip	1064.35	-7.11	-78.97	2.86
Engineering & Machinery	737.22	-7.11	-78.97	2.86
CONSUMER GOODS				
Automotive & Parts	864.35	-6.11	-39.21	2.1
Food & Textiles	1524.35	-5.73	-110.25	
	1040.2	-5.16	-61.01	6.1



Organisation de coopération et de développement économiques

2, rue André Pascal, 75775 Paris, France

Tél: +33-1-4534-8200 Fax: + 33-1-4430-6147 www.oecd.org

Fondée en 1961, l'OCDE compte désormais parmi ses membres 30 nations démocratiques, dotées d'économies de marché avancées. Elle entretient des relations actives avec quelque 70 autres pays, ONG et organisations de la société civile. Son travail porte sur des questions économiques et sociales allant de la macro-économie au commerce en passant par l'éducation, le développement, les sciences et l'innovation. L'OCDE est surtout connue pour ses publications et ses statistiques. Elle a pour objectif fondamental de promouvoir des politiques visant: à réaliser la plus forte expansion durable de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière; à contribuer à une saine expansion économique dans tous les pays; à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (www.oecd.org/dac) constitue l'un des principaux forums dans lequel les principaux donateurs bilatéraux collaborent pour améliorer l'efficacité de leurs efforts communs en faveur du développement durable. Le Comité organise tous les ans une réunion à haut niveau, les participants étant des ministres et des chefs d'organisations d'aide. Une grande partie du travail détaillé est entreprise par des groupes de travail thématiques. Le CAD bénéficie du soutien de la Direction de la Coopération pour le développement (DCD), celle-ci étant l'une de la douzaine de directions que compte l'OCDE. La DCD est souvent qualifiée de secrétariat CAD à cause de cette fonction cruciale.

Les membres du CAD sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et la Commission des Communautés européennes. Le Fonds monétaire international (FMI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale participent aux travaux du CAD en qualité d'observateurs.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

One United Nations Plaza, New York, NY 10017 Etats-Unis

Tél: +1-212-906-6000 Fax: +1-212-906-5364 www.undp.org

Le PNUD, principal prestataire onusien de conseils, de plaidoyer et de subventions au développement, a des antennes dans 131 pays. Typiquement considéré comme partenaire plutôt qu'adversaire, le PNUD s'est engagé en faveur d'une présence universelle, ce qui s'est avéré particulièrement utile dans des situations post-confliktuelles et vis-à-vis d'Etats qui, autrement, seraient isolés de la communauté internationale.

Le PNUD possède des connaissances spécialisées en matière de: gestion démocratique des affaires publiques, réduction de la pauvreté, énergie et environnement, rétablissement de la paix et atténuation des effets des catastrophes, VIH/SIDA, technologie de l'information et de la communication. Il est particulièrement bien connu pour son Rapport sur le développement humain, publié tous les ans à partir de 1990. Chaque rapport se focalise sur un thème d'actualité dans le débat contemporain sur le développement.

Le programme Capacités 21, créé par le PNUD, vise à intervenir auprès des pays en développement et des pays en transition pour trouver les meilleurs moyens de parvenir à un développement durable et pour les aider à intégrer les principes de l'Action 21 dans les efforts de développement national. Depuis 1993, Capacités 21 a collaboré avec plus de 75 pays pour mettre au point des dispositifs innovants de renforcement des capacités permettant de faire face à la dégradation de l'environnement, aux inégalités sociales et au déclin économique.

LES STRATÉGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Un recueil de ressources

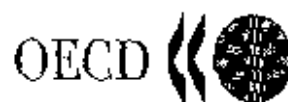
Compilé par

Barry Dalal-Clayton et Stephen Bass

de

L'Institut international pour l'environnement et le développement

iiied



Première publication en Anglais au Royaume-Uni et aux Etats-Unis en 2002
par Earthscan Publications Ltd.

Droits d'auteur © Organisation pour la coopération et le développement économiques, 2002

Citation: Les stratégies de développement durable: Un recueil de ressources. Organisation pour la coopération et le développement économiques, Paris, et Programme des Nations Unies pour le développement, New York.

Tous droits réservés

Traduction: J.L. Translations, Ewell, Surrey, UK

Décharge

Les opinions exprimées dans ce recueil de ressources sont celles des compilateurs et ne doivent pas être considérées comme représentatives de celles de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'Institut international pour l'environnement et le développement, ou de l'un quelconque des organismes ayant apporté leur concours financier à la préparation du présent livre (et qui sont énumérés sous la rubrique Remerciements).

L'Institut international pour l'environnement et le développement, 3 Endsleigh Street,
London WC1H 0DD, www.iied.org

REMERCIEMENTS

Ce recueil de ressources représente le deuxième produit d'un projet sur les stratégies de développement durable amorcé par le Groupe de travail du CAD (OCDE) sur la coopération au développement et l'environnement. Il fait fond sur un produit antérieur – les *Lignes directrices du CAD sur les stratégies de développement durable* – publié en 2001, qu'il complète.

Les membres du Groupe de travail sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse. Le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement participent comme observateurs permanents. Le Club du Sahel, Development Centre, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), le Programme des Nations Unies pour l'environnement, World Conservation Union et World Resources Institute prennent part régulièrement aux travaux du Groupe de travail.

Le projet a été entrepris par une équipe spéciale co-présidée par le ministère britannique du Développement international (Department for International Development - DFID) et la Commission européenne (CE-DG8), qui a bénéficié du soutien précieux de l'Agence allemande pour la coopération technique (GTZ), ainsi que de la coordination et de l'appui technique assurés par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). L'initiative Capacités 21 du Programme des Nations Unies pour le développement et le Département des Nations Unies pour les Affaires environnementales et sociales ont apporté leur concours au projet.

L'équipe spéciale a été dirigée par Adrian Davis, Paula Chafinder et Jonathan Hobbs (DFID), Artur Runge-Metzger et Liselotte Isaksson (CE-DGVI), Stephan Paulus et Kathrin Heidbrink (GTZ). Rémi Paris du Secrétariat CAD a donné des orientations et des conseils tout au long des travaux.

Concours financier

Nous sommes reconnaissants de l'aide financière généreuse accordée au travail dont s'inspirent ces lignes directrices, ainsi qu'à la préparation et à la publication de celles-ci, de la part de :

- Ministère du développement international(DFID), R-U
- Commission européenne(CE DG8)
- Ministère finlandais des Affaires étrangères
- Ministère français des Affaires étrangères
- Agence allemande pour la Coopération technique(GTZ)
- Ministère japonais des Affaires étrangères
- Ministère royal norvégien des Affaires étrangères
- Agence espagnole de coopération internationale (AECI)
- Coopération suisse
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (Capacités 21)

Sources

Ce recueil puise dans des sources multiples :

- Des études de l'état d'avancement, des rapports de dialogue et des documents rédigés sur commande par les équipes chefs de file des partenaires dans les pays en développement participant au projet du CAD sur les SNDD (voir l'avant-propos) (Bolivie, Burkina Faso, Ghana, Namibie, Népal, Pakistan, Thaïlande, Tanzanie);
- Le PNUD a mis à disposition toute une série de documents sur différents pays et de documents de synthèse préparés dans le cadre du programme Capacités 21. Nous remercions tout particulièrement Penny Stock (Capacités 21);
- Des matières élaborées et fournies par différents programmes IIED;
- Des informations disponibles au public sur de nombreux sites Web.

Examen des chapitres

Nous tenons à remercier les personnes suivantes qui ont passé en revue des chapitres individuels :

Chapitre 2:	Professeur Michael Carley (Université Herriot Watt, Edimbourg) Stephan Paulus (GTZ Allemagne)
Chapitre 3:	Professeur Michael Carley (Université Herriot Watt, Edimbourg) Maheen Zehra (UICN Pakistan) Carol James (consultant, Trinidad) Paul Steele (DFID, R-U)
Chapitre 4:	Ralph Cobham (consultant, R-U) Jorge Reyes (PNUD, Philippines) Joseph Opio-Odongo (PNUD, Ouganda)
Chapitre 5:	Jon Lindsay (FAO) Pippa Bird (consultant, Etats-Unis) Duncan Macqueen et Josh Bishop (IIED) Robert Prescott-Allen (Padata, Canada)
Chapitre 6:	Carol James (consultant, la Trinité) Duncan Macqueen (IIED)
Chapitre 7:	Saneeya Hussain (consultant, Brésil) Dafina Gercheva (PNUD, Bulgarie) Penny Stock (Capacités 21, PNUD) Lilian Chatterjee (IIED)
Chapitre 8:	Ralph Cobham (consultant, R-U) Professor Michael Carley (Université Herriot Watt, Edimbourg)
Chapitre 9:	Tariq Banuri (Stockholm Environment Institute, Boston Center) Nicola Booregaard (consultant, Allemagne)
Chapitre 10:	Robert Prescott-Allen (Padata, Canada) Henk van Trigt (DGIS, Pays-Bas)

Matières supplémentaires et information

Les personnes suivantes ont fourni des matières, de l'information et des commentaires utiles sur divers aspects du Recueil de ressources

- Ashok Chatterjee, National Institute of Design, India;
- Mercie Ejigu, Partnership for African Environmental Sustainability;
- Fayen d'Evie, Earth Council (Conseil de la Terre);
- Kathrin Heidbrink, GTZ;
- Cees Moons, Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement (VROM), La Haye;
- Ali Raza Rizvi, UICN-Pakistan;
- Adrian Reilly, Université Brunel;
- Clara Rodrigues, Environnement Canada;
- Bansuri Taneja, Kalpavriksh, New Delhi.

Les contributions individuelles

De nombreuses personnes ont apporté des contributions précieuses aux connaissances sur lesquelles s'appuie le présent livre, grâce à leur participation aux équipes nationales et aux ateliers internationaux:

Therese Adam (Coopération suisse au développement); Anibal Aguilar (Bolivie); Jamie Aranibar Del Alcázar (UDAPE, Ministère du Trésor, Bolivie); Marco Balderama (Bolivie); Bernardo Valdivia Baldomar (Bolivie); Sylvia Bankocheza (PNUE); Abiludi Baruti (Commission de planification, Tanzanie); Mario J. Baudoin (Ministère du Développement durable et de la Planification, Bolivie); Inger-Marie Bjønness (Ministère royal norvégien des Affaires étrangères); Ignacio Cabria (Agence espagnole de Coopération internationale); Ken Campbell (Natural Resources Institute, R-U); Paula Chalinder (Ministère du développement international, R-U); Patchanechoon Charpoenpiew (Institut thaïlandais de recherche sur le développement); Marcela Clavijo (Bolivie); Sambou Coulibaly (CONAGESE, Burkina Faso); Jürgen Czernienka (GTZ, Bolivie); Djiri Dakar (CONAGESE, Burkina Faso); Adrian Davis (Ministère du développement international, R-U); Philip Dobie (PNUD); Nicolaj Draminski (consultant, Bolivie); Jairo Escobar (PNUD, Bolivie); Rosalind Eyben (R-U Ministère du développement international, Bolivie); Angela Brown Farhat (Commission nationale de planification du développement, Ghana); Gustavo Suarez de Freitas (Pro Naturaliza, Pérou); Daniel Gantier (Ministère du Développement durable et du Plan, Bolivie); Miguel Gonzalez (Bolhispania, Bolivie); Willi Graf (Coopération suisse au développement, Bolivie); Hum Gurung (Secrétariat national du plan, Népal); Kathrin Heidbrink (GTZ, Allemagne); Alicia Herbert (Ministère du développement international, R-U); Jan Jilles van de Hoeven (PNUD, Mexico); Salceemul Huq (IIED); Liselotte Isaksson (CE, DG8); Adis Israngkura (Institut de recherche thaïlandais sur le développement); Brian Jones (Namibie); Saada K. Juma (AGENDA, Tanzanie); Utis Kaothien (Conseil national de développement économique et social, Thaïlande); Peter de Koning (DGIS, Pays-Bas); Karen Kramer (Ambassade royale des Pays-Bas, Tanzanie); Ronald Maclean (Ministre du Développement durable, Bolivie); Ram C. Malhotra (Népal); Oswald Mashindano (Université de Dar es Salaam, Tanzanie); Sylvester Mbangu (Commission nationale de planification, Namibie); Artur Runge-Metzger (CE DG8); Paul Mincher (IIBD); Giovanna Parolini de Mollinedo (Bolivie); Lucian Msambichaka (Université de Dar es Salaam, Tanzanie); Ali Mufuruki (Infotech Investment Group, Tanzanie); Charles Mutalenwa (Commission de planification, Tanzanie); Viroj Naranong (Institut de recherche thaïlandais sur le développement); Anita Nirody (PNUD); Ndey Njie (PNUD); Matti Nummelin (Ministère des Affaires étrangères, Finlande); Ernestine S. Okoko (recif, Burkina Faso); Krishna Prasad Oli (UICN Népal); Arturo Lopez Orma (Pangea consultants, Espagne); Badre Dev Pande (UICN Népal); Rémi Paris (OCDE, Paris); Stephan Paulus (GTZ, Allemagne); Mogens Pedersen (Ambassade danoise, Bolivie); Nipon Poapongsakorn (Institut de recherche thaïlandais sur le développement); Jagdish Pokharel (Commission nationale de planification, Népal); Jesus Quintana (Agence espagnole pour le développement international, Bolivie); Prakash Raj (consultant auprès de UICN Népal); Kirsten Rohnmann (Division pour le développement durable, ONU); Somkiat Ruangchan (Institut de recherche

thaïlandais sur le développement); Claudia M B Sánchez (Vice-ministère de l'Investissement public et des Finances extérieures, Bolivie); Cynthia M. Yañez Sánchez (Ministère du Développement économique, Bolivie); Maimouna Sondzo Sangaré (Ministère de l'Economie et des Finances, Burkina Faso); Salif Sawadogo (Coordination contre la Désertification, Burkina Faso); Gyan Sharma (Commission Nationale de Planification, Népal); Uday Sharma (Ministère des Forêts et de la Conservation des sols, Népal); Pete Shelley (Ministère du Développement international, R-U); Fred Smidt (Ambassade des Pays-Bas, Bolivie); Serge Snrech (OCDE); Penny Stock (PNUD); Krystyna Swiderska (IIED); Ferdinand Tay (Commission nationale de planification du développement, Ghana); Carlos E Chávez Terrán (Commission sur le développement durable, Bolivie); Daniel Thieba (GREFCO, Burkina Faso); Oussouby Touré (CSE, Sénégal); Henk van Trigt (DGIS, Pays-Bas); Aree Wattana Tummakird (Ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Environnement, Thaïland); Gerardo Velasco (Cámara Nacional de Industria, Bolivie); Joachim Tres Vildomat (Bolhispania, Bolivie); Cámara Nacional de Industria (consultant, Bolivie); Guillermo Vivado (Union européenne, Bolivie); Terry Vojdani (Bolivie); Seth Vordzorgbe (Devcourt Ltd., Accra, Ghana); Taizo Yamada (JICA, Philippines); Mai Yamamoto (Ministère des Affaires étrangères, Japon); Asif Ali Zaidi (UICN Pakistan); Mahcen Zehra (UICN, Pakistan).

Finalement, les compilateurs sont reconnaissants envers plusieurs collègues d'IIED qui ont apporté leurs contributions et leur concours :

- Joshua Bishop (contributions aux chapitres 5 et 8);
- Lilian Chatterjee (contributions au chapitre 7);
- Maryanne Grieg-Gran (rédaction de la première version du chapitre 9);
- Paul Mincher (contributions au chapitre 7);
- Krystyna Swiderska (contributions au chapitre 5);
- Devyani Gupta et Sue Mylde ont recherché des informations sur Internet et ont préparé des matières.

TABLE DES MATIERES

<i>Remerciements</i>	iii
<i>Table des matières</i>	vii
<i>Liste des figures, tableaux et encadrés</i>	xiv
<i>Avant-propos</i>	xxi
<i>Sigles et abréviations</i>	xxiii
1. A propos du livre de ressources	1
1.1 Objectifs	1
1.2 Public cible	2
1.3 Agencement	2
1.4 Comment se servir du livre	4
2. Le développement durable et la nécessité d'une réponse stratégique	5
2.1 L'opportunité d'une approche stratégique du développement national	5
2.1.1 L'organisation du présent chapitre	7
2.2 Les enjeux de l'environnement et du développement	7
2.2.1 Tendances et principaux défis	7
(a) Les disparités économiques et l'instabilité politique	7
(b) L'extrême pauvreté	8
(c) La sous-nutrition	8
(d) Les maladies	9
(e) La marginalisation	9
(f) La croissance démographique	9
(g) La consommation	9
(h) La consommation mondiale d'énergie	10
(i) Le changement climatique	10
(j) La charge d'azote	10
(k) La dégradation des ressources naturelles	10
(l) La perte de diversité	11
(m) La pollution	11
(n) Le stress hydrique	12
(o) D'autres problèmes urbains	12
(p) Les interactions entre les problèmes sociaux, économiques et environnementaux	12
2.2.2 Réponses internationales face aux défis du développement durable	12
(a) L'émergence du développement durable comme vision commune	12
(b) Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME)	17
(c) Le suivi et l'évaluation de l'environnement	18
(d) Les instruments économiques	19
(e) Faire participer le secteur privé	21
(f) Les nouvelles technologies	22
(g) Financer le développement	23
2.2.3 La gouvernance – et les tendances inséparables de la décentralisation et de la mondialisation	23
(a) La décentralisation	25
(b) La mondialisation	28
2.3 Les stratégies nationales de développement durable : un engagement pris à Rio et l'un des sept objectifs internationaux du développement	30
2.4 Lignes directrices existantes en matière de stratégies de développement durable	32
2.5 Pourquoi des approches stratégiques pour un développement durable ?	35

2.5.1	La nécessité de changements structurels	35
2.5.2	Les difficultés à introduire des changements	36
2.5.3	Qu'entend-on par stratégie ?	37
3.	Caractéristiques des stratégies de développement durable et pratiques actuelles	41
3.1	Introduction	41
3.2	Qu'est-ce qu'une stratégie de développement durable ?	42
3.3	Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable	45
3.4	Tirer les enseignements des pratiques actuelles : les cadres stratégiques existants	
3.4.1	S'appuyer sur les stratégies au plan national	52
	(a) Les plans de développement national	52
	(b) Les plans et stratégies sectoriels et intersectoriels	56
	(c) Les plans et stratégies liés aux conventions	58
	(d) Les programmes forestiers nationaux (PFN)	65
	(e) Les stratégies nationales de conservation (SNC)	67
	(f) Les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE)	70
	(g) Les programmes Action 21 nationaux et les Conseils nationaux pour le développement durable	72
	(h) Les visions nationales	74
	(i) Les cadres de développement intégré	76
	(j) Les stratégies de réduction de la pauvreté	79
3.4.2	Les stratégies infra-nationales	86
	(a) La planification décentralisée du développement	91
3.4.3	Les stratégies au niveau villageois et micro	93
3.4.4	Convergence et liens entre les stratégies nationales, infra-nationales et locales	96
3.4.5	L'élaboration de stratégies régionales	98
4.	Démarrer ou améliorer les stratégies de développement durable	103
4.1	Mettre les mécanismes stratégiques efficaces au service d'un système d'amélioration continue	103
4.2	Déterminer le champ d'action	107
4.3	Créer ou renforcer un secrétariat ou organisme de coordination de la stratégie	111
4.4	Créer ou renforcer un comité de pilotage ou forum stratégique équivalent	112
4.5	Rechercher ou améliorer l'engagement politique en faveur de la stratégie	114
4.6	Créer ou confirmer un mandat pour la stratégie	118
4.7	Veiller à l'appropriation de la stratégie	119
4.7.1	S'assurer de l'appropriation de la stratégie et de l'engagement de l'ensemble des ministères	121
4.7.2	S'assurer de l'appropriation de la stratégie et de l'engagement des acteurs de la société civile et du secteur privé	122
4.8	Mobiliser les ressources nécessaires	126
4.8.1	Rassembler les compétences nécessaires	126
4.8.2	Engager les institutions et les particuliers	130
4.8.3	Mobiliser les ressources financières	130
4.9	Identifier les parties prenantes et définir leur rôle par rapport à la stratégie	133
4.9.1	Les rôles typiquement joués par les principaux acteurs dans les processus stratégiques et les difficultés rencontrées	136
	(a) Les personnalités politiques et les dirigeants	136
	(b) Les autorités publiques	136
	(c) Le secteur privé	138

	(d) La société civile	138
	(c) Les bailleurs de fonds	141
4.10	Etablir les grandes lignes du processus stratégique, faire le point des stratégies et autres processus de planification existants	142
4.11	Chercher à améliorer la cohérence et la coordination des cadres stratégiques à tous les niveaux	145
4.11.1	Cohérence, coordination (et convergence) des cadres stratégiques nationaux	145
4.11.2	Fixer les objectifs stratégiques au bon niveau – régional, local, intersectoriel – et veiller à la cohérence et la coordination	147
4.12	Préparer et décider des règles de procédure stratégique	154
4.13	Etablir un programme et un calendrier pour le processus stratégique	155
4.14	Promouvoir la stratégie	155
4.15	Le rôle de l'expérimentation et des projets pilotes	156
4.16	Etablir et améliorer les mécanismes et processus stratégiques ordinaires	156
5.	Analyse	159
5.1	Aborder et organiser les tâches d'analyse	159
5.1.1	Les principales tâches analytiques dans les processus SNDD	159
5.1.2	Les difficultés que présente l'analyse préalable des stratégies de développement durable	160
	(a) L'efficacité des stratégies passe par la fiabilité des informations	160
	(b) La complexité du développement durable le rend difficile à analyser	160
	(c) Les capacités d'analyse du développement durable laissent souvent à désirer	160
	(d) Il est dangereux de compter sur des informations restreintes, non locales, périmées ou peu fiables	160
5.1.3	Principes analytiques de base	162
	(a) Engager et informer les parties prenantes dans des processus démocratiques et participatifs	162
	(b) Utiliser des méthodes analytiques accessibles et participatives	163
	(c) Laisser de la place pour l'analyse indépendante, menée par des « experts »	163
	(d) Mettre au point un système permanent et coordonné de production de connaissances	164
	(e) Se mettre d'accord sur les critères pour identifier les analyses prioritaires	165
	(f) Veiller à ce que les objectifs de l'analyse soient clairs	166
	(g) Arrêter la forme des produits de l'analyse, et décider qui va les recevoir	167
5.1.4	Présentation des méthodes d'analyse disponibles	167
5.2	Analyser les parties prenantes du développement durable	171
5.2.1	L'importance de l'analyse des parties prenantes	
5.2.2	L'identification des parties prenantes	171
	(a) Utiliser une typologie axée sur les problématiques	171
	(b) Comment identifier les parties prenantes	173
	(c) La représentation des parties prenantes	174
5.2.3	L'identification des intérêts, relations et pouvoirs des parties prenantes	174
	(a) Identifier les intérêts des parties prenantes	174
	(b) Analyser les relations entre les parties prenantes	175
	(c) Analyser les pouvoirs des parties prenantes	177
	(d) Comparer les pouvoirs des parties prenantes à leur potentialités en matière de développement durable	178

5.2.4	Les limites de l'analyse des parties prenantes	181
5.3	Mesurer et analyser la durabilité	182
5.3.1	La comptabilité	183
5.3.2	Les évaluations narratives	185
5.3.3	Les évaluations axées sur des indicateurs	185
5.3.4	Les mesures et analyses secondaires	193
	(a) L'analyse spatiale	194
	(b) Le système de comptabilité nationale (SCN)	194
	(c) L'épargne intérieure réelle	195
	(d) L'empreinte écologique	196
	(e) Comptabiliser les ressources, les matières et l'énergie	199
	(f) L'indice du développement humain	199
	(g) L'analyse des modes de vie durables	199
	(h) Les graphiques des incidences des politiques	203
	(i) Les arbres à problèmes et les schémas de cause à effet	203
	(j) L'évaluation stratégique de l'environnement	206
	(k) L'analyse des problématiques avec les communautés	209
5.3.5	Décider de ce qu'il faut mesurer : le cadre des volets et objectifs	213
5.3.6	Décider comment mesurer : choisir les indicateurs	218
5.3.7	Donner une vue d'ensemble de la durabilité : la production d'indices	220
5.3.8	Identifier les enjeux prioritaires de la durabilité : l'utilité d'un système rigoureux, de routine	221
5.4	Analyser les mécanismes et processus du développement durable	222
5.4.1	Étapes d'analyse des mécanismes constitutifs	225
5.4.2	Analyser le cadre juridique du développement durable	230
5.4.3	Analyser le contexte économique	233
5.4.4	Décrire ce qui relie les mécanismes	234
5.5	L'élaboration de scénarios	237
5.5.1	Le but et les limites des scénarios	237
5.5.2	Organiser l'élaboration des scénarios	238
5.5.3	Quelques illustrations de scénarios de développement durable	238
6.	La participation aux stratégies de développement durable	245
6.1	Introduction	245
6.2	Comprendre la participation	246
6.2.1	Les perceptions, les attentes et les définitions multiples de la « participation »	246
6.2.2	Les typologies de participation – et les dilemmes qui s'y associent	248
6.2.3	Les filières « horizontales » et « verticales » de participation – et les dilemmes qui s'y associent	253
6.3	La nécessité de la participation aux stratégies de développement durable	257
6.4	Assurer une participation efficace – les enjeux et les prévisions	266
6.4.1	Identifier les conditions requises	266
6.4.2	Prendre en considération les coûts et les avantages de la participation	267
6.4.3	Les attentes réalistes	270
6.4.4	L'échelle et l'articulation	273
6.4.5	La représentation, la sélection et les intermédiaires	273
6.4.6	L'infrastructure, l'organisation et le cadre juridique de la participation	278
6.4.7	Planifier la participation aux stratégies	283
	(a) Recenser les thèmes	283
	(b) Identifier les principaux niveaux	283
	(c) Analyser les parties prenantes	283
	(d) Choisir les structures et méthodologies de la participation	283

	(e) Assurer la communication, l'information et l'éducation	284
	(f) Prévoir l'introduction progressive et la coordination	284
6.5	Les méthodes de participation aux stratégies	286
6.5.1	L'apprentissage et l'action participatifs	286
6.5.2	La planification et la gestion des ressources avec les communautés	290
6.5.3	La participation aux systèmes de planification décentralisée	293
6.5.4	Les partenariats entre une pluralité de parties prenantes	294
6.5.5	Souligner le consensus, les négociations et la résolution des conflits	301
6.5.6	Le travail en groupe	302
	(a) L'animation	303
	(b) Les responsabilités des participants	305
	(c) Les rapporteurs	306
	(d) L'ordre du jour	306
6.5.7	Les études de marché, les supports électroniques et autres méthodes à distance	307
7.	Les communications	311
7.1	Introduction	311
7.2	Changer les valeurs, les attitudes et les styles	312
7.3	Etablir une stratégie et un système de communication et d'information	316
7.3.1	Une stratégie d'information, d'éducation et de communication assortie d'un plan d'action	320
7.3.2	La coordination de l'information	322
	(a) La coordination interne – s'efforcer de créer une base d'information commune	323
	(b) La coordination externe – utiliser un large éventail de méthodes	323
7.3.3	Choisir le moyen de communication et mettre au point des produits d'information complémentaires	325
7.3.4	Les documents et supports audio-visuels	327
7.3.5	Les manifestations	330
	(a) La gestion du dialogue et la recherche du consensus pendant les réunions	334
7.3.6	Etablir des réseaux ou adhérer aux réseaux existants	334
7.3.7	Etablir des bases de données ou des liens avec des bases de données existantes	339
7.3.8	Les supports électroniques	340
	(a) La démocratie électronique	344
7.3.9	Les mass-médias	346
7.3.10	Le suivi du processus de communication	346
8.	La prise de décisions stratégiques	349
8.1	La portée des décisions stratégiques	349
8.1.1	La vision stratégique	352
8.1.2	Les objectifs stratégiques	352
8.1.3	Les cibles	352
8.1.4	Les seuils de déclenchement	353
8.1.5	Le plan d'action	353
8.1.6	Le plan institutionnel	354
8.2	Les défis, les principes et les cadres utiles en matière de prise de décisions stratégiques	355
8.2.1	Les défis du processus décisionnel	355

	(a) Bien comprendre la nature des problèmes	355
	(b) Relever toute une série de défis relatifs à l'intégration et aux compromis	355
	(c) Faire face aux réalités et éviter les « rêves des planificateurs »	356
	(d) Parvenir au consensus sur tous les différents enjeux du développement durable	358
8.2.2	Les principes et cadres décisionnels	359
	(a) Les bonnes décisions doivent faire fond sur des valeurs reconnues	359
	(b) Les décisions stratégiques doivent refléter des valeurs localement acceptables	360
	(c) Les décisions stratégiques doivent refléter les valeurs globales	361
	(d) Les décisions stratégiques doivent refléter le risque et l'incertitude	366
	(e) L'utilité des méthodologies décisionnelles formelles a des limites	
	- La théorie décisionnelle	368
	- Les instruments d'appui au processus décisionnel	369
	- La durabilité « forte » et « faible »	369
8.3	Les rôles institutionnels et les processus décisionnels se rapportant aux stratégies	371
8.3.1	Les structures décisionnelles impliquant une pluralité des parties prenantes	372
8.3.2	Les ateliers facilitent la prise de décisions	372
8.3.3	Le consensus	374
8.3.4	Les négociations et la résolution des conflits	381
	(a) Les négociations	381
	(b) La résolution des conflits	384
8.3.5	La cohérence des politiques – une démarche échelonnée	386
8.3.6	Relever le défi de renforcer les rapports entre ceux qui préparent les décisions et les décideurs définitifs	389
8.4	La sélection d'instruments pour la mise en application des décisions stratégiques	391
8.4.1	La gamme d'instruments pour un développement durable	391
	(a) Les instruments législatifs/réglementaires/juridiques	391
	(b) Les instruments financiers/de marché	393
	(c) Les instruments d'éducation/informatio	394
	(d) Les instruments institutionnels	395
8.4.2	Comment sélectionner les instruments	395
9	Le fondement financier des stratégies	397
9.1	Introduction	397
9.2	La mobilisation des financements	399
9.2.1	Les conditions financières de la stratégie	400
	(a) Formulation et suivi	400
	(b) Mise en œuvre	402
9.2.2	Sources de financement	402
	(a) Financement des donateurs	402
	(b) Gouvernement	403
	(c) Autres sources de financement dans le pays bénéficiaire	404
	(d) Paiements de transferts internationaux	404
	- Le Fonds pour l'environnement mondial	405
	- Les crédits d'émissions de carbone et le Mécanisme de développement propre	406
	- Les conversions de créances	407
	(e) Les fonds nationaux pour l'environnement	408
	(f) Les fonds d'affectation spéciale	408

9.2.3	La mobilisation du financement au niveau local	409
9.3	L'utilisation des mécanismes de marché pour la création d'incitations au profit du développement durable	411
9.3.1	Les mécanismes de marché au niveau national	411
	(a) Supprimer les incitations perverses	411
	(b) L'adaptation des mécanismes de marché existants	413
	(c) Les nouveaux mécanismes de marché	413
9.3.2	Les mécanismes de marché au niveau local	415
9.4	L'intégration du développement durable dans la prise de décisions d'investissement et financières	416
9.4.1	Les raisons de l'intérêt pour le développement durable	418
	(a) Au niveau de l'entreprise	419
	(b) L'argument commercial du point de vue des institutions financières	420
	(c) Les éléments essentiels de l'argument commercial	420
9.4.2	Comment les institutions financières peuvent-elles intégrer le développement durable ?	421
	(a) Les défis pour les institutions financières du Nord	421
	(b) Les défis pour les institutions de financement et d'investissement nationales	424
10	Les systèmes de suivi et d'évaluation	425
10.1	Introduction	425
10.1.1	Les éléments d'un système de suivi et d'évaluation	425
10.1.2	Principes du suivi et de l'évaluation efficaces	427
10.2	Qui doit entreprendre le suivi et l'évaluation ?	430
10.2.1	Le suivi officiel, interne et externe	430
	(a) Le suivi endogène (entrepris par les acteurs stratégiques locaux)	
	(b) Le suivi et l'évaluation exogènes (entrepris par des organismes indépendants ou les donateurs)	430
	(c) Relier le suivi interne et externe	430
10.2.2	Le suivi et l'évaluation participatifs	430
10.3	Quand faut-il entreprendre le suivi et l'évaluation ?	438
10.4	Le cadre de suivi « pression/état/réponse » – utilité et limites	438
10.4.1	Utilité du cadre pour les rapports sur l'état de l'environnement	439
10.4.2	Utilité et limites du cadre en ce qui concerne le suivi du développement durable	439
10.5	Le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, le respect de l'obligation de rendre compte	442
10.5.1	Le suivi de la performance des acteurs stratégiques et l'obligation réciproque de rendre compte	443
10.6	Le suivi et l'évaluation des résultats de la stratégie	446
10.7	La dissémination des conclusions des exercices de suivi et l'information en retour aux décisions stratégiques	448
	Appendice	449
	Références	453

Liste des figures, tableaux et encadrés

Figures

1.1	Schéma des chapitres du livre	3
2.1	Interactions entre les problèmes de gestion des bassins versants dans la zone du fleuve Densu et du réservoir Weija, Ghana	13
2.2	Les systèmes du développement durable	15
3.1	Logique d'une approche systématique pour les stratégies de développement durable	43
3.2	Constellation de mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable	44
3.3	Préparer le programme forestier national au Malawi	68
3.4	Le bombardement par les exigences en matière de planification stratégique: exemples servant à illustrer les conventions et initiatives internationales et les cadres nationaux pouvant surcharger la capacité d'un pays	97
4.1	Constellation de mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable	104
4.2	La gestion des stratégies de développement durable selon le modèle d'amélioration continue	105
5.1	Dimensions des groupes de parties prenantes, possibilités et pouvoir de ces dernières de contribuer au développement durable	180
5.2	Le produit intérieur brut en comparaison de l'indicateur du progrès réel: États Unis 1950-1999 (en dollars US aux prix de 1996)	184
5.3	Le poids accordé à l'environnement diminue à mesure que le nombre des « sous-systèmes » augmente	187
5.4	Baromètre collectif de la durabilité, indiquant le bien-être en Amérique du Nord et centrale	190
5.5	Baromètre individuel de la durabilité, indiquant le bien-être au Canada	190
5.6	Le tableau de bord de la durabilité : l'exemple du Canada	191
5.7	Le cadre des modes de vie durables	201
5.8	Graphique simple des incidences des politiques sur la déforestation	204
5.9	Arbre à problèmes	205
5.10	Schéma des rapports de cause à effet en ce qui concerne la pauvreté	206
5.11	Exemple d'un agencement systémique de volets	215
5.12	Agencement hiérarchique des composantes de la durabilité	216
5.13	Mécanismes de développement durable : un cadre analytique	222
5.14	Faire le graphique du type/intensité de la participation aux mécanismes stratégiques	229
5.15	La cartographie institutionnelle : graphique des relations entre les entités concernées par la mise en œuvre de la Stratégie de conservation de Sarhad	236
6.1	Le continuum de la direction	251
6.2	L'expérience de la participation nationale et locale	253
6.3	La « triade » du développement durable	257
6.4	Identifier les partenaires des groupes de parties prenantes et des groupes de travail	275
6.4	Carte d'utilisation des sols rédigée par un géomètre autochtone et les villageois de la sous-région de Marwa au Panama	289
7.1	La pyramide de la communication	312

8.1	Arbre de décision pour une stratégie visant à réduire le temps consacré par les femmes à la corvée du bois	370
8.2	Processus de négociation axés sur les droits et risques	384
8.3	Plans annuels d'intégration du développement durable dans les affaires	392
10.1	L'application du cadre de suivi « forces motrices-état-réponse » à l'agriculture durable	441

Tableaux

2.1	Commercialiser les services environnementaux	20
2.2	Classification des autorités gouvernementales nationales et régionales (dans l'encadré 2.5)	24
2.3	Les autorités gouvernementales infra-nationales/locales	25
3.1	Comparaisons des processus stratégiques : pays développés et pays en développement	51
3.2	Exemples de Conseils nationaux pour le développement durable et d'autres forums participatifs	74
3.3	Exemple d'un projet de matrice CD du Viet-nam	78
3.4	Comparaison des stratégies aux différents niveaux au Pakistan	91
4.1	Mesurer quelques-uns des principaux avantages découlant de la préparation d'une stratégie de conservation nationale à la Barbade	110
4.2	Liste de contrôle des groupes clefs de parties prenantes dans le cadre d'une stratégie nationale de développement durable	120
5.1	La collecte de données et les outils analytiques facilitant la prise de décisions stratégiques	168
5.2	Les limites des analyses participatives et économiques	170
5.3	Analyse des pouvoirs de parties prenantes par rapport à une problématique (ou une politique, une institution) donnée : proposition de tableau de comparaison	178
5.4	Déterminer les pouvoirs et possibilités des parties prenantes : le programme national forestier au Malawi	179
5.5	Les trois principales méthodes pour mesurer et analyser la durabilité	183
5.6	Les évaluations de la durabilité axées sur des indicateurs	187
5.7	L'épargne intérieure réelle : comptabiliser la déperdition du capital humain, physique et naturel. L'exemple du Pakistan	196
5.8	Calculer la consommation annuelle de ressources biotiques: Costa Rica (1995)	198
5.9	Comparer l'ESE au EIE	207
5.10	Cadre illustratif de volets et d'objectifs pour l'évaluation axée sur les indicateurs (sous-système humain seulement)	214
5.11	Illustration de critères de performance pour l'indicateur de l'espérance de vie à la naissance	221
5.12	Mécanismes constitutifs des SNDD : comment les analyser	223
5.13	Les questions posées, par l'initiative CAD (OCDE), à propos de la qualité des stratégies	226
6.1	Typologies de la participation au développement local	249

6.2	Niveaux de participation aux processus normatifs	252
6.3	Exemples de la hiérarchie des institutions décisionnelles et d'action, par secteur et par niveau	254
6.4	Comparaison illustrative des stratégies aux intensités forte et faible de participation	271
6.5	Intérêts et rôles des parties prenantes : le cas du Plan d'action national sur la biodiversité, Guyana	277
6.6	Exemples de structures / institutions et méthodologies participatives	278
6.7	Les droits et obligations des OIB (dans l'encadré 6.14)	280
6.8	Exemples de méthodologies de participation aux tâches stratégiques	284
6.9	Les techniques d'apprentissage participatif	288
6.10	Ressources potentiellement fournies par les organisations de la triade du développement	301
7.1	Les mass-médias et les supports alternatifs	324
7.2	Enquête sur les préoccupations environnementales du public à Ste-Hélène	332
7.3	Le choix des supports électroniques sera déterminé par les coûts et la rapidité d'accès à Internet	340
7.4	Utilisateurs d'Internet (février 2000)	344
7.5	Exemples d'indicateurs utilisés dans le suivi et l'évaluation d'un site Web stratégique	347
8.1	Exemples de cadres de décisions stratégiques connexes	350
8.2	Tableau « choicework » sur la mobilité	387
8.3	Diagnostic pour aligner les pratiques des entreprises sur les principes du développement durables	389
8.4	Plans annuels d'intégration du développement durable dans les affaires	447
10.1	Exemple de matrice des liens entre les impacts et les mécanismes stratégiques	447
A.1	Les données nécessaires au suivi, les sources et l'échéancier : exemples tirés d'une stratégie de réduction de la pauvreté	449
A.2	Liste CDD des indicateurs du développement durable (septembre 1996)	450

Encadrés

1.1	Le projet CAD OCDE de dialogue entre donateurs et pays en voie de développement	1
2.1	Le projet GEO (rapport sur l'environnement mondial)	8
2.2	Le développement durable –une vision directrice pour aborder les problèmes et les interactions entre ceux-ci	14
2.3	Action 21 et les stratégies nationales de développement durable	16
2.4	Les accords multilatéraux clés sur l'environnement	17
2.5	La fluctuation des structures de gouvernance	24
2.6	La décentralisation	26
2.7	La décentralisation en Indonésie	27
2.8	Quelques interférences entre la modalisation et le développement durable	29
2.9	Les objectifs internationaux de développement	31
2.10	Les objectifs de développement pour le millénaire	32
2.11	Sélection d'études et de guides relatifs à la planification stratégique du développement durable	33

2.12	Affirmer la nécessité d'une approche stratégique du développement durable	38
3.1	Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable	45
3.2	Éléments d'une stratégie nationale de développement durable	48
3.3	Plans quinquennaux en Inde et en Chine	53
3.4	La participation des acteurs de la société civile aux récents plans nationaux en Thaïlande et leur programme alternatif	54
3.5	Harmoniser les plans nationaux de développement au Maroc	55
3.6	Le Plan de lutte contre les inondations au Bangladesh	56
3.7	Les rapports nationaux sur le développement humain	57
3.8	Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité, Inde	59
3.9	Exemples de principes efficaces dans les programmes d'action nationaux de lutte contre la désertification	63
3.10	Expérience des pays (en développement) non inscrits à l'Annexe I en matière de communications nationales sur les changements climatiques	64
3.11	Le plan d'action forestier tropical : une approche non-stratégique	65
3.12	Le programme forestier national, Malawi	69
3.13	La SNC du Pakistan – base solide d'une stratégie nationale de développement durable	71
3.14	Les Conseils nationaux pour le développement durable	73
3.15	Les visions nationales	75
3.16	Les progrès accomplis en matière de DSRP : Principaux constats du réexamen global par la Banque mondiale et le FMI	81
3.17	L'opposition de la société civile au DSP et les pinions des ONG	85
3.18	Les PADE au Zimbabwe	87
3.19	Programmes Action 21 locaux	88
3.20	Les rapports entre les stratégies pakistanaises de conservation au niveau du pays, des provinces et des districts	90
3.21	La planification décentralisée au Ghana	92
3.22	La planification au niveau villageois dans le district rural d'Iringa, Tanzanie	94
3.23	Le DSRP ougandais	99
3.24	La Charte environnementale des Caraïbes orientales : principes ayant trait aux stratégies de développement durable	101
4.1	Illustration des étapes d'une stratégie pour le développement durable: démarrage, gestion et amélioration permanente	108
4.2	Membres du comité de pilotage de la Stratégie de Conservation du Balochistan, Pakistan	114
4.3	Le plan national de politique environnemental des Pays-Bas – fruit de la pression publique	116
4.4	Les stratégies qui survivent aux changements de gouvernement	117
4.5	Conventions avec l'industrie aux Pays-Bas	123
4.6	Liste de contrôle des compétences nécessaires pour gérer et coordonner une stratégie	126
4.7	Capacités requises pour qu'une SNDD soit efficace	128
4.8	Les plans d'action des États nigériens pour l'environnement qui n'ont pas été mis en œuvre faute de définition des rôles	134
4.9	Le rôle et les fonctions des ONG	139
4.10	Les différents mécanismes contribuant à l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable au Salvador	142
4.11	S'appuyer sur l'existant : les liens entre les stratégies de réduction de la pauvreté et d'autres processus de planification stratégique	146
4.12	Lancer des approches stratégiques ascendantes au Pakistan : compléter les stratégies des provinces et districts	149

4.13	Stratégies ministérielles pour un développement durable, Canada	150
4.14	La stratégie de conservation de la province de Sarhad : la coordination par les « points de convergence »	152
4.15	Relier les stratégies aux processus budgétaires	153
5.1	L'insuffisance des informations environnementales en Afrique australe	162
5.2	Le Bureau d'étude de l'avenir de l'environnement – fournir des analyses au plan de politique environnementale aux Pays-Bas	164
5.3	Indicateur des problématiques à analyser et à aborder en priorité	166
5.4	Étapes de base de l'analyse des parties prenantes	172
5.5	Les « communautés d'action » au Pakistan	176
5.6	« Qui compte le plus ? » La question épineuse de la priorité des parties prenantes	181
5.7	Qu'est-ce que c'est qu'un indicateur ?	186
5.8	La quête d'un indicateur unique du développement durable	189
5.9	Exemples d'initiatives relatives aux indicateurs de développement durable	192
5.10	L'emploi d'un SIG pour négocier les Conventions forestières régionales en Australie	195
5.11	Les empreintes écologiques: quelques exemples	196
5.12	L'indice du développement humain	200
5.13	Quelques principes des évaluations stratégiques de l'environnement	208
5.14	L'analyse stratégique de l'environnement (ASE) : le dispositif d'AIDEnvironnement – Étapes clefs	210
5.15	Enseignements tirés de l'analyse stratégique de l'environnement (ASE) au Bénin et au Nicaragua	211
5.16	L'Action 21 comme base d'analyse	217
5.17	Choisir les indicateurs	219
5.18	L'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et risques)	228
5.19	La prospective : l'expérience indienne	237
5.20	Les scénarios mondiaux	240
5.21	Les scénarios européens	241
5.22	Les scénarios sud-africains	243
6.1	Les traditions participatives en Amérique centrale et du Sud	246
6.2	La participation – un terme lourd de sens	247
6.3	A propos de la participation dans le cadre du plan de lutte contre les inondations au Bangladesh et de la planification rurale en Tanzanie	248
6.4	Le Programme communautaire de conservation des tortues marines à la Trinité	251
6.5	Les structures de participation « horizontale » et « verticale »	255
6.6	Pourquoi les stratégies existantes adoptent-elles surtout l'approche descendante ?	260
6.7	Les dimensions politiques de la participation	262
6.8	Action 21 et la participation	265
6.9	Les avantages de la participation aux stratégies	268
6.10	Les coûts de la participation	269
6.11	Les contraintes clefs pesant sur la participation : l'expérience de la gestion commune des forêts en Inde	270
6.12	Liste de contrôle pour la sélection des partenaires - Action 21 locale	274
6.13	La sélection transparente des représentants des parties prenantes	276
6.14	La loi sur la participation populaire, Bolivie	280
6.15	Garantir la participation par la loi : principes de la Charte environnementale des Caraïbes orientales	281
6.16	Collaboration pour la gestion de l'environnement, la Trinité-et Tobago	285
6.17	Principes de l'apprentissage et de l'action participatifs	287
6.18	Comparaison de l'évaluation rurale rapide et de l'évaluation rurale participative	290

6.19	Quelques exemples de planification rurale participative	291
6.20	Planifier pour de vrai : la planification au niveau des quartiers urbains au Royaume-Uni	292
6.21	Les systèmes de planification décentralisée	293
6.22	Les partenariats – un terme lourd de sens	294
6.23	Les principes des « processus multi-acteurs »	295
6.24	L'approche « multi-acteurs » du <i>Projet de société</i> au Canada	297
6.25	Associer le public, notamment les Maoris, à la préparation de la loi sur la gestion des ressources en Nouvelle-Zélande	298
6.26	Les conférences de prospective et les stratégies de tourisme vert des îles du Vent	299
6.27	Le Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC), Afrique du Sud – exemple d'une initiative de partenariat conduit par le secteur public	300
6.28	La dynamique du travail en groupe	302
6.29	Les compétences en animation	303
6.30	Illustration de règles de base pour le travail en groupe	305
6.31	Programme modèle d'un atelier intersectoriel	308
6.32	Les études de marché scellent la politique forestière participative à la Grenade	309
7.1	La Convention d'Aarhus	313
7.2	L'Initiative d'accès	313
7.3	Les principes de la communication efficace	316
7.4	Le développement durable – un défi pour les communications	317
7.5	Comment réussir à communiquer le développement durable ?	318
7.6	Stratégie de communication pour la stratégie nationale de conservation du Pakistan	319
7.7	L'éducation pour un développement durable	320
7.8	Questions clés facilitant l'élaboration d'un plan d'information, d'éducation et de communication	322
7.9	Le développement durable et la désertification: une campagne de sensibilisation publique au Burkina Faso	326
7.10	Grandes lignes du prospectus du <i>Projet de société</i> canadien	329
7.11	Services d'appui destinés aux journalistes et ONG, Stratégie de conservation de la province de Sarhad, Pakistan	331
7.12	Règles de base des réunions	335
7.13	Quelques réseaux existants en Bolivie	337
7.14	Avantages et problèmes des réseaux	338
7.15	Quelques exemples de réseaux de praticiens stratégiques	339
7.16	Quelques exemples de sites Web sur les stratégies	341
7.17	Le site Web de l'Assemblée nationale du pays de Galles	342
7.18	Quelques avantages et limites des communications électroniques	343
7.19	La communication, la sensibilisation et la résolution de problèmes par Internet: Le programme PNUD de réseau de développement durable. Exemples du Pakistan et de la Chine	345
8.1	Les défauts des systèmes traditionnels de prise de décisions stratégiques	357
8.2	Le cadre normatif universel qui se dessine	361
8.3	Ce que disent les constitutions de certains pays en Afrique australe à propos de l'environnement	364
8.4	Le cadre décisionnel de la Commission mondiale sur les barrages	365
8.5	L'établissement des priorités à partir des risques	367
8.6	Les mandats, les structures et la composition des différents Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD)	373
8.7	Les processus décisionnels des SNDD : meilleurs usages	375

8.8	Les ateliers comme moyen d'aboutir aux décisions au lieu de les prédéterminer	375
8.9	Le consensus – un terme lourd de sens	376
8.10	Le consensus à 100 pour cent ou le consensus à moins de 100 pour cent – lequel est meilleur ?	378
8.11	L'expérience des mécanismes réunissant une pluralité de parties prenantes pour parvenir au consensus au Canada	379
8.12	Fixer des objectifs aux Pays-Bas	382
8.13	Un processus de négociation axé sur les droits et risques en vue de la prise de décisions relatives aux barrages	283
8.14	La résolution des conflits et la médiation dans le cadre d'une stratégie pour un bassin fluvial, Etats-Unis	385
8.15	La promotion de la cohérence des politiques au Royaume-Uni	388
9.1	Financement de la stratégie nationale de conservation du Pakistan	400
9.2	Evaluation de l'impact de nouvelles normes sur l'environnement	401
9.3	Exemples de conversions de créances	407
9.4	PROFONANPE – Le fonds d'affectation spéciale pour la conservation au Pérou	409
9.5	Les Fonds des Amériques	410
9.6	L'intégration des objectifs de développement durable dans le système fiscal – Belgique	413
9.7	Les mécanismes de marché susceptibles d'atteindre les objectifs du développement durable	414
9.8	Les mécanismes financiers à l'appui des objectifs environnementaux au niveau local : l'ICMS écologique	416
9.9	Types d'institutions participant aux décisions d'investissement du secteur privé dans les pays en développement	417
9.10	L'initiative du PNUE pour les institutions financières	422
9.11	Les systèmes de notation des entreprises selon des critères de durabilité	423
9.12	Exemples d'initiatives d'investissement durable dans les pays en développement	424
10.1	Une stratégie dépourvue de suivi et d'évaluation réguliers – Pakistan	426
10.2	Les principes de Bellagio d'évaluation des progrès en matière de développement durable	428
10.3	Les Commissions qui demandent des comptes aux gouvernements – Ghana and Canada	430
10.4	La performance des organisations de développement en matière d'appui aux processus stratégiques : 20 questions	432
10.5	Le processus d'examen de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan	433
10.6	Lignes directrices sur le suivi et l'évaluation participatifs	435
10.7	le suivi et la mise au point d'indicateurs au niveau des communautés	437
10.8	Les rapports sur l'état de l'environnement	440
10.9	Les audits internes pour la mise en œuvre d'Action 21 locale	444
10.10	La valeur du suivi expéditif	444
10.11	Journée annuelle de la durabilité : Hamilton-Wentworth, Canada	445

AVANT-PROPOS

En 1992, Action 21 insiste pour que tous les pays élaborent des stratégies nationales de développement durable (SNDD). Celles-ci visent à traduire les idées et les engagements du Sommet de la Terre en politiques et actions concrètes. Action 21 reconnaît que des décisions clefs sont à prendre au niveau national et qu'elles doivent être prises collectivement par les parties prenantes. Pour Action 21, le grand programme d'activités que suppose le développement durable doit être abordé systématiquement : « stratégiquement ». Par contre, Action 21 s'est bien gardé de définir une stratégie, voire de donner des conseils sur la manière de s'y prendre.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a convoqué une Session spéciale pour examiner les progrès cinq ans après le Sommet de la Terre. Les délégués étaient préoccupés par la poursuite de la dégradation de l'environnement, ainsi que par la marginalisation sociale et économique. Il y a eu des réussites, certes, mais elles sont morcelées ou ont causé d'autres problèmes. Le développement durable comme courant dominant de transformation sociétale semble encore loin. Des changements stratégiques des politiques et des institutions sont toujours nécessaires.

L'évaluation Rio+5 a conduit les gouvernements à fixer la date cible de 2002 pour l'introduction des SNDD. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, dans sa publication de 1996, *Le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXI^e siècle*, préconise la formulation et la mise en œuvre d'une SNDD dans chaque pays d'ici 2005 (comme l'un des sept Objectifs internationaux du développement). Il a également promis que les membres du CAD apporteraient leur concours aux SNDD des pays en développement, mais, une fois de plus, on n'a pas cherché à définir ce que comprendrait ou comporterait une stratégie – en dépit de l'expérience croissante de l'adoption de plusieurs modèles stratégiques internationaux et locaux. Un ministre demande : « Comment la reconnaîtrai-je si je la voyais ? ».

En 1999-2001, des membres du Groupe de travail du CAD/OCDE sur la coopération au développement et l'environnement ont travaillé en partenariat avec huit pays en développement pour évaluer les expériences des pays en matière de stratégies de développement durable : Bolivie, Burkina Faso, Ghana, Namibie, Népal, Pakistan, Tanzanie et Thaïlande. Des dialogues, avec des acteurs du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, ont permis d'analyser les expériences de planification stratégiques, actuelles et passées, d'identifier les enjeux et les défis clefs, de mettre au point les principes des meilleurs usages. Un processus itératif de discussions dans les pays partenaires et trois ateliers internationaux, en Tanzanie, Thaïlande et Bolivie, ont dégagé un consensus sur le texte définitif des principes directeurs (*Stratégies de développement durable : Guide pour la coopération au développement* (OCDE-CAD 2001a). Ce Recueil de ressources accompagne les principes directeurs. Les deux publications s'appuient sur l'expérience internationale de nombreuses approches stratégiques du développement durable pendant les deux dernières décennies.

Les Principes directeurs énoncent les meilleurs usages d'élaboration et de mise en œuvre des processus stratégiques visant le développement durable, ainsi que les meilleurs moyens, pour les organisations de coopération au développement, d'aider les pays en développement dans le contexte de ces processus. Le guide présente également un ensemble de principes sous-tendant l'élaboration de stratégies efficaces dans de nombreux pays en développement (Chapitre 3, Encadré 3.1).

En novembre 2001, un Forum international sur les stratégies nationales de développement durable (organisé par les Nations Unies en préparation du Sommet mondial sur le développement durable de 2002, SMDD) a formulé des lignes directrices en matière de

SNDD qui confirme des « éléments » presque identiques des stratégies performantes (Encadré 3.2) à la fois pour les pays développés et les pays en développement.

Ce Recueil de ressources examine en profondeur les processus et méthodologies. Il a été préparé par l'Institut international pour l'environnement et le développement, en collaboration avec des membres des équipes dans les pays partenaires (voir ci-dessus) et plusieurs autres organisations et individus. Il sera utile pour un large éventail d'organisations, d'institutions et de particuliers dans les pays à la fois développés et en développement cherchant à assurer un développement durable.

SIGLES ET ABREVIATIONS

4R	droits, responsabilités, rendements/revenus, relations
AD	assemblée de district
AKRSP	Aga Khan Programme (d'appui rural)
AL21	Action 21 Locale
AME	accord multilatéral sur l'environnement
APD	aide publique au développement
BID	but international de développement
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAMPFIRE	Communal Area Management (Plan de gestion des zones communales pour les ressources indigènes), Zimbabwe
CBO	community-based organization (organisation communautaire)
CCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDD	Commission pour le développement durable
CDI	cadre de développement intégré
CDS	city development strategy [stratégie de développement urbain]
CE	Commission européenne
CILS	Comité Permanent de lutte contre la sécheresse au Sahel
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CNDD	Conseil national pour le développement durable
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992)
DANIDA	Danish International Development Agency (Agence danoise de développement international)
DD	développement durable
DFID	Department for International Development [Ministère du Développement international] (R-U)
DSRP	document de stratégie sur la réduction de la pauvreté
EEM	évaluation écosystémique du millénaire
EIE	évaluation des incidences sur l'environnement
EIS	évaluation d'impact social
ESE	évaluation stratégique de l'environnement
FMI	Fonds monétaire international
GEF	Global Environmental Facility [Fonds pour l'environnement mondial - FEM]
GIF	Groupe inter-gouvernemental d'experts sur les forêts
GTZ	(GTZ) Agence allemande pour la coopération technique
HTMA	Hifadhi mazingira (Swahili, voulant dire « conserver l'environnement »)
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives [Conseil international pour les initiatives environnementales locales]
IDA	International Development Agency [Agence internationale pour le Développement]
IEC	information, éducation et communication
IFI	institution financière internationale
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat - GIEC)
IT	informatique
LCA	life cycle assessment [évaluation du cycle de vie]
MoEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts, India
MSP	multi-stakeholder process : « processus multi-acteurs - PMA » (processus impliquant une pluralité des parties prenantes)
MTRF	medium term expenditure framework (prévisions budgétaires à moyen terme)
NEDLAC	National Economic Development and Labour Council [Conseil national du développement économique et du travail], Afrique du Sud

NPACD	national plan of action to combat desertification (Plan de lutte nationale contre la désertification)
NRTEE	National Round Table on economy and environment [Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement - TRNEE], Canada
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques, Paris
ODM	objectif de développement pour le millénaire
OGL	organisation de gouvernement local
OID	objectif international du développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	organisation non-gouvernementale
PADE	plan d'action du district pour l'environnement
PAFN	plan d'action forestier national
PAFT	programme d'action forestier tropical
PAN	programme d'action national
PANE	Plan d'action national pour l'environnement
PAR	programme d'action régional
PIB	produit intérieur brut
PLI	Plan de lutte contre les inondations, Bangladesh
PNB	produit national brut
PNF	programme forestier national
PNPE	Plan national de politique environnementale, Pays-Bas
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	pays pauvre très endetté
RCE	Regional Centre for the Environment [Centre régional pour l'environnement], Budapest
RMA	Resource Management Act [Loi sur la gestion des ressources], New Zealand
SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement de l'Afrique australe)
SIDA	syndrome d'immunodéficience acquise
SL	sustainable livelihoods [modes de vie/moyens d'existence durables]
SLF	sustainable livelihoods framework [cadre de vie durable]
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
SNC	stratégie nationale de conservation
SNDD	stratégie nationale de développement durable
SWOT	Strengths, weaknesses, opportunities and threats [forces, faiblesses, opportunités et risques]
UICN	Union mondiale pour la conservation
UNSO	PNUD Office to Combat Desertification and Drought (formerly UN Sahelian Office) Bureau PNUD de lutte contre la désertification (ancien bureau pour le Sahel)
VIH	virus de l'immunodéficience humaine
WBCSD	World Business Council on Sustainable Development [Conseil mondial des entreprises pour le développement durable]
WRI	World Resources Institute
WWF	World Wide Fund for Nature

Chapitre 1

A PROPOS DU LIVRE DE RESSOURCES

1.1 Objectifs

Ce livre donne des conseils concernant l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des stratégies nationales de développement durable (SNDD). Les auteurs se sont inspirés d'une analyse des expériences passées et actuelles, à la fois dans les pays développés et les pays en voie de développement, pour mettre au point des approches globales du développement durable. Cette analyse a porté notamment sur les dialogues et le processus d'apprentissage dans les huit pays directement concernés par un projet sur les SNDD entrepris par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (Encadré 1.1), ainsi que sur les travaux de toute une série d'organisations, y compris l'Initiative Capacité 21 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU, la Banque mondiale, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et bien d'autres groupes encore (voir la liste des références à la fin du livre et les sources d'information supplémentaires à www.nssd.net).

Ce guide s'inspire de l'expérience des pratiques actuelles et passées, au Nord comme au Sud...

Encadré 1.1 : Le projet CAD/OCDE de dialogue entre donateurs et pays en voie de développement

En 1999-2001, les membres du Groupe de travail sur la coopération au développement et l'environnement, du Comité d'aide au développement de l'OCDE, ont collaboré avec huit pays en développement pour évaluer le déroulement des stratégies nationales de développement durable. Les dialogues dans ces pays (Bolivie, Burkina Faso, Ghana, Namibie, Népal, Pakistan, Tanzanie, Thaïlande) ont bénéficié de la participation d'acteurs du gouvernement et du secteur privé et de la société civile. Les expériences de planification stratégique, passées et actuelles, ont été analysées, les enjeux et les défis clés ont été identifiés et des principes directeurs ont été mis au point. Au bout d'un processus itératif comportant des discussions dans les différents pays et trois ateliers internationaux, un consensus s'est dégagé sur le texte définitif des Lignes directrices concernant l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies de développement durable, approuvées par la réunion de haut niveau du Comité d'aide au développement en avril 2001.

Source : OCDE CAD (2001a).

L'accent est mis sur des approches éprouvées et faisables qui se sont déjà avérées performantes dans le cadre des processus de planification stratégique. Le livre est ainsi ancré dans les conditions réelles, s'abstenant de présenter des approches qui ne sauraient aboutir en dehors d'un monde idéalisé ou de rêve. Or on sait très bien que de nombreuses approches stratégiques précédentes ont connu l'échec - et même celles qui ont donné de bons résultats ont présenté des lacunes dans certaines domaines. Nous pouvons en tirer des enseignements : les stratégies doivent mettre à l'essai, dans la mesure du possible, de nouvelles méthodes de travail ; les pratiques évoluent rapidement et de nouvelles méthodes relatives à certains éléments stratégiques sont en cours d'élaboration ou d'essai. A titre d'exemple, des méthodes de participation, d'analyse des politiques et des scénarios, ainsi que des méthodes de suivi et

...mettant l'accent sur les approches éprouvées

d'évaluation, qui ont été utilisées avec succès dans d'autres contextes, semblent également prometteuses dans le domaine des stratégies. Nous présentons aussi des approches et méthodologies innovatrices, originales, dont le potentiel est reconnu même si les données sur leur mise en application ne sont pas encore disponibles. Dans la pratique, les conditions socio-politiques instables, la conjoncture défavorable et/ou les compétences et capacités limitées sont des éléments décisifs dans de nombreux pays.

Pour ce qui est de l'élaboration d'une SNDD, chaque pays s'y prendra de sa propre façon. Dans de nombreux pays, il faudra sans doute coordonner une succession de processus différents, existants et nouveaux. Dans d'autres cas, le choix portera sur une seule stratégie globale. Quel que soit son format, une stratégie doit s'adapter aux réalités nationales sur le plan écologique, socioculturel, économique et institutionnel. Les carcans sous toutes leurs formes sont inacceptables, d'autant plus s'ils sont imposés par des organismes extérieurs. Les gouvernements doivent créer des partenariats avec la société civile et le secteur privé pour trouver un système convenable.

1.2 Public cible

Ce livre s'adresse à toute une gamme d'organisations et d'individus, à la fois dans les pays développés et les pays en voie de développement, qui s'intéressent au développement durable aux niveaux national, infranational ou local. Cet éventail comprendra vraisemblablement les parties prenantes aux décisions stratégiques – services gouvernementaux, ONG, groupes citoyens et communautaires, établissements d'enseignement, entreprises – ainsi que les intervenants de l'extérieur (organisations de coopération au développement, banques de développement multilatérales, organisations internationales, entreprises multinationales).

1.3 Agencement

Le choix des matières n'a pas été fait de manière rigide, car le livre a pour but d'informer, pas de prescrire ce qu'il faut faire. Des principes et des idées concernant le processus et les méthodes y sont énoncés, avec des suggestions de mise en application. Compte tenu des nombreuses demandes, reçues par les auteurs, de notes d'information et d'orientation relatives à des thèmes et méthodologies particuliers, chaque chapitre a été rédigé de façon à ce qu'on puisse le lire plus ou moins en isolement et l'utiliser indépendamment des autres chapitres. Néanmoins, on trouve dans l'ensemble du livre de nombreux renvois aux matières apparentées dans d'autres chapitres.

Le livre présente énormément d'information et d'idées dans un grand tome. Aucun résumé n'est proposé puisque, pour être d'une quelconque utilité, celui-ci aurait supposé la rédaction d'un important complément de texte. A la place, des commentaires « sommaires » figurent en marge tout au long du livre. Ils visent à capter l'essentiel du texte et permettre au lecteur pressé de se retrouver rapidement dans les chapitres et sections, identifiant les thèmes ou les discussions qui l'intéressent ou dont il a besoin. La figure 1.1 présente un schéma des rapports entre les différents chapitres.

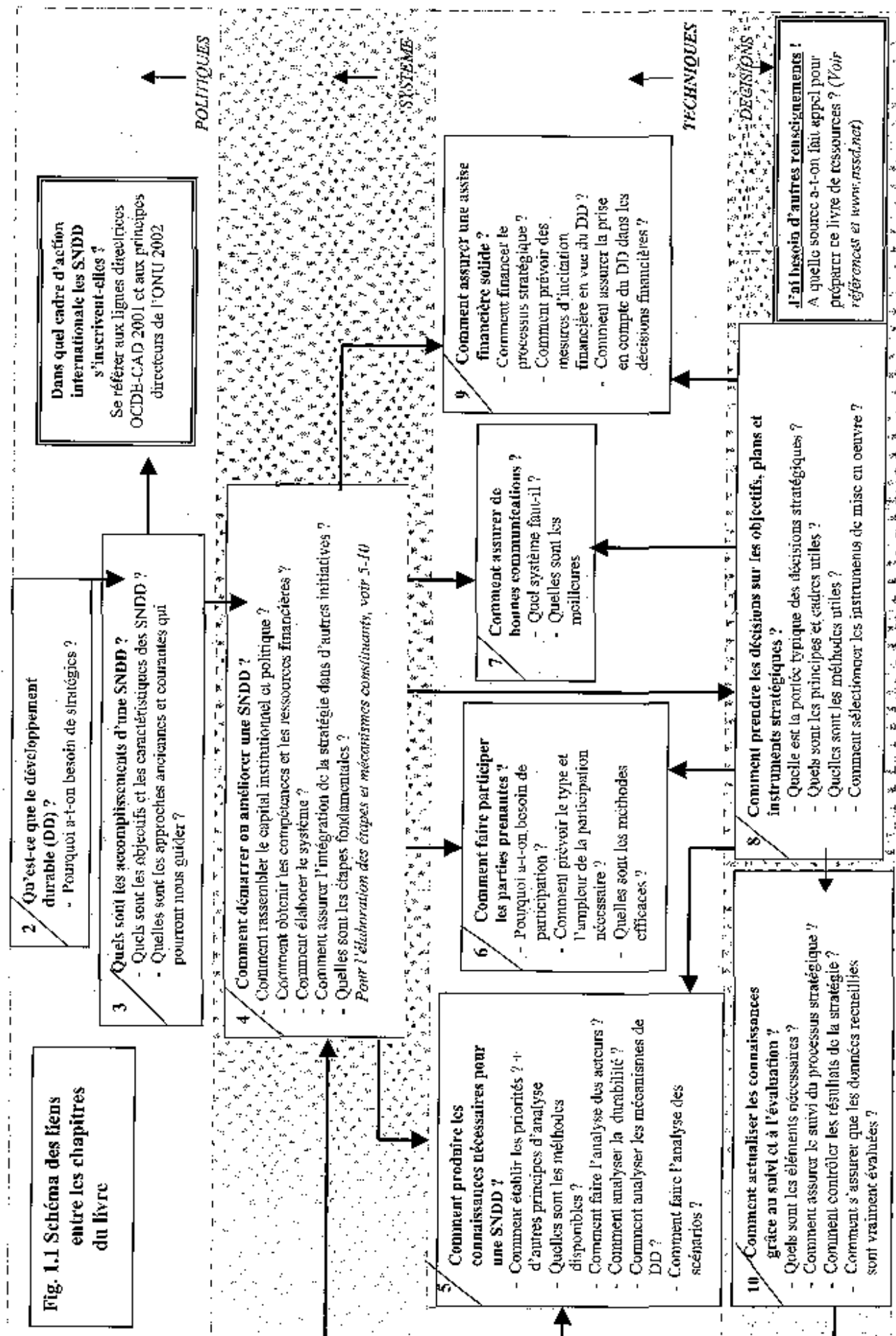
Chaque pays devra adopter une approche adaptée à ses propres besoins

Ce livre sera d'intérêt pour toute une série de personnes et d'organisations concernées par le développement durable

L'approche n'est pas normative – des principes et idées, ainsi que des méthodes et des conseils relatifs aux principales tâches, y sont proposés

La figure « feuille de route » indique l'articulation des chapitres

Fig. 1.1 Schéma des liens entre les chapitres du livre



Précédé de cette introduction, le deuxième chapitre présente la logique des stratégies de développement durable. Il examine les caractéristiques du développement durable, les défis qu'il suppose et la nécessité d'une approche stratégique, en développant une grande partie des lignes directrices OCDE-CAD sur les SNDD - et s'adresse à ceux qui doivent prendre des décisions de principe à ce sujet.

Les autres chapitres du livre présentent les éléments pratiques des SNDD. On y trouve des conseils relatifs aux principales tâches à réaliser dans le cadre des processus stratégiques, reprenant les thèmes suivants :

- La nature des stratégies de développement durable et des pratiques actuelles (chapitre 3)
- Les étapes clés du démarrage, de la gestion et de l'amélioration des stratégies de développement durable (chapitre 4)
- Les méthodes d'analyse (chapitre 5)
- La participation aux stratégies (chapitre 6)
- Les communications, l'information et l'éducation (chapitre 7)
- La prise des décisions stratégiques et les liens (chapitre 8)
- L'assise financière des stratégies (chapitre 9)
- Les systèmes de suivi et de d'évaluation (chapitre 10)

Les chapitres 3 à 10 s'adressent à tous ceux qui s'occupent de la planification, de la gestion ou de l'évaluation d'un processus stratégique. Pour faciliter la présentation, les démarches qu'on pourrait envisager au commencement d'un processus stratégique sont présentées en ordre logique. Il est pourtant rare, dans la pratique, de devoir démarrer une stratégie à partir de zéro, puisqu'on tiendra compte des processus existants de planification stratégique et du stade atteint par ceux-ci.

Une liste étendue de références se trouve à la fin du livre. D'autres sources de documentation, ainsi que les coordonnées et les sites Web de certains points de contact utiles, présentés sur le site Web des stratégies (www.nssd.net), intéresseront ceux qui ont affaire aux SNDD au jour le jour, ainsi que les universitaires et les chercheurs souhaitant faire une étude plus approfondie des SNDD.

1.4 Comment se servir du livre

Le livre, qui propose des ressources pour guider et évaluer des approches locales et nationales spécifiques, n'est pas un «mode d'emploi» complet. Il est pourtant conseillé au lecteur d'étudier chaque chapitre dans l'ordre si c'est la première fois qu'il s'occupe de l'élaboration d'une stratégie, s'il amorce la première phase de préparation d'une nouvelle stratégie ou s'il envisage de reformuler une stratégie existante afin d'en élargir la portée. Pour d'autres lecteurs, il sera peut-être plus utile de se concentrer sur les chapitres présentant un intérêt particulier ou sur des éléments particuliers du processus stratégique, d'examiner la pertinence et l'utilité de ces derniers par rapport à leur propre situation et aux ressources disponibles, avant de mettre au point une approche qui convienne à leurs propres fins.

Ce recueil de ressources n'est pas un manuel rigide – utilisez-le de manière souple en fonction de vos propres besoins

Chapitre 2

LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA NECESSITE D'UNE REPONSE STRATEGIQUE¹

2.1 L'opportunité d'une approche stratégique du développement national

Les progrès réalisés dans le domaine du développement depuis 30 ans sont sans précédent. L'espérance de vie dans les pays en voie de développement a augmenté de plus de 20 ans, les taux de mortalité infantile ont baissé de moitié et les taux de scolarisation à l'école primaire ont doublé. La production alimentaire et la consommation ont connu une augmentation plus rapide de près de 20 pour cent comparativement à la croissance démographique. Les améliorations au niveau des revenus, de la santé et de l'enseignement ont parfois permis de rattraper les pays industrialisés. La gouvernance démocratique, participative, gagne du terrain, tandis que la technologie et les communications ont avancé à pas de géant. Les nouveaux moyens de communication favorisent l'échange d'expériences et l'apprentissage en ce qui concerne aussi bien les processus de développement nationaux que la nécessité de l'action commune face aux défis à l'échelle mondiale.

Beaucoup de progrès par rapport à de nombreux aspects du développement ...

En dépit de ces progrès remarquables, des contraintes continuent de peser sur le développement. Certaines tendances négatives se sont enracinées : les disparités économiques et la pauvreté ; l'impact des maladies (VIH/SIDA), paludisme ; la sureconsommation de ressources dans les pays industrialisés, contribuant au changement climatique ; la dégradation de l'environnement et la pollution de tous genres, y compris les effets de l'agriculture intensive, la diminution des ressources naturelles et la disparition des forêts et d'autres habitats, la perte de la biodiversité. Ces tendances, tout comme les réponses internationales importantes qu'elles ont suscitées, font l'objet d'un examen plus détaillé ci-dessous.

... sont entravés par la pauvreté et la dégradation de l'environnement, ainsi que par d'autres problèmes

Les tendances négatives - ainsi que les interactions complexes, dynamiques et donc difficiles à cerner entre elles - présentent toute une série de défis pour les efforts de développement national dans tous les pays, quel que soit leur niveau actuel de développement économique. Les nations se sont mises d'accord, notamment lors du Sommet de la Terre de 1992, sur l'importance d'assurer un développement durable. Ce concept, simplement défini, veut dire que les nations doivent veiller au développement économique et social positif, en évitant la dégradation excessive de l'environnement, de manière à protéger les droits et les perspectives des générations futures, tout en contribuant aux approches compatibles dans d'autres domaines.

La recherche de la durabilité au niveau du développement national passe par une approche stratégique qui, en plus d'avoir une vision à long terme, doit être intégrée, globalisant, tissant des liens entre les différents processus de développement pour qu'ils soient aussi sophistiqués que les défis sont complexes. Une approche stratégique au niveau national suppose :

Une approche stratégique s'impose pour maintenir les progrès et résoudre les problèmes

- Relier la vision à long terme aux cibles à moyen terme et à l'action à court terme ;

¹ Les commentaires et les matières supplémentaires fournis par le professeur Michael Carley, de l'Université Herriot Watt à Edimbourg, ont permis d'enrichir ce chapitre.

- Créer des liens « horizontaux » entre secteurs, pour coordonner l'approche du développement ;
- Créer des liens spatiaux « verticaux », pour que les politiques locales, nationales et mondiales, les efforts de développement et la gouvernance se renforcent les uns les autres ;
- Etablir un partenariat véritable entre les gouvernements, les entreprises, les organisations communautaires et le secteur associatif, puisque les problèmes sont trop complexes pour qu'un acteur ou groupe quelconque puisse les résoudre à lui seul.

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements, le secteur privé et la société civile dans les pays du monde entier se sont efforcés de relever les défis du développement durable, en adoptant un large éventail d'approches visant à développer ces visions, ces liens et partenariats aux niveaux national et local.

Le présent livre s'inspire de ces expériences globales, en évaluant ce qui a bien marché ou moins bien marché, en énonçant les principes et caractéristiques d'une approche plus soutenue, plus cohérente, des stratégies de développement durable - à propos desquelles il existe un consensus de plus en plus large entre les praticiens au niveau international. Nous présentons, pour la première fois d'une manière consolidée dans un volume complet, les mécanismes, processus et outils pouvant servir à d'appui au développement et à la mise en oeuvre des stratégies nationales de développement durable (SNDD). Le livre met en lumière des approches coordonnées, multi-acteurs, qui favorisent l'apprentissage et l'amélioration constants. Tout porte à croire que les SNDD peuvent faciliter la création d'opportunités de développement socio-économique national où tout le monde gagne, tandis qu'elles facilitent les efforts pour préserver la grande diversité d'écosystèmes dont dépendent les économies et les systèmes sociaux. Pour ce qui est des différentes tâches à réaliser pour assurer un développement durable, le livre présente quelques exemples des meilleurs usages. Cependant, puisque les expériences jusqu'ici ont été essentiellement ponctuelles, discontinues et non coordonnées, il n'y a pas encore d'exemples de stratégies qui intègrent les meilleurs usages à tous les égards.

*Nous savons désormais
comment assurer
l'efficacité des
dispositifs stratégiques*

La préparation du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD), qui aura lieu à Johannesburg en août/septembre 2002, attire l'attention une fois de plus sur les enjeux du développement durable. Les participants feront le bilan des progrès réalisés depuis 1992 et essayeront de trouver les moyens d'aller plus loin grâce à un changement réel des comportements - au lieu de se contenter d'aspirations et d'exhortations. Les SNDD proposent un ensemble de processus et de mécanismes manifestations et activités qui s'y associent, de reconnaître les difficultés et profiter du moment pour s'engager concrètement en faveur du développement durable au moyen des SNDD. Or la négociation d'accords, la rédaction de communiqués de presse - résultats des sommets passés - ne suffiront pas. Compte tenu des tendances environnementales et sociales de plus en plus négatives que nous examinons dans la section suivante, il est urgent d'assurer un engagement politique réel pour que les mesures nécessaires soient prises, de créer dans chaque pays un climat propice pour que les différents acteurs puissent participer aux débats et aux actions, de développer des partenariats réels entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, de se mettre d'accord sur les rôles et responsabilités en matière de développement durable, d'établir des mécanismes efficaces de coordination, de travailler de concert dans les domaines prioritaires arrêtés. Le moment est venu de s'engager en faveur d'une nouvelle approche systématique et stratégique du développement durable.

2.1.1 L'organisation du présent chapitre

La section suivante (2.2) examine dans le détail les tendances et les principaux problèmes qui font obstacle au développement durable. Les efforts récents pour atteindre le développement durable, allant des initiatives mondiales aux progrès technologiques en passant par les instruments économiques, sont considérés dans la section 2.2.2. Les sections suivantes portent sur les différents systèmes de gouvernance et les processus contemporains, inséparables, de décentralisation (capable d'autonomiser les groupes locaux en matière de développement durable) et de mondialisation (ouvrant la voie à la participation du secteur privé au développement durable) (Section 2.2.3). Les lignes directrices récemment émis sur les stratégies nationales intégrées sont considérées dans les sections 2.3 et 2.4. La dernière section (2.5) présente une analyse plus approfondie des approches stratégiques du développement durable dont l'efficacité a été démontrée.

2.2 Les enjeux de l'environnement et du développement

2.2.1 Tendances et principaux défis

Les nombreux problèmes urgents et tendances négatives qui restent à surmonter sont abordés dans le cadre d'initiatives systématiques d'évaluation globale. Si ces dernières ont tendance à mettre l'accent sur les préoccupations environnementales, sociales ou économiques, elles adoptent de plus en plus couramment une approche holistique. Citons parmi les ressources utiles :

- Rapport GEO-2000 sur l'avenir de l'environnement mondial (Encadré n°. 2.1)
- Rapport sur les ressources mondiales (WRI/PNUD/PNUE/Banque mondiale 2000)
- Rapport CAD sur le développement 2000 (OCDE CAD 2001b)
- Rapport sur le développement humain (PNUD, 1999, 2001a)

Ces rapports, comme bien d'autres, permettent de constater qu'il existe toute une série de contraintes, liées les unes aux autres, pesant sur le développement durable.

(a) Les disparités économiques et l'instabilité politique

La situation économique de la plupart des nations s'est constamment améliorée au cours des 20 dernières années, mais il reste encore bien trop de nations qui ont connu le déclin économique et la baisse des revenus par habitant. Le récent ralentissement des économies asiatiques illustre la fragilité de la croissance. L'inégalité des revenus, que ce soit entre les riches et les pauvres d'une même nation, entre les nations plus riches et plus pauvres, ou entre certaines sociétés multinationales et les pays dans lesquels elles opèrent (ou qu'elles évitent), n'a jamais été aussi flagrante. On voit donc un pourcentage relativement faible des peuples, des nations et des entreprises du monde contrôler une grande partie des ressources économiques et naturelles du monde. Associé à la marginalisation des minorités ethniques et autres vis-à-vis des processus de gouvernance et des possibilités économiques, ce phénomène favorise l'instabilité. L'instabilité politique, qui débouche parfois sur des conflits violents, freine les progrès socio-économiques dans de nombreux pays et régions.

Encadré n°. 2.1 : Le projet GEO (rapport sur l'environnement mondial)

C'est en 1995 qu'a débuté le projet du PNUE ayant pour objet l'élaboration du rapport sur l'Avenir de l'environnement mondial (GEO). Ce projet comporte deux volets :

1. Un processus intersectoriel et participatif ayant pour objet l'évaluation de l'environnement mondial, qui intègre les vues et les interprétations des régions cela comporte des études menées par un réseau de coordination de centres collaborateurs (instituts multidisciplinaires travaillant dans une perspective régionale qui favorisent le dialogue entre scientifiques et décideurs) à travers le monde, avec la participation d'un certain nombre de centres associés. Des groupes de travail chargés de la modélisation, des scénarios, des politiques et des données émettent des avis et assurent un appui.
2. Des produits GEO sous forme imprimée et électronique.

Le rapport *GEO 2000* sur l'Avenir de l'environnement mondial rend compte d'une évaluation globale de l'environnement mondial à l'aube du nouveau millénaire (PNUE 1999). Le rapport s'inspire d'un processus participatif dans lequel ont collaboré des experts de plus de 100 pays. Il présente également une vision pour le XXI^e siècle et documente les nombreuses réussites récentes des politiques adoptées, tout en soulignant la nécessité d'élaborer les politiques d'une façon plus globale et intégrée, d'autant plus que les problèmes liés à l'environnement touchent de plus en plus de domaines à la fois. Le rapport qui paraîtra prochainement (2002) se tourne davantage vers l'avenir, en énonçant une série de scénarios écologiques avec leurs conséquences éventuelles.

(b) L'extrême pauvreté

Même à l'époque prospère où nous vivons, l'extrême pauvreté fait toujours des ravages dans la vie d'une personne sur cinq dans le monde en voie de développement. En 1993, plus de 1,3 milliard de personnes vivent avec moins de 1\$US par jour (PNUE 1999) - dont un milliard dans la région Asie-Pacifique. L'Afrique subsaharienne, où la moitié de la population était classée comme pauvre en 2000, enregistre à la fois la plus forte proportion de personnes pauvres et l'expansion la plus rapide de la pauvreté. Les fléaux sociaux associés à la pauvreté, y compris les maladies, l'éclatement des familles, le crime endémique et l'usage de stupéfiants, sont en progression dans beaucoup de pays.

(c) La sous-nutrition

A l'heure actuelle, la production alimentaire mondiale suffit pour couvrir les besoins nutritionnels globaux des populations humaines mais, compte tenu des problèmes au niveau de la distribution des ressources économiques et des produits alimentaires, quelque 800 millions de personnes continuent d'être mal nourries. En dépit du fait que la production alimentaire mondiale ne cesse d'augmenter, il sera de plus en plus difficile de nourrir les habitants toujours plus nombreux de la planète. Ceci tient à plusieurs facteurs : le taux d'augmentation des rendements des principales cultures céréalières ralentit et les pertes après les récoltes continuent d'être importantes, tandis que la dégradation des sols à cause de l'érosion et des mauvaises pratiques d'irrigation continue de toucher les terres agricoles, compromettant la production dans certaines régions. En règle générale, en l'absence d'une transition vers des méthodes agricoles moins dispendieuses en ressources et moins polluantes, on aura

du mal à subvenir aux besoins alimentaires du monde à l'avenir sans augmenter les dégâts causés à l'environnement par l'agriculture intensive.

(d) Les maladies

Le VIH/SIDA et le paludisme sont des maladies graves qui lamentent la capacité productive et fragilisent le tissu social de nations déjà durement éprouvées. Dans les pays les plus touchés, le VIH a déjà eu un impact négatif profond sur la mortalité infantile et maternelle. Par ailleurs, le paludisme aigu touche près de 500 millions de personnes tous les ans et s'avérera mortel pour 1 million d'entre elles.

(e) La marginalisation

De nombreux pays se débattent sous le poids conjugué d'une croissance économique atone, d'une dette extérieure accablante, de la corruption, de conflits violents et de l'insécurité alimentaire. De même, ils subissent le contre-coup des mesures (protectionnisme,...) prises par les pays du Nord. De nombreux résidents de ces pays sont privés d'accès aux services sociaux, à l'énergie et aux infrastructures. Leurs chances de réaliser leur potentiel économique sont également réduites en l'absence d'accès aux ressources, au crédit et aux moyens d'influencer les politiques nationales. Au mieux, certains deviennent des réfugiés ou des migrants économiques. Compte tenu de ces processus, les pays pauvres et les populations pauvres se retrouvent à chaque instant en marge des possibilités que présente l'économie mondiale.

(f) La croissance démographique

S'il est vrai, en règle générale, que la concentration locale ou le niveau de consommation des populations compte davantage que le nombre d'habitants, on s'attend à ce que la croissance démographique accentue les tendances notées ci-dessus. Le monde compte désormais près de 6 milliards d'habitants et, en dépit d'une croissance moins rapide qu'on ne l'avait prévu il y a quelques années, on s'attend toujours à ce que ce nombre augmente sensiblement - d'environ 2 milliards sur les 20 prochaines années, dont 97 pour cent vivant dans le monde en développement - avant une quelconque stabilisation.

(g) La consommation

Les incidences sur l'environnement de la demande de ressources peuvent être plus dramatiques dans les économies développées, où les niveaux de consommation sont très élevés, que dans les pays où le niveau de consommation de ressources par habitant est faible.

La consommation de ressources naturelles par les économies industrielles modernes continue d'être très forte, de l'ordre de 45 à 85 tonnes par personne et par an quand on tient compte de tous les éléments (érosion des sols, déchets miniers, autres matières accessoires). Il faut actuellement environ 300 kilos de ressources naturelles pour produire un revenu de 100 dollars dans les économies les plus avancées du monde. Compte tenu de l'envergure de ces économies, ce volume correspond à une modification massive de l'environnement. Par conséquent, si les économies naissantes des pays en développement devaient également se baser sur une utilisation aussi intensive des ressources, la pression sur l'environnement mondial serait immense.

(h) La consommation mondiale d'énergie

Depuis 1971, la consommation mondiale d'énergie a augmenté de presque 70 pour cent et on s'attend à ce qu'elle continue d'augmenter de plus de 2 pour cent par an sur les 15 prochaines années - en dépit du fait que 2 milliards de personnes sont pratiquement exclues de l'économie basée sur les combustibles fossiles. Cette augmentation permettra à davantage de personnes d'accéder aux services énergétiques, mais les émissions de gaz à effet de serre augmenteront de 50 pour cent par rapport aux niveaux actuels, à moins qu'on n'essaie sérieusement d'augmenter l'efficacité énergétique et réduire la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles. En dépit de l'expansion considérable de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables (énergie éolienne, solaire et géothermique, hydro-électricité,...) et des progrès techniques réalisés à cet égard, les infrastructures publiques, la commodité des combustibles fossiles et le faible coût de ces derniers sont autant d'obstacles à toute réorientation à grande échelle sur ces sources d'énergie propre dans l'avenir prévisible.

(i) Le changement climatique

A la fin des années 90, les émissions annuelles de CO₂ avaient atteint près de quatre fois le volume de 1950, les concentrations atmosphériques de CO₂ étant les plus importantes jamais connues en 160.000 ans (PNUE 1999). D'après le groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique, « tout compte fait, il existe une influence humaine perceptible sur le changement climatique dans le monde » (IPCC 2001). On s'attend à ce qu'il en résulte des modifications des zones climatiques, des changements de la productivité des écosystèmes et de la composition en espèces, ainsi qu'un nombre accru d'événements météorologiques extrêmes. Ceci aura des effets considérables sur la santé humaine et sur la viabilité de la gestion des ressources naturelles dans le cadre de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche - avec des conséquences graves pour l'ensemble des pays. Les pays en développement, notamment les pays les moins avancés, seront vraisemblablement le plus durement touchés par le changement climatique à l'échelle mondiale, alors qu'ils ne contribuent, à l'heure actuelle, que très peu au problème.

(j) La charge d'azote

L'agriculture intensive, qui compte sur une forte consommation de combustibles fossiles et sur la culture étendue des légumineuses, lâche d'immenses quantités d'azote dans l'environnement, ce qui exacerbe l'acidification, provoque des modifications de la composition en espèces des écosystèmes, fait augmenter le volume d'azote dans l'eau douce au-dessus du seuil acceptable pour la consommation humaine, cause la dystrophisation des habitats d'eau douce et marins. Les émissions de NO₂ dans l'atmosphère contribuent également au réchauffement de la planète. Les scientifiques redoutent de voir l'envergure des perturbations du cycle de l'azote provoquer des problèmes au niveau mondial comparables à ceux causés par les perturbations du cycle du carbone.

(k) La dégradation des ressources naturelles

La détérioration de l'environnement s'intensifie et touche toutes les ressources naturelles (érosion des sols, déforestation, diminution des ressources halieutiques,...). La déforestation (les forêts sont détruites pour une mise en valeur agricole, pour les transformer en pâturages ou pour y construire des logements, quand elles ne sont pas

surexploitées) continue de réduire la superficie et la qualité des forêts du monde. Quelque 65 millions d'hectares de forêts ont été détruites entre 1990 et 1995 (PNUE 1999). En Amazonie et en Indonésie, des feux de forêts récents ont provoqué la destruction partielle ou totale de grandes superficies boisées. Les milieux aquatiques fragiles tels que les récifs coralliens et les zones humides sont gravement menacés par la pollution terrestre, les techniques de pêche destructives et la construction de barrages, ainsi que par le changement climatique. Près de 60 pour cent des récifs du monde et 34 pour cent de l'ensemble des espèces de poissons seraient menacés par les activités de l'homme.

Les modes de production et de consommation actuels, associés au changement climatique à l'échelle mondiale, amènent à se demander si la base de ressources naturelles de la Terre peut continuer à alimenter et subvenir aux besoins des populations de plus en plus nombreuses et urbanisées, à absorber tous les déchets. Du fait de la dégradation de l'environnement, la biodiversité des écosystèmes de la terre et la disponibilité de ressources naturelles renouvelables ont diminué de 33 pour cent au cours des 30 dernières années, tandis que la pression sur ces ressources a doublé.

(l) La perte de diversité

Les produits et processus d'origine biologique représentent environ 40 pour cent de l'économie mondiale. Une grande partie de cette production compte sur l'exploitation d'une gamme de plus en plus étroite d'espèces et de gènes, de nombreux processus de production agricole et sylvicole de grande envergure étant dépendants de l'élimination de la biodiversité locale qu'ils remplacent par la monoculture. Dans le même temps, la valeur de la biodiversité est de plus en plus généralement reconnue, à la fois comme « police d'assurance » en cas de perte de certaines espèces ou gènes (à cause des maladies ou des changements climatiques ou économiques) et comme « propriété intellectuelle » pour mettre au point de nouveaux processus. Or on voit cette même réserve de biodiversité passer de plus en plus sous le contrôle d'entreprises puissantes qui en réduisent l'ampleur. Les moyens d'existence de nombreux groupes pauvres sont fortement dépendants vis-à-vis d'une variété d'habitats, d'espèces et de gènes, surtout pour faire face à l'évolution des conditions locales - et ces groupes arrivent parfois à bien gérer cette biodiversité. Cependant, il existe souvent peu d'institutions capables d'intégrer les besoins de subsistance et de biodiversité ou de protéger les droits locaux.

Parallèlement, la diversité culturelle (qui a évolué à côté de la biodiversité) diminue. La mondialisation de la production, des communications, des sources de connaissances, des modalités de travail et des loisirs entraîne une perte de traditions qui auraient pu représenter une ressource précieuse pour renforcer la résistance.

(m) La pollution

La plupart des pays souffrent désormais d'une pollution plus ou moins grave, qui entame de plus en plus la qualité de l'eau, des sols et de l'air. En dépit des actions de nettoyage dans certains pays et certains secteurs, l'expansion massive de la disponibilité et de l'utilisation des produits chimiques dans le monde entier, l'exposition aux pesticides, aux métaux lourds, aux aérosols et à d'autres polluants sont autant d'éléments qui menacent à la fois la santé humaine et l'environnement.

(n) Le stress hydrique

La consommation mondiale d'eau augmente rapidement et l'on s'attend à ce que la disponibilité de l'eau devienne l'une des problématiques les plus urgentes et les plus controversées du XXI^e siècle. Un tiers de la population mondiale vit dans des pays qui souffrent déjà de stress hydrique modéré ou grave. Cette proportion pourrait atteindre les deux tiers d'ici 30 ans, en l'absence d'efforts soutenus pour conserver l'eau et coordonner la gestion des bassins versants afin de tenir compte des différentes utilisations de l'eau. De 30 à 60 pour cent environ de la population urbaine dans les pays à faible revenu manque toujours de logements convenables équipés d'installations sanitaires, de systèmes d'égouts et de canalisations d'eau potable.

(o) D'autres problèmes urbains

La poursuite de l'urbanisation et de l'industrialisation, associée au manque de ressources et de compétences, à la faiblesse de la gouvernance, aggrave les problèmes environnementaux et sociaux qui se renforcent entre eux dans les zones densément peuplées. La pollution de l'air, la mauvaise gestion des déchets solides, les déchets dangereux et toxiques, les nuisances sonores et la contamination de l'eau s'unissent pour faire des quartiers urbains des zones en crise écologique. Ce sont les enfants des ménages pauvres qui sont exposés le plus aux risques inévitables pour la santé.

Les interactions entre les problèmes environnementaux, sociaux et économiques sont très complexes

(p) Les interactions entre les problèmes sociaux, économiques et environnementaux

Il existe beaucoup d'interactions entre une grande partie des thèmes décrits ci-dessus, d'où la nécessité d'une approche stratégique du développement durable. La figure 2.1 n'est qu'une illustration, parmi tant d'autres, de la complexité de ces interactions dans un domaine relativement bien défini.

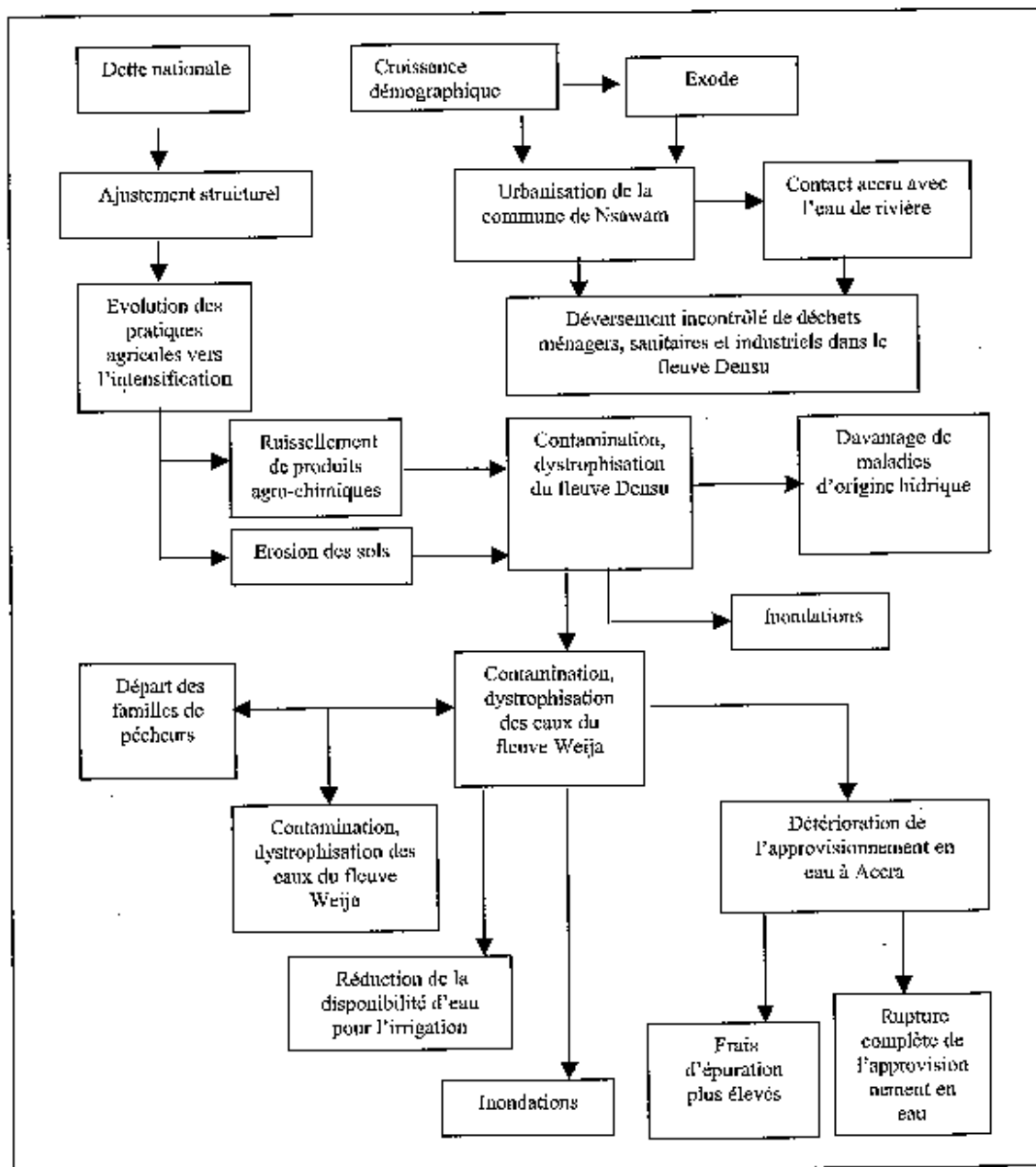
2.2.2 Réponses internationales face aux enjeux du développement durable

(a) L'émergence du développement durable comme vision commune

Le « développement durable » ne veut pas dire simplement « rationnel sur le plan écologique »

La prise de conscience des tendances défavorables en matière d'environnement a débouché sur la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de l'homme, qui s'est tenue à Stockholm en 1972 et a entraîné, à son tour, la création du PNUE et l'UED. L'importance des enjeux environnementaux est désormais de plus en plus généralement acceptée à l'échelle mondiale. La stratégie mondiale de la conservation (UICN/PNUE/WWF, 1980) et, par la suite, le rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement - la Commission Brundtland (WCED, 1987) - ont été élaborés à partir des analyses, de plus en plus justes, faites des liens entre environnement et développement. La Stratégie mondiale de la conservation a souligné la nécessité d'installer les valeurs et les préoccupations relatives à l'environnement et à la conservation au cœur des processus de développement.

Figure 2.1 : Interactions entre les problèmes de gestion de bassins versants dans la zone du fleuve Densu et du réservoir Weija, Ghana
(Source : Carley et Christie, 2000a)



Le rapport de la Commission Brundtland a souligné les dimensions socio-économiques de la durabilité, révélant notamment les liens entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Faisant suite à la Stratégie mondiale de la conservation, le rapport « Sauver la planète : stratégie pour l'avenir de la vie » (UICN/PNUF/WWF, 1991) est allé plus loin en élaborant des principes pour l'intégration pratique des problèmes environnementaux, sociaux et économiques (Encadré n°. 2.2).

Encadré 2.2 : Le développement durable - une vision directrice pour aborder les problèmes et les interactions entre ceux-ci

En 1987, le rapport Brundtland a défini le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins actuels sans hypothéquer la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins ». Au cœur du concept se trouve la notion que le processus de développement doit s'appuyer sur la complémentarité et l'interdépendance entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Le développement durable passe par des changements de politique dans de nombreux secteurs et par la cohérence entre ces politiques. Cela signifie trouver un équilibre entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société - les trois piliers du développement durable - en recherchant chaque fois que possible des politiques et pratiques synergiques et en faisant des arbitrages quand cela est nécessaire (Figure 2.2).

Il s'agit de prendre en considération, entre autres, les incidences des décisions prises sur les options des générations futures. Néanmoins, on a souvent interprété le développement durable, à tort, d'une manière restrictive. Le considérer uniquement sur le plan de l'environnement revient à passer sous silence la puissance et l'utilité d'un concept qui place le développement économique et social dans le contexte d'une gestion efficace de l'environnement. Compte tenu de ces complexités, on peut toutefois comprendre qu'il est difficile de communiquer le concept du développement durable - voir encadré n°. 7.4.

Les approches du développement durable ont été d'une grande diversité, ce qui reflète les différents défis que doivent relever les pays individuels. De ce fait, si le développement durable est un défi universel, nombre de solutions pratiques peuvent être définies uniquement aux niveaux national et local. A titre d'exemple, en Thaïlande, on considère que le développement durable correspond aux six dimensions d'un développement holistique - économie, questions sociales, environnement, enjeux politiques, technologie et connaissances - sans oublier l'équilibre mental et spirituel.

Parvenir à un accord sur les moyens de relever les défis passe par un certain pluralisme et des possibilités de négociation, que déterminent des facteurs tels que la paix et la sécurité, les intérêts économiques dominants, les systèmes politiques, les dispositions institutionnelles et les normes culturelles. A titre d'exemple, en Bolivie, on considère la bonne gouvernance comme élément clef du développement durable - plutôt qu'un moyen d'y parvenir.

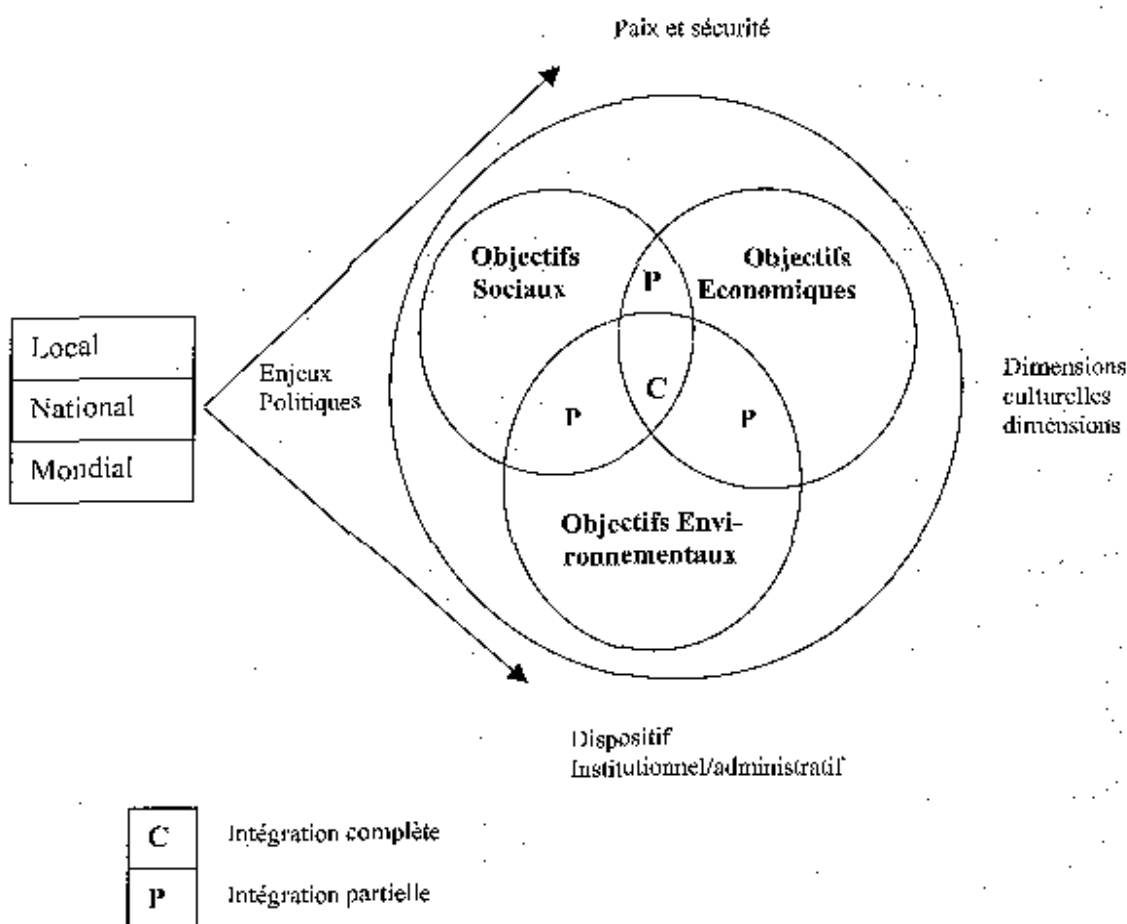
Les résultats pratiques des processus de développement durable rentrent généralement dans deux catégories :

- *Les institutions et mécanismes* qui produisent des décisions en matière de synergie des objectifs sociaux, économiques et environnementaux, qui veillent à ce que ces décisions soient mises en application (certains processus de planification et d'élaboration de politiques, les procédures du style « évaluation des incidences sur l'environnement » et « forums pour les parties prenantes »)
- *Les activités sur le terrain* qui rajoutent le respect de certains principes environnementaux, sociaux et/ou économiques à des objectifs qui auraient pu être moins larges (nouvelles formes de gestion des ressources naturelles, projets de développement intégré)

Il est fréquent de considérer la « durabilité de l'environnement », à tort, comme synonyme de développement durable. On peut comprendre cette erreur : c'est souvent le « pilier » environnement du développement durable qui a fait défaut jusqu'ici et on a donc dû prêter beaucoup d'attention à ce thème.

Figure 2.2 : Les systèmes de développement durable

Source: Dafal-Clayton *et al.* (1994), modifié à partir de Barbier (1987)



Le développement durable suppose l'intégration des objectifs chaque fois que cela s'avère possible; et la recherche de compromis entre objectifs quand l'intégration n'est pas possible.

² Action 21 - Plan d'action de la CNUED : les chapitres qui énoncent la nécessité des plans nationaux, notamment Préambule 1.3 ; Dimensions sociales et économiques 2.6 ; Combattre la pauvreté 3.9 ; Modification des modes de consommation 4.26 ; Dynamique démographique et durabilité 5.31, 5.56 ; Protection et promotion de la santé humaine 6.40 ; Promotion d'un modèle viable d'établissements humains 7.30, 7.51 ; Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement 8.3, 8.4, 8.7 ; Protection de l'atmosphère 9.12 ; Approche intégrée de la planification et de la gestion des ressources foncières 10.6 ; Combattre la déforestation 11.4, 11.13 ; Les écosystèmes fragiles, la désertification et la sécheresse 12.4, 12.37 ; Agriculture durable 14.4, 14.45 ; Biodiversité, objectifs (b) ; Biotecnologie 16.17 ; Océans 17.6, 17.39 ; Protection des ressources en eau douce 18.11, 18.12, 18.40 ; Produits chimiques toxiques 19.58 ; Déchets solides 21.10, 21.18, 21.30 ; Collectivités locales 23.2 ; Ressources financières 33.8, 33.22, 33.15 ; Science 35.7, 35.16 ; Education 36.5 ; Renforcement des capacités nationales 37.4, 37.5, 37.7, 37.10 ; Institutions internationales 38.13, 38.25, 38.36, 38.38, 38.39, 38.40 ; Information 40.4 ; Déclaration de Rio - principe 10 ; Convention sur la biodiversité - article 6 ; Convention sur le changement des climats - articles 3, 4, 12.

Le « développement durable » réunit les préoccupations et initiatives environnementales, sociales et économiques

Le programme Action 21, avec les conventions et décisions découlant du Sommet de la Terre, en 1992, constitue un plan d'action mondial pour le développement durable.³ Ces accords portent sur 40 secteurs et thèmes différents, s'intéressant tout particulièrement aux lois, mesures, plans, programmes et normes nationaux, ainsi qu'à l'emploi d'instruments juridiques et économiques de planification et de gestion. On peut prétendre que le programme Action 21 est devenu l'un des instruments les plus connus et influents - tout en étant non contraignant - dans le domaine de l'environnement et du développement, qu'il sert de guide en matière de développement durable dans la plupart des régions du monde. Il a surtout réussi à attirer l'attention sur le concept de base du développement durable, fournissant aux décideurs un point de référence quand il s'agit d'établir les liens entre les problèmes environnementaux, sociaux et économiques. Action 21 souligne l'importance des SNDD et des instruments de politique qui permettront de les mettre en oeuvre, sans toutefois donner beaucoup de conseils en matière de SNDD (Encadré n°. 2.3).

Encadré no. 2.3 Action 21 et les stratégies nationales de développement durable

Préambule

« La bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements. Les stratégies, plans, politiques et processus nationaux sont vitaux pour ce faire. La coopération internationale doit appuyer et compléter ces efforts nationaux. »

Chapitre 8

« Les gouvernements, coopérant au besoin avec des organisations internationales, devraient adopter une stratégie nationale de développement durable qui concrétise, notamment, les décisions prises à la Conférence, en particulier en ce qui concerne Action 21. Cette stratégie devrait être inspirée des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fondre en un ensemble cohérent. Il conviendrait d'exploiter pleinement dans une stratégie nationale de développement durable l'expérience acquise dans le cadre d'activités de planification telles que celles faisant l'objet des rapports nationaux à la Conférence, ou les stratégies et plans d'action nationaux pour la conservation de l'environnement. Cette stratégie devrait avoir pour objectif d'assurer un progrès économique équitable sur le plan social tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures. Elle devrait être élaborée avec la participation la plus large possible et s'appuyer sur une évaluation détaillée de la situation et des tendances actuelles. »

Source : Action 21 (CNUED 1992)

³ Action 21 - Plan d'action de la CNUED : les chapitres qui énoncent la nécessité des plans nationaux, notamment Préambule 1.3 ; Dimensions sociales et économiques 2.6 ; Combattre la pauvreté 3.9 ; Modification des modes de consommation 4.26 ; Dynamique démographique et durabilité 5.31, 5.56 ; Protection et promotion de la santé humaine 6.40 ; Promotion d'un modèle viable d'établissements humains 7.30, 7.51 ; Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement 8.3, 8.4, 8.7 ; Protection de l'atmosphère 9.12 ; Approche intégrée de la planification et de la gestion des ressources foncières 10.6 ; Combattre la déforestation 11.4, 11.13 ; Les écosystèmes fragiles, la désertification et la sécheresse 12.4, 12.37 ; Agriculture durable 14.4, 14.45 ; Biodiversité, objectifs (b) ; Biotechnologie 16.17 ; Océans 17.6, 17.39 ; Protection des ressources en eau douce 18.11, 18.12, 18.40 ; Produits chimiques toxiques 19.58 ; Déchets solides 21.10, 21.18, 21.30 ; Collectivités locales 23.2 ; Ressources financières 33.8, 33.22, 33.15 ; Science 35.7, 35.16 ; Education 36.5 ; Renforcement des capacités nationales 37.4, 37.5, 37.7, 37.10 ; Institutions internationales 38.13, 38.25, 38.36, 38.38, 38.39, 38.40 ; Information 40.4 ; Déclaration de Rio - principe 10 ; Convention sur la biodiversité - article 6 ; Convention sur le changement des climats - articles 3, 4, 12.

En plus du Sommet de la Terre, les années 90 ont également vu l'organisation de plusieurs conférences des Nations Unies sur une série de thèmes liés au développement durable et aux problèmes qu'il faut surmonter pour y parvenir (voir encadré n°. 2.4).

En dépit de l'attention consacrée à la question, les engagements et la détermination d'instruments performants dans le domaine des SNDD se font toujours attendre. Les initiatives internationales relatives aux SNDD se sont basées essentiellement sur les idées, tempérées par des contraintes politiques, que se font les institutions internationales du programme et des méthodes à utiliser, plutôt que sur des pratiques éprouvées au niveau local.

(h) Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME)

Quelques traités historiques (Convention de 1900 sur la préservation des animaux, des oiseaux et des poissons en Afrique) sur l'environnement ont été signés au niveau international il y a longtemps. Or c'est l'inquiétude suscitée par la pollution et la diminution des ressources naturelles, dans les années 60, qui a débouché sur la négociation d'une série d'accords multilatéraux, de caractère contraignant, sur l'environnement. La première génération comporte essentiellement des accords et des lois sur un seul thème ou un seul secteur, ayant trait à l'affectation et l'exploitation de ressources naturelles telles que la faune, l'air ou le milieu marin.

Les accords de la deuxième génération, qui coïncident en partie avec ces derniers et les complètent, ont un caractère intersectoriel, systémique et holistique. L'encadré n°. 2.4 présente quelques-uns des AME les plus importants.

Les accords multilatéraux sur l'environnement favorisent certains aspects du développement durable, mais risquent de compromettre les objectifs sociaux et économiques

Encadré no. 2.4 : Les accords multilatéraux clés sur l'environnement

Biodiversité

Convention sur la diversité biologique (CDB), Nairobi, 22 mai 1992 [www.biodiv.org]

Climat

Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC), New York, 9 mai 1992 [www.unfccc.de/]

Désertification

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (CCD), Paris, 17 juin 1994 [www.uncod.de/]

Espèces menacées

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Washington, 3 mars 1973 [www.wcmc.org.uk/cites/]

Déchets dangereux

Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, Bâle, 22 mars 1989 [www.unsp.ch/basel/index/html]

Patrimoine

Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 23 novembre 1972 [www.unesco.org/whc]

Espèces migratrices

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), Bonn, 23 juin 1979 [www.wcmc.org.uk/cms]

Ozone

Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, Vienne, 22 mars 1985 ;
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone,
Montréal, 16 septembre 1987 [www.unep.org.org/ozonc/]

Mer

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), Montego Bay, 10 décembre 1982 [www.un.org/depts/los/losconv1.html]

Zones humides

Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau (Convention Ramsar), Ramsar, 2 février 1971
[www.ramsar.org/]

Grâce à ces AME et autres instruments de droit international, plusieurs principes juridiques en matière de développement durable ont vu le jour : pollueur-payeur, consentement préalable en connaissance de cause, principe de précaution, etc. (voir la *présentation détaillée* au chapitre 8). La mise en œuvre, le respect et l'efficacité des AME - tout comme leur cohérence les uns avec les autres et avec les accords multilatéraux sur l'économie et le commerce, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) - suscitent de plus en plus d'inquiétude. Du fait de la prolifération non coordonnée d'AME et d'instruments non contraignants, les exigences en matière d'établissement de rapports et les problèmes de bureaucratie se multiplient.

(c) Le suivi et l'évaluation de l'environnement

Les programmes internationaux de surveillance environnementale ont favorisé la prise de conscience des enjeux de la durabilité

Les deux dernières décennies ont vu la création de toute une série de régimes de suivi, dont certains liés aux AME décrits ci-dessus, visant à repérer les changements environnementaux. À titre d'exemple, le PNUE collabore avec différents organismes des Nations Unies afin de coordonner les systèmes d'observation terrestre, océanique et climatique. Des examens et des évaluations des tendances et des conditions sont entrepris de temps à autres par les Nations Unies et d'autres organisations internationales (soit sur une échelle mondiale, soit sur une échelle régionale ou sectorielle). Par ailleurs, des évaluations indépendantes des tendances mondiales et régionales, des progrès accomplis par rapport aux accords internationaux sont régulièrement réalisés, notamment les rapports annuels *State of the World [Etat du monde]* de l'Institut Worldwatch (Brown 2001) et l'annuaire de la coopération internationale sur l'environnement et le développement (Bergesen *et al* 1999).

Compte tenu des nombreuses contraintes importantes qui pèsent sur le développement durable (voir section 2.2.1), l'un des principaux enjeux du XXI^e siècle consiste à comprendre les vulnérabilités et la résistance des écosystèmes, afin de trouver le moyen de concilier les exigences du développement humain avec les tolérances de la nature. Face à ce constat, l'*Évaluation écosystémique du millénaire*, organisée et appuyée par un large éventail de gouvernements, d'organismes des Nations Unies et d'organisations scientifiques de premier plan, représente une initiative importante. Lancée aux Nations Unies en juin 2001, elle concerne l'évaluation scientifique des écosystèmes du monde, comportant des évaluations

régionales, nationales et locales. En plus de sa fonction d'évaluation, l'initiative vise à renforcer les capacités à tous les niveaux en matière d'évaluation intégrée des écosystèmes et d'intervention en fonction des résultats. L'Évaluation écosystémique du millénaire fait suite à une analyse pilote des écosystèmes du monde (PAGE), qui a duré un an et évalué cinq principaux types d'écosystème : les écosystèmes agricoles, les forêts, l'eau douce, les prairies et les systèmes côtiers et marins. Les résultats sont présentés dans le rapport sur les ressources mondiales 2000-2001 (WRI/PNUD/PNUF/Banque mondiale 2000). La prochaine étape consiste à évaluer l'efficacité des différentes options d'intervention.

Par ailleurs, plusieurs études régionales ont été menées sur l'état de l'environnement et les obstacles au développement durable, dont le rapport sur l'état de l'environnement en Afrique australe (SARDC 1994), préparé par la Southern African Research and Documentation Centre [Centre de recherches et de documentation en Afrique australe] en collaboration avec l'UICN et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). On y trouve une étude des ressources naturelles de la région, notamment les zones écologiques communes à plusieurs pays, des problèmes les plus graves en matière d'environnement, des effets du réchauffement de la planète et des scénarios envisagés pour l'avenir de la région.

Au niveau national, pendant les années 80 et 90, les études et rapports de toutes sortes sur l'environnement sont devenus pléthoriques, ayant été préparés pour une grande partie dans le cadre des accords internationaux. Citons à cet égard les profils, les stratégies et les plans d'action relatifs à la biodiversité, le climat, la conservation, l'environnement et la sylviculture ; les rapports sur l'état de l'environnement ; les rapports nationaux de la CNUED ; les rapports nationaux sur l'action 21 ; les audits environnementaux de l'OCDE. On peut trouver les références de la plupart de ces études dans la publication *Annuaire mondial des études environnementales nationales : bibliographie annotée des profils, plans et stratégies relatifs aux ressources naturelles* (WRI/UNEP/UICN 1996).

(d) Les instruments économiques

Le développement durable exige des particuliers, des entreprises et des communautés qu'ils adoptent des comportements permettant de trouver l'équilibre entre les avantages privés et les avantages publics (services environnementaux, équité mieux assurée,...). La réglementation n'est que partiellement efficace à cet égard. Le Sommet de la Terre de 1992 a souligné la nécessité de mesures incitatives économiques pour promouvoir des modes de production et de consommation plus viables à long terme et engendrer des ressources afin de financer le développement durable. Or les réformes économiques tardent à s'installer et on n'a fait appel que de manière restreinte aux instruments de marché, en dépit des propositions faites dans de nombreux pays (surtout les pays développés) relatives aux « taxes vertes », entre autres sur les émissions, les huiles minérales et les pesticides, taxes destinées à assurer la comptabilisation des coûts sociaux et environnementaux au niveau des mécanismes du marché. Pour l'instant, peu de pays ont introduit des taxes de ce genre (Suède, Royaume-Uni,...). Les marchés de services environnementaux font partie des nouveaux instruments économiques prometteurs (Tableau 2.1). Les approches faisant appel aux lois du marché peuvent

Les gouvernements se servent de plus en plus couramment des instruments économiques pour assurer des avantages environnementaux là où la réglementation est peu efficace

Tableau 2.1 Commercialiser les services environnementaux

Source : Landell-Mills (2001)

Service environnemental	Produits	Sources de demande
Protection des bassins versants (réduction des inondations ; augmentation du courant en saison sèche ; réduction de l'érosion des sols, réduction de la sédimentation en aval ; amélioration de la qualité de l'eau)	Contrats de gestion des bassins versants ; crédits négociables de qualité de l'eau ; mesures compensatoires de la salinisation ; crédits de transpiration ; servitudes de conservation ; produits agricoles certifiés	<i>Intérieur/régional</i> - entreprises hydro-électriques ; services municipaux d'eau ; irrigants ; industries dépendantes de l'eau ; consommateurs domestiques
Beauté du paysage (protection de « panoramas » pittoresques pour la détente ou les résidents locaux)	Concessions d'écotourisme ; permis d'accès ; droits négociables de mise en valeur ; servitudes de conservation	<i>Intérieur/international</i> - résidents locaux, agences de tourisme, touristes, photographes, médias, groupes de conservation, gouvernements étrangers
Conservation de la biodiversité (conservation des ressources génétiques, des espèces et de la diversité des écosystèmes)	Droits de prospection biologique ; crédits de biodiversité ; contrats de gestion de la biodiversité ; concessions de biodiversité ; zones protégées ; droits de mise en valeur ; servitudes de conservation ; participation aux sociétés de biodiversité ; trocs dettes-contre-nature ; acquisition de terre	<i>Intérieur/international</i> - sociétés pharmaceutiques, biotechnologiques, fabricants de cosmétiques ; industries agro-alimentaires ; groupes écologiques ; gouvernements étrangers ; communauté mondiale (Fonds pour la protection de l'environnement - GEF)
Fixation du carbone (absorption et stockage du carbone dans la végétation et les sols)	Compensations/crédits de carbone ; droits négociables de mise en valeur ; servitudes de conservation	<i>Intérieur/international</i> - principaux émetteurs de carbone (sociétés d'électricité, de transport, de produits pétrochimiques) ; groupes écologistes ; gouvernements étrangers ; consommateurs

permettre de concentrer la prestation de services là où le rapport coût-efficacité est meilleur, ce qui pourrait favoriser les pays en voie de développement. On s'intéresse également à supprimer les subventions gouvernementales « perverses » qui éloignent, au lieu de rapprocher, la société de la durabilité. L'aide accordée aux pratiques agricoles intensives, nuisibles pour l'environnement, dans de nombreux pays OCDE, les allègements fiscaux accordés à la production énergétique à partir des

combustibles fossiles sont autant d'exemples de ce genre de subvention. Vous trouverez au chapitre 9 une étude plus approfondie des instruments économiques.

(e) Faire participer le secteur privé

De nombreux pays ont pu avancer, au cours de la dernière décennie, vers des activités commerciales plus durables, les sociétés s'engageant en faveur des stratégies de développement durable grâce aux partenariats avec les clients, les fournisseurs, les autorités gouvernementales, les ONG et le grand public. On constate une plus grande transparence, entre autres, dans la publication des audits environnementaux des sociétés et la mise en oeuvre de systèmes d'auto-réglementation environnementale dans certains pays. Néanmoins, ces mesures correctives sont encore trop rares et il est urgent, pour commencer à atteindre la production durable, encourager les consommateurs à adopter des modes de consommation viables à long terme, de prévoir des actions plus concertées.

Les entreprises s'organisent pour tirer parti du développement durable...

C'est ainsi que le secteur privé s'est intéressé, lui aussi, au développement durable. A titre d'exemple, le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) a été créé, pendant les préparations du Sommet de la Terre, pour que les milieux d'affaires puissent jouer un rôle. Il compte désormais parmi ses membres plus de 130 entreprises, pour la plupart des pays industrialisés. L'adhésion se fait par invitation aux sociétés qui se sont engagées en faveur des concepts de développement durable et de gestion responsable de l'environnement. En plus des cotisations, les membres sont priés de fournir une aide en nature et un apport de personnel, y compris par le financement des groupes de travail individuels et la participation active/affectation de leur personnel, aux programmes de travail du WBCSD. On demande une participation au plus haut niveau, généralement de la part du directeur général ou son équivalent.

Le WBCSD poursuit quatre objectifs :

- *Direction du monde des affaires* : se faire les principaux partisans commerciaux des mesures liées à l'environnement et au développement durable ;
- *Développement de la politique* : participer au développement de la politique afin de créer un cadre dans lequel le monde des affaires peut contribuer de manière efficace au développement durable ;
- *Meilleurs usages* : témoigner des progrès sur le plan de la gestion de l'environnement et des ressources au sein des entreprises et diffuser les techniques de pointe parmi ses membres ;
- *Couverture mondiale* : contribuer, grâce à son réseau mondial, à la durabilité future dans les nations en développement et en transition.

Les opinions du WBCSD sur le développement durable sont désormais recherchées dans le cadre des négociations internationales (sur le changement climatique, etc.). Il a formulé des recommandations de politique relatives à différents thèmes, notamment le commerce et l'environnement, les marchés financiers, l'industrie du papier, l'accès à l'eau douce et l'aménagement forestier durable. Voir Najam (1999) pour une étude du rôle et de l'impact du WBCSD.

Au Forum économique mondial, à Davos, en 1999, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a préconisé l'établissement d'un Global Compact (pacte global), fondé sur des valeurs et principes universels, entre les chefs d'entreprise et l'ONU, notamment en matière d'environnement. Le Global Compact fournit une tribune pour

... et collaborent avec les Nations Unies

la promotion et la démonstration des bonnes pratiques commerciales et des enseignements tirés par rapport aux droits de l'homme, au travail et à l'environnement (il défend neuf principes dans ce domaine). Le pacte offre aux milieux d'affaires un tremplin pour collaborer avec les organismes des Nations Unies. La Convention demande aux chefs d'entreprise :

- de déclarer clairement qu'ils sont partisans du Global Compact et des valeurs fondamentales énoncées dans ses neuf principes, de faire campagne en faveur du pacte ;
- de publier une fois par an, sur le site Web du Global Compact [www.unglobalcompact.org], un exemple pratique de progrès réalisés ou d'enseignements tirés pendant la mise en application des principes. Différents types d'exemples sont acceptés, y compris les changements des politiques de gestion interne, les expériences opérationnelles concrètes, etc. ;
- de collaborer avec les organismes des Nations Unies, soit au moyen d'activités favorisant la mise en application des principes, soit en établissant des partenariats stratégiques pour atteindre les objectifs globaux de l'ONU, tels que l'élimination de la pauvreté.

(f) Nouvelles technologies

Les politiques de développement durable sont trop souvent considérées comme des contraintes, mais elles peuvent également être le moteur de l'innovation – pour les nouvelles technologies...

Dans certains cas, l'adoption du concept d'une *production plus propre*, c'est-à-dire des produits et des processus de production remaniés pour qu'ils puissent minimiser, au départ, la consommation de ressources, les déchets et les émissions nocives, s'est avérée financièrement rentable pour les industries, tout en présentant des avantages pour l'environnement. De nombreuses industries dans les pays développés ont librement décidé d'adopter des méthodes de production propre. Le PNUE représente une bonne source de conseils pour les gouvernements concernant les moyens d'encourager des stratégies et des politiques de production plus propres au sein des industries nationales (PNUE, 1994).

Une approche semblable, baptisée *éco-efficience*, est préconisée par le WBCSD, qui l'a défini de la manière suivante :

« la fourniture de biens et de services, au prix compétitif, qui répondent aux besoins humains et améliorent la qualité de vie tout en réduisant progressivement les effets écologiques et l'exploitation intensive de ressources, tout au long du cycle de vie du produit, pour qu'ils atteignent un niveau qui soit au moins conforme à la capacité de charge estimée de la Terre » (WBCSD 1995).

L'évaluation du cycle de vie (LCV) permet désormais d'évaluer les incidences sur l'environnement d'un produit « du berceau à la tombe ». La LCV sert, entre autres, à faire la comparaison entre les nouveaux produits et les produits plus anciens sur le plan de la performance environnementale, à déterminer les critères d'éco-labellisation, à élaborer des stratégies commerciales et des plans d'investissement.

(g) Financer le développement durable

Pendant le Sommet de la Terre, en 1992, il a été convenu qu'un apport de ressources financières nouvelles, additionnelles, était nécessaire pour la mise en oeuvre d'Action 21. En admettant que certaines ressources puissent être apportées par les secteurs public et privé de chaque pays, les participants se sont mis d'accord sur la nécessité d'un apport substantiel de fonds additionnels aux pays à faible revenu sous la forme d'aide publique au développement (APD) ou d'investissement étranger. A l'époque, le Secrétariat CNUCED a estimé à plus de 600 milliards de dollars par an, de 1993 à 2000, le coût de la mise en application complète d'Action 21 dans les pays à faible revenu.

*...et les nouveaux
mécanismes de
financement*

Dans la pratique, l'APD est en baisse depuis quelques années, compte tenu des contraintes budgétaires dans les pays donateurs et pour d'autres raisons. Seules quatre nations (Danemark, Pays-Bas, Norvège, Suède) affectent systématiquement 0,7 pour cent de leur PNB à l'APD - ce pourcentage cible ayant été établi par les Nations Unies et réaffirmé par les pays à revenu élevé au Sommet de la Terre. Néanmoins, cette réduction de l'aide a pu être compensée en partie par l'augmentation rapide des flux de capitaux privés vers les pays à faible revenu - de plus de 300 pour cent depuis 1992. D'après le rapport 2000 de la Banque mondiale sur le financement du développement mondial, les flux nets à long terme vers les pays en développement ont atteint, au total, 291 milliards de dollars en 1999, dont seulement 52 milliards de dollars sous forme d'aide publique. Les flux de capitaux privés se sont élevés à 238 milliards de dollars (dont 192 milliards de dollars d'investissement étranger direct). Ces derniers se sont pourtant orientés sur quelques pays aux économies dynamiques (essentiellement en Asie, Europe et Amérique centrale et du Sud). Les pays les plus pauvres continuent de lutter pour obtenir des ressources pour le développement. Ils ont toujours besoin d'aide pour établir des conditions propices à l'investissement privé, à la croissance autonome et à l'atteinte des objectifs de développement internationalement agréés (Encadrés 2.9 et 2.10).

Dans le même temps, cependant, la communauté financière internationale a commencé à établir une corrélation entre les bonnes performances financières des entreprises et les mesures de développement durable prises par ces dernières. Différents indices de durabilité ont été mis au point et il semblerait que les sociétés financières commencent à s'en servir (Chapitre 9).

2.2.3 La gouvernance - et les tendances inséparables de la décentralisation et de la mondialisation

Les défis considérés dans la section 2.2.1 concernent principalement la prise de décisions sur les priorités sociales, environnementales et économiques, sur les nouvelles formes d'investissement, de production et de consommation. Des solutions doivent être trouvées dans le cadre des systèmes de gouvernance aux niveaux local, national et mondial. Il importe de reconnaître que l'architecture et le fonctionnement des administrations aux différents niveaux varient selon les pays, tout comme la signification des différents termes (échelons « national », « provincial », « district »), en même temps que les processus de gouvernance évoluent (Encadré 2.5). Par ailleurs, deux tendances majeures, complémentaires ou contradictoires, ont de plus en plus d'incidences sur la gouvernance : la décentralisation et la mondialisation. Bien qu'il soit de plus en plus généralement reconnu que de nombreux problèmes

*Le « développement
durable » met en
équilibre les besoins
aux niveaux local et
mondial*

Encadré n°. 2.5 La fluctuation des structures de gouvernance

Les tendances de la gouvernance : Le terme « gouvernance » (calque de l'anglais « governance ») se réfère à l'administration d'un pays, au processus ou à la méthode par lesquels une société est gouvernée, ou « l'Etat de droit » [traduction libre] (RHODES 1997). Il englobe les structures et processus de régionalisation et de décentralisation qui se sont généralement construits à partir d'interactions autrefois officieuses entre le gouvernement et d'autres acteurs.

A cet égard, la situation des administrations infranationales évolue. A titre d'exemple, les autorités locales élues se retrouvent à « partager le territoire » de toute une série d'institutions qui exercent également des pouvoirs administratifs au niveau local. La gouvernance locale, à peine perceptible il y a dix ans, est devenue une réalité (WILSON 2000). Elle suppose désormais la participation active de toute une série d'acteurs des secteurs public, privé et associatif à la mise en application des politiques sur le terrain.

Pour de nombreuses administrations infranationales, le caractère innovateur d'une grande partie de leurs partenariats et de leurs efforts de mobilisation constitue une réaction face aux tentatives du gouvernement national de garder la mainmise sur le processus politique. Comme l'affirme Stoker (2000), le défi consiste à « parvenir à l'action collective dans le domaine des affaires publiques, dans des situations où il est impossible de compter sur le recours à l'autorité de l'Etat ».

L'attention excessive consacrée aux structures gouvernementales officielles passe ainsi sous silence la capacité d'action que possède désormais un large éventail d'acteurs - gouvernementaux et non gouvernementaux - en matière d'élaboration de stratégies de développement durable.

Principes : L'Union européenne a défini des critères de bonne gouvernance : transparence, participation, responsabilité (devoir de rendre compte), efficacité, cohérence (CEC 2001). La Banque mondiale s'en est fait l'écho, en adoptant un ensemble d'indicateurs de gouvernance, y compris les possibilités de s'exprimer et la responsabilité, l'instabilité politique et la violence, l'efficacité administrative, le poids de la réglementation, l'autorité de la loi, la corruption (KAUFMANN *et al* 1999).

Typologie : On peut établir assez facilement une classification des pays selon les modalités de gouvernance nationale et régionale (Tableau 2.2).

Tableau 2.2: Classification des autorités gouvernementales nationales et régionales

Forme d'Etat-nation	Caractéristiques au niveau régional	Exemples
Fédéral	• Pouvoirs de grande envergure • Parlement élu • Pouvoir budgétaire • Pouvoir législatif • Droits de perception d'impôts	• Allemagne : Länder • Canada : Provinces • Belgique : Provinces
Etats régionalisés	• Pouvoirs importants (régionalisation politique) • Parlement élu • Pouvoir budgétaire limité • Droits limités de perception d'impôts	• Espagne : Collectivités autonomes • Inde : Etats • Italie : Régions
Etats unitaires qui se décentralisent	• Pouvoirs limités (décentralisation régionale) • Parlement élu • Pouvoir budgétaire limité • Apports financiers importants du gouvernement central • Droits limités de perception d'impôts	• Mexique : Etats • France : Régions • Pays-Bas : Provinces

Etats unitaires classiques	• Absence de pouvoirs (régionalisation sans création d'un échelon régional) • Pas de parlement élu • Pas de pouvoir budgétaire • Apport de l'ensemble des ressources financières par le gouvernement central • Aucun droit de perception d'impôts	• Royaume-Uni : Autorités locales • Suède : Départements

Les autorités dites locales sont susceptibles de nettement plus de variation que les autorités régionales, tandis que le sens donné aux termes n'est pas toujours le même. A titre d'exemple, la *commune* française est une collectivité autonome d'habitants locaux plutôt qu'une organisation dirigée par des représentants élus. Elle ressemble donc au *Gemeinde* allemand. Le tableau 2.3 présente des exemples de divisions administratives, mais les pouvoirs et le statut des échelons de base et intermédiaires ne sauraient être compris en dehors de leur contexte spécifique.

Tableau 2.3 Les autorités gouvernementales infranationales/locales

Pays	Echelon de base	Echelon intermédiaire	Etat ou région
Allemagne	Gemeinden	Kreise/Kreisfreie Städte	Länder
Australie	Conseils locaux		Etats
Brésil	Municipalités		Etats
Canada	Villes/Grandes villes	Municipalités métropolitaines et régionales, départements et districts régionaux	Provinces
Espagne	Municipios	Provincias	Communidades Autónomas
Etats-Unis	Municipalités/Villes	Comtés/Conseils municipaux	Etats
France	Communes	Départements	Régions
Inde	Panchayats		Etats
Royaume-Uni	Distriets non métropolitains/Autorités unitaires/Conseils métropolitains	Comtés non métropolitains/GLA - Autorité de l'agglomération londonienne	Etats aux pouvoirs délégués (pays de Galles et Ecosse)
Suisse	Communes		Cantons

Source : Adrian Rully, Université de Brunel (communication personnelle).

sociaux et environnementaux doivent être considérés au niveau local, les questions évoquées dans le cadre des processus de mondialisation appellent, par définition, des règles et des systèmes internationaux de gouvernance. Les stratégies de développement durable doivent donc relever trois défis :

- Déterminer à quel niveau les différents problèmes doivent être abordés ;
- Assurer la cohérence entre les mesures envisagées à ces différents niveaux ;
- Trouver le moyen de mobiliser les populations locales, même quand il paraît plus indiqué de cibler surtout les initiatives nationales ou internationales.

(a) La décentralisation

Le processus de décentralisation vise à favoriser des politiques et stratégies de développement mieux adaptées aux conditions sociales, économiques et environnementales au niveau local. A condition d'être réalisé de façon convenable, ce processus peut promouvoir des structures de gouvernance locales capables de répondre aux attentes des citoyens, tout en permettant la rationalisation des institutions du gouvernement central. La décentralisation offre ainsi l'occasion d'établir des mécanismes efficaces de développement durable.

La décentralisation est désormais mise en œuvre un peu partout, mais les opinions divergent quant à ce qu'elle est censée accomplir

Cependant, les principes sous-jacents de la décentralisation ne sont pas toujours bien compris et les capacités requises pour gérer ce processus font souvent défaut. Il faut, pour que la décentralisation soit menée à bien, définir clairement les rôles respectifs des autorités locales, régionales et nationales, créer des institutions efficaces de planification, dotées de pouvoir décisionnel, à chaque niveau, en assurant la participation des acteurs au même niveau. Si ces conditions ne sont pas remplies, la décentralisation peut comporter un risque de renforcement des élites locales, de polarisation sociopolitique avec des contours ethniques, de marginalisation des régions moins dynamiques, de fragilisation de la cohésion nationale et de conflits suscités par le processus. L'une des difficultés majeures tient du fait que la décentralisation, à l'instar de la participation, n'a pas la même signification pour tout le monde (voir encadré n° 2.6).

Encadré n° 2.6 La décentralisation

La *décentralisation* concerne le transfert des lieux de pouvoir et de prise de décisions, vers le bas (décentralisation verticale) ou bien vers d'autres unités ou organisations (décentralisation horizontale). Les pouvoirs transférés peuvent être politiques, administratifs ou fiscaux. Cinq formes de décentralisation sont couramment distinguées : la décentralisation comme on entend le terme en France, la déconcentration, la délégation, la déréglementation et la privatisation, bien qu'il existe, dans la plupart des situations réelles, des formes hybrides.

La *décentralisation « démocratique »* correspond au transfert de pouvoir d'une grande juridiction (entités politiques nationales) à une autre, plus petite (structures infranationales telles que les États ou l'administration locale). Le transfert peut être total (pouvoir décisionnel dans tous les domaines) ou partiel (transfert aux communautés locales des pouvoirs requis pour gérer les ressources renouvelables du terroir villageois).

La *déconcentration* concerne la décentralisation verticale du pouvoir d'agir - mais pas de décider ni, en dernière analyse, de contrôler - au sein de l'institution administrative ou technique (du ministère de l'Intérieur à un gouvernement ou de la direction nationale d'un service à la direction régionale).

La *délégation* concerne le transfert vertical ou horizontal de pouvoirs exécutifs limités - mais pas décisionnels - d'un service administratif au gouvernement local, aux organismes semi-publics ou aux entreprises privées.

La *déréglementation* correspond à la suppression de règlements autrefois imposés par une autorité publique.

La *privatisation* concerne le transfert de la propriété et/ou de la gestion des ressources et/ou le transfert de la fourniture et de la production de biens et services, du secteur public aux entités privées (commerciales ou sans but lucratif).

Les gouvernements préfèrent souvent la *déconcentration* - transférer des activités au sein de la structure de gouvernance à des antennes locales - sans cession véritable d'autorité en matière de prise de décisions ou d'affectation de ressources. En revanche, les ONG considèrent que la décentralisation doit concerner le transfert de pouvoir des autorités centrales aux instances locales, pour que les populations locales puissent avoir voix au chapitre des décisions touchant leur vie et l'environnement local.

On a souvent tenté la déconcentration suite à l'échec du développement rural et de la prestation de services sous contrôle central, mais ces initiatives n'ont connu qu'un succès limité, puisque les problèmes au niveau central sont simplement déplacés vers le niveau local sans véritable responsabilisation locale ni augmentation de l'efficacité de la gestion. De nos jours, la décentralisation [« donner le pouvoir de décision, dans la gestion administrative locale, à des collectivités territoriales, à des personnes publiques élus par les administrés » - Petit Robert] fait figure de panacée en matière de développement local, compte tenu des expériences institutionnelles. Au mieux, cette décentralisation « démocratique » peut présenter une solution face aux préoccupations légitimes que suscitent les contraintes et les inefficacités de l'administration centralisée mais, au pire, elle n'est autre qu'une opération de relations publiques destinée à dorer la pilule, souvent dure à avaler, de l'ajustement structurel. En Indonésie, les nouvelles lois sur la décentralisation prévoient effectivement un transfert de pouvoir et l'apport de ressources financières considérables, mais elles ont été introduites à la hâte et présentent de nombreuses lacunes. Reste à savoir comment elles seront mises en application (Encadré n°. 2.7).

Encadré n°. 2.7 La décentralisation en Indonésie

Sous le régime du président Suharto, l'administration de l'Indonésie était exceptionnellement centralisée par rapport à d'autres pays de sa taille et de sa diversité. Le gouvernement central affectait des concessions de ressources naturelles dans les régions, sans consulter les administrations locales et sans s'intéresser à l'utilisation existante des sols ou aux droits coutumiers locaux. Les administrations locales ne recevaient qu'une faible proportion des recettes de l'exploitation des ressources naturelles.

Sous les régimes qui ont pris la relève, l'autorité de l'administration centrale dans les régions s'étant en grande partie effondrée, l'exploitation illégale des ressources, comme la dégradation de l'environnement, s'est intensifiée.

En 1999, de nouvelles lois ont été précipitamment introduites par le président Habibie, qui redoutait que le processus de décentralisation ne se ralentisse si elle était trop prolongée. La législation prévoit le transfert aux régions de pouvoirs véritables relatifs aux travaux publics, aux infrastructures et aux services locaux, ainsi qu'un financement accru. Elle ne responsabilise toutefois que les administrations des districts (grandes villes et *kabupaten*), qui ont désormais droit à recevoir 80 pour cent des recettes gouvernementales de la sylviculture, des pêcheries et de l'exploitation minière en dehors des secteurs pétrolier et gazier. Certaines administrations locales manquent pourtant de compétences et de capacité pour exercer ces pouvoirs. Les administrations provinciales, dotées généralement de capacités supérieures, ne sont pas concernées par la nouvelle législation.

Ayant constaté les anomalies du système, les experts de la Banque mondiale ont insisté pour que la gestion administrative soit d'abord renmise aux autorités provinciales, tout en lançant des actions de renforcement des institutions et des capacités, avant d'engager une décentralisation ultérieure en faveur des districts. Par ailleurs, ils ont préconisé une approche par phase suivant les capacités des différentes provinces.

Sources : (ADEN 2001) et Asia Environmental Review, vol VI, n°. 1, mai 2000.

Qui plus est, même quand elle est entreprise avec les meilleures intentions, la décentralisation/ déconcentration peut être vouée à l'échec si elle n'aborde pas certains problèmes institutionnels « invisibles » : individus cherchant à profiter financièrement de biens qu'ils contrôlent sans en être les propriétaires, clientélisme, luttes pour le pouvoir, attitudes négatives à l'égard de la participation, etc. Plusieurs initiatives récentes en matière de décentralisation semblent prometteuses, notamment dans des zones socialement homogènes mais pratiquement dépourvues de ressources naturelles. Il convient d'accorder la priorité aux questions sociales et à la mise en place d'infrastructures d'éducation et de santé, au lieu de chercher tout de suite à transférer les pouvoirs en matière d'activités lucratives ou gestion des ressources naturelles.

Les exemples d'initiatives de développement local, comportant la gestion des ressources naturelles, qui ont été menées à bien sont encore rares. Même dans ces cas, les enseignements tirés ne sont généralement pas introduits dans les processus de développement plus larges, en partie parce que la gestion des ressources naturelles exige d'aborder des questions politiquement sensibles (droits fonciers, maîtrise des ressources) avant la décentralisation. Ces questions sont souvent très controversées, les élites locales et nationales y voyant une menace pour leurs pouvoirs. En bref, si la déconcentration/décentralisation peut faciliter les choses, elle n'est ni une condition sine qua non ni la garantie d'une bonne gestion locale.

Pour être efficaces, les systèmes décentralisés doivent être dotés de :

- suffisamment de pouvoir pour exercer une influence sensible sur les affaires politiques et les activités de développement ;
- ressources financières suffisantes pour accomplir les tâches les plus importantes ;
- capacités (à la fois techniques et institutionnelles) adéquates afin d'accomplir ces tâches ;
- mécanismes permettant de respecter l'obligation de rendre des comptes/assurer la transparence.

La conception des programmes d'appui visant à réunir ces conditions doit tenir compte de deux éléments clés :

- Les programmes doivent être adaptés, de façon réaliste, au contexte local plutôt qu'aux issues, parfois idéalisées, que l'on souhaite ou aux principes importés ;
- Ils doivent reconnaître la dimension fortement politisée des processus de développement local, soulignant donc tout particulièrement les moyens d'aborder le problème des « institutions invisibles » d'une manière pragmatique et non antagonique.

(b) La mondialisation

La mondialisation apporte de nouvelles technologies, ainsi que des revenus et une influence croissants, à certains...

Le processus de mondialisation résulte des effets conjugués de la libéralisation du commerce, l'amélioration rapide et la baisse des coûts des communications, la croissance et la progression, accompagnées d'investissements étrangers de plus en plus importants, des entreprises multinationales qui en sont le résultat, les innovations technologiques et la prolifération des institutions et des accords multilatéraux. Du côté positif, la mondialisation alimente la croissance économique en élargissant la gamme des possibilités lucratives, en accélérant la diffusion des

connaissances et des technologies, en rendant possible la création de nouveaux partenariats internationaux.

Or la mondialisation peut avoir des incidences alarmantes, d'une grande ampleur, sur le développement durable dans les pays en développement, à savoir :

- les chocs politiques, culturels et économiques extérieurs qui s'associent à la mondialisation ;
- la vulnérabilité des économies nationales ;
- la marginalisation des connaissances, des personnes, des entreprises, voire des pays et des cultures entières, qu'elle peut entraîner.

... mais est également source de chocs sociaux et économiques, de vulnérabilité et de marginalisation pour les groupes plus faibles

A titre d'exemple, la crise économique actuelle en Asie a eu des effets sociaux et environnementaux graves qui ont touché les pauvres de manière disproportionnée. Si l'on souhaite parvenir au développement durable, il est donc nécessaire de bien comprendre les conséquences de la mondialisation en ce qui concerne la gouvernance, les biens et les vulnérabilités aux niveaux national et local. Des mesures appropriées doivent être prises dans de nombreux domaines, notamment l'ajustement structurel, le commerce, l'investissement étranger, l'aide au développement et la cohérence entre les différentes politiques (voir encadré n°. 2.8).

Les stratégies de développement durable se sont à peine intéressées, jusqu'ici, à la mondialisation. Il est particulièrement urgent d'adopter une nouvelle approche des

Encadré no. 2.8 : Quelques interférences entre la mondialisation et le développement durable

La mondialisation a de profondes implications pour le développement durable. Cependant, les stratégies de développement durable se sont peu intéressées, jusqu'ici, aux incidences de la mondialisation et il est particulièrement urgent d'adopter une nouvelle approche de la dimension internationale des stratégies nationales.

Le commerce et l'investissement, sources d'une grande partie des capitaux nécessaires à la croissance économique dans les pays en développement, deviennent de plus en plus importants à mesure que les flux d'aide diminuent. L'expansion du commerce et de l'investissement pourrait avoir un impact sensible sur l'environnement si l'activité productive accrue (extraction minière, nouveaux processus de fabrication) n'était pas accompagnée d'une réglementation sociale et environnementale robuste. Les inégalités au sein des pays en développement pourraient également s'approfondir, car les pauvres, moins capables d'exploiter les nouvelles possibilités économiques, risquent de perdre leur accès aux ressources et souffrir de la dégradation de l'environnement que comportent souvent la privatisation et l'industrialisation.

Les possibilités d'orienter la mondialisation sur les objectifs du développement durable sont fonction des capacités des gouvernements à stimuler et à réglementer les dispositions d'accès au marché pour empêcher la dégradation de l'environnement et veiller à la diffusion des avantages économiques. Les aspects suivants sont d'une importance critique :

- **L'ajustement structurel** : La stabilisation et l'ajustement peuvent exacerber l'utilisation non durable des ressources naturelles et la dégradation de l'environnement, à cause de la faiblesse des capacités institutionnelles et des cadres réglementaires, du manque de précision des droits relatifs aux ressources. Dans de nombreux cas, les pauvres sont le plus durement touchés et il s'agit là de l'un des enjeux principaux des stratégies nationales de développement durable.

La décentralisation et la mondialisation déterminent toutes les deux les perspectives d'un développement durable, mais les plans et politiques de développement durable ont tendance à les passer sous

Une SNDD peut servir d'intermédiaire entre les engagements pris selon l'Action 21 et le changement des comportements des parties prenantes, en mobilisant les capacités et en réorientant les structures de gouvernance

- **Le commerce :** Si le développement axé sur l'exportation est désormais considéré comme l'un des principaux moyens, pour les nations pauvres, d'accéder à la prospérité, les pays les moins avancés continuent de lutter contre les barrières commerciales, notamment en ce qui concerne l'agriculture et le textile. Les pays en développement se sont méfiés, jusqu'ici, des tentatives d'établir des liens entre le commerce et l'environnement dans le cadre de l'élaboration de la politique, car ils redoutent une nouvelle vague de « protectionnisme vert ». Le défi consiste à trouver les moyens, pour les pays en développement, d'établir des liens positifs entre la croissance des exportations et le développement durable.
- **L'investissement étranger :** Les récentes négociations OCDE relatives à l'Accord multilatéral sur l'investissement ont mis en lumière la nécessité, pour les gouvernements des pays en développement, de prévoir un régime de protection des investissements (afin d'attirer et de retenir les capitaux étrangers) assorti de mécanismes visant à responsabiliser les entreprises en matière de performance sociale et environnementale.

dimensions internationales des stratégies nationales, de renforcer les capacités de résistance face aux chocs économiques extérieurs - favorisant l'inclusion plutôt que la marginalisation. Le secteur privé (quelle que soit la taille des entreprises) doit être mobilisé à cet égard.

2.3 Les stratégies nationales de développement durable : un engagement pris à Rio et l'un des sept objectifs internationaux du développement

Nous avons déjà noté l'engagement pris par les gouvernements, lors du Sommet de la Terre en 1992, en faveur de l'adoption de stratégies nationales de développement durable (SNDD)(2.2.2). Ces stratégies devaient être des instruments à caractère hautement participatif ayant pour objet « d'assurer un progrès économique, équitable sur le plan social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures » (Action 21, CNUED 1992).

Les SNDD devaient être les points de convergence pour l'intégration des questions d'environnement et de développement dans le processus décisionnel, pour la détermination et la mise en œuvre des priorités du développement durable. L'importance et la valeur de ces stratégies sont soulignées tout au long du programme Action 21 (voir encadré n° 2.3)

La stratégie de l'OCDE *Construire le XXI^e siècle* (1997a) préconise l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable dans tous les pays dès 2005. Il s'agit de l'un des sept objectifs internationaux de développement arrêtés par l'OCDE (Encadré n° 2.9).

En 1997, la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies a passé en revue les progrès accomplis depuis le Sommet de Rio. Les participants ont constaté que l'état de l'environnement mondial continuait de se détériorer à cause de la pression conjuguée des modes de production et de consommation excessifs et de la croissance démographique. À partir de ce constat, les gouvernements ont fixé la date limite de 2002 pour l'introduction des stratégies nationales de développement durable.

Encadré n°. 2.9: Les objectifs internationaux de développement

En 1996, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a fixé une série d'objectifs globaux de développement durable, en précisant les indicateurs de progrès. Ces objectifs tiennent compte des cibles formulées et arrêtées par la communauté internationale au cours de la dernière décennie, à travers les conférences des Nations Unies portant sur des thèmes d'une importance cruciale pour le développement durable : l'éducation (Jomtien 1990), les enfants (New York, 1990), l'environnement (Rio de Janeiro 1992), les droits de l'homme (Vienne 1993), la population (le Caire 1994), le développement social (Copenhague 1995) et les femmes (Beijing 1995).

Le bien-être économique

- La proportion des habitants des pays en développement vivant dans la pauvreté extrême doit être réduit d'au moins 50 pour cent d'ici à 2015 (Copenhague).

Le développement social et humain

- L'éducation primaire pour tous doit être assurée dans l'ensemble des pays d'ici à 2015 (Jomtien, Copenhague et Beijing) ;
- L'élimination de la disparité entre les sexes, dans l'éducation primaire et secondaire, d'ici à 2005, doit témoigner des progrès réalisés en matière d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes (le Caire, Beijing et Copenhague) ;
- Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans doit être réduit, dans chaque pays en développement, de deux tiers par rapport à 1990, d'ici à 2015 (le Caire) ;
- Le taux de mortalité maternelle doit être réduit de trois quarts entre 1990 et 2015 (le Caire, Beijing) ;
- Les services de santé génésique doivent être mis à la disposition de toutes les personnes dans les tranches d'âge concernées, à travers le système de soins de santé primaire, en 2015 au plus tard (le Caire).

La durabilité et la régénération de l'environnement

- Une stratégie nationale de développement durable (SNDD) doit être en place et en voie d'application, dans chaque pays, dès 2005, de façon à ce que les tendances actuelles à la déperdition des ressources environnementales soient effectivement inversées, aux niveaux mondial et national, d'ici à 2015 (objectifs découlant d'un engagement pris à la CNUED à Rio de Janeiro).

Lors de la réunion du CAD en 1999 (11-12 mai), les ministres ont approuvé une note précisant la contribution de la coopération au développement, dans les pays en développement, partenaires de l'OCDE, à l'élaboration et la mise en œuvre des SNDD. Cette note s'est inspirée des enseignements tirés du projet CAD d'élaboration de lignes directrices relatives aux SNDD, enseignements repris dans le présent livre. Elle précise que le calendrier établi par rapport à l'objectif ci-dessus doit être interprété comme horizon pour l'accomplissement de progrès, plutôt que comme date butoir.

Source : OCDE CAD (1997a)

Plus récemment, 147 chefs d'Etat ont signé, en septembre 2000, la Déclaration du Millénaire. Les *Objectifs de développement pour le millénaire* (Encadré n°. 2.10) portent, entre autres, sur la durabilité de l'environnement, par rapport à laquelle une cible (sans date) est établie : « intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la

Encadré n°. 2.10 : Les objectifs de développement pour le millénaire

Chaque objectif est assorti de différentes cibles et d'une série d'indicateurs, que nous repreneons ci-dessous par rapport à l'objectif n°. 7.

- Objectif 1 Éliminer l'extrême pauvreté et la faim
- Objectif 2 Assurer l'enseignement primaire pour tous
- Objectif 3 Promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes
- Objectif 4 Réduire la mortalité infantile
- Objectif 5 Améliorer la santé maternelle
- Objectif 6 Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies
- Objectif 7 Assurer un environnement durable
- Objectif 8 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Objectif 7 Assurer un environnement durable - les cibles :

- (9) Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes Nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales

Indicateurs

- Proportion de zones forestières
- Superficie des terres protégées pour préserver la diversité biologique
- PIB par unité d'énergie (comme mesure supplétive de l'efficacité énergétique)
- Emissions de dioxyde de carbone (par habitant) ¹

- (10) Réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre

Indicateur

- Proportion de la population ayant accès à une source d'eau meilleure

- (11) D'ici à 2020, améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis

Indicateurs

- Proportion d'habitants ayant accès à un meilleur système d'assainissement
- Proportion d'habitants ayant accès à la sécurité d'occupation des logements

NB : ¹ Plus deux indicateurs de pollution atmosphérique mondiale : diminution de la couche d'ozone et accumulation de gaz à effet de serre.

Source : AGNU (2001)

déperdition des ressources environnementales » (AGNU 2001). Les initiatives en faveur des stratégies de développement durable doivent donc contribuer aussi à atteindre cette cible particulière.

2.4 Lignes directrices existantes en matière de stratégies de développement durable

C'est en 1992 qu'Action 21 a promu les SNDD, mais les directives officielles sur les SNDD viennent

Près de dix ans se sont écoulés depuis l'accord CNUED, mais très peu de directives officielles ont été émises concernant la façon de respecter les engagements pris en matière de SNDD. Néanmoins, il existe une documentation importante sur les activités entreprises jusqu'ici par les pays développés et en voie de développement dans le cadre des SNDD et d'autres initiatives semblables.

Plus particulièrement, en 1994, IIED et UICN ont publié un guide sur la planification et la mise en oeuvre des SNDD, faisant appel aux expériences internationales des stratégies de conservation, des plans nationaux d'action pour l'environnement et des processus semblables. Ce document, puisant à la fois dans les analyses indépendantes et les discussions aux réunions régionales des praticiens, a été largement diffusé et utilisé (CAREW-REID *et al* 1994), sans avoir de statut officiel. Il a servi, avec d'autres études importantes (dont la liste figure dans l'encadré n° 2.11), à la compilation du présent livre de ressources. Le résumé et le texte intégral de nombreux documents sont disponibles sur le site SNDD (www.nssd.net).

Encadré n°. 2.11 Sélection d'études et de guides relatifs à la planification stratégique du développement durable

Bass, S M J et Dalal-Clayton, D B (1995) *Small Island States and Sustainable Development: Strategic Issues and Experience*, Environmental Planning Issues no. 8, International Institute for Environment and Development, Londres

Bass, S M J, Dalal-Clayton, D B et Pretty, J (1995) *Participation in Strategies for Sustainable Development*, Environmental Planning Issues no. 7, International Institute for Environment and Development, Londres

Bernstein, J (1995) *The Urban Challenge in National Environmental Strategies*, Environmental Management Series Paper no. 012, Environment Department, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC.

Bressers, H et Coenen, F (sans date) *Green Plans: Blueprints or Statements of Future Intent for Future Decisions*, Center for Clean Technology and Environmental Policy, CSTM, Université de Twente, Enschede, Pays-Bas

Carew-Reid, J (dir.) (1997) *Strategies for Sustainability: Asia*, IUCN [UICN] en association avec Earthscan Publications, Londres

Carew-Reid, J, Prescott-Allen, R, Bass, S et Dalal-Clayton, D B (1994) *Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for their Planning and Implementation*, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, et World Conservation Union (IUCN), Gland, en association avec Earthscan Publications, Londres

Carley, M et Christie, I (2000) *Managing Sustainable Development*, 2nd éd., Earthscan, Londres

Coenen, FHJM (1996) *The Effectiveness of Local Environmental Policy Planning*, CSTM Studies and Reports, Université de Twente, Enschede, Pays-Bas

Dalal-Clayton, D B (1996) *Getting to Grips with Green Plans: National Level Experience in Industrial Countries*, Earthscan, Londres

Dorn-Adzobu, C (1995) *New Roots: Institutionalizing Environmental Management in Africa*, World Resources Institute, Washington DC

EAP Task Force (1998) *Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS*, dossier rédigé pour Environment for Europe, Aarhus, 23-25 juin 1998, OECD, Paris

Earth Council (2000) *NCSD Report 1999-2000: National Experiences on Multi-Stakeholder Participatory Processes for Sustainable Development*, Earth Council, San José

ERM (1994) *'Developing Plans and Strategies'*, paper II prepared for the Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment in the Netherlands and presented to the [dossier préparé pour le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement aux Pays-Bas, présenté à] *First Meeting of the International Network of Green Planners, 30 March-1 April 1994, Maastricht, The Netherlands*. Environmental Resources Management, Londres

Falloux, F, Talbot, L et Christoffersen L (1990) *National Environmental Action Plans in Africa: Early Lessons and Future Directions*, AFTEN, Technical Department, Africa Region, World Bank [Banque mondiale], Washington D.C.

Falloux, F, Talbot, L et Larson J (1991) *Progress and Next Steps for National Environmental Action Plans in Africa*, The World Bank [Banque mondiale], Washington, DC.

Falloux F et Talbot L. (1993) *Crisis and Opportunity: Environment and Development in Africa*, Earthscan, Londres

Hill, J (1993) *National Sustainability Strategies: A Comparative Review of the Status of Five Countries: Canada, France, The Netherlands, Norway and the UK*. The Green Alliance, Londres

Hill, J (1996) *National Sustainability Strategies: A Guide to Drafting and Ensuring Participation*. 1st edn. The Green Alliance, Londres

IPPF, UNEPA et IUCN (1993) *'Strategies for Tomorrow's World'. People and the Planet* vol.2, no.4.

IUCN [UICN] (1984) *National Conservation Strategies: A Framework for Sustainable Development*. Gland, Suisse.

Janicke, M et Jörgens, H (1997) *National Environmental Policy Plans and Long-term Sustainable Development Strategies: Learning from International Experience*, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Berlin.

Lampietti, J A et Subramanian, U (1995) *Taking Stock of National Environmental Strategies*, Environmental Management Series Paper no.010, Environment Department, The World Bank [Banque mondiale], Washington, DC.

Lopez Ornat A (dir.) (1997) *Strategies for Sustainability: Latin America*. IUCN en association avec Earthscan Publications, Londres.

OECD (1992) *Good Practices for Country and Environmental Surveys and Strategies*, OECD Development Assistance Committee, Guidelines on Environment and Aid, no.2, OECD [CAD/OCDE], Paris.

OECD (1995a) *Planning for Sustainable Development: Country Experiences*. OECD, Paris.

OECD DAC (2001a) *Strategies for Sustainable Development: Practical Guidance for Development Cooperation*. DCD/DAC(2001)9, 21-Mar-2001. Development Cooperation Committee, OECD, Paris. [Guide pratique pour les stratégies de développement durable CAD/OCDE]

REC (1994a) *Summary of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe*, document approuvé par la conférence ministérielle à Lucerne, Suisse, 28-30 avril, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest (mars 1994)

REC (1995a) *Report on the Stage of Advancement of the Central and Eastern European Countries in Development and Implementation of the National Environmental Action Programs (NEAPs)*, vers. prélim. Regional Environmental Center for Central and Eastern

Europe, Budapest (mars 1995)

REC (1995b) *Status of National Environmental Action Programs in Central and Eastern Europe*. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest.

REDDA-NESDA (1993) *Proceedings of the Fourth Regional Workshop on National Strategies on Environment and Sustainable Development*. Network for Environment and Sustainable Development in Africa, Abidjan, Côte d'Ivoire, 15-19 mai 1993

UN-DESA (2002b) *Guidance on Approaches to Developing a National Sustainable Development Strategy*, Department of Economic and Social Affairs, UN [Département des Affaires économiques et sociales ONU], New York.

Wood A (éd) (1997) *Strategies for Sustainability: Africa*. IUCN en association avec Earthscan, Londres.

World Bank [Banque mondiale] (1995a) *National Environmental Strategies: Learning from Experience*, World Bank, Washington, DC

Plus récemment, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a voulu, grâce aux *Lignes directrices* approuvées par la réunion de haut niveau en avril 2001, éclaircir les buts et les principes qui sous-tendent les stratégies efficaces de développement durable, nationales et locales, décrire les différentes formes qu'elles peuvent revêtir dans les pays en développement, fournir des conseils aux agences de coopération au développement souhaitant les soutenir (OCDE CAD 2001a). Faisant suite à cet engagement, le présent livre propose une version élaborée des lignes directrices. Il s'inspire notamment de l'expérience, telle qu'elle est décrite dans les études de cas réalisées, en vue de l'élaboration des lignes directrices OCDE CAD, dans huit⁴ pays en développement qui ont élaboré et mis en œuvre de telles stratégies.

Le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES 2002b), faisant fond sur les lignes directrices ci-dessus et d'autres expériences (y compris les stratégies des pays industrialisés), a également élaboré des directives en matière d'élaboration de SNDD, en préparation du Sommet mondial pour le développement durable.

2.5 Pourquoi des approches stratégiques pour un développement durable ?

2.5.1 La nécessité de changements structurels

Il faut, pour assurer un développement durable, opérer des réformes structurelles profondes et inventer de nouvelles manières de travailler dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique. La promotion de modalités de croissance économique favorables aux pauvres est indispensable. Les régimes fiscaux nuisibles aux pauvres ou encourageant la dégradation de l'environnement devront être réformés. Sur le long terme, les pays devront s'assurer que leur patrimoine effectif (y compris les ressources naturelles et humaines, les infrastructures et autres formes de capital) reste constant ou augmente. Il convient de promouvoir l'innovation et

Le développement durable passe par des modifications profondes de nombreux aspects des structures et des systèmes de gouvernance. Un cadre stratégique peut aider à les organiser..

⁴ Bolivie, Burkina Faso, Ghana, Tanzanie, Namibie, Pakistan, Népal, Thaïlande

L'investissement dans des actions favorisant le développement durable. Cela suppose, entre autres, structurer les modes de détermination des prix de façon à ce que les prix du marché reflètent l'ensemble des coûts, sur le plan social et environnemental, de la production et de la consommation.

Les questions d'inégalité en ce qui concerne l'accès aux biens et aux ressources devront être confrontées d'une manière plus ouverte et progressive. A titre d'exemple, dans de nombreux pays, il sera nécessaire de réformer les politiques foncières afin que les groupes défavorisés et marginalisés puissent accéder aux ressources. De même, il importe de développer et de renforcer le capital humain, tout en créant des « filets de sécurité » pour que les économies fragiles et les groupes de citoyens vulnérables puissent faire face aux chocs, aussi bien extérieurs qu'intérieurs.

Le développement durable a donc des conséquences importantes sur le plan de la gouvernance. Aux échelons national et local, cela suppose des institutions intersectorielles et participatives, ainsi que des mécanismes d'intégration pour que le gouvernement, la société civile et le secteur privé puissent collaborer dans le développement de visions communes, la planification et la prise de décisions, thèmes abordés dans les chapitres suivants. Par ailleurs, les gouvernements, les entreprises et les organisations de coopération au développement devront assurer une plus grande transparence et rendre compte de leurs actions. Plus généralement, la planification économique et l'élaboration de politiques devront s'opérer de façon plus participative, prudente et transparente et ce dans le cadre d'une vision à long terme permettant de respecter les intérêts des générations futures. Aussi grands que soient ces défis, on ne peut pas éviter de les relever. Une stratégie peut servir de cadre à l'organisation et à la coordination des mesures nécessaires.

2.5.2 Les difficultés à introduire des changements

L'intégration des objectifs sociaux, économiques et environnementaux, comme la prise en compte des dimensions intergénérationnelles du développement durable, pose de nombreuses difficultés techniques et politiques. La plupart des pays ont peu d'expérience de la mise en place de tels mécanismes et il n'existe pas de méthodologies éprouvées. L'intégration et la compensation des différents objectifs de développement durable passent donc par des approches expérimentales, l'apprentissage et le soutien d'institutions législatives et juridiques solides. Or ces dispositifs sont souvent très faibles dans les pays en développement.

*... en coordonnant
les plans et activités
à différents niveaux
...*

Comme nous l'avons déjà suggéré, il convient d'aborder les différentes problématiques à des niveaux spatiaux différents. Certaines questions, notamment le changement climatique et la diminution de la couche d'ozone, doivent être abordées au niveau mondial. Les politiques économiques, fiscales et commerciales, comme les modifications législatives, sont des thèmes à aborder surtout au niveau national, tandis que certaines questions, notamment la nécessité de changer les modalités d'utilisation des ressources, exigent des solutions locales. Les conséquences des décisions prises à différents niveaux et, plus particulièrement, les implications pour différents secteurs et différents groupes d'intérêt doivent être prises en considération de façon intégrée et cohérente.

Il y aura certainement des conflits à court terme entre les priorités de développement durable aux niveaux mondial, national et local. Il y aura toutefois des complémentarités aussi. A titre d'exemple, la conservation de la biodiversité

mondiale nécessite la préservation des habitats locaux, alors que le besoin de nourrir des populations de plus en plus nombreuses implique la conversion de ces habitats à l'agriculture. Néanmoins, en vue de la durabilité à long terme, la préservation des écosystèmes - qui garantissent la pollinisation, la protection contre les inondations, la purification de l'eau - est également favorable à la production agricole. De même, une plus grande efficacité énergétique permet de réduire la pollution de l'air au niveau local, entraînant des résultats positifs pour la santé et contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Qu'il s'agisse de créer des forums pour assurer la participation systématique, prendre le temps et se donner la peine d'y assister, créer des mécanismes pour recueillir des informations, passer les investissements au crible ou assurer le suivi des progrès par rapport à un éventail d'indicateurs de développement durable, l'établissement de nouveaux mécanismes ou la mise à profit de mécanismes existants pour avancer vers un développement durable entraîne souvent des coûts. Ces derniers, qui risquent d'être élevés dans l'immédiat, sont difficilement supportables par les pays en développement et les groupes de résidents pauvres, mais les coûts que suppose l'inaction sont susceptibles d'être plus importants encore et il est indispensable d'apporter une aide financière.

... et en intégrant les mécanismes requis - de participation, communication, information, investissement, suivi,...

Pour se diriger vers un développement durable, il faudra considérer l'ensemble de ces questions qui ne peuvent pas être traitées de façon ponctuelle ou au coup par coup. Une approche stratégique s'impose.

2.5.3 Qu'entend-on par « stratégie » ?

La nécessité d'une telle approche stratégique est de plus en plus généralement admise, dès lors que les pays ont cherché à savoir pourquoi les anciennes initiatives de développement durable n'ont pas eu les résultats escomptés, que les jeunes nations et États - le Timor-Oriental étant le dernier cas de figure - s'emparent du concept du développement durable pour les aider à orienter le processus de construction de la nation. On retrouve désormais, dans le langage d'un nombre croissant de documents stratégiques, une reconnaissance du besoin de renforcer les capacités nationales en matière d'élaboration de politiques et de planification stratégique (Encadré n°. 2.12).

L'approche stratégique suppose développer une vision de base, au moyen d'un processus consensuel, effectif et itératif, avant de fixer des objectifs, identifier les moyens d'y parvenir, assurer le suivi des progrès pour orienter la prochaine étape du processus d'apprentissage.

L'approche stratégique suppose comprendre tous les aspects du concept de développement durable et l'ensemble de ses implications, sans avoir forcément à mettre en œuvre, au même moment, toutes les actions prévues. Au lieu d'essayer en vain de faire tout en même temps, il importe de s'assurer que les démarches évolutives dans le

Encadré 2.12 Affirmer la nécessité d'une approche stratégique du développement durable

« Pour être vraiment durable, le développement doit prévoir des liens systématiques entre les enjeux sociaux, économiques et environnementaux, afin de les associer dans des stratégies cohérentes... Le Plan fédéral de développement durable vise à promouvoir l'efficacité et la cohérence interne des politiques gouvernementales en matière de développement durable »

Plan fédéral de développement durable, 2000-2004, Belgique (SSESD 2000)

« Les moyens d'action et les solutions proposés dans ce document représentent des lignes directrices pour les années à venir. Assurer une transition appelle à la vision, au courage et à la persévérance de toutes les parties concernées. La question n'est pas de savoir si, mais de savoir comment on peut parvenir à ses fins. Une réévaluation sera faite chaque fois que de nouvelles circonstances l'exigent. L'approche devra donc être souple au lieu de rigide, créative au lieu de dogmatique, tout en apprenant comment faire face aux incertitudes ».

4^{ème} Plan directeur national sur l'environnement, Pays-Bas (VROM 2001)

« Nous devons consolider nos relations de travail afin de surmonter les problèmes communs. Cela suppose nous entretenir les uns avec les autres de façon constructive et analytique, échanger des informations sur ce qui a été fait et ce qui est prévu... Dans un pays de la taille du Timor-Oriental, nous devons veiller à ce que tout le monde travaille de concert pour s'attaquer à quelques-uns des obstacles considérables qui nous bloquent le chemin du développement... Pour que le partenariat soit plus performant, nous devons améliorer la communication et la coordination entre nous tous ».

Emily Pires

Organisation nationale de planification et de développement, Timor-Oriental
(in Anderson & Deutsch, 2001)

domaine de l'élaboration de politiques et de l'action se dirigent vers la durabilité - au lieu de s'en éloigner, ce qui est trop fréquemment le cas.

Compte tenu de ce qui précède, de nouveaux modes de pensée et de travail sont à envisager en vue de :

- S'éloigner de l'approche qui consiste à définir et mettre en oeuvre un plan d'action rigide, qui sera vite dépassé... vers l'application d'un système souple susceptible d'adaptation et d'amélioration continue.
- Se départir du point de vue selon lequel l'Etat seul est responsable du développement... en faveur de celui selon lequel cette responsabilité incombe à la société dans son ensemble.
- Se départir des processus décisionnels centralisés et rigides... vers l'échange de résultats et d'opportunités, les négociations transparentes, la coopération et l'action concertée.

*...dans un système
adapté assurant
l'amélioration continue*

- Se départir d'une concentration exclusive sur les rendements (projets, lois, etc.)...en faveur d'une concentration sur les résultats (impacts,...) et sur la qualité de la participation et des processus de gestion
- S'éloigner de la planification sectorielle... vers la planification d'ensemble, intégrée.
- Se départir d'une concentration exclusive sur les « projets » coûteux (et la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure que cela suppose)... en faveur du développement endogène, financé par les acteurs nationaux.

L'approche stratégique permet aux pays de participer de façon plus efficace aux affaires internationales - leur donnant l'occasion d'examiner d'une part les effets défavorables de la mondialisation sur le plan social et environnemental et, d'autre part, la manière dont les nations pourraient en tirer le meilleur parti. Par ailleurs, l'approche stratégique devrait faciliter le dialogue avec d'autres gouvernements, en vue de négocier de nouvelles façons d'avancer vers un développement durable et appuyer le processus, aussi bien au niveau national qu'au niveau international.

Une SNDD peut rendre un pays plus apte à faire face à la mondialisation et aux relations internationales

Chapitre 3

CARACTERISTIQUES DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET PRATIQUES ACTUELLES¹

3.1 Introduction

Ce chapitre, qui examine les caractéristiques et la portée des stratégies nationales de développement durable (SNDD), en expose les principes clefs et les éléments communs, fournissant des exemples des pratiques actuelles dans une série de pays. Il donne des conseils relatifs à l'articulation entre les différents mécanismes au niveau national pouvant contribuer à une SNDD.

Dans les lignes directrices (voir section 3.2) sur les SNDD, élaborées récemment par le CAD de l'OCDE, il est noté que l'idée que nous nous faisons d'une « stratégie » a évolué au cours de la dernière décennie. Un consensus commence à se dégager : autrefois envisagée sous la forme d'un seul plan directeur tout neuf, une stratégie de développement durable est désormais considérée comme un ensemble cohérent de mécanismes et de processus qui, tous réunis, constituent un système participatif pour la mise en place des visions, des objectifs et cibles d'un développement durable, pour la coordination de la mise en œuvre et de l'évaluation. Par ailleurs, une stratégie ne saurait être une initiative ponctuelle mais doit revêtir la forme d'un processus participatif permanent, assurant le suivi, l'apprentissage et l'amélioration continue. Ces caractéristiques, entre autres, sont examinées dans la section 3.3. Elles offrent un cadre de référence pour qu'un pays puisse structurer sa propre approche en fonction de ses propres besoins et priorités, des mécanismes et processus existants et des ressources disponibles.

La section 4.3 présente certains cadres intégrés sur lesquels il est possible de s'appuyer, y compris les cadres nationaux de planification du développement et d'établissement de budgets, ainsi que les cadres exogènes tels que les plans nationaux pour l'environnement (PANE), les stratégies nationales de conservation des ressources (SNC) et les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Les organisations internationales et les agences de coopération au développement se sont beaucoup investis pour élaborer et conduire un certain nombre de ces cadres de planification stratégique au niveau national. Ces dispositifs comportent des éléments positifs, mais n'ont généralement pas fait l'objet d'une coordination convenable en tant que stratégies intégrées de développement durable, tandis que la prise en main par le pays n'a pas toujours été assurée.

Les recherches, l'analyse et l'échange international d'expériences sur les systèmes, processus et pratiques propres aux cadres, actuels et passés, de planification stratégique sont autant d'éléments qui ont conduit au consensus sur une série de principes clefs (Encadré 3.1) et d'éléments communs (Encadré 3.2), tout en permettant de tirer des enseignements et des orientations pour l'élaboration et la mise en œuvre des SNDD. Il y a là un ensemble de caractéristiques à la fois souhaitables et adaptables en fonction des perspectives locales. Sans vouloir prescrire quoi que ce

Une SNDD nécessite des mécanismes coordonnés et des processus participatifs, accompagnés de systèmes de suivi, d'apprentissage et d'amélioration permanente

Les dispositifs actuels de planification stratégique comportent certains éléments des meilleurs usages

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par le professeur Michael Carley, de l'Université Herriot Watt à Edinbourg, par Carol James de la Trinité et par Maheen Zehra de l'UITN Pakistan ont permis d'enrichir ce chapitre.

soit, nous espérons que ces principes et éléments, auxquels le lecteur trouvera des renvois fréquents dans le présent livre, pourront servir de modèle pour la mise au point des SNDD individuelles.

Les enseignements et orientations mentionnés ci-dessus sont étayés par des exemples concrets d'approches et de pratiques adoptées dans différents pays, au Nord comme au Sud - aux niveaux national, infra-national, villageois et « micro ». Les possibilités de convergence et les liens entre ces différents niveaux sont mis en lumière, tandis que l'on compare les objectifs et les dispositifs de planification stratégique dans les pays à la fois développés et en développement.

Dix ans après le Sommet de la Terre, les exemples sont rares de stratégies vraiment endogènes de développement durable ayant été menées à bien. Ceci souligne l'importance des conseils et orientations donnés par le présent livre aux praticiens à tous les niveaux.

3.2 Qu'est-ce qu'une stratégie de développement durable ?

Il convient d'éviter les schémas directeurs

Pour relever les défis du développement durable, examinés dans le deuxième chapitre, les mécanismes d'élaboration de politiques et de planification stratégique devront être plus participatifs, intégrés et souples. Par ailleurs, il importe de les considérer comme des processus d'apprentissage, dans lesquels l'information concernant les avances vers la durabilité - ou l'absence de progrès - est utilisée de façon constructive afin d'adapter le mécanisme et les moyens d'atteindre les objectifs. Des approches rigides, standardisées ou modèles sont à éviter, car elles sont généralement au mieux inappropriées et au pire contre-productives. La même remarque s'applique à la production d'une « encyclopédie » ou d'une longue « liste de souhaits » d'actions possibles mais peu réalistes, qui ont peu de chances d'être mises en oeuvre. A la place, il est urgent de structurer une approche stratégique du développement durable en fonction des besoins, priorités et ressources de chaque pays individuel. Compte tenu de cela, les lignes directrices du CAD sur les stratégies de développement durable (CAD-OCDE 2001a) définissent une stratégie comme :

La stratégie de chaque pays doit être structurée en fonction de ses propres besoins, priorités et ressources...

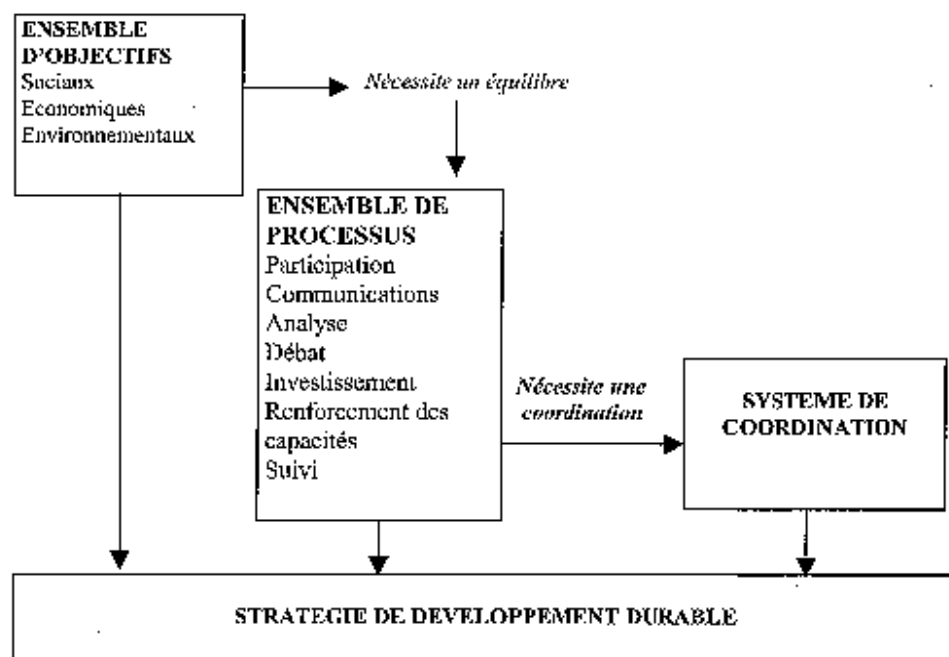
Un ensemble coordonné et dynamique de processus participatifs d'analyse, de débat, de renforcement des capacités, de planification et d'investissement, qui intègre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société, en faisant des arbitrages quand cela est nécessaire.²

La figure 3.1 illustre la logique du dispositif SNDD.

Les dialogues menés dans différents pays, dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices OCDE/CAD, ont permis de confirmer que la mise en oeuvre d'une stratégie de développement durable supposerait le plus probablement, dans la pratique, faire fond sur les cadres existants de planification stratégique qu'il faudrait coordonner et améliorer, notamment en ce qui concerne :

² Cette définition correspond également à l'indicateur des stratégies de développement durable formulé dans le document du FMI/OCDE/ONU/Banque mondiale (2000), où l'accent est mis sur l'efficacité des processus (de planification stratégique).

Figure 3.1 : Logique d'une approche systématique pour les stratégies de développement durable



NB : On pourrait croire, d'après ce schéma, qu'une stratégie de développement durable suppose une succession linéaire de démarches. Dans la pratique, les stratégies devront adopter une approche cyclique d'amélioration continue, assurant le suivi et l'évaluation des processus et des résultats, qui permet de renouveler le débat sur les éléments clefs et les besoins, réexaminer la vision de développement national, et adapter les actions, comme le montre la figure 4.2.

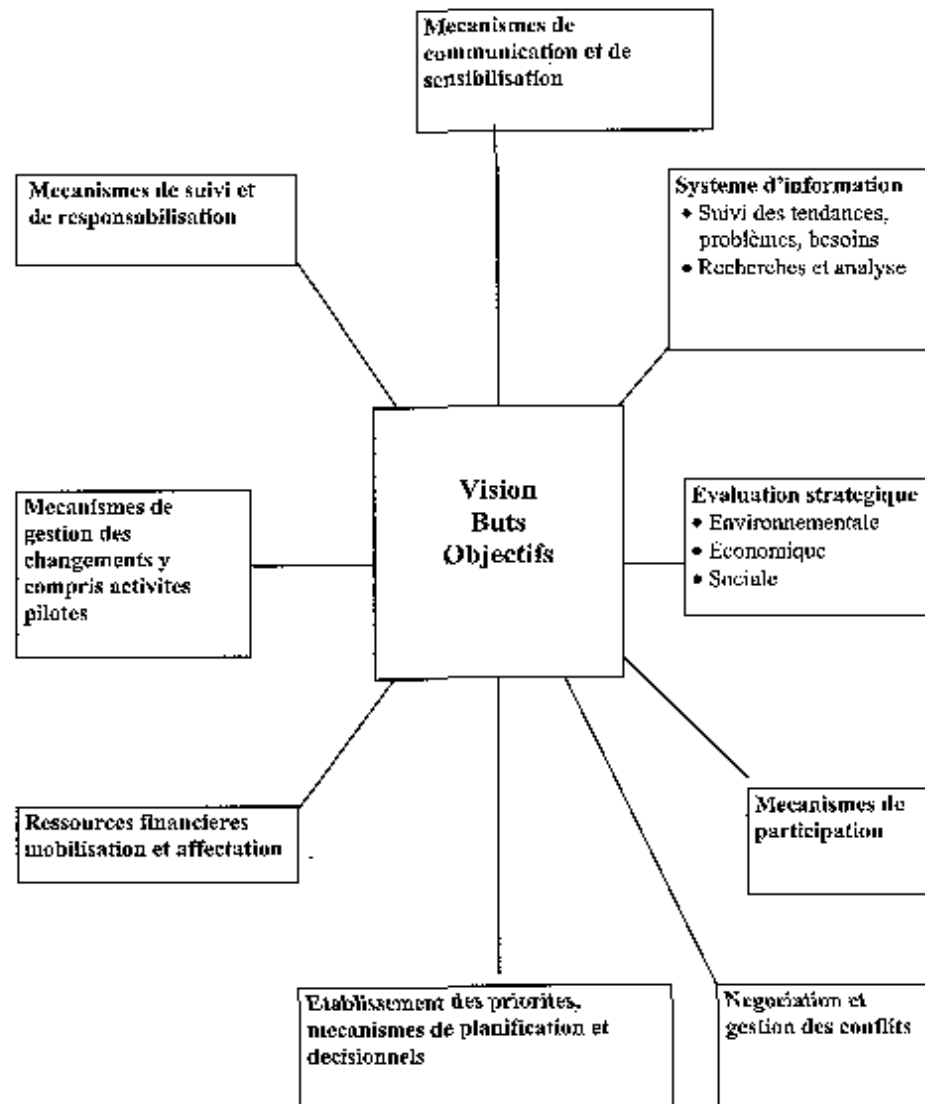
- la compatibilité des différents cadres ;
- la mise en oeuvre ;
- l'attention politique consacrée aux cadres de planification stratégique ;
- la direction de ces cadres ;
- la compréhension de ces cadres et l'engagement envers eux.

Cette solution serait préférable à l'établissement d'une nouvelle approche à durée déterminée, qui n'est pas à conseiller.

Les dialogues nationaux ont également permis d'identifier un certain nombre de mécanismes et de processus, esquissés dans la figure 3.2 et examinés au chapitre 4 (section 4.1), capables d'augmenter l'efficacité des stratégies de développement des différents pays. La manière dont sont mis en oeuvre ces mécanismes et processus, existants et nouveaux, doit respecter un ensemble de principes stratégiques de base, présenté ci-dessous. La mise en application de ces principes permettra d'avancer vers une SNDD, bien qu'une autre étiquette puisse être collée sur le cadre de planification. Les plans nationaux de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté, les stratégies nationales de conservation sont autant de dispositifs, parmi d'autres, pouvant servir de points de départ utiles, sur lesquels s'appuyer en cherchant à atteindre le but d'une SNDD efficace (OCDE (CAD) 2000d ; DAES de l'ONU 2000b).

... et doit s'appuyer sur les cadres existants

Figure 3.2 Constellation de mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable



Légende

Ce schéma donne un aperçu des éléments de base proposés pour un système d'élaboration et de mise en oeuvre d'une stratégie de développement durable. Ce système devrait encourager et faciliter la mise en place d'un consensus dans la société à propos d'une vision, des buts et des objectifs pour un développement durable (l'encadré central). Il devrait prévoir un ensemble cohérent d'informations et de mécanismes institutionnels permettant de les réaliser (les encadrés satellites). Lors de la création d'un tel système, il importe de repérer les précédents constitués, les tendances récentes et les améliorations des mécanismes allant au-delà des approches « griffées », toutes faites, qui pourraient servir de guide pour accomplir des progrès, en se conformant aux principes et éléments de base énoncés dans les encadrés 3.1 et 3.2.

3.3 Principes essentiels auxquels doivent d'obéir les stratégies de développement durable

Les approches stratégiques devront varier selon les circonstances et objectifs prioritaires des différents pays (voir section 3.4). Cependant, grâce aux dialogues entrepris avec les pays en développement dans le cadre de la consultation OCDE/CAD, ainsi qu'à l'expérience internationale plus large émanant des ateliers de consultation régionale de l'ONU sur le développement durable et de l'analyse des cadres de développement intégré et des stratégies de réduction de la pauvreté, on a pu identifier quelques éléments communs aux bonnes pratiques. Ces éléments sont autant de principes sous-tendant l'élaboration de stratégies efficaces dans de nombreux pays en développement (Encadré 3.1). Les principes ont été approuvés par le CAD dans ses lignes directrices sur les stratégies de développement durable (OCDE (CAD) : 2001a). En novembre 2001, un Forum international sur les stratégies nationales de développement durable (organisé par les Nations Unies en préparation du Sommet mondial sur le développement durable en 2002) s'est mis d'accord sur des principes ou « éléments » pratiquement identiques (Encadré 3.2). Pour le Forum, ces principes sont applicables à la fois aux pays développés et aux pays en voie de développement (DAES, ONU, 2002b).

Des principes ou éléments communs étayent les stratégies efficaces

Ils sont applicables aux pays à la fois développés et en développement

Ces éléments correspondent en grande partie aux pratiques rationnelles de développement que l'on adopte déjà, dans de nombreux cas, au niveau des projets. Or la mise en application des principes au sein des processus de planification et d'action stratégiques relève de la gageure. Du fait que de nombreux processus de planification stratégique, existants et passés, tels que les PANE et SNC, n'ont pas réussi à faire avancer les pays vers le développement durable, la prudence est de mise. C'est que ces processus n'ont pas tenu compte de l'ensemble des principes clefs.

Nombre de stratégies passées n'ont pas tenu compte de l'ensemble complet des principes régissant les SNDD

Encadré 3.1: Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable

Les principes énumérés ci-dessous sont ceux vers lesquels toute stratégie devrait tendre. Ils sont tous importants et sont présentés sans ordre de priorité. Ils ne constituent aucunement une liste de contrôle pour les critères à remplir mais englobent plutôt un ensemble de procédures et de résultats souhaitables, tout en tenant compte des différences locales.

- 1. Le point de départ : les besoins humains.** Une stratégie efficace doit se fonder sur les besoins des populations concernées, s'assurant que les groupes défavorisés et marginalisés, notamment les pauvres, pourront en bénéficier à long terme.
- 2. Le consensus sur une vision à long terme.** Les cadres de planification stratégique ont plus de chances de réussir quand ils sont basés sur une vision à long terme, assortie d'un échéancier précis approuvé par les parties prenantes. En même temps, ils doivent prévoir les moyens de faire face aux besoins et aux changements à court et à moyen terme. Tous les partis politiques doivent s'engager en faveur de cette vision, afin qu'un nouveau gouvernement ne soit pas tenté de considérer qu'une stratégie particulière reflète uniquement les opinions ou les politiques de son prédécesseur.
- 3. Un processus global et intégré.** Les stratégies doivent chercher à concilier, dans la mesure du possible, les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cependant, lorsqu'une telle intégration n'est pas possible, des compromis doivent être négociés. Les droits et les besoins éventuels des générations futures doivent être pris en compte.
- 4. Des objectifs précis avec des priorités budgétaires bien définies.** L'intégration de la

stratégie au processus budgétaire est indispensable pour que les plans soient dotés des ressources financières permettant d'atteindre les objectifs, au lieu d'être de simples « listes de souhaits ». Inversement, la formulation des budgets doit être axée sur une identification précise des priorités. L'insuffisance des capacités et les limites temporelles auront des incidences sur les chances d'aboutir aux résultats escomptés. Les objectifs fixés doivent être stimulants, mais réalistes par rapport à ces contraintes.

5. Un processus fondé sur une analyse solide et complète. Les priorités doivent être ancrées dans une analyse approfondie de la situation du moment et des prévisions concernant les tendances et les risques, comportant l'examen des liens entre les problèmes aux niveaux local, national et mondial. Les pressions externes exercées sur un pays (du fait de la mondialisation, par exemple, ou des conséquences du changement climatique) doivent figurer parmi les sujets d'analyse. Cette analyse doit s'appuyer sur des informations crédibles et fiables concernant l'évolution des conditions, des contraintes et des mesures prises au plan environnemental, social et économique, ainsi que sur les corrélations entre ces différents aspects et les objectifs et indicateurs de la stratégie. Les capacités locales d'analyse et les informations existantes doivent être exploitées, tandis que la stratégie doit refléter les opinions des différentes parties prenantes.

6. L'intégration d'un processus permanent de suivi, d'apprentissage et d'amélioration. Il s'agit de développer des mécanismes de suivi et d'évaluation, fondés sur des indicateurs clairs et intégrés dans les stratégies, pour diriger les processus, suivre les projets, tirer les enseignements de l'expérience et identifier les changements d'orientation nécessaires.

7. Un processus dirigé par le pays et pris en main au niveau national. Les stratégies passées sont souvent nées des pressions extérieures et des conditions imposées par les organisations de développement. Les pays doivent indispensablement prendre l'initiative et maîtriser le processus d'élaboration de leurs propres stratégies pour que celles-ci soient viables à long terme.

8. Un engagement gouvernemental de haut niveau et des institutions chefs de file influentes. Une stratégie doit s'appuyer sur un tel engagement - à long terme - pour que les changements politiques et institutionnels nécessaires se produisent, pour que les ressources financières soient affectées et la responsabilité de la mise en œuvre soit clairement attribuée.

9. Un processus s'appuyant sur les mécanismes et stratégies existants. Une stratégie de développement durable ne doit pas être conçue comme un nouveau mécanisme de planification. Elle doit plutôt s'ancrer dans ce qui existe déjà dans le pays, veillant à la convergence, la complémentarité et la cohérence des différents cadres et politiques de planification. Cela nécessite de bonnes techniques de gestion pour coordonner les mécanismes et les processus, pour identifier et résoudre les conflits potentiels, éventuellement grâce à l'intervention d'un médiateur tiers, indépendant et sans parti pris. Les rôles et responsabilités des différents participants clés aux processus stratégiques, ainsi que les relations entre eux, doivent être clairs dès le début.

10. Un processus réellement participatif. Une participation étendue peut ouvrir la porte aux nouvelles idées et sources d'information, exposer les questions qui doivent être abordées, permettre l'expression des problèmes, besoins et préférences, identifier les capacités requises, développer un consensus sur les moyens d'assurer une mise en œuvre plus efficace. Si les instances gouvernementales au niveau central doivent jouer un rôle (guider le processus, prévoir des mesures incitatives, affecter les ressources financières), il faudra également associer au processus l'ensemble des parties prenantes : autorités décentralisées, secteur privé, société civile, groupes marginalisés. Des mécanismes de communication et d'information, privilégiant la transparence et la responsabilisation, sont indispensables à cet égard.

11. Un lien entre les niveaux national et local. Les stratégies devraient s'appuyer sur un dialogue permanent tant à l'intérieur des administrations nationales et locales qu'entre ces dernières. Les principaux principes et orientations stratégiques doivent être arrêtés au niveau

central (la politique économique, fiscale et commerciale, les changements législatifs, les affaires internationales et les relations extérieures, entre autres, sont ici des responsabilités clés). Les grands principes et axes stratégiques devraient être fixés au niveau central, tandis que la planification détaillée, la mise en œuvre et le suivi devraient être décentralisés, avec un transfert approprié de ressources et de pouvoirs.

12. Le renforcement des compétences existantes. Il importe de faire un bilan, dès le début d'un processus stratégique, des capacités politiques, institutionnelles, humaines, scientifiques et financières des différents participants potentiels (Etat, marchés, société civile). Des initiatives de développement des capacités nécessaires devront éventuellement faire partie du processus stratégique. Une stratégie doit utiliser au mieux les compétences et capacités locales, gouvernementales et non gouvernementales.

Source : OCDE/CAD (2001a)

NOTES:

Principe 1 :

- a) Il faudra consacrer une attention toute particulière aux jeunes, afin de favoriser l'évolution des attitudes de la société à long terme - la réforme de l'enseignement est un élément clef du processus.
- b) Si de nombreuses stratégies passées ont porté sur le développement, elles ont souvent eu des résultats mitigés pour les différents groupes.

Principe 8 :

- a) Il est indispensable que les institutions chefs de file soient vraiment représentatives des nombreux groupes d'intérêt présents dans le pays, afin d'assurer l'appropriation nationale. On a tendance à supposer que les ONG, les organisations communautaires et les acteurs des secteurs privé et industriel représentent la société civile, passant sous silence les organisations et les dirigeants des milieux universitaires, religieux, politiques et culturels et les groupes de base qu'il importe toutefois d'inclure.

On peut ajouter aux principes énumérés ci-dessus, approuvés par l'OCDE-CAD :

Principe 13 : L'intégration de systèmes efficaces de gestion des négociations et des conflits. Le développement traditionnel a tendance à susciter une concurrence acharnée pour les ressources, débouchant invariablement sur des conflits entre les différentes parties prenantes. Cette question doit être abordée pendant l'élaboration de la stratégie afin d'assurer un partenariat et une participation réels. Il convient donc de prévoir, comme éléments indispensables du processus stratégique, des mécanismes pour résoudre les conflits existants, éviter les conflits potentiels, faciliter les négociations et l'arbitrage, en renforçant les capacités à cet égard, et assurer l'inclusion.

Encadré 3.2: Éléments d'une stratégie de développement durable

Les principes directeurs de l'ONU en matière de préparation de stratégies nationales de développement durable (récemment formulés par un consultant) évoquent une série d'éléments qu'il est conseillé d'inclure dans une SND. Mis au point par un forum international sur les SND, organisé par les Nations Unies, qui a eu lieu au Ghana en novembre 2001 (DAES 2002), et présentés officiellement, en janvier 2002, au PrepCom2 (comité préparatoire) du Sommet mondial sur le développement durable, ces éléments stratégiques se fondent essentiellement sur les critères OCDE/CAD énumérés dans l'encadré 3.1. Ils s'inspirent également de l'expérience du programme Capacités 21 du PNUD, de l'intervention du Conseil de la Terre auprès des Conseils nationaux pour le développement durable et des discussions pendant le forum.

a) *Intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, prise en compte de l'ensemble des secteurs, territoires et générations*

- Faire le lien entre les priorités et actions locales, nationales, régionales et mondiales
- Faire le lien entre les objectifs à court terme et les objectifs à moyen et à long terme
- Faire le lien entre les niveaux national, régional et mondial
- Établir des liens entre secteurs
- Assurer la compatibilité des budgets avec les priorités stratégiques.

b) *Participation étendue et partenariats efficaces*

- Filières de communication
- Accès à l'information pour l'ensemble des parties prenantes et mise en réseau
- Transparence et responsabilisation
- Confiance et respect mutuel
- Partenariats entre les instances gouvernementales, la société civile, le secteur privé et les institutions extérieures

c) *Appropriation par le pays et engagement national*

- Engagement politique et engagement des parties prenantes
- Direction éclairée et bonne gouvernance
- Vision stratégique et pragmatique commune
- Institution, ou groupe d'institutions, robuste pouvant être le fer de lance du processus
- Continuité du processus d'élaboration de la stratégie nationale de développement durable.

d) *Renforcement des capacités et création d'un cadre habilitant*

- S'appuyer sur les connaissances et compétences existantes
- Faire fond sur les mécanismes et stratégies existants.

e) *Concentration sur les résultats et les moyens de mise en oeuvre*

- Mise en place d'un mécanisme pour évaluer et se mettre d'accord sur les questions prioritaires
- Cohérence des priorités sur le plan budgétaire, institutionnel et stratégique
- Cibles réalistes et adaptables
- Établissement de liens avec l'investissement privé
- Stratégie ancrée dans une analyse technique et économique fiable
- Mécanismes intégrés de diagnostic, suivi, évaluation et restitution des résultats

Sources : DAES/ONU (2002b)

Différents problèmes ont été identifiés :

- Nombre de stratégies n'étaient pas et ne cherchaient pas à être *intégrées* dans le système global de planification stratégique au niveau national
- Beaucoup de stratégies n'étaient que des « listes de souhaits », sans objectifs clairs ou cibles réalistes
- La base de *participation* était souvent très étroite, d'où l'absence d'un partenariat entre les acteurs clefs, ou bien
- On a voulu créer un nouveau processus, au lieu de s'appuyer sur les processus, stratégies et capacités existants ou chercher à renforcer les compétences existantes.
- Dans de nombreux cas, au lieu d'être *prises en main* par le pays, les stratégies ont été introduites et/ou imposées par des organisations extérieures.
- Finalement, dans les pays en développement, les organisations extérieures ont privilégié leurs propres initiatives stratégiques, d'où une concurrence entre les différentes « marques ».

Cette succession de mécanismes de planification stratégique de mauvaise qualité a terni l'image des « stratégies ». Néanmoins, ces exemples nous permettent également de « tirer la leçon de l'expérience » en vue de l'établissement de dispositifs plus robustes (analysés ci-dessous).

3.4 Tirer les enseignements des pratiques actuelles : les cadres stratégiques existants

Il existe, dans la plupart des pays, une gamme d'approches de planification stratégique, actuelles et passées, aux niveaux national et décentralisé. Dans les pays en développement, nombre d'entre elles ont été conçues, stimulées et promues par les banques multilatérales de développement, les organisations de coopération au développement, les organismes de l'ONU, les ONG internationales et d'autres organisations extérieures – souvent en tant que mécanismes de planification pour la mise en œuvre des conventions internationales (Encadré 2.4) ou conditions d'accès à l'aide financière. Rares sont les organisations extérieures ayant adopté ou renforcé les systèmes, mécanismes et pratiques qui fonctionnaient depuis longtemps (plans de développement national, plan locaux, mécanismes traditionnels de participation).

Il semblerait, d'après les différentes études et analyses, les dialogues CAD et l'expérience internationale décrite au cours d'innombrables ateliers, que certains principes et éléments se retrouvent en filigrane dans les stratégies qui ont connu le plus de succès (Encadrés 3.1 et 3.2). Ce n'est pas étonnant, puisque celles-ci ont généralement choisi d'adopter le cadre de base mis au point, dans les années 80, pour les stratégies nationales de conservation.

Cette démarche commune a ensuite servi de base aux plans d'action nationaux pour l'environnement, aux plans d'action pour les forêts tropicales et d'autres initiatives du même genre, en fonction de l'expérience acquise (voir section 3.4.1). Par ailleurs, dans les pays en développement, ces dispositifs n'ont pas été présentés comme moyens d'action permanents, mais plutôt sous la forme de projets à durée déterminée. Ils ont été promus principalement par les donateurs qui ont assuré l'aide financière et l'assistance technique, mais aussi en tant que cadres pour la planification des programmes d'aide. Dans de nombreux cas, des experts techniques et conseillers expatriés ont participé à l'élaboration des stratégies de plusieurs pays différents, en transposant leurs expériences et en répétant les mêmes démarches. De toute façon,

Dans les pays en développement, nombre de dispositifs de planification stratégique ont été conçus, motivés et promus de l'extérieur.

...représentant souvent des projets à durée déterminée, plutôt que des mécanismes normatifs suivis

c'est surtout la Banque mondiale qui a guidé les PANE, comme l'UICN a dirigé les SNC (il y a quand même eu quelques tentatives d'échange Sud-Sud : la Banque mondiale a parrainé un réseau africain sur les PANE, tandis que l'UICN a soutenu des études et ateliers régionaux sur les SNC).

Les principaux produits ont souvent été des plans dont la mise en œuvre n'a été que partiellement assurée, mais dont on peut tirer des enseignements précieux

Ces initiatives ont souvent produit des plans sur papier – partiellement ou jamais mis en œuvre. Ceci s'explique essentiellement par le peu d'attention consacrée par les bailleurs de fonds à l'appropriation par le pays et aux processus participatifs d'élaboration des stratégies. Néanmoins, ces échecs ont été source d'enseignements précieux qui ont guidé la détermination des principes SNDD énoncés dans l'encadré 3.1 et des éléments repris dans l'encadré 3.2. L'analyse des approches actuelles et passées (Chapitre 5) peut aider à prendre les bonnes décisions concernant les stratégies (Chapitre 8).

Dans les pays développés, les approches reflètent les priorités nationales

La situation dans les pays développés n'est pas du tout pareille. Les approches ont été élaborées en fonction des priorités nationales, suivant le style et la culture du gouvernement en place – et parfois des milieux d'affaires ou des réseaux de la société civile – plutôt que les prescriptions des organisations extérieures (Dañal-Clayton 1996). Même si, de ce fait, elles ont été plus réalistes par rapport aux cadres d'action existants, de nombreuses stratégies ont pris la forme de processus ponctuels dont le suivi et l'adaptation ont été à peine assurés.

A la lumière de cette expérience, on peut comparer, grosso modo, les expériences des pays développés et en voie de développement (Tableau 3.1).

Les pays du Nord et du Sud ont beaucoup à apprendre des expériences des uns et des autres

Quand il s'agit de relever le défi que suppose l'élaboration de stratégies nationales de développement durable, les pays du Nord et du Sud ont évidemment intérêt à mettre leurs expériences en commun. A titre d'exemple, dans de nombreux pays développés, le programme Action 21 a surtout eu pour conséquence l'élaboration de plans et de stratégies ciblant uniquement les problèmes environnementaux. Ces plans « verts » pourraient commencer à devenir de véritables stratégies de développement durable qui, en adoptant les approches préconisées dans le Sud, chercheraient à aborder les questions sociales et économiques en même temps que l'environnement dans le cadre d'une approche intégrée. Quand ils élaborent ces stratégies, les pays du Nord devront également réexaminer les politiques et pratiques qui ont entraîné la surexploitation des ressources naturelles dans les pays en développement (leur « empreinte écologique »).³

Les stratégies de tous les pays doivent améliorer la participation et se transformer en processus d'apprentissage

D'autre part, les pays du Sud pourraient tirer parti d'une meilleure analyse, du développement d'instruments faisant appel aux lois du marché, d'efforts pour réduire les coûts et de la mise à profit des structures gouvernementales existantes, les pays du Nord pouvant donner l'exemple dans ce domaine. Au Nord comme au Sud, la plupart des approches n'assurent pas une participation suffisamment ample et ne font pas l'objet de réévaluations régulières en fonction des réactions suscitées par la mise en œuvre ou des enseignements tirés de l'expérience. Des améliorations à cet égard

³ Les liens entre le commerce et l'environnement/développement durable ont suscité une inquiétude généralisée ces dernières années, provoquant des protestations de grande envergure, souvent violentes, autour des grandes réunions mondiales (principalement l'OMC et le Forum économique mondial, mais aussi d'autres forums économiques). L'analyse des incidences négatives du commerce et de l'investissement étranger direct sur le développement durable dépasse le cadre du présent livre.

Tableau 3.1 Comparaisons des processus stratégiques : pays développés et pays en développement (Source : DalaI-Clayton 1996)

Pays développés	Pays en développement
<i>Approche</i> Endogène Financement national Compétences autochtones Action politique Approche de « courtage »	<i>Approche</i> Exogène (UICN, Banque mondiale, etc.) Financement par les donateurs Recours fréquent aux compétences expatriées Action bureaucratique/technocratique Approche de projet
<i>Objectifs</i> Changer les modes de production/consummation Aborder les questions « noires » (pollution) Se concentrer sur l'environnement	<i>Objectifs</i> Augmenter la production/consummation Aborder les thèmes « verts »/le développement rural Se concentrer sur le développement
<i>Moyens</i> Réorientation/intégration institutionnelle Formulation de lignes directrices et d'objectifs locaux Démarches de réduction des coûts Liens avec les initiatives Action 21 locales Sensibilisation	<i>Moyens</i> Création de nouvelles institutions Préparation de « listes de courses » pour les projets Démarches destinées à obtenir de l'aide Peu de liens locaux Sensibilisation

permettraient d'en faire des processus authentiques, cycliques, d'apprentissage sur le tas.

Cette approche constructive du développement durable est illustrée par l'expérience des Pays-Bas, où le Plan national de politique environnementale (PNPE) est révisé tous les quatre ans suite à un dialogue entre le gouvernement, le secteur industriel et le grand public. Les PNPE (1989), PNPE2 (1993) et PNPE3 (VROM 1997) établissent les grandes lignes de la politique pour la période 1999-2002, avec l'an 2010 comme horizon temporel. Avec le PNPE4, achevé mi-2001, l'horizon temporel a été porté à 2030.

Grâce au processus PNPE à horizons mobiles, les Pays-Bas ont pu, au cours de la dernière décennie, réduire la charge environnementale (en réduisant surtout le taux de pollution), tout en bénéficiant d'un meilleur niveau de vie et d'une croissance économique (baptisé « découplage » dans le PNPE, ce processus suppose assurer la croissance économique tout en réduisant l'utilisation des ressources et la pollution). Le processus PNPE a notamment réussi à faire participer des représentants des instances gouvernementales à tous les niveaux, des entreprises et du secteur associatif, y compris les militants écologistes, au dialogue, à la mise au point d'une vision commune, à la planification et à la détermination des objectifs et des cibles de développement national à court, à moyen et à long terme.

Les Pays-Bas donnent l'exemple d'une approche constructive

Le Conseil des ministres hollandais a établi, début 2001, une entité interdépartementale chargée, sous la direction d'un groupe ministériel présidé par le Premier ministre, de l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable. Ce groupe a décidé que le gouvernement devrait d'abord publier une vue d'ensemble des politiques de développement durable dans cinq domaines (population, climat, eau, biodiversité, développement d'une économie fondée sur le savoir-faire), en signalant les dilemmes qui influeraient sur la discussion des mesures à prendre au cours de la prochaine décennie. Par ailleurs, comme la notion du développement durable est censée englober tous les domaines d'action, il est prévu de lancer des expériences pilotes d'intégration des aspects économiques, socioculturels et environnementaux des principaux investissements gouvernementaux.

Chaque ministère est prié de donner un aperçu, dans son budget annuel présenté au parlement, de sa contribution au développement durable. Des indicateurs précis permettront de mesurer l'avance des Pays-Bas vers le développement durable, compte tenu des cibles établies pour les cinq à dix ans à venir. Le Conseil des ministres a décidé de démarrer le processus d'examen en public de la stratégie, tout en dressant un inventaire des nombreuses initiatives des municipalités, provinces, entreprises et citoyens, inventaire qui devait être soumis au parlement au printemps 2002. Le processus de préparation d'une stratégie remaniée a déjà commencé et devrait continuer sous les auspices du nouveau gouvernement (après les élections prévues en mai 2002).

3.4.1 *S'appuyer sur les stratégies au plan national*

(a) Les plans de développement national

Il existe, dans de nombreux pays en développement, une tradition ancrée qui consiste à élaborer périodiquement des plans de développement national, s'étalant souvent sur une période de cinq ans et définissant les axes prioritaires (voir les exemples de l'Inde - typique d'une grande partie des pays du Commonwealth - et de la Chine dans l'encadré 3.3). Habituellement, les ministères de tutelle préparent les chapitres sectoriels des plans nationaux en suivant les indications données par une commission nationale de planification ou un organe de coordination équivalent. Ce dernier s'occupe normalement de passer au crible les chapitres sectoriels pour s'assurer de la prise en compte des aspects financiers et politiques - généralement considérés très importants - et des aspects environnementaux et sociaux. Il arrive souvent que les ministères des finances soient chargés de la planification du développement, ce qui a bien trop fréquemment pour conséquence que les enjeux environnementaux et sociaux ne sont pas suffisamment pris en compte, tandis que les responsabilités à cet égard sont mal définies. Au mieux, on cherche à identifier, pour les éliminer, les effets négatifs potentiels, au lieu d'identifier les résultats positifs sur le plan environnemental et social qu'il convient d'obtenir. Par ailleurs, l'organe de planification s'occupe généralement de l'intégration des plans sectoriels de développement, cette tâche étant parfois facilitée par un apport des échelons décentralisés (Encadré 3.19 sur le Ghana).

Les enjeux environnementaux et sociaux ne sont pas toujours suffisamment pris en compte dans les plans de développement nationaux

Encadré 3.3: Plans quinquennaux en Inde et en Chine

Inde

La planification en Inde tient ses objectifs des principes directeurs de la politique étatique, consacrés dans la Constitution. La Commission de planification fut créée en 1950 pour préparer un plan type du développement, englobant l'ensemble des besoins et ressources du pays. Il y a eu jusqu'ici neuf plans quinquennaux, le premier portant sur la période 1951-56 et le neuvième, dernier en date, sur les années 1997-2002. Par le passé, les planificateurs avaient envisagé l'expansion du secteur public avec des investissements massifs dans les industries de base et lourdes. De nos jours, ils insistent fortement sur l'importance du secteur public et, selon les opinions actuelles, la planification doit être surtout indicative, plutôt que normative.

Les objectifs du neuvième Plan quinquennal, qui reprend et complète le Programme commun minimum du gouvernement et les conclusions de la Conférence du Premier ministre sur les services de base essentiels, sont énumérés ci-après :

- accorder la priorité à l'agriculture et au développement rural en vue de la création d'emplois productifs et de l'élimination de la pauvreté ;
- augmenter le taux de croissance de l'économie en stabilisant les prix ;
- assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des couches vulnérables de la société ;
- assurer l'accès de tous aux services de base essentiels - eau potable, soins de santé primaire, éducation primaire, logement ;
- freiner le rythme de croissance démographique ;
- assurer la durabilité du processus de développement sur le plan de l'environnement, grâce à la participation populaire ;
- autonomiser les femmes et les groupes socialement défavorisés (minorités,...) ;
- promouvoir et développer les *Panchayati Raj* (derniers échelons de l'administration locale autonome - au niveau des districts, quartiers et villages), coopératives, etc. ;
- favoriser l'autosubsistance.

Source : www.travel-india.com/stat/economics/five_year_plans

Chine

En Chine, le système des plans quinquennaux constitue un programme à long terme. Destinés à assurer le développement économique du pays, les plans portent sur les grands projets de construction, la distribution des forces productives et le développement proportionnel de l'économie nationale, tout en orientant le développement futur du pays. Depuis la fondation de la République populaire de Chine, en 1949, neuf plans quinquennaux ont été mis en place, le premier portant sur la période 1953/57 et le neuvième, dernier en date, sur les années 1996/2000.

Le neuvième Plan quinquennal a pour principaux objectifs :

- achever la deuxième phase du plan stratégique de la campagne de modernisation, quadrupler le produit national brut par habitant par rapport à celui de 1980, en supposant que la population en 2000 comptera 300 millions d'âmes de plus qu'en 1980 ;
- augmenter le niveau de vie pour que les conditions soient relativement confortables et qu'il n'y ait pratiquement plus de pauvreté ; accélérer la mise en place d'un système d'entreprise moderne et l'établissement d'une économie de marché socialiste.

Il faudra pour cela :

- assurer la croissance soutenue et stable de l'agriculture et de l'économie rurale dans son ensemble ;

- promouvoir activement le réajustement des structures industrielles ;
- promouvoir le développement cohérent des économies régionales ;
- essayer de maintenir la stabilité macro-économique ;
- continuer à augmenter le niveau de vie des populations dans les zones à la fois urbaines et rurales.

Source : www.afreim.com

En règle générale, les plans nationaux issus de ce processus établissent des objectifs globaux et comportent des projets et des activités à financer sur les budgets annuels, ordinaire et du développement. Ils laissent généralement une large part aux impératifs économiques et, dans quelques rares cas, aux impératifs sociaux, se souciant très peu des enjeux environnementaux. Ces plans sont généralement liés au budget annuel ou aux prévisions budgétaires à moyen terme (un plan glissant sur trois ans). Il est fréquent d'établir un lien ténu entre ces plans et certains changements institutionnels ou de procédure qui pourraient favoriser l'approche stratégique du développement durable.

Par le passé, la société civile et le secteur privé ont à peine été associés

Par le passé, la société civile et le secteur privé furent à peine associés à la conception ou au suivi de ces plans nationaux. En revanche, dans un certain nombre de pays comme la Thaïlande (Encadré 3.4), on a vu ces mécanismes devenir nettement plus

Encadré 3.4: La participation des acteurs de la société civile dans les récents plans nationaux en Thaïlande - et leur programmation alternatif

La Thaïlande a mis en œuvre, depuis 1961, plusieurs plans nationaux de développement économique et social. Le huitième plan (1997-2001) se poursuit actuellement, tandis que le neuvième plan est en voie d'élaboration avec la participation de la société civile. Des centaines d'ONG et d'organisations communautaires, des milliers de personnes de toutes les conditions sociales ont été invitées, par le Conseil national pour le développement économique et social (CNDES), à s'engager dans l'élaboration du huitième Plan national de développement économique et social en exprimant leurs préoccupations et en apportant leurs contributions. Le processus a connu un très grand succès et de nombreuses ONG ont enfin eu l'impression de s'approprier ce plan.

Cependant, une grande partie des éléments qu'elles avaient évoqués ont été supprimés pendant la phase de synthèse. Le plan se réfère bien au développement durable mais d'une façon vachuleuse, le mettant dans le même sac que toute une série d'autres idéologies. En conséquence, certains ONG, notamment le Réseau national des ONG, et différentes organisations populaires ont refusé par la suite de participer à l'élaboration du neuvième plan et ont lancé leur propre initiative. Le Programme national pour les Thaïs libres porte sur 16 domaines clés (y compris la politique, l'agriculture, les ressources de la mer et la pêche, le SIDA et l'éducation). En dépit de l'absence de références spécifiques au développement durable, les thèmes évoqués, considérés conjointement, reflètent effectivement ce concept.

Au même moment, un autre réseau d'ONG et beaucoup d'organisations communautaires ont continué à travailler avec le CNDES sur l'ébauche du neuvième plan, essayant de rectifier les erreurs précédentes tout en insistant sur la nécessité d'avoir des plans locaux/communautaires parallèles en complément du plan national. Ceci leur a permis d'évoquer des questions telles que la décentralisation et les droits des communautés.

Source : Poapongsakorn *et al* (2001).

participatifs. Par ailleurs, il est de plus en plus courant d'employer des mécanismes d'évaluation des incidences sur l'environnement (surtout pour éliminer certaines incidences négatives, plutôt que pour optimiser les potentialités environnementales), et d'intégrer les aspects environnementaux dans les plans de développement national, comme au Maroc (Encadré 3.5).

Encadré 3.5: Harmoniser les plans nationaux de développement au Maroc

Au Maroc, des initiatives ont été lancées pour intégrer les enjeux et priorités environnementaux dans les principaux plans de développement économique et social, pour assurer la synergie entre les différents secteurs. Plusieurs ateliers sur cette intégration ont été organisés dans le pays pour les parties prenantes, avec le concours du programme Capacités 21 du PNUD. De plus, deux ateliers intersectoriels ont été organisés, l'un sur la législation, la réglementation et les finances, l'autre sur l'information, l'éducation et la communication. Ils ont compté parmi les participants des acteurs clés des secteurs de développement - industrie, population, énergie, sols, agriculture, eau, santé, aménagement du territoire, urbanisation, habitat - chacun ayant son mot à dire sur la situation et l'importance du secteur concerné.

Ce processus était censé déboucher sur une série de plans d'action intégrés et favoriser une prise de conscience des synergies potentielles en matière de développement durable, en espérant éviter de donner l'impression d'une incompatibilité ou d'un conflit insoluble entre les priorités environnementales et économiques.

Un atelier de synthèse a permis de rassembler les recommandations clés de chacun des ateliers sectoriels. Le plan cohérent et intégré qui en est sorti, le Plan d'action pour l'environnement, a été relié à son tour aux trois autres plans nationaux de développement du Maroc : le Plan de développement économique et social, le Plan de lutte contre la désertification et le Plan d'aménagement du territoire.

« Tous les autres plans ont été pris en compte lors de la préparation de chaque plan individuel. Il n'y a ni redondance ni répétition mais plutôt une synergie. Tout l'intérêt de la démarche est de protéger les ressources environnementales et naturelles tout en luttant contre la pauvreté ; chaque plan apporte sa contribution à cet objectif commun. »

Source : www.undp.org/capacity21

La plupart des plans de développement national se sont désormais départis de la philosophie de la planification centrale en faveur de la création de « cadres habilitants », autorisant l'intervention du secteur associatif et de la société civile, ce qui favorise le partenariat et la mise en œuvre des stratégies. Cette démarche, ainsi qu'une partie des infrastructures de planification créées pour l'appuyer, est favorable aux SNDD. La mise en application des principes et éléments clés des SNDD (Encadrés 3.1 et 3.2), comme l'intégration des systèmes présentés dans la Figure 3.2, pourrait déboucher sur des plans de développement national réunissant une grande partie des conditions préalables d'une SNDD. Il faudrait surtout s'attacher à formuler des objectifs de développement approuvés par l'ensemble des parties prenantes, tout en déterminant des critères moins restrictifs d'arbitrage.

Les plans subissent désormais des modifications visant à créer des cadres habilitants et des partenariats

(h) Les plans et stratégies sectoriels et intersectoriels

L'intégration des plans sectoriels est souvent incomplète

A côté de ces instruments de planification du développement national, les ministères de tutelle préparent souvent des plans sectoriels et des stratégies d'investissement dans différents domaines d'action (transports, agriculture, santé, éducation). Néanmoins, aussi bien conçu que puisse paraître un plan sectoriel sur papier, il peut être affaibli par la cohérence mal assurée et l'absence de critères de durabilité inhérents au processus global de planification nationale. Ce n'est pourtant pas si simple de déterminer les critères de durabilité ou l'horizon temporel d'un plan national pouvant s'adapter aux conditions diverses dans les secteurs individuels. Le dispositif SNDD permet d'aborder ces thèmes d'une façon intégrée.

Le cas de la Jamaïque illustre l'approche progressive qui se sert de la planification sectorielle comme point de départ. L'Institut jamaïcain de planification a acquis des compétences considérables en matière de collecte et d'analyse systématiques des données, lui permettant d'élaborer des rapports détaillés qui facilitent l'intégration des plans sectoriels dans un cadre de planification nationale holistique (voir www.pioj.gov.jm).

Nombre de pays préparent des stratégies trans-sectorielles ou axées sur des problématiques particulières

Par ailleurs, de nombreux pays préparent des stratégies intersectorielles ou thématiques, entre autres pour réduire l'incidence du VIH/SIDA, augmenter la sécurité alimentaire ou promouvoir les droits des femmes. Les plans d'aménagement des zones côtières et les plans de gestion des ressources en eau douce sont autant d'exemples de stratégies intersectorielles relatives à l'environnement (Encadré 3.6).

Encadré 3.6: Le plan de lutte contre les inondations au Bangladesh

Compte tenu des inondations dévastatrices qui frappent le Bangladesh assez régulièrement, un plan de lutte contre les inondations (PLI) a été préparé à l'aide de la communauté internationale. Or les institutions et les personnes dirigeant le PLI ont interprété la gestion des eaux d'une manière assez restrictive, passant sous silence les complexités et les nombreuses facettes de la question. De ce fait, les enjeux environnementaux et la nécessité d'assurer la participation au processus PLI des communautés vivant dans les zones inondables n'ont pas été suffisamment pris en compte. L'importance d'une planification stratégique destinée à assurer la gestion intégrée des ressources en eau ayant été signalée par de nombreuses critiques, le PLI a été remplacé plus tard par le Plan hydrique national, élaboré d'une manière plus participative.

Source : Hughes *et al* (1994).

Les rapports nationaux sur le développement humain ont quelques éléments clefs en commun

Suite au lancement par le PNUD du système de rapports annuels sur le développement humain, en 1990, de nombreux pays ont préparé des rapports nationaux, intersectoriels, sur le développement humain. Ces rapports analysent surtout les priorités et les enjeux clefs au niveau national ou infra-national. La façon dont ils sont établis varie selon les pays, mais les nombreux éléments communs des processus peuvent servir de base à l'élaboration d'une SNDD (Encadré 3.7).

Encadré 3.7: Les rapports nationaux sur le développement humain

Les Rapports nationaux sur le développement humain (RNDH) sont de puissants instruments d'analyse des politiques nationales. En règle générale, ils comparent les données collectées dans les régions, provinces ou communes sur des indicateurs tels que l'éducation, l'espérance de vie, les inégalités entre les sexes et le revenu, en signalant les accomplissements et les disparités.

Plus de 350 RNDH nationaux, intra-nationaux ou régionaux ont été publiés dans 130 pays depuis 1992. Ces rapports ont introduit le concept du développement humain dans les dialogues concernant les politiques nationales, grâce à des processus de consultation, de collecte de données et de rédaction de rapports sous la direction du pays en question. La préparation des rapports est un processus qui rassemble des spécialistes des différents domaines, ce qui permet souvent de dégager un consensus national sur les thèmes clés.

Depuis la publication des premiers RNDH, au Bangladesh et au Cameroun, le concept s'est rapidement diffusé. Les rapports sont préparés par des équipes nationales réunies par le bureau du PNUD dans le pays, animées par un organisme de coordination national et indépendant - le plus souvent une cellule de réflexion indépendante, une ONG, un institut universitaire ou une institution semi-public ou gouvernementale.

La plupart des RNDH portent sur les aspects clés ci-après :

- **Promotion du développement humain** en privilégiant l'approche centrée sur les personnes dans le domaine de l'élaboration de politiques. Les RNDH comblent un vide dans le dialogue entre les décideurs et les partenaires dans l'effort de développement, en complétant d'autres processus de planification gouvernementale, ainsi que les initiatives de la société civile et les études et rapports financés par les donateurs.
- **Mise en lumière des enjeux critiques** : Pour la plupart des pays, leur premier RNDH donne une vue d'ensemble sur l'état du développement humain. Les rapports successifs abordent des thèmes spécifiques, notamment la pauvreté (thème choisi par plusieurs pays - Bangladesh, Bénin, Cambodge, Cameroun, Madagascar, Namibie, Nigéria, Sierra Leone - et l'État indien de Madhya Pradesh, entre autres). Nombre des rapports des pays de l'Europe de l'Est et de la CEE se sont concentrés sur la transition des économies à planification centralisée vers une économie de marché, avant d'aborder des questions liées à la gouvernance et aux droits de l'homme. Le rapport 1997 de la Namibie a mis l'accent sur le VIH/SIDA et la pauvreté. Les Philippines et le Bangladesh ont rédigé des rapports portant surtout sur les femmes et le développement, tandis que l'Arménie, la Lituanie et la Pologne, entre autres, ont mis l'accent sur les établissements humains.
- **Mise en place d'un instrument de planification du développement** : Grâce aux indicateurs et indices globaux de développement humain (Encadré 3.12) qu'ils présentent, les RNDH facilitent le suivi des progrès et régressions du développement humain et de la pauvreté. L'un des éléments les plus passionnants d'une grande partie des RNDH concerne la décomposition des indices de développement humain (indice du développement humain, indicateur sexospécifique du développement humain, indice de la participation des femmes, indice de la pauvreté humaine) par région ou groupe dans le pays. Mesurer le développement humain par région, province, sexe, population urbaine/rurale ou groupe ethnique s'est avéré très utile, fournissant aux gouvernements un instrument de planification pour cibler les programmes de développement et les dépenses publiques sur les zones les plus défavorisées. Grâce à cette démarche, les gouvernements ont la possibilité de privilégier l'équité au moment de planifier le développement et, dans certains cas, au moment d'examiner les dépenses publiques. Ceci s'applique aux pays suivants, entre autres : Brésil, Bolivie,

Turquie, Namibie, Egypte. Les rapports peuvent apporter une contribution précieuse, sous la forme de l'analyse des indicateurs et indices du développement humain, décomposés par région ou par groupe, à l'élaboration des stratégies et plans pour le développement humain.

- **Expression des perceptions et des priorités populaires :** Certains RNDH donnent des aperçus intéressants sur les idées que se font les gens du développement humain, sur leurs préoccupations et priorités, ce qui permet d'en tenir compte dans l'analyse des politiques, comme l'illustre le rapport 1996 du Bangladesh. Ce dernier met sur un pied d'égalité deux approches différentes de l'évaluation du développement humain et de la pauvreté : une étude analytique par des chercheurs universitaires, s'appuyant sur des données et des résultats d'enquêtes, et une évaluation participative globale faite par les pauvres eux-mêmes.

Source : www.undp.org

(c) Les plans et stratégies liés aux conventions internationales

De nombreuses stratégies en matière d'environnement ont été élaborées dans le cadre des Conventions de Rio (Encadré 2.4). Dans la plupart des cas, ce sont les ministères nationaux de l'environnement qui ont été chargés de préparer ces plans, ce qui comporte le risque d'un isolement du processus stratégique vis-à-vis de certains aspects clés des politiques formulées par les différents ministères (Finances, Développement économique, Affaires sociales).

Convention sur la diversité biologique

Les stratégies nationales et plans d'action en matière de biodiversité (SNPAB), préparés par de nombreux pays, comportent généralement l'analyse systématique des enjeux et des problèmes, tout en établissant des accords entre les organisations publiques et privées sur la mise en œuvre des différentes dispositions de la Convention sur la diversité biologique (1992). Par la suite, des programmes détaillés, s'appuyant sur les SNPAB, précisent les modalités de gestion des ressources biologiques des différents pays. Plusieurs guides et lignes directrices ont été élaborés afin d'aider les pays à préparer ces plans (Hagén, sans date; Fernandez, 1998; Prescott *et al*, 2000).

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a accordé des crédits à certains pays pour qu'ils élaborent des SNPAB et, d'après le Programme de soutien à la planification de la biodiversité, du PNUD (www.undp.org/bpsp), des documents de planification existaient déjà pour 80 de ces pays en mars 2001.

L'approche adoptée en Inde est résumée brièvement dans l'encadré 3.8. Les stratégies et plans de ce genre présentent parfois des lacunes en matière d'intégration, notamment par rapport à d'autres institutions et mécanismes de planification nationaux. La Jamaïque, où la SNPAB a servi à intégrer les enjeux de la biodiversité dans d'autres systèmes de planification, constitue une exception notable (voir www.nrca.org et www.nepa.gov.jm).

Les Stratégies nationales et plans d'action sur la biodiversité ne sont pas toujours intégrés dans d'autres plans et stratégies

Encadré 3.8: Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité, Inde

En 1999, le ministère indien de l'Environnement et des Forêts (MEF) a préparé, au moyen d'un processus consultatif, une politique nationale et une stratégie d'action au niveau macro-économique en matière de biodiversité, en attendant de préparer des plans d'action plus détaillés à partir de ce document-cadre. La préparation d'un plan détaillé au niveau micro-économique pour la conservation de la biodiversité du pays faisant partie des obligations de l'Inde selon la Convention sur la diversité biologique, des crédits ont été obtenus auprès du Fonds pour l'environnement mondial pour la préparation d'une stratégie nationale et d'un plan d'action en matière de biodiversité (SNPAB).

Le dispositif SNPAB, géré par la Direction nationale des projets du MEF, est mis en oeuvre par un groupe chargé des questions de fond et techniques, que préside Kalpavriksh, une ONG environnementale, et qui est composé d'experts divers de différentes régions de l'Inde. L'administration du projet est coordonnée par la Biotech Consortium India Ltd.

Le processus SNPAB débouchera sur la rédaction d'environ :

- 20 plans d'action au niveau local
- 30 plans au niveau des Etats
- 10 plans inter-Etats pour les régions écologiques
- 14 plans thématiques nationaux.

Tous ces plans seront ensuite intégrés dans un plan national global, tout en gardant la qualité de plans d'action indépendants pouvant être mis en oeuvre au niveau correspondant.

D'après des lignes directrices émises à l'intention des organismes d'exécution qui préparent ces plans, chaque stratégie et plan d'action (SPA) doit comporter :

- une présentation du thème ou du problème
- l'identification des initiatives en cours relatives à ce thème, les acteurs clefs et les principales lacunes constatées
- une esquisse des actions nécessaires pour combler les lacunes et renforcer l'efficacité des initiatives en cours
- une liste des mesures et stratégies nécessaires à cet égard
- l'identification des principaux moyens de mise en oeuvre : structures institutionnelles, financement, compétences/ressources humaines, mesures politiques/juridiques, suivi, etc.
- un échéancier pour la mise en oeuvre.

L'élaboration de la SNPAB est un processus hautement *participatif*, faisant appel à un large éventail d'acteurs - organisations et mouvements villageois, ONG, universitaires et scientifiques, fonctionnaires des différents ministères de tutelle, secteur privé, forces armées, hommes et femmes politiques - concernés par l'enjeu de la biodiversité. Cette approche vise à favoriser une large appropriation du processus et du produit (SNPAB) afin que ses recommandations soient réellement mises en oeuvre.

La SNPAB vise à faire un bilan, en évaluant les informations sur la biodiversité recueillies aux différents niveaux, notamment sur la distribution des espèces endémiques et menacées, les dangers et les contraintes pesant sur les différents sites, les questions sociales/politiques/économiques, les problèmes d'éthique et les initiatives de conservation lancées par différentes couches de la société. Tous les intervenants sont tenus de garder à l'esprit deux impératifs : veiller à la sécurité écologique du pays et de la zone dont ils sont responsables, protéger les moyens d'existence des communautés les plus dépendantes vis-à-vis des ressources biologiques.

La SNPAB s'appuie sur les compétences et informations existantes et ne suppose pas de nouvelles recherches sur le terrain. Le processus insiste sur la planification décentralisée soucieuse de la problématique homme-femme, sur la mobilisation de groupes de travail interdisciplinaires avec la participation de l'ensemble des secteurs concernés par la conservation de la biodiversité. Les plans d'action détaillés (sur les différents thèmes aux niveaux sous-étatique, étatique, régional et national) seront consolidés afin de produire le plan d'action national.

Source : www.sdnr.delhi.nic.in/nbsap/index-main.html

Les objectifs mondiaux en matière de biodiversité sont parfois privilégiés par rapport aux objectifs locaux

Il arrive aussi que les SNPAB privilégient les objectifs mondiaux en matière de biodiversité (protection d'espèces rares et menacées au niveau mondial) à la place des objectifs locaux (conservation de la biodiversité dans l'intérêt des populations, pour des raisons culturelles ou pour faire face aux périodes difficiles). Ceci s'explique en partie par le fait que les institutions mises en place pour aborder le thème ont été fortement influencées par les institutions mondiales s'intéressant à la biodiversité. Il existe actuellement peu d'institutions capables d'intégrer les enjeux locaux de la biodiversité et de la subsistance. Elles ont généralement une influence très limitée sur l'action publique ou locale.

Il est rare d'analyser les modes d'utilisation de la biodiversité ou d'évaluer le savoir-faire des peuples autochtones

Les SNPAB n'ont généralement pas tenu compte du fait que les populations ont toujours exploité la biodiversité pour subvenir à leurs besoins. Si ces plans attirent l'attention sur les modalités d'exploitation de la biodiversité qui ne sont pas viables à long terme, on y retrouve rarement une analyse des modes d'utilisation (par les communautés, les pays, les entreprises multinationales, etc.) ou une évaluation des applications pratiques des connaissances autochtones en matière d'exploitation durable des ressources, éléments qui pourraient aider à construire des mécanismes permettant d'inverser ces tendances. En règle générale, les recommandations concernant l'exploitation excessive de la biodiversité sont trop rigides et axées sur les projets.

Les problèmes de financement et les contraintes de temps ont souvent entravé les progrès, tandis que de nombreux plans, n'ayant pas suscité beaucoup d'intérêt politique, sont laissés au placard. Cependant, dans certains pays, les plans ont débouché sur des actions ultérieures comme en Guyana, où la SNPAB est issue d'un processus participatif de formulation et a aiguillonné des actions qui continuaient deux ans après la fin du processus (www.sdnr.org/gv).

La Convention sur la lutte contre la désertification

Suite à la Convention sur la lutte contre la désertification (CCD) de 1994, de nombreux pays arides ont préparé des programmes d'action nationaux (PAN). Par ailleurs, quelques programmes d'action régionaux et sous-régionaux (PAR et PASR) ont été élaborés. Entre 1985 et 1988 (sous les auspices du CLSS, Comité permanent de lutte contre la sécheresse au Sahel), certains pays de la région sahélienne avaient déjà préparé des plans d'action nationaux de lutte contre la désertification (PANLD) avant l'adoption de la Convention. Ils ont intégré ces plans dans le processus PAN, en identifiant des activités concrètes sur le terrain. Comme l'affirment les articles 9 et 10 de la Convention, un PAN a pour but :

« Identifier aussi bien les facteurs contribuant à la désertification que les mesures pratiques nécessaires pour la combattre et/ou réduire les effets de la sécheresse ». Le PAN doit « comporter des stratégies de lutte contre la désertification à long terme et s'intégrer dans les politiques nationales de développement durable. Par ailleurs, les mesures de prévention doivent être un élément fondamental des PAN ».

Axés sur les problèmes, au lieu de se concentrer sur les secteurs, les PAN ont eu un caractère plutôt stratégique dès le début. Ils doivent toutefois relever le défi de mettre en synergie une série de politiques et les actions d'un large éventail d'institutions locales afin que la gestion des ressources naturelles soit plus durable. Un bilan préliminaire des progrès en matière d'élaboration et de mise en œuvre de PAN donne un aperçu du champ d'action envisagé et des démarches préconisées (UNSO 1999)⁴.

« Un PAN doit prévoir des actions et des mesures institutionnelles facilitant l'établissement d'un cadre habilitant au niveau national pour l'utilisation durable des ressources. Le processus doit partir de la base, c'est-à-dire s'appuyer sur les activités de développement au niveau local en vue de préserver et/ou rétablir la base de ressources et sécuriser les moyens d'existence des populations touchées. Comme le souligne la Convention, le PAN doit être un processus itératif, décentralisé, qui part de la base et permet d'identifier un ensemble de mesures intégrées. Le processus lui-même pourrait continuer au-delà de l'identification de ces éléments et prévoir la mise en œuvre, ainsi que la réévaluation et l'adaptation régulières. La formulation et la mise en œuvre du PAN exigent un maximum de souplesse, afin de tenir compte des changements des conditions dans les pays touchés ».

Les plans d'action nationaux (PAN) de lutte contre la désertification devraient comporter des mesures normatives et institutionnelles

Le rapport note les « progrès considérables » accomplis au cours des quatre premières années suivant l'adoption de la CCD, bien que les phases de mise en œuvre et les dispositifs varient d'un pays à l'autre. Il souligne également certaines lacunes.

« A titre d'exemple, dans quelques pays, la participation de certains acteurs clés (société civile, partenaires extérieurs) a pu être moins étendue qu'on ne l'aurait souhaité : certaines approches n'ont pas forcément été conformes à l'esprit de la Convention, tandis que les potentialités de certaines mesures d'appui, si c'est que celles-ci existent, n'ont pas été entièrement réalisées (partenariats, politiques et cadres juridiques habilitants, sources et mécanismes de financement, etc.). Qui plus est, la question de l'évolution future des programmes (PAN « autonomes » ou intégrés dans des programmes sectoriels) n'est toujours pas résolue... Les échecs... devraient servir de leçon pour guider les actions à l'avenir ».

Les PAN ont accompli des progrès considérables mais présentent aussi quelques lacunes

D'autres critiques ont été formulées à l'égard du processus PAN :

« Les ministères de l'Environnement s'occupent à préparer des PAN mais, pendant ce temps-là, d'autres changements des politiques et des lois (décentralisation, réforme foncière...), qui sont d'une grande importance pour la lutte contre la désertification, se produisent sans que l'on établisse un quelconque lien entre eux » (Toulmin, 2001)

Une cinquantaine de pays a bénéficié d'un financement du PNUD/UNSO (Bureau de lutte contre la désertification et la sécheresse) par rapport aux PAN. Dans la plupart des cas, ils ont procédé par étapes : (1) lancement du processus PAN, (2) mise en application des décisions prises au premier forum, (3) mise en œuvre complète du PAN et suivi permanent assorti de réexamens périodiques aux prochains forums réunissant les parties prenantes.

⁴ Le rapport peut être consulté à www.undp.org/seed/unso/prog/prog.htm

Les activités liées aux PAN dans les pays participants ont surtout porté, ces dernières années, sur le lancement du processus, les activités avec les communautés, la convocation et le suivi du premier forum. L'organisme de coordination ou le point de convergence au niveau national se situe généralement au sein d'un ministère ou d'un service gouvernemental. Un Comité de pilotage, chargé de l'organisation globale, développe la vision, établit le schéma des objectifs et fixe un calendrier pour la participation des parties intéressées, l'apport de ressources et l'exécution.

Les pays adoptent des dispositifs PAN très divers, mais ceux-ci ont quand même des caractéristiques communes

Il n'y a pas de scénario PAN type - les conditions réelles dans les pays concernés varient non seulement d'une région à l'autre mais aussi à l'intérieur des régions. Néanmoins, les exemples d'approches esquissés dans l'encadré 3.9 illustrent quelques aspects et éléments communs du processus dans les différents pays. Ces caractéristiques importantes coïncident en grande partie avec les principes énoncés dans l'encadré 3.1.

Convention-cadre sur les changements climatiques

Les pays développés doivent présenter une communication nationale dans les six mois suivant la ratification de la Convention sur le changement climatique

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Article 12, CCNUCC) exige des pays industrialisés (y compris l'Europe de l'Est et l'ex-URSS) - les Parties inscrites à l'Annexe I - qu'ils présentent une « communication nationale » au Secrétariat dans les six mois suivant la ratification. La rédaction des communications nécessite un travail important d'évaluation et de planification, puisqu'elles doivent comporter:

- (I) Un inventaire national des émissions anthropiques par leurs sources (secteurs des transports, de l'énergie, de l'industrie, de l'agriculture, etc.) en recourant aux méthodes prescrites par le Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique (IPCC)⁵
- (II) Des projections quant aux émissions futures de gaz à effet de serre, à partir d'un scénario de croissance économique continue, en identifiant des mesures visant à réduire les émissions prévues à l'avenir.
- (III) Une évaluation de l'exposition du pays (y compris les écosystèmes naturels et les systèmes humains) aux risques du changement climatique, en signalant les zones et groupes les plus vulnérables.
- (IV) Une évaluation des possibilités d'adaptation face au changement climatique afin d'atténuer les effets prévus.

Ces communications font l'objet d'un audit indépendant pour assurer leur cohérence avec d'autres politiques

Les Parties inscrites à l'Annexe I sont tenues de respecter certains principes directeurs (qui ont déjà été modifiés plusieurs fois) lors de la préparation des communications nationales. Une fois présentée au secrétariat CCCC, chaque communication fait l'objet

⁵ L'équipe spéciale de l'IPCC sur les inventaires nationaux de gaz à effet de serre encadre le Programme des inventaires nationaux de gaz à effet de serre. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/>

Encadré 3.9: Exemples de principes efficaces dans les Programmes d'action nationaux de lutte contre la désertification

Bons préparatifs grâce à une participation réelle : Au Burkina Faso, 30 comités provinciaux et 10 comités régionaux ont été créés afin de faciliter la consultation au niveau local. Les participants ont pu identifier les problèmes, fixer les priorités, déterminer leurs propres responsabilités et choisir leurs représentants. Ces consultations sont d'une importance capitale pour que la participation et les négociations en forum aboutissent à l'élaboration de stratégies nationales rellétant les besoins locaux.

Insister sur la décentralisation : Au Cap-Vert, le premier pays africain à ratifier la Convention, les participants locaux au forum national ont insisté pour que des animateurs soient formés sur chaque île en vue de préparer les programmes d'action et commencer à créer des partenariats directs entre le gouvernement et les donateurs. La question de la décentralisation a été soulevée au Botswana, où les participants au Forum national ont demandé l'établissement de programmes d'action provinciaux, en complément du processus national, pour régir les activités locales.

Assurer la participation de la société civile : Certains acteurs de la société civile au Swaziland, où le processus PAN est considéré prioritaire par les milieux gouvernementaux, ont pu apporter une contribution positive. Au Sénégal, les chefs religieux ont fait partie des groupes d'intérêt consultés.

Des responsabilités claires : Le Niger, pays sahélien se débattant avec la démocratie, a tenu sa première réunion de forum en mars 1998, réunion qui s'est distinguée par le fait que les 517 participants ont cherché non seulement à déterminer les programmes qui leur paraissaient nécessaires, mais aussi à préciser les responsabilités des différents acteurs.

Intervention rapide : Neuf pays (Erythrée, Kenya, Lesotho, Malawi, Ouganda, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zimbabwe) participent à un programme pilote d'appui aux initiatives locales, qui facilite l'accès aux petites subventions permettant d'aborder les problèmes prioritaires et responsabiliser les communautés en matière de programmation et de surveillance des ressources. Au Cap-Vert, huit projets pilotes de développement communautaire ont été identifiés. Au Niger, des « actions urgentes », qui donneront des résultats concrets à court terme, ont été choisies afin d'attirer l'attention sur le processus.

S'appuyer sur les cadres existants : Plusieurs pays - Bolivie, Chili, Mexique, Pérou - avaient déjà lancé des initiatives, avant la mise en place de la CCD, de lutte contre la dégradation des sols. Ils s'efforcent maintenant de renforcer ces dispositifs conformément aux principes de la CCD. Dans d'autres pays - Kazakhstan, Pakistan, Turkménistan et Ouzbékistan - l'accent est mis sur l'amélioration de la participation par rapport aux cadres existants. La plupart des pays sahéliens peuvent s'appuyer sur les cadres stratégiques qu'ils ont préparés avec le concours de l'UNSO.

Le rôle du secteur privé : Le secteur privé a commencé à se mobiliser dans plusieurs pays, notamment le Brésil et le Pérou, tandis que des représentants du secteur privé et des ONG sont membres des comités de pilotage nationaux de nombreux pays africains et latino-américains.

Intégration dans les politiques et stratégies nationales : Le gouvernement du Zimbabwe a choisi l'approche « ascendante » (de bas en haut), les Plans d'action environnementale des districts (PAED) constituant le cadre dans lequel le PAN a été intégré. Au Burkina Faso, le Secrétariat PAN a été désigné comme point de convergence du processus PAN, ce qui est également le cas au Mali, au Sénégal, au Togo et en Ouganda. Au Botswana et en Ethiopie, la Stratégie nationale de conservation sert de cadre au PAN.

Se prévaloir des compétences locales : Plusieurs pays - Chine, Kazakhstan, Turkménistan - possèdent déjà une certaine expertise en ce qui concerne les aspects scientifiques de la désertification. L'accent est désormais mis sur le renforcement des capacités opérationnelles et administratives au niveau local, ainsi que sur la promotion de processus participatifs.

Source : www.undp.org/seed/unsd/prog/nap.htm

d'un audit indépendant qui examine, entre autres, sa cohérence avec d'autres politiques nationales et l'ampleur de la participation des parties prenantes (cf. principes SNDD).

La plupart des parties inscrites à l'Annexe I ont présenté leur première communication nationale en 1994 ou 1995.

Les pays en développement doivent présenter une communication nationale dans un délai de trois ans et peuvent demander le concours du FEM

Les Parties non inscrites à l'Annexe I (les pays en développement) devront également présenter des communications nationales, mais seulement dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention à leur égard ou la mise à disposition des ressources financières. Ces Parties peuvent également prétendre à un concours financier et technique pour la préparation des communications nationales - assistance fournie par le FEM à travers ses organismes d'exécution (PNUD, PNUE et Banque mondiale) en accord avec les directives émises par la Conférence des Parties. Les mêmes thèmes doivent être couverts, mais il n'y a pas d'obligation à s'engager formellement en faveur des politiques et programmes décrits, bien que plusieurs pays l'aient déjà fait, notamment en ce qui concerne l'énergie, tandis que d'autres ont mis l'accent sur les inventaires des gaz à effet de serre et les plans d'atténuation (Encadré 3.10). Les petits pays insulaires en développement (PPID) se sont surtout intéressés à la vulnérabilité et à l'adaptation. Les Parties qui sont au nombre des pays les moins avancés sont libres du choix de la date de leur communication initiale.

Encadré 3.10: Expérience des pays (en développement) non inscrits à l'Annexe I en matière de communications nationales sur les changements climatiques

On a vu de nombreux pays en développement préparer leur communication nationale sur les changements climatiques en accordant trop d'importance à l'élaboration des inventaires des émissions de gaz à effet de serre et des plans d'atténuation (alors que leurs émissions étaient souvent déjà assez modestes), au détriment des évaluations de vulnérabilité et surtout des options d'adaptation. De nombreux pays auraient souhaité que davantage de ressources et d'efforts soient consacrés à ces derniers aspects.

On a l'impression, dans une grande partie des pays en développement, que la communication nationale sur les changements climatiques n'a pas été liée, au niveau national, à d'autres plans relatifs à l'environnement prévus dans les conventions de Rio (Plans d'action sur la biodiversité ou la désertification) ni aux stratégies nationales de développement durable.

Les exceptions concernent généralement les pays où les incidences négatives du changement climatique risquent d'être très importantes, y compris quelques-uns des petits pays insulaires en développement (PPID). La Jamaïque figure parmi les pays ayant réussi à préparer leur communication nationale sur les changements climatiques en l'intégrant dans d'autres plans nationaux pour l'environnement, ainsi que dans le système national de planification du développement (www.unfccc.de/resource/docs/nate/jamnc1.pdf).

Il serait raisonnable d'en conclure que l'intégration dans la planification nationale et les processus stratégiques des communications nationales sur les changements climatiques (et des plans préparés dans le cadre des autres conventions de Rio) sera mieux assurée là où leur importance vis-à-vis de la trajectoire de développement du pays peut être clairement démontrée.

Source : Saleemul Huq (communication personnelle).

Fin 2001, 77 Parties non inscrites à l'Annexe I avaient déjà présenté leur communication initiale. L'aide extérieure a pourtant ciblé surtout les inventaires des émissions de gaz et les projections quant aux émissions futures, ce qui fait que les pays en développement demandent maintenant un concours financier pour évaluer la vulnérabilité, préparer des plans d'adaptation et améliorer la synergie - notamment par rapport aux SNDD, mais il n'existe pas encore de méthodologies adaptées.⁶

Ils ont trop insisté sur les inventaires des émissions de gaz à effet de serre et les plans d'atténuation

Plus d'une centaine de pays (développés et en développement) ont déjà présenté au Secrétariat CCCC leur communication nationale sur les changements climatiques. Ces communications sont disponibles sur le site Internet CCCC (www.unfccc.de/resources/docs/natc).

(d) Les programmes forestiers nationaux

L'expérience du dispositif Plan d'action forestier tropical (PAFT) à la fin des années 80 et au début des années 90 a été source de plusieurs enseignements concernant la prise en compte des enjeux sociaux, environnementaux et économiques dans le secteur. Cependant, elle a surtout révélé ce qu'il ne fallait pas faire en matière d'approche stratégique nationale (Encadré 3.11).

Les Plans d'action forestier tropical illustrent l'approche descendante, bureaucratique, technocratique

Encadré 3.11: Le plan d'action forestier tropical - une approche non stratégique

C'est souvent un sentiment de crise qui précipite les changements de politique. Décidé au sommet, le PAFT pourrait être qualifié de solution de fortune - quoique d'une grande envergure - pour la crise qui, à en croire les inquiétudes exprimées par les ONG et les médias à propos de la « déforestation », menaçait les forêts tropicales. L'intervention était essentiellement bureaucratique et technocratique, dirigée par des sylviculteurs professionnels et héritée par l'aide au développement. Produit des réflexions de la FAO, du PNUR, de la Banque mondiale et du World Resources Institute [Institut des Ressources mondiales] au milieu des années 80, le PAFT établit un modèle de secteur forestier équilibré pour la prochaine décennie, tout en définissant une nouvelle liturgie pour la planification de l'aide forestière.

Si le PAFT a bien identifié plusieurs domaines dignes d'aide, les interventions pratiques n'ont pas eu les résultats escomptés sur le plan de l'amélioration de la foresterie. Étant étroitement associé au système d'aide bilatérale (gouvernement à gouvernement), le PAFT n'a pas su contester les inégalités et les politiques perverses qui sous-tendent la déforestation, ni créer les relations de confiance nécessaires entre les gouvernements, les ONG, les populations locales et le secteur privé. Du fait même de sa normalisation dans un cadre global et des exigences du système d'aide qui lui servait d'appui (d'où le phénomène des expatriés responsables de la planification dans le pays), le PAFT n'a pas réussi à prendre en considération la diversité locale sur le plan des perceptions, valeurs, capacités et besoins. Enfin - et ce malgré les efforts pour loger les opérations PAFT au sein d'organismes puissants mais « sans parti pris » tels que les ministères du Plan - le PAFT n'a suscité ni un vrai soutien politique supplémentaire pour l'ensemble des valeurs forestières ni, partant, l'aide et l'investissement nécessaires.

Sources : Mayers et Bass (1999)

⁶ Des méthodes d'évaluation de la vulnérabilité/résistance et de planification intégrée des adaptations nécessaires sont actuellement à l'étude. Plusieurs groupes, y compris IIED, s'attellent à cette tâche.

On préconise désormais des programmes forestiers nationaux, conduits par les pays concernés...

Au milieu des années 90, le Groupe intergouvernemental d'experts sur les forêts (GIF) conclut à l'opportunité des programmes nationaux pour les forêts, en dépit des résultats mitigés du PAFT. Néanmoins, il observe que ces programmes, quelle que soit leur forme, seraient utiles pour l'ensemble des pays et pas seulement les pays dans les tropiques. Le GIF conclut également que les programmes forestiers nationaux devraient être dirigés par les pays, au lieu de reprendre la formule préparée par les intervenants extérieurs, et devraient accorder une attention toute particulière à l'intégration des politiques forestières dans d'autres politiques et stratégies économiques et sociales.

Le rapport final du GIF (GIF 1997) propose une définition générale des programmes forestiers nationaux. Les experts ont suggéré d'appliquer le terme générique « programme forestier national » à un large éventail de dispositifs, mis en application aux niveaux national et infra-national, pour l'aménagement forestier durable dans les différents pays :

Les programmes forestiers nationaux sont des cadres globaux de politique forestière visant l'aménagement forestier durable, qui reposent sur une large approche intersectorielle à chaque étape, y compris l'élaboration des politiques, des stratégies et des plans d'action, ainsi que leur mise en œuvre, suivi et évaluation. La mise en œuvre doit être conditionnée par la situation socio-économique, culturelle, politique et environnementale de chaque pays. Les programmes devraient être intégrés dans les stratégies de développement durable du pays et dans les programmes plus larges d'utilisation durable des sols, conformément aux chapitres 10 à 15 du programme d'action 21.

Dans ce contexte, le programme forestier national est un processus technique en ce sens que l'identification des objectifs, des politiques, des stratégies et des mécanismes de mise en œuvre s'appuient sur des informations exactes. Le processus est politique en ce sens que le choix des options se fait en fonction des débats, des négociations et des compromis entre les parties concernées. Cela suppose la participation de l'ensemble des acteurs dont les rôles et responsabilités seront d'abord précisés et dont les droits d'intervention, ainsi que les modalités de leur collaboration et de leur coopération, seront définies avant de parvenir, finalement, à la mise en œuvre commune et au partage des ressources et des avantages.

Les programmes forestiers nationaux doivent respecter les principes suivants :

... et axés sur des principes et des éléments clefs bien définis

- Souveraineté nationale et direction par le pays
- Cohérence avec les cadres constitutionnels et juridiques de chaque pays
- Compatibilité avec les accords et engagements internationaux
- Partenariat et participation de l'ensemble des parties prenantes au processus PNF
- Approche holistique et intersectorielle de l'aménagement et de la conservation des forêts
- Processus itératif à long terme de planification, de mise en œuvre et de suivi

Les principaux éléments des programmes forestiers nationaux, sur le plan pratique, sont ainsi définis :

- *Déclaration forestière nationale* : l'expression politique de l'engagement d'un pays, au niveau national, en faveur de l'aménagement forestier durable dans le cadre des engagements et obligations pertinents au niveau international ;

- *Etude du secteur* : un processus visant à identifier les caractéristiques du secteur forestier et ses relations et liens avec d'autres secteurs, afin de déterminer les enjeux clés et les actions prioritaires futures ;
- *Réforme politique et institutionnelle* : un processus de réorientation des politiques vers l'aménagement forestier durable, s'inspirant de l'étude du secteur et d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs ;
- *Elaboration d'une stratégie* : définir les stratégies pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement forestier durable, y compris les stratégies de financement ;
- *Plan d'action* : un ensemble de mesures, axé sur l'évaluation des besoins et les priorités déterminées de commun accord, correspondant à un cycle de planification selon le plan national de développement (Plan quinquennal,...) ;
- *Programme d'investissement* : investissements prioritaires du secteur public, mesures d'incitation pour les secteurs privé et non gouvernemental et pour les partenariats ;
- *Programme de renforcement des capacités* : pour aider les parties prenantes à jouer leur rôle et accomplir leur mandat ;
- *Système de suivi et d'évaluation* : suivi à différents niveaux du PFN et des programmes forestiers décentralisés afin d'avoir toujours de l'information en retour ;
- *Mécanismes de coordination* : coordination verticale et horizontale efficace au sein du secteur forestier et avec d'autres secteurs, à tous les niveaux et en corrélation avec le niveau international en ce qui concerne la participation des donateurs et les accords et engagements relatifs aux forêts (forums spécifiques, groupes consultatifs, groupes de travail intersectoriels, équipes spéciales,...).

La FAO est en train de créer un fonds destiné à faciliter la mise en œuvre des programmes forestiers nationaux, mais il n'existe pas encore de lignes directrices détaillées à l'égard de ces programmes, hormis le « Guide du praticien » accompagnant les propositions d'action du GIF. Ce guide présente également un cadre d'analyse permettant d'examiner les propositions d'action (elles sont plus de 130) par rapport au contexte national et de les classer par ordre de priorité. Quelques PFN ont été élaborés suivant cette nouvelle approche, l'une des expériences plus intéressantes étant celle qui s'est déroulée au Malawi (Figure 3.3 et Encadré 3.12).

Un service d'appui est en voie d'établissement

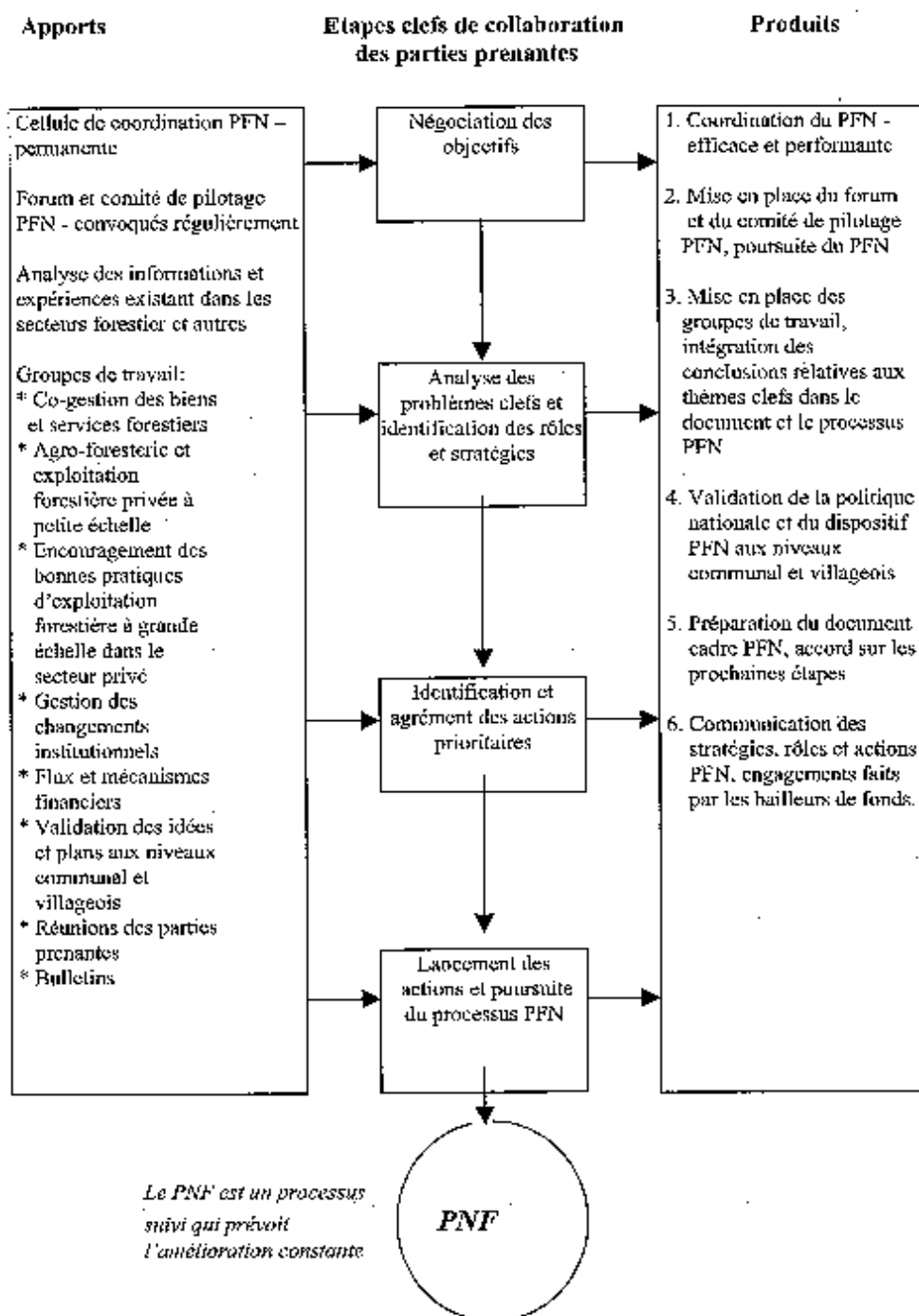
La plupart des PPID ayant une base limitée de ressources naturelles, le secteur d'exploitation forestière traditionnelle a moins d'importance. Dans ces pays, les programmes forestiers nationaux doivent se concentrer sur la valeur et les avantages des services écologiques et d'autres avantages potentiels de l'aménagement forestier en dehors de la production de bois. Certains PPID ont réussi à élaborer, grâce à des processus participatifs, des politiques forestières globales portant sur toute la gamme des services forestiers (Grenade, St. Vincent,...).

(e) Les stratégies nationales de conservation

Les stratégies nationales de conservation (SNC), proposées par la Stratégie mondiale de la conservation (UICN/PNUE/WWF 1980), devaient fournir une analyse globale, intersectorielle, des questions de conservation et de gestion des ressources. Dans les

Les stratégies de conservation étaient populaires pendant les années 80/90

Figure 3.3 Préparer le programme forestier national au Malawi
(Source : Mayers et al 2001)



Encadré 3.12: Le Programme forestier national, Malawi

Le gouvernement malawien a voulu, en décidant d'élaborer un PFN, signaler sa volonté à la fois de respecter ses engagements internationaux et de se réconcilier avec les parties prenantes contournées par l'approche autocratique adoptée, avant les années 90, en matière d'aménagement forestier. Grâce à son dialogue avec certaines organisations internationales et quelques-uns des représentants des donateurs dans le pays, les responsables du service forestier ont fini par comprendre que le PFN ne devait pas être envisagé comme « schéma directeur » global pour le secteur. Ils ont accepté que ce n'était pas avec un gros document de planification, une « liste de souhaits » de propositions de projet, reflétant à peine les priorités et motivations réelles des acteurs clés et vite dépassé, que le secteur forestier allait réaliser ses ambitions. Par ailleurs, les responsables n'étaient que trop conscients des limites des ressources financières et humaines du service et, tout en souhaitant vivement une aide financière supplémentaire de la part des donateurs, savaient qu'il leur fallait trouver une démarche qui ne les mettrait pas à trop rude épreuve.

Les actions proposées dans le cadre du PFN devaient ainsi être viables dans toute l'acception du terme, s'appuyant sur les compétences et motivations existantes et refusant la tentation d'essayer de tout faire en même temps et donc de ne rien faire comme il faut. De ce fait, le processus devait chercher surtout à déterminer les thèmes et actions prioritaires, à rassembler les gens pour qu'ils travaillent ensemble.

Certains cadres supérieurs du service forestier se sont mis en contact avec les acteurs clés dans d'autres services gouvernementaux et avec plusieurs ONG pour discuter des différentes expériences internationales et examiner l'information à leur disposition sur les programmes forestiers nationaux. Ils ont ainsi pu passer en revue leurs expériences personnelles pendant des visites d'étude, organisées par les donateurs, aux programmes forestiers au Zimbabwe et en Afrique du Sud, les documents d'orientation en matière de PFN publiés par la FAO et la série de publications pédagogiques d'IIED sur « les politiques qui marchent pour les forêts et pour les populations ». Les membres du groupe se sont attachés à comprendre les réalités politiques et économiques afin d'identifier non seulement ce qu'il importait de changer, mais comment le changer.

L'accent mis, au niveau international, sur la participation et le dialogue a amené le gouvernement à promouvoir l'inclusion des acteurs clés et à éviter une approche « descendante » puisque celle-ci aurait produit un plan pratiquement sans intérêt et susceptible de rester au placard. Le gouvernement a également voulu, en mettant en lumière les fortes influences extra-sectorielles capables de passer outre aux politiques ou interventions forestières, éviter que la politique forestière ne se réduise à de belles paroles sans effets positifs sur les conditions de vie des populations ou sur les forêts.

Les partisans du PFN ont compris la nécessité de se concentrer sur la définition des nouveaux rôles et responsabilités à adopter par l'ensemble des parties prenantes, tout en rassemblant les acteurs jusque-là éloignés pour qu'ils puissent commencer à forger des partenariats sérieux. Le PFN malawien visait ainsi à faire tomber les barrières et amorcer la dissipation de la grande méfiance entre des partenaires aux pouvoirs et potentialités très différents - notamment le gouvernement, le secteur privé, les autorités traditionnelles et les communautés locales.

Le processus PFN peut ainsi être qualifié de « cycle » - à améliorer en permanence - qui établit un lien entre les différents éléments de base :

- La négociation des objectifs et des rôles - chaque partie prenante doit chercher à comprendre la situation des autres et tous doivent se mettre d'accord sur les objectifs et positions fondamentaux ;
- Le renforcement institutionnel et la détermination des actions prioritaires - cela suppose développer et organiser des capacités autour des rôles convenus et décider de l'importance et de l'urgence relatives de chaque action préconisée ;
- Les actions pratiques en faveur de l'aménagement forestier durable et la sécurisation des moyens d'existence - il s'agit d'obtenir les ressources nécessaires et réaliser les actions prioritaires ;
- Le suivi et l'apprentissage - la mise en œuvre du plan sera régulièrement réexaminée afin d'en tirer les enseignements et l'adapter en conséquence (ce qui devrait permettre, à son tour, la redéfinition et la ré-élaboration des objectifs et des rôles).

Le document PFN sert donc à refléter les opinions exprimées pendant le « premier tour » du cycle, c'est-à-dire les premières négociations des objectifs et rôles et la détermination des actions prioritaires. Le processus doit ensuite continuer jusqu'à la fin du premier cycle avant de passer à la prochaine série d'améliorations.

Source : Mayers *et al* (2001)

années 80 et au début des années 90, l'enthousiasme a été tel que plus d'une centaine de pays ont préparé une SNC, l'UICN apportant une assistance technique dans de nombreux cas. La « conservation pour le développement » était le mot d'ordre des SNC, si ce n'était pas le « développement pour la conservation ». Parrainées par l'UICN, les SNC ont pu mobiliser beaucoup de créativité tout au début, puisqu'il existait peu d'expérience préalable de l'articulation des préoccupations « dévies et molles » de la conservation avec les systèmes puissants et « durs » du développement. En revanche, les grands intérêts financiers et les acteurs puissants du développement ont fait peu de cas des SNC.

Elles reliaient les besoins environnementaux aux questions de développement

Identifier les besoins environnementaux urgents, les lier aux problèmes du développement, stimuler le débat national et sensibiliser le public, aider les décideurs à établir les priorités et affecter les ressources, renforcer les capacités institutionnelles en matière d'environnement... autant d'objectifs des SNC. Des groupes intersectoriels ont souvent entrepris d'obtenir les informations et effectuer les analyses. Les efforts des SNC pour dégager un consensus politique sur les problèmes identifiés ont débouché, entre autres, sur des documents de politique approuvés à haut niveau et sur l'établissement de groupes de coordination intersectorielle. Une étude approfondie, encore qu'elle ait été réalisée par l'UICN, organisateur des processus SNC, et ses proches collaborateurs (CAREW-REID 1997 ; LOPEZ 1997 ; WOOD 1997), des expériences SNC sur trois continents - Asie, Afrique, Amérique Latine - a mis en lumière un ensemble d'éléments clés. Les SNC qui ont connu le plus de succès se caractérisent par « la légitimité », « l'appropriation », « l'engagement », « l'équité » et « la mise en réseau », autant de fonctions de la participation (BASS *et al* 1995).

Nombre de stratégies de conservation ont évolué pour prendre en considération la croissance économique et la réduction de la pauvreté

Pour la plupart, les SNC ne se sont pas focalisées, au début, sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, mais elles ont souvent évolué pour aborder ces thèmes. Ceci s'applique surtout dans les cas où le processus SNC a réussi à sensibiliser aux questions d'environnement les organismes clés des secteurs économique et social ou les organismes aux niveaux intermédiaire et local qui étaient déjà étroitement associés aux groupes de base et aux entreprises. Certaines SNC servent désormais de plate-forme précieuse pour l'élaboration de stratégies holistiques de développement durable, comme au Pakistan (voir encadré 3.13).

(f) Les plans d'action nationaux pour l'environnement

La Banque mondiale a promu les Plans d'action nationaux pour l'environnement

Contrairement aux SNC, les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE) ont été promus par la Banque mondiale - une entité nettement plus puissante, sur le plan tant économique que politique. Entrepris à partir du milieu des années 80, les

Encadré 3.13: La SNC du Pakistan - base solide d'une stratégie nationale de développement durable

Au Pakistan, la Stratégie nationale de conservation a été préparée au moyen d'un processus complexe et hautement participatif qui a duré six ans. Elle s'est attiré un large soutien de la part du gouvernement, des partis politiques, des ONG et de la société civile, recevant l'approbation du Conseil des ministres en 1992. En dépit des bouleversements politiques et des changements de gouvernement, la SNC a toujours une bonne cote et continue d'être mise en œuvre.

Un examen à mi-parcours de la SNC a été entrepris en 2000. Il a permis de constater que les objectifs stratégiques (assez cohérents d'ailleurs) et les premiers processus de débat et d'élaboration d'une vision s'étaient fragmentés, au cours des huit années de mise en œuvre, en centaines de volets sans lien entre eux et sans mécanisme d'information en retour. Il n'y a pratiquement pas eu de suivi régulier des effets des projets ni des indicateurs de durabilité, tandis que la liaison entre l'organisme de coordination de la SNC et les projets découlant de la SNC, au niveau des politiques, était à peine assurée. Par conséquent, plus d'une occasion de tirer des enseignements a été manquée. Les auteurs de l'étude ont donc essayé d'établir une base de référence simple et un cadre pour la corrélation des résultats sur le plan de la durabilité avec les processus stratégiques futurs. Ils considèrent que la SNC a entraîné une prise de conscience des liens entre l'environnement et le développement, tout en suscitant des innovations et des investissements spontanés de la part du secteur privé. Sachant qu'elle avait un champ d'action étendu, la SNC a pu prévoir des stratégies de conservation au niveau des provinces et des districts pour négocier les compromis au plan local. Ces stratégies ont pu intégrer les aspects économiques et la problématique de la subsistance - à telle enseigne que certaines d'entre elles sont considérées comme des stratégies de développement durable (Encadré 3.20).

Compte tenu du fait que la SNC est plutôt bien connue dans le pays, il est proposé de garder l'étiquette et préparer une SNC-2, mais cette fois en vue du développement durable. D'après l'examen à mi-parcours, une SNC-2 devrait aborder les *intérêts nationaux et les rôles institutionnels au niveau national*, au lieu de vouloir tout prescrire jusqu'au niveau villageois. Or elle devrait également reconnaître, encourager et appuyer les approches stratégiques des provinces et districts ainsi que d'autres démarches induites par la demande et axées sur les réalités locales, en accord avec le schéma actuel de décentralisation administrative. Ceci fait contraste avec l'orientation de la première SNC sur la politique nationale et les préoccupations intellectuelles. Finalement, l'insuffisance des capacités des instances gouvernementales et la fragilité des relations entre le gouvernement et la société civile ayant limité la SNC jusque-là, la SNC-2 mettrait l'accent sur le développement des *systèmes* - de participation, information, investissement, coordination - plutôt que sur l'ancienne « liste de courses » de beaux projets.

Source : Hanson *et al* (2000)

PANE ont généralement été élaborés sous les auspices d'une organisation du pays concerné (le plus souvent un ministère chargé de la coordination), la Banque mondiale

et d'autres donateurs fournissant un concours technique et/ou financier. On a fortement critiqué la première génération des PANE, accusés d'être une forme de conditionnalité : si un pays voulait bénéficier de prêts sous conditions privilégiées (sous IDA-10), il devait mettre au point un PANE avant juin 1993 au plus tard. Le Pakistan a réussi à faire accepter sa SNC comme l'équivalent d'un PANE, mais la plupart des pays n'ont pas su convaincre la Banque qu'ils avaient mis en place un

La première génération des PANE a été taxée de conditionnalité

PANE. Cette exigence a été assouplie par la suite et, dans sa Directive opérationnelle actuelle sur les PANE (DO 4.02, février 2000), la Banque mondiale prévoit de favoriser et soutenir les efforts des pays emprunteurs pour préparer et mettre en oeuvre « un plan d'action approprié pour l'environnement et l'adapter périodiquement selon les besoins ». Selon cette directive :

« Les PAE expriment les préoccupations majeures d'un pays en matière d'environnement, identifient les principales causes des problèmes et formulent des politiques et des actions pour y faire face. Par ailleurs, faute d'informations précises sur l'environnement, un PAE doit identifier les principaux besoins à cet égard et indiquer la façon dont les bases de données et les systèmes d'information connexes seront mis au point. Le PAE prépare le terrain pour l'intégration des enjeux environnementaux dans la stratégie globale de développement économique et social du pays. Le PAE est un document « vivant » qui doit contribuer au processus d'élaboration, par le gouvernement, d'une politique nationale portant sur tous les aspects de l'environnement et des programmes pour mettre cette politique en application. Ce processus doit s'inscrire dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales globales et de la prise de décisions en matière de développement ».

Pour la plupart, les PANE comportaient une série de projets d'investissement liés à l'environnement

Certains PANE préconisent des actions spécifiques, esquissant les politiques, la législation, les dispositifs institutionnels et les stratégies d'investissement nécessaires à cet égard. Or la plupart des PANE, au lieu d'entraîner des changements institutionnels, ont plutôt produit un ensemble de projets d'investissement liés à l'environnement, pour lesquels l'aide des donateurs est souvent sollicitée. La Banque continue de suivre les progrès des PANE dans le cadre de ses stratégies d'assistance par pays, mais elle s'intéresse davantage aux cadres de développement intégré et aux stratégies de réduction de la pauvreté (voir ci-dessous). On peut donc considérer les PANE comme des instruments de planification dont la Banque ne se sert plus guère dans ses relations avec les pays membres, même si elle a incorporé la plus grande partie des enseignements tirés des expériences PANE dans les dispositifs cadre de développement intégré (CDD) et stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

(g) Les Programmes Action 21 nationaux et les Conseils nationaux pour le développement durable

Les Conseils nationaux pour le développement durable sont des organismes réunissant une pluralité de parties prenantes, mais ont des formes et fonctions variables

Plusieurs pays ont préparé des programmes Action 21 nationaux, souvent en collaboration avec le programme Capacités 21 du PNUD. Ils ont généralement cherché à préciser comment l'Action 21 serait mise en oeuvre au niveau national. Dans de nombreux cas, ces stratégies ont été élaborées par des Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD), organes participatifs, impliquant l'ensemble des parties prenantes qui ont été créés dans plus de 80 pays (Encadré 3.14). La mise en place des CNDD dans de nombreux pays en développement a bénéficié du concours du Conseil de la Terre.

Le statut des CNDD varie selon les régions (ils sont très actifs en Amérique Latine, assez actifs en Asie, limités en Afrique) mais, là où ils existent, les CNDD ont souvent joué un rôle important de promotion des dialogues entre les parties prenantes dans le cadre des processus décisionnels participatifs. Nombre de gouvernements s'en servent comme groupes de réflexion, appelés à donner leur avis chaque fois qu'il faut aborder une nouvelle problématique, tandis que d'autres jouent un rôle plus systématique dans la planification du développement. Les CNDD ont aussi, ce qui est plus important, la possibilité de faciliter l'élaboration des stratégies de développement durable. Ce rôle

Encadré 3.14: Les Conseils nationaux pour le développement durable

La forme et la fonction des CNDD peuvent varier énormément, mais leur rôle consiste couramment à :

- faciliter la participation et la coopération de la société civile, des acteurs économiques et des instances gouvernementales en vue d'un développement durable ;
- appuyer les gouvernements par rapport au processus décisionnel et à la formulation des politiques ;
- intégrer les actions et les perspectives économiques, sociales et environnementales ;
- examiner les implications locales des accords mondiaux relatifs au développement durable (Action 21, autres conventions internationales,...) ;
- assurer la participation systématique aux délibérations de l'ONU de représentants bien informés de la société civile.

Depuis la création du premier CNDD aux Philippines, en septembre 1992, le Conseil de la Terre a facilité et appuyé l'établissement et le renforcement des CNDD dans quelque 70 pays (pour la plupart en développement). Le rapport du Conseil sur le développement durable et les CNDD dresse un bilan des forces et faiblesses des CNDD dont il analyse l'efficacité sur le plan de l'infléchissement des politiques dans plusieurs domaines clefs.

Le FEM/PNUD finance en ce moment un projet modèle d'élaboration de méthodologies pour l'intégration des priorités environnementales mondiales dans les plans de développement durable. Les CNDD du Burkina Faso, du Costa Rica, de la République dominicaine, du Mexique, des Philippines et de l'Ouganda participent au projet, qui se fonde sur un concept baptisé « MISP » (planification intégrée impliquant un maximum d'acteurs en vue de la durabilité) - une approche de planification du développement qui correspond en grande partie aux principes des stratégies de développement durable en ce sens qu'elle est :

- axée sur l'action et la participation des populations ;
- destinée à impliquer un maximum de parties prenantes dont elle cherche à concilier les intérêts divergents ;
- souple et adaptable ;
- destinée à promouvoir la coordination, l'intégration verticale et horizontale, la responsabilisation ;
- dynamique et itérative.

Voir dans l'encadré 8.7 le détail des mandats, structures et composition des CNDD et, dans l'encadré 8.8, une étude de leurs processus décisionnels.

Source : Conseil de la Terre (2000) et www.ncslnetwork.org

fait souvent partie des attributions précisées dans le décret ou l'acte portant création d'un CNDD (Tableau 3.2).

La plupart des CNDD devront, pour commencer à assurer un développement durable, élargir leur champ d'action pour tenir compte non seulement de la dimension environnementale mais aussi des intérêts des acteurs sociaux et économiques. Par ailleurs, ils auront peut-être à renforcer leurs liens avec les échelons décentralisés de gouvernance et d'administration, ainsi qu'avec les activités locales des associations et

Ils nécessitent d'élargir leurs visées environnementales initiales

Tableau 3.2 Exemples de Conseils nationaux pour le développement durable et d'autres forums participatifs

Pays	Mécanisme participatif	Date de création	Acte d'établissement
Burkina Faso	Conseil national pour la gestion de l'environnement	juin 1998	Décret
Canada	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie	1994	Loi
Corée du Sud	Commission présidentielle sur le développement durable	août 2000	Décret
Estonie	Commission nationale sur le développement durable	1996	Décret
Etats-Unis d'Amérique	Conseil présidentiel sur le développement durable	juin 1993	Décret
Finlande	Commission nationale finlandaise sur le développement durable	juin 1993	Décision du Conseil d'Etat
Hongrie	Commission sur le développement durable	avril 1993	Décret
Jamaïque	Conseil jamaïcain pour le développement durable	juin 1996	Accord international
Mexique	Conseil consultatif national pour le développement durable	avril 1995	Loi
Mongolie	Conseil national pour le développement durable	avril 1996	Résolution du gouvernement
Ouganda	Autorité nationale de gestion de l'environnement	janvier 1996	Loi
Philippines	Conseil philippin pour le développement durable	septembre 1992	Décret
Roumanie	Centre national pour le développement durable	juin 1997	Projet
Sénégal	Comité national pour le développement durable	mai 1995	Décret

Source : Conseil de la Terre (2000)

organisations communautaires (les CNDD du Mexique et des Philippines peuvent être cités en exemple ici).

(h) Les visions nationales

De plus en plus de pays, souvent appuyés par le programme Capacités 21 du PNUD, élaborent des « visions nationales » pour un développement durable. Il s'agit de réunir différents groupes sociaux, y compris des représentants des différents partis politiques, pour identifier des objectifs communs en matière de développement. Le Ghana, le Pakistan, la Tanzanie et la Thaïlande, entre autres, ont élaboré des visions nationales (Encadré 3.15). Elles présentent l'avantage de permettre à de nombreux acteurs d'examiner les perspectives de développement national et de se concerter pour atteindre des objectifs d'une grande importance pour l'avenir du pays. Leurs chances de succès sont en large mesure conditionnées par l'ampleur de la participation des différentes parties prenantes, la transmission de la vision d'une administration politique à l'autre

Les visions nationales énoncent les objectifs de développement partagés par différents groupes au sein de la société

Encadré 3.15: Les visions nationales

La « Vision 2020 » du Ghana, élaborée par le gouvernement de Jerry Rawlings, président à l'époque, comporte une série de politiques visant à assurer une croissance accélérée et un développement durable. Elle établit les orientations stratégiques du développement national sur une période de 25 ans allant de 1996 à 2020. Il y est surtout prévu de transformer le Ghana, pays à faible revenu, en pays prospère, à revenu moyen, en l'espace d'une génération. Les objectifs de la Vision 2020 devaient être atteints grâce à une succession de plans de développement à moyen terme, issus du cadre de planification participatif, décentralisé, dans lequel les priorités sont déterminées au niveau des districts. Cette vision nationale est le fruit d'une grande opération de consultation et de collaboration s'étendant sur environ quatre années, qui a vu la participation d'un large éventail de groupes et d'individus, représentant les universités, les secteurs public et privé et la société civile. L'opération a été coordonnée par la Commission nationale de planification pour le développement.

Après le changement de gouvernement, fin 2000, on n'a pas trop su quel sort serait réservé à Vision 2020 et au cadre d'action 2000-2005 qui y était associé. En mai 2001, le nouveau gouvernement a renoncé à Vision 2020 en tant que cadre d'élaboration des politiques économiques et à l'objectif d'atteindre le statut de pays à revenu moyen dès 2020, cette ambition pouvant difficilement être réalisée dans les délais, compte tenu du grand décalage du premier plan de développement à moyen terme (1995-2000) par rapport aux objectifs. A sa place, le gouvernement a proclamé une vision alternative - faire du Ghana l'une des principales nations agro-industrielles d'ici à 2015, sous l'impulsion d'un « âge d'or des affaires ».

Le gouvernement est en train de préparer un nouveau cadre de politique économique pour permettre au pays d'atteindre ce nouvel objectif, mais les détails n'ont pas encore été portés à la connaissance du public. Un dialogue économique national (DEN), organisé en mai 2001, a vu la participation de plusieurs groupes d'intérêt qui ont examiné six thèmes : la stratégie de réduction de la pauvreté, l'âge d'or des affaires, l'éducation, le marché du travail et le développement des ressources humaines, les ressources nécessaires à la croissance, la politique économique, le développement du secteur financier. Grâce au DEN, censé aboutir à un consensus national, les différentes parties prenantes ont pu pour la première fois discuter des politiques économiques du nouveau gouvernement, y compris sa politique de réduction de la pauvreté, dans le contexte de sa nouvelle vision de la croissance économique à long terme et de sa décision de participer au programme pour les PPTE. Les axes thématiques des nouvelles politiques économiques en cours d'élaboration recouvrent en partie ceux de Vision 2020 (Seth VORDZORGBE, communication personnelle).

Le Programme 2010 et la Prospective sur 25 ans du Pakistan ont été élaborés en tant que vision à long terme du développement national. Ils ont pour but la croissance économique au moyen du développement technologique et du développement humain durable. La Commission de planification du gouvernement fédéral a assuré la coordination globale des programmes, avec le concours d'autres ministères et services sectoriels chargés de la mise en œuvre. Un comité coordonné par le gouvernement a organisé des consultations relatives aux deux initiatives auxquelles ont participé des représentants de la société civile et du secteur public, entre autres.

La Vision 2025 de la Tanzanie fixe des objectifs - la paix, la stabilité et l'unité, la bonne gouvernance, une société bien instruite qui ne cesse d'apprendre, une économie diversifiée capable d'assurer une croissance durable et des avantages pour tous - pour que l'ensemble des citoyens puissent avoir une très bonne qualité de vie. Ces objectifs devront être atteints grâce aux stratégies à court et à moyen terme, notamment la stratégie nationale pour éliminer la pauvreté, la stratégie de réduction de la pauvreté et le plan à moyen terme.

La vision nationale de la Thaïlande a été mise au point sur 18 mois dans le cadre du processus de préparation du neuvième plan de développement social et économique, avec la

participation de 50.000 personnes. La première série de consultations, au Forum populaire sur les priorités du développement, a dégagé un projet de vision. Celui-ci a fait l'objet par la suite d'une analyse, axée sur la recherche des forces et faiblesses internes et des opportunités et risques externes. Le Forum populaire a apporté d'autres modifications à la nouvelle version provisoire, à laquelle on a rajouté des volets opérationnels de renforcement institutionnel avant d'arrêter la vision définitive.

et sa promotion auprès de l'ensemble des décideurs clés, ainsi que par les possibilités d'intégration dans les procédures ordinaires de développement et d'administration.

(1) Les cadres de développement intégré

Les principes des CDI sont en accord avec ceux des SNDD

Le cadre de développement intégré (CDI), concept introduit par James D. Wolfensohn, Président de la Banque mondiale, en 1999, est une approche holistique du développement destinée aux pays clients de la Banque. La programmation de la Banque mondiale doit être en accord avec le CDI, celui-ci étant fondé sur quatre principes et objectifs, liés les uns aux autres, qu'il faut poursuivre au niveau du pays et qui correspondent en grande partie aux principes de base des stratégies de développement durable esquissés dans l'encadré 3.1 :

- Une vision et une stratégie à long terme
- L'appropriation par le pays des objectifs et actions de développement
- Un partenariat plus stratégique entre les parties prenantes
- Le devoir de rendre des comptes sur les résultats du développement

Le CDI favorise l'adoption d'un horizon de planification stratégique de l'ordre de 15 à 20 ans. Il cherche à assurer l'équilibre entre les différentes politiques, mettant en relief l'interdépendance de tous les aspects du développement - social, structurel, humain, environnemental, économique, financier - et de la bonne gouvernance. Il met l'accent sur les partenariats entre les gouvernements, les organisations de coopération au développement, la société civile, le secteur privé et ainsi de suite. L'appropriation du processus par le pays, qui doit donner le ton en matière de développement, est un élément particulièrement important du CDI, chacune des différentes organisations bilatérales et multilatérales de coopération au développement devant déterminer l'aide qu'elle accordera à son propre plan.

Les CDF ont eu des résultats mitigés, mais la plupart des pays participants ont élaboré des visions à long terme et amorcé le débat relatif aux aspirations en matière de développement

Le CDI a été mis à l'essai dans 12 pays pilotes⁷ et dans d'autres pays sur leur propre initiative. La mise en oeuvre des premiers CDI a eu des résultats mitigés, ce qui n'est pas surprenant quand on considère les différents points de départ et la situation très variable des pays participants. En juillet 2000, au bout de 12 à 18 mois d'exécution (Banque mondiale 2000), plus de la moitié des expériences pilote avaient enregistré des progrès par rapport à la plupart des éléments du CDI. Les principales avancées ont concerné l'élaboration de la vision et de la stratégie à long terme, tandis que l'établissement de systèmes ouverts et transparents de gestion de l'information était plutôt à la traîne. La quasi-totalité des pays avait abordé les questions de gouvernance, tandis que plusieurs projets d'amélioration des systèmes judiciaires avaient été lancés. A titre d'exemple, la Roumanie avait entrepris une grande réforme

⁷ Bolivie, Cisjordanie et Gaza, Côte d'Ivoire, Erythrée, Éthiopie, Ghana, Kirghizstan, Maroc, Ouganda, République dominicaine, Roumanie.

de l'administration publique. Certains pays avaient créé des sites Internet, soulignant l'importance de l'échange de connaissances et de la transparence.⁸

La dernière étude en date (Banque mondiale 2001c; www.worldbank.org/edf) a pu constater des progrès considérables. L'initiative DSRP (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté - voir le point (j) ci-dessous) a provoqué une augmentation sensible du nombre de pays cherchant à élaborer des stratégies à partir des principes du CDI. Néanmoins, la mise en application des principes du CDI s'est avérée difficile et n'a pas eu les mêmes résultats partout. Les auteurs de l'étude ont examiné le stade d'application des principes du CDI dans 46 pays ayant participé à la première expérience pilote en matière de CDI ou préparé des DSRP intérimaires ou complets. Ils constatent que:

- la plupart des 46 pays sont en train d'élaborer des visions nationales à long terme ;
- 80 pour cent de ces pays élaborent des stratégies s'appuyant sur les débats internes à propos des aspirations nationales ;
- la création de partenariats entre les parties prenantes est un domaine où les progrès ont été lents ;
- c'est par rapport à la responsabilité et la transparence que les résultats sont le plus décevants.

La proposition CDI préconise l'utilisation d'une matrice, régulièrement mise à jour, des activités de l'ensemble des partenaires dans tous les secteurs (le tableau 3.3 présente une partie de la matrice préparée pour le Viêt-Nam). Cette matrice est destinée à donner à l'ensemble des acteurs un cadre d'information pour assurer la transparence et un point de référence pour coordonner les efforts et juger de l'efficacité des programmes et des stratégies. L'étude a révélé différentes attitudes envers l'utilisation des matrices. Pour certains pays, une matrice devrait être un produit régulier du processus CDI, tandis que d'autres préfèrent des méthodes d'échange d'information qui leur sont plus familières.

La Stratégie de développement urbain (SDU), qui correspond à l'application du CDI en milieu urbain, est actuellement à l'essai dans 27 villes, dont 21 en Asie et trois dans des pays pilotes.

La SDU fait partie des initiatives lancées par la Banque pour faciliter la décentralisation et favoriser les modifications de la structure et des rôles de l'Etat que cela suppose.

⁸ Bolivie, Côte d'Ivoire, Ghana, Kirghizstan, Roumanie, Viêt-Nam.

Tableau 3.3: Exemple d'un projet de matrice CDI du Viêt-Nam

[Les activités des partenaires pouvant appuyer le processus de développement]

	Structuel				Humain				Physique				Stratégies spécifiques			
	(1) Bonne gouvernance sans corruption*	(2) Système judiciaire	(3) Système fiduciaire	(4) Assistance sociale et programmes sociaux	(5) Éducation	(6) Santé et Population	(10b) Questions culturelles	(7) Eau et assainissement	(8) Énergie	(9a) Transports	(9b) Télécoms	(10a) Environnement	(11) Agriculture / Dév. rural (pas forestier)	(12) Dév. urbain	(13) Dév. secteur privé	(14) Forêt
Organisations de la société civile	PNUD, SIDA, DANIDA, etc.	PNUD (avec le danois)	Équipe BM SAC avec l'ML	Équipe BM SAC	BM avec BAD	BM avec SIDA & organismes NU	Suède	BAD, avec BM & ONU	BM avec BAD, Japon, Suède	Japon avec BAD, BM	Telstra (Société Mixte australienne)	PNUD	BM avec BAD	BAD PNUD Japon BM	BM (SHI)	Pays-Bas BM BAD
Multi-latérales	PNUD, BAD	PNUD	BM, FMI, PNUD	PNUD, BM	BM, BAD	ONU, OMS, BM, PAM		BM, ONU, BAD	BM, BAD	BM		ADB, UNDP, WB	WB, FAO, ADB	PNUD, BAD, BM	WB (SFT), ONUDI, PNU, PNCD	PAM, BAD
Bi-latérales	Suède, Allemagne, CE, Canada, Danemark	Danemark, Australie, Suède, France, Allemagne, Suisse, France	Canada, Japon, Allemagne	Pays-Bas, R-U	Australie, Japon, France, Suède, Belgique	Suède, Japon, Pays-Bas, Australie, Allemagne	Suède, France, Finlande, Pays-Bas	Finlande, Japon, Australie, Pays-Bas, Danemark	Japon, Suède	Japon	Canada, France, Japon	Pays-Bas, Suède, Canada, Danemark, Norvège	Australie, Danemark, Belgique, France, Pays-Bas	Suisse, Japon, Belgique	Australie, Suisse, Suède, Danemark, Norv. ZEL	Japon, Allemagne
Société civile	Oxfam UK	Redda, Ramen, Asia Foundation		Actionaid, Oxfam UK, Save the Children UK			Ford Foundation					WWF, UICN			CECI	
Secteur privé											Telstra (1/3 privé)					

* Plusieurs donateurs envisagent une nouvelle programmation relative à la gouvernance, dont le Danemark, le Canada, l'Australie, la Suède, la CE et la BAD.

Source: www.governance.org.au/papers/p2.htm

Note: Version préliminaire à compléter progressivement d'ici fin 2000 (titre: Les conditions préalables d'une croissance durable et d'une réduction de la pauvreté)

L'appropriation par le pays, la responsabilisation et l'élaboration d'une vision à long terme font partie des aspects positifs du programme CDI. Ces principes sont compatibles avec l'approche SNDD et un CDI pourrait ainsi servir de base à la SNDD d'un pays. En revanche, il est clair que le programme CDI dans son ensemble vise à donner un rôle plus important à la Banque mondiale dans le développement durable.

(i) Les stratégies de réduction de la pauvreté

Les mécanismes de planification stratégique de nombreux pays en développement ont mis l'accent sur les stratégies de réduction de la pauvreté. À titre d'exemple, la Tanzanie a élaboré son plan de lutte contre la pauvreté en 1996, un plan d'action pour l'élimination de la pauvreté a vu le jour en Ouganda en 1997 et la Zambie a préparé une stratégie de lutte contre la pauvreté vers la fin de la décennie. La qualité des plans était extrêmement variable, les meilleurs étant des stratégies vraiment intersectorielles s'attaquant à la pauvreté, assorties de priorités clairement inscrites au budget. Par contre, on en a vu d'autres qui n'étaient guère plus qu'une liste de projets d'investissement dans le secteur social.

Le dispositif CDI englobe les stratégies de réduction de la pauvreté, lancées par la Banque mondiale et le FMI, en 1999, pour les pays à faible revenu. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), rédigés par les pays concernés, énoncent les mesures qui seront prises pour réduire durablement la pauvreté.

Au départ, la préparation d'un DSRP permettait aux pays pauvres très endettés (PPTE) d'accéder à l'allègement de la dette, mais tous les pays IDA sont tenus d'en rédiger à partir du 1^{er} juillet 2002.

Par principe, les stratégies de réduction de la pauvreté devraient

«... être dirigées par le pays, élaborées d'une manière transparente avec la participation d'un large éventail d'acteurs - institutions élues, société civile, principales organisations de coopération au développement, banques de développement régional - et en rapport avec les objectifs internationaux de développement, ces principes étant clairement inscrits dans le cadre de développement intégré» (Communiqué du Comité du développement FMI/BM, septembre 1999).

Pour bénéficier d'un allègement de la dette, les pays pauvres sont tenus de préparer un document de stratégie sur la réduction de la pauvreté (DSRP)..

...suivant les principes CDI...

D'après le FMI, les DSRP ont les caractéristiques suivantes :

« Ils sont rédigés par le pays membre, en collaboration avec le personnel de la Banque mondiale et du FMI ainsi qu'avec les partenaires de la société civile et du secteur du développement. Actualisés tous les ans, ces documents décrivent les prévisions nationales en matière de politique macro-économique, structurelle et sociale dans le cadre de programmes triennaux d'ajustement économique visant à favoriser la croissance et réduire la pauvreté, tout en précisant les besoins en financement extérieur et les principales sources de financement. Les DSRP intérimaires (DSRP-I) présentent l'état des connaissances actuelles et une analyse de la situation du pays par rapport à la pauvreté, décrivent la stratégie existante de réduction de la pauvreté et exposent le processus de production participative d'un DSRP à part entière ».
(www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp)

... et s'appuyant sur les processus décisionnels préexistants

Les directives de la Banque mondiale en matière de CDI et DSRP sont très explicites : il faut s'appuyer sur les processus décisionnels existants. Les gouvernements qui élaborent des DSRP et les partenaires externes qui apportent leur concours ont su, dans de nombreux cas, tourner cela à leur avantage, mais d'autres ont mis du temps pour comprendre toutes les implications de cette approche inclusive.

Un recueil de ressources est disponible sur les DSRP

La Banque et le FMI ont rédigé un guide sur la préparation, par les pays, et l'évaluation, par le personnel BM/FMI, des DSRP-I et des DSRP (FMI 2001, annexes). On y retrouve les principes du CDI, ainsi que les trois volets d'une stratégie de réduction de la pauvreté : opportunités économiques, insertion des pauvres, sécurité matérielle/atténuation de la vulnérabilité (voir le Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001). Un Recueil de références sur les DSRP a été publié afin d'aider les pays à préparer leur propre stratégie adaptée aux spécificités nationales. Il présente des informations sur les meilleures pratiques et politiques internationales pour combattre la pauvreté. Le Recueil, qui sera révisé à la lumière des commentaires et des expériences dans les différents pays, comporte deux volumes, dont le premier porte sur les techniques fondamentales (mesure de la pauvreté, analyse, suivi et évaluation) et les thèmes transversaux (participation, gouvernance, environnement). Le deuxième volume aborde les questions macro-économiques et structurelles (croissance économique réductrice de la pauvreté, commerce), la pauvreté rurale et urbaine, le développement humain, l'infrastructure et le secteur privé (s'adresser à www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm).

Les DSRP intérimaires sont des feuilles de route vers les DSRP complets

En mars 2002, les Conseils d'administration (CA) respectivement de la Banque mondiale et du FMI avaient déjà examiné, au total, 42 DSRP intérimaires, esquisses ou « feuilles de route » des DSRP futurs, destinés à accélérer les mesures d'allègement de la dette et les prêts sous conditions privilégiées. Dix DSRP complets (Albanie, Bolivie, Burkina Faso, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Tanzanie) avaient également été examinés (www.worldbank.org/prsp). Trois pays avaient présenté leur premier rapport de situation annuel sur la mise en oeuvre des DSRP (Tanzanie, Ouganda, Burkina Faso). Par ailleurs, les CA ont reçu le rapport du Réexamen du dispositif DSRP (amorcé mi-2001), qui décrit les méthodes conseillées pour les pays et les partenaires, présente de nombreux exemples de stratégies nationales et examine des questions sectorielles. Les CA en ont approuvé les principales conclusions, à savoir la nécessité de fixer des cibles réalistes et choisir des indicateurs appropriés, assurer un suivi opportun des progrès accomplis, bien gérer les dépenses publiques et mettre l'accent sur la croissance, les sources de la croissance et le rôle du secteur privé (www.worldbank.org/poverty/strategies/review) (Encadré 3.16).

Un examen détaillé des DSRP révèle une plus grande appropriation par les pays et un dialogue plus ouvert, mais aussi la nécessité d'établir des objectifs réalistes

En dépit du rôle majeur joué par la Banque et le FMI dans le dispositif DSRP, du peu d'attention consacrée jusqu'ici aux enjeux clés de la durabilité sur le plan de l'environnement, de la croissance économique et de la diversification, ces stratégies pourraient s'amplifier pour devenir des SNDD.

Les DSRP nécessitent davantage de participation

L'élargissement de la base de participation et une analyse plus approfondie des liens entre l'environnement et la pauvreté seraient d'une grande utilité, comme le soulignent les responsables du réexamen Banque mondiale/FMI. Une étude séparée

**Encadré 3.16: Les progrès accomplis en matière de DSRP :
Principaux constats du réexamen global par la Banque mondiale et le FMI**

Note : Cet encadré contient des extraits tirés du rapport principal et du résumé séparé des principaux constats (s'adresser à : www.worldbank.org/poverty/strategies/review).

« Il paraît évident que l'élaboration de DSRP soulève d'énormes difficultés pour les pays à faible revenu, aussi du point de vue de l'analyse que de l'organisation. En plus de se prêter à des discussions complexes sur des questions de politique gouvernementale avec leurs partenaires dans l'effort de développement, les gouvernements des pays à faible revenu doivent formuler une stratégie intégrée pour le développement économique et la réduction de la pauvreté à moyen terme, comportant aussi bien des objectifs à court et à long terme que des systèmes de suivi ; il s'agit là d'un ensemble de responsabilités dont peu de pays industrialisés parviendraient à bien s'acquitter. Dans beaucoup de pays, ces activités doivent être gérées avec des moyens techniques et institutionnels limités et ce d'une manière qui renforce les institutions nationales, les processus et les systèmes de gouvernance en vigueur. Il ne faut donc pas s'imaginer que les DSRP qui sont en voie d'élaboration produiront des solutions miracles ».

« La principale conclusion qui se dégage de ce réexamen est que les pays à faible revenu, les organisations de la société civile et leurs partenaires dans l'effort de développement conviennent généralement que les objectifs du dispositif des DSRP demeurent valides... qu'il y a en amélioration aussi bien du contenu que du processus... Il y a aussi accord général sur le fait que, à ce jour, le dispositif des DSRP a produit quatre résultats importants, à savoir :

- une internalisation progressive des stratégies pour la réduction de la pauvreté par presque tous les gouvernements ;
- un dialogue plus ouvert qu'auparavant au sein des gouvernements et entre les autorités gouvernementales et certaines organisations de la société civile ;
- une place plus importante accordée à la réduction de la pauvreté dans les débats sur les politiques gouvernementales ;
- une acceptation des principes qui sous-tendent le dispositif DSRP au sein de la communauté des donateurs ».

« Bien qu'il soit prématuré de tirer des conclusions fermes au sujet de l'impact sur le développement du dispositif des DSRP, on peut néanmoins constater que les pays et leurs partenaires dans l'effort de développement ont recours à certaines bonnes pratiques qui méritent de retenir l'attention. A vrai dire, ces pratiques ont été observées dans un nombre très limité de cas ».

Les DSRP intérimaires

« On a délibérément imposé un minimum de conditions en matière de préparation des DSRP intérimaires, même si de toute évidence cela n'a pas été compris par l'ensemble des parties prenantes. Les DSRP intérimaires devaient faire le point sur la situation existante (l'état de la pauvreté, la stratégie existante de réduction de la pauvreté, le cadre macro-économique, les moyens d'action) et présenter un plan d'élaboration de DSRP complet (y compris les processus participatifs, les projets d'identification et d'élaboration de politiques, de cibles et d'indicateurs appropriés, un système de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre). Les engagements politiques et les cibles à plus long terme devaient être ajustés dans le DSRP complet ».

« Bien que la qualité des DSRP intérimaires ne soit pas uniforme, leur préparation s'est révélée utile puisque les pays ont été encouragés à faire le point sur les données existantes et les politiques en vigueur, à mettre en branle un vaste processus en vue de repenser les stratégies en cours, et à élaborer des feuilles de route et des échéanciers pour la

préparation de leur premier DSRP complet. Dans certains cas (Mongolie et Nicaragua), les DSRP intérimaires ont été plus longs que prévu, les pays ayant décidé de présenter des documents exhaustifs. Par ailleurs, les feuilles de route laissaient parfois à désirer en ce qui concerne les processus participatifs (Sénégal), les mesures visant à combler les lacunes des données (Sierra Leone) et les arrangements institutionnels envisagés pour le DSRP (Moldavie et Tadjikistan). Il semble qu'on puisse imputer ces carences à une mauvaise compréhension de la nature des DSRP intérimaires et à des pressions imposées par les calendriers PPTE ou FRPC ».

« Bien que les DSRP intérimaires aient été d'abord conçus comme des outils de transition, ils pourraient s'avérer fort utiles dans bon nombre des 36 pays à faible revenu qui devront préparer des DSRP pour pouvoir bénéficier des prêts concessionnels consentis par la Banque et le FMI ou d'un allègement de dette ».

« De nombreux pays, cherchant à bénéficier d'un allègement de dette, ont préparé trop précipitamment leur DSRP intérimaire. En effet, le gros effort de nombreux pays pour atteindre le point de décision le plus vite possible a compromis la qualité des feuilles de route de certains DSRP intérimaires, notamment en ce qui concerne les plans de participation et les arrangements institutionnels proposés ».

Les DSRP complets

Dix pays ont achevé leur premier DSRP complet. La forme et le contenu de ces derniers varient considérablement en fonction du point de départ, des capacités et des priorités des pays individuels. Chaque document reprend les quatre éléments proposés dans le document conjoint Banque/FMI sur les DSRP (Questions opérationnelles, SM/99/290, 12 décembre 1999) : (a) une description du processus participatif utilisé lors de la préparation du DSRP ; (b) un diagnostic de la pauvreté ; (c) les cibles, indicateurs et systèmes de suivi ; (d) les priorités des actions publiques. Néanmoins, le poids relatif donné au traitement des éléments de base et aux aspects clés de ces derniers, tout comme le style et le format de présentation, a été très variable selon les DSRP. Les principaux constats relatifs aux documents et au dispositif DSRP sont énumérés ci-dessous :

- les DSRP se sont généralement appuyées sur les données et analyses existantes et sur les stratégies précédentes ;
- il y a eu amélioration aussi bien du contenu que du processus par rapport aux DSRP intérimaires correspondants ;
- les DSRP ont été examinés au plus haut niveau politique dans presque tous les pays et présentent souvent des informations utiles sur les dispositifs institutionnels de préparation et de mise en œuvre ;
- dans certains cas, les documents ont pu clarifier les liens entre les DSRP d'une part et les plans et les processus décisionnels existants des autorités gouvernementales d'autre part, notamment l'élaboration des budgets.

Participation

- Les DSRP ont établi une présomption en faveur de l'ouverture, de la transparence et de la participation étendue, ce qui a souvent permis l'instauration d'un dialogue plus riche entre les divers services gouvernementaux et entre les gouvernements et les parties prenantes dans leur pays, tout en permettant d'associer d'autres acteurs au dialogue sur les mesures à prendre ;
- cependant, des inquiétudes ont été exprimées au sujet de l'implication insuffisante de certains groupes ou institutions dont la participation est jugée indispensable aux efforts pour réduire la pauvreté ;
- en règle générale, les ministères sectoriels sont moins étroitement associés aux processus que les ministères clés (Finance, Plan,...) ;
- le rôle des parlements dans le processus DSRP a généralement été limité, mais des parlementaires individuels ont quand même participé dans certains pays ;
- dans la plupart des pays, on a constaté une participation progressivement plus

importante des organisations de la société civile ;

- dans certains cas, il s'est avéré difficile d'approfondir et d'élargir le processus de manière à répondre aux attentes de l'ensemble des parties prenantes ;
- certains indices portent à croire que la participation de la société civile a influé sur le contenu des DSRP, notamment en attirant l'attention sur les phénomènes d'exclusion sociale et l'appauvrissement engendré par une mauvaise gestion des affaires publiques ;
- dans certains pays, il y a peut-être un risque de lassitude engendrée par « l'excès de participation ».

Diagnostic de la pauvreté

- Un dépit des améliorations sensibles de la qualité des données et de l'analyse de la pauvreté dans les DSRP par rapport aux stratégies et cadres d'action gouvernementaux existants, l'analyse de l'impact des mesures prises sur la vie des pauvres apparaît souvent limitée ;
- L'analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale des principaux programmes et politiques n'a généralement pas été entreprise dans le cadre des DSRP.

Cibles, indicateurs, suivi et évaluation (S&E)

- De nombreux DSRP proposent des objectifs à long terme qui semblent trop ambitieux quand on considère les acquis et/ou les ressources pouvant être mises à disposition ;
- les DSRP sont souvent déficients pour ce qui est des indicateurs intermédiaires permettant d'assurer un suivi de la mise en œuvre des programmes publics ;
- de nombreux DSRP présentent des plans détaillés d'amélioration des capacités de suivi et d'évaluation, mais la structure institutionnelle destinée à assurer le suivi n'a pas toujours été bien définie.

Les priorités des actions publiques

- Les DSRP comportent généralement des lacunes en ce qui a trait à l'ordre de priorité et à la spécificité des actions publiques ;
- quelques-uns des premiers DSRP ont pu identifier des politiques de croissance favorisant les pauvres ;
- les cadres macro-économiques proposés dans les premiers DSRP comportent plusieurs lacunes, aussi bien du point de vue de leur présentation que de leur contenu. Ils proposent tous des objectifs de croissance ambitieuse et auraient bénéficié d'une analyse plus étoffée des sources et des taux de croissance ;
- les questions plurisectorielles - comme la problématique homme/femme, le VIH/SIDA, la bonne gestion des affaires publiques et le développement rural - ont été traitées d'une manière plus ou moins approfondie selon les pays ;
- tous les DSRP insistent sur le fait que l'accès aux services est un des principaux soucis, tandis qu'un meilleur accès aux services d'éducation est une priorité ;
- en général, les DSRP admettent qu'il faut donner la primauté au secteur privé si on veut privilégier la croissance ;
- la plupart des DSRP se réfèrent à la libéralisation du commerce mais n'ont pas cherché à approfondir les différents aspects de la question.

EXEMPLES (Source : FMI 2001)

« La stratégie de réduction de la pauvreté de la Tanzanie est ancrée dans un cadre macro-économique qui vise à augmenter le taux de croissance du PIB tout en conservant la stabilité macro-économique. Elle met l'accent sur la réduction de la pauvreté et sur l'amélioration des capacités, des moyens d'existence et du bien-être des populations humaines. Cette réduction doit être assurée grâce au développement rural/agricole et à l'expansion des exportations. Par ailleurs, le gouvernement s'attache surtout à améliorer l'enseignement primaire, l'accès aux services de santé et à l'eau (notamment en zone rurale) et la gouvernance (y compris la lutte contre la corruption et un meilleur accès au système judiciaire). Cependant, le DSRP reconnaît humblement les lacunes du point de vue de l'analyse de la pauvreté, de certains volets de la stratégie et de l'ampleur des

processus participatifs. Le DSRP énonce les mesures prévues pour combler ces lacunes pendant les mois à venir.

« Tout en admettant que la stratégie présente certains aspects positifs, l'évaluation conjointe BM/FMI du DSRP et les commentaires des Conseils d'administration signalent plusieurs domaines où des travaux supplémentaires s'imposent, y compris l'information statistique sur la pauvreté, le calcul des coûts, le suivi et l'évaluation des programmes, une étude plus approfondie de certaines questions, notamment la problématique homme/femme, l'environnement et l'impact du VIH/SIDA. Plus important encore, il faut étoffer la stratégie tanzanienne de développement agricole. Les mesures déjà prises, par le gouvernement et la société civile, en vue d'intégrer les questions sexospécifiques dans le processus de planification budgétaire devraient assurer la prise en considération de la problématique homme/femme dans la stratégie tanzanienne de réduction de la pauvreté ».

« La stratégie mauritanienne de lutte contre la pauvreté, qui a précédé le dispositif DSRP, comporte l'introduction et l'expansion des processus participatifs impliquant la société civile, ainsi que des consultations avec les partenaires dans l'effort de développement. S'appuyant sur ces processus, le DSRP reconnaît le caractère multidimensionnel de la pauvreté et présente une vision cohérente pour la réduire à partir de quatre éléments, liés les uns aux autres : accélérer la croissance économique grâce à la stabilité macro-économique, stimuler la croissance économique favorisant les pauvres (c'est-à-dire grâce au développement rural, à l'aide aux petites et moyennes entreprises, etc.), développer les ressources humaines grâce à l'amélioration des services d'éducation et de santé et à l'accès aux infrastructures de base, renforcer les capacités institutionnelles et la gouvernance (y compris la réforme de la fonction publique et du système judiciaire, la décentralisation, le renforcement des partenariats avec la société civile et la mise au point de systèmes efficaces et transparents de gestion des dépenses publiques et de suivi de l'impact). Le DSRP fixe des cibles ambitieuses en ce qui concerne la pauvreté, qu'il prévoit de réduire de 50 pour cent d'ici 2010 pour atteindre un tiers du taux actuel estimé d'ici 2015. Les CA de la Banque mondiale et du FMI ont vivement approuvé la stratégie, tout en notant son exposition à certains risques, y compris d'éventuels écarts par rapport aux prévisions en matière de croissance économique, recettes budgétaires et financement externe, ainsi que d'éventuelles difficultés à assurer la prestation efficace et opportune des services aux pauvres.

« Ni les discussions aux Conseils d'administration ni les évaluations conjointes BM/FMI des DSRP n'ont dissimulé les lacunes du point de vue des analyses faites par les pays de la diversité des politiques et actions prioritaires nécessaires pour assurer à la fois une croissance économique multi-sectorielle et des résultats spécifiques en matière de réduction de la pauvreté. Les pays qui ont pu s'appuyer sur des expériences préalables étaient mieux placés que les pays sans expérience des programmes de réduction de la pauvreté, ce qui n'est pas surprenant, pour élaborer les stratégies initiales. Or, même dans les meilleurs cas, les pays ont eu du mal, compte tenu de certains problèmes fondamentaux, notamment les capacités limitées et l'absence de données suffisantes, à préparer des stratégies qui soient valables à tous les égards. À titre d'exemple, les DSRP complets de la Mauritanie et de la Tanzanie ont dû compter sur des données relatives à la pauvreté recueillies entre 5 et 10 ans plus tôt. Dans une certaine mesure, les interventions existantes de la Banque et du FMI - le travail économique et sectoriel de base (TES) entrepris par la Banque - peuvent fournir aux pays une partie des éléments dont ils ont besoin pour préparer leur stratégie, mais il est probable qu'un complément d'assistance technique et d'aide au renforcement des capacités, y compris de la part des partenaires dans l'effort de développement, devra être assuré et ce à plus forte raison au moment de la transition vers les DSRP complets »

de la participation aux DSRP, réalisée par la Cellule de participation au sein du Service de développement social de la Banque mondiale, présente une synthèse

des évaluations externes de la participation au processus DSRP, associée au réexamen interne de la participation à 33 DSRP intermédiaires et 9 DSRP complets (Banque mondiale, 2002). Le rapport conclut que « pratiquement tous les pays se situent aux derniers rangs », la diffusion de l'information et les consultations se limitant essentiellement aux capitales. Par ailleurs, le processus est pris en main par les ministères des Finance et du Plan, un rôle mineur étant réservé aux ministères de la Santé, de l'Éducation, etc. En ce qui concerne la participation des organisations de la société civile, le rapport constate que les ONG jouent un rôle de plus en plus important. En revanche, les ONG dans le sens plus large que sont les associations communautaires et les groupements féminins, entre autres, sont à peine prises en considération. La mauvaise qualité des données et l'absence d'analyse sexospécifique sont autant d'autres faiblesses signalées dans le rapport. Il y est suggéré d'assurer l'échange d'information et l'évaluation conjointe des expériences des différents pays, tout en soulignant davantage l'importance de la participation des administrations locales.

Le dispositif des DSRP prend de l'élan, mais les intentions sous-jacentes continuent de laisser sceptique. En 2001, des représentants d'organisations de la société civile ont publié deux communiqués faisant remarquer que le dispositif DSRP revient à mettre des programmes reformulés d'ajustement structurel à la place de plans de développement ciblant la pauvreté. Par ailleurs, ils affirment que la société civile et les parlementaires n'ont pas été associés aux discussions relatives aux politiques économiques. Plus récemment, certaines ONG asiatiques ont attiré l'attention sur les problèmes que posent les processus DSRP dans leur région (Encadré 3.17).

Les ONG se montrent sceptiques et critiques

Encadré 3.17: L'opposition de la société civile aux DSRP et les opinions des ONG

En mai 2001, 39 organisations et réseaux régionaux de 15 pays africains se sont mis d'accord, lors d'une réunion à Kampala, sur un communiqué affirmant que les DSRP ne sont

« qu'une façade destinée à redonner de la légitimité au FMI et à la Banque mondiale. Les DSRP continuent de faire passer les droits des entreprises avant les droits sociaux, humains et environnementaux. Au lieu de permettre aux populations locales de décider du contenu des DSRP, ceux-ci renforcent le contrôle exercé par le FMI et la Banque mondiale non seulement sur les politiques financières et économiques mais sur chaque aspect, chaque détail de l'ensemble de nos politiques et programmes nationaux. Le programme macro-économique n'est toujours pas ouvert à la discussion et on s'attend à ce que les programmes de lutte contre la pauvreté se conforment au paradigme néolibéral, y compris la privatisation, la déréglementation, les limites budgétaires et la libéralisation du commerce et du système financier. Or cela revient à passer sous silence le rôle des facteurs et forces internationaux/globaux dans la création des crises économiques et de la pauvreté ».

Le communiqué expose en détail les problèmes qui limitent la participation de la société civile au processus, les signataires constatant que l'attention des ONG du Sud a été détournée de la tâche de s'opposer aux programmes d'ajustement structurel (PAS) et poursuivre l'initiative d'allègement de la dette des PPTE. Les ONG sont priées de « reprendre la poursuite de nos propres objectifs, revigorer et renforcer davantage notre engagement et notre travail auprès des gens à la base » (voir afrodad@samara.co.nf.zw pour le texte du communiqué).

Un autre communiqué, signé par 19 ONG françaises en mars 2001, signale « l'illusion »

de l'appropriation. Il insiste pour que les institutions financières internationales (IFI) et leurs principaux actionnaires annulent la dette des pays pauvres, assurent la participation sans restriction des parlements nationaux et des organisations de la société civile aux discussions des réformes macro-économiques et entreprennent une réforme approfondie des IFI (voir agirici@globalnet.org et www.globalnet.org/ifi pour le texte du communiqué).

Source : Bretton Woods Project (2001)

L'organisation *Focus on the Global South* a publié un rapport d'évaluation des dispositifs DSRP en RDP Laos, au Cambodge et au Viêt-Nam. S'appuyant sur des entretiens avec des ONG et des missions de la Banque mondiale, le rapport constate que les DSRP intérimaires de ces pays ne visent pas l'élimination de la pauvreté. Si le Viêt-Nam a pu plus facilement prendre le processus en main, les DSRP intérimaires de la RDP Laos et du Cambodge sont incompatibles avec les plans existants de développement à moyen terme. Le rapport critique la participation limitée au processus de rédaction. Tandis que des ONG bien en vue ont été consultées, la plus grande partie des acteurs de la société civile ont été marginalisés parce que les documents n'ont pas été traduits en khmer ou en laotien. Les chercheurs sont d'avis que la Banque mondiale répète les erreurs du passé, puisque les recommandations d'action ressemblent aux anciennes mesures d'ajustement structurel. Le rapport révèle qu'aucun des trois gouvernements n'avait été informé des résultats des évaluations faites, dans le cadre de l'initiative de réexamen participatif de l'ajustement structurel, de l'impact des PAS dans leur pays.

Au Bangladesh, au cours d'une convention nationale, organisée par le People's Empowerment Trust (PET) et Action Aid Bangladesh, sur la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), le 9 mars 2002, les participants ont condamné le manque de transparence du processus de rédaction de la SRP. Ils ont objecté que l'échéancier déterminé par la Banque mondiale et le FMI pour la participation populaire au processus risque d'entraîner « l'abandon des principes mêmes de la réduction de la pauvreté ». Le communiqué émis par les participants insiste pour que la Banque mondiale et le FMI suppriment le DSRP comme condition d'accès au financement ultérieur et élaborent une « feuille de route » transparente pour guider le processus (www.focusweb.org).

Source : Bretton Woods Project (2002)

3.4.2 Les stratégies infra-nationales

De nombreux pays ont adopté des cadres de planification stratégique à différents niveaux administratifs, y compris pour l'aménagement du territoire. Quelques-uns de ces cadres s'alignent sur les systèmes nationaux. Nous présentons une succession d'encadrés pour décrire les différentes expériences. À titre d'exemple, l'encadré 3.18 présente les plans d'action des districts pour l'environnement

Encadré 3.18: Les PADE au Zimbabwe

Le dispositif des Plans d'action des districts pour l'environnement (PADE) a été lancé comme opération pilote en 1995, faisant suite à la stratégie nationale de conservation élaborée avec le concours de l'UICN et du PNUD. Le service des ressources naturelles (SRN) du ministère de l'Environnement et du Tourisme s'occupe de la mise en œuvre. L'opération a pour objectif de préparer des plans d'action pour l'environnement dans tous les districts ruraux du Zimbabwe. La première phase, qui s'est concentrée sur un arrondissement dans chacun des huit districts pilotes, comportait des prévisions chiffrées pour le développement durable de la base de ressources naturelles du district et une action à réaliser dans l'immédiat pour résoudre un problème environnemental identifié par les villageois dans le district.

A la suite d'un réexamen critique, il a été décidé en 1999 de prolonger l'initiative, qui couvre désormais deux districts par province. Les PADE mettent l'accent sur la réduction de la pauvreté, l'amélioration socio-économique et la lutte contre la dégradation de l'environnement. Un comité de pilotage composé de fonctionnaires de haut niveau encadre le programme global. Des équipes stratégiques provinciales sont chargées de la formation des équipes stratégiques des districts, arrondissements et communautés. Dans chaque district, une équipe stratégique a la responsabilité d'animer le processus et rendre compte au sous-comité pertinent du comité de développement du district rural.

Les activités suivantes sont prévues pour chaque district :

- la participation des villageois à l'identification des problèmes environnementaux, à l'établissement des priorités et au démarrage d'actions ;
- la collecte de données environnementales, économiques et institutionnelles dans tous les arrondissements ;
- l'examen minutieux de l'ensemble des projets/programmes environnementaux ;
- la mobilisation de ressources techniques pour élaborer les plans ;
- la documentation des institutions et compétences utiles et la définition de leur rôle dans la mise en œuvre des plans ;
- l'identification et la conception des projets/programmes devant constituer les principaux éléments de chaque plan ;
- la documentation des besoins relatifs à la mise en œuvre de chaque plan ;
- la diffusion de chaque plan au sein des institutions et groupes et la recherche d'un consensus sur l'opportunité du plan.

Les activités sont désormais entreprises au niveau de l'arrondissement plutôt que de la communauté suite au constat d'échec à cet égard. On a mis fin à la formation, assurée pendant la première phase, à l'emploi des méthodes participatives. Cette initiative pilote n'a pas encore dépassé le stade d'expérimentation. Les coûts de transaction que suppose l'élargissement d'une telle approche à multiples facettes sont considérables, d'autant plus que la capacité institutionnelle des conseils municipaux est généralement faible. Par ailleurs, il est vrai que l'accomplissement des objectifs stratégiques au niveau municipal peut être conditionné par l'intégration des politiques et pratiques de développement durable au niveau national, ainsi que par la détermination des échelons administratifs aptes à réaliser différentes actions. A titre d'exemple, la réussite des processus de recyclage au niveau du village ou du quartier peut passer par le concours des stratégies et des instruments économiques aux niveaux supérieurs.

Source : Munemo (1998)

(PADE) au Zimbabwe, tandis que l'encadré 3.19 décrit les programmes Action 21 locaux élaborés dans plusieurs pays différents. L'encadré 3.20 présente l'expérience pakistanaise de préparation d'une série de stratégies de conservation au niveau du pays, des provinces et des districts. On constate l'importance accrue

Encadré 3.19: Programmes Action 21 locaux

Le concept d'Action locale 21 (AL21) a été formulé et lancé par le Conseil international des initiatives environnementales locales (ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives), en 1991, comme cadre pour la mise en application, par les administrations locales du monde entier, des recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). ICLEI, de concert avec ses partenaires parmi les gouvernements locaux et leurs associations et organisations nationales et internationales (OGL), s'est fait le champion du concept AL21 pendant la phase préparatoire de la CNUED 1991-1992.

A la suite de la CNUED, les gouvernements locaux, les ONG nationales et internationales et les organisations internationales et onusiennes ont commencé la mise en oeuvre expérimentale du concept AL21. Certains gouvernements locaux, souvent avec le concours des associations municipales nationales, ont élaboré des approches de planification AL21 adaptées à leur propre situation.

AL21 vise à trouver une solution au problème de l'absence de capacités qui a réduit l'efficacité d'autres dispositifs (Encadrés 3.13 et 3.15). Elle permet d'aborder de nombreuses lacunes ou limites de la planification du développement et de la gestion de l'environnement au niveau local. Les programmes peuvent inciter les citoyens, les organisations communautaires et les ONG à s'investir dans la planification et la gestion de l'environnement, à condition d'être organisés de façon à encourager et faciliter la participation. Par ailleurs, ces programmes AL21 ouvrent la porte à la prise en compte des enjeux environnementaux mondiaux dans les plans locaux.

AL21 représente une grande innovation au niveau de la planification locale pour le développement durable. Si les programmes ont une identité internationale et un réseau international, ils sont (censés être) pris en main et mis en oeuvre localement. Les meilleurs programmes Action 21 locaux :

- sont ancrés dans un processus inclusif, coordonné par une collectivité locale, assurant la consultation et la participation de l'ensemble des parties prenantes ;
- veillent à ce que les questions d'environnement, qu'il s'agisse de problèmes localisés ou sur une échelle mondiale, soient intégrées dans la planification et la gestion urbaines ;
- représentent un moyen efficace et équitable d'identifier des objectifs communs, de concilier des intérêts incompatibles et de créer des partenariats entre les instances gouvernementales, les entreprises privées et les organisations de la société civile.

Au bout de dix ans d'expérimentation des programmes AL21, on constate que la direction et l'engagement locaux sont d'une importance critique. Cependant, les chances de succès d'un programme AL21 sont aussi conditionnées par le contexte. Leur efficacité passe par la responsabilité, la transparence et l'aptitude des gouvernements locaux, bien qu'ils puissent également jouer un rôle de promotion de ces qualités. De ce fait, la plupart des exemples de programmes AL21 performants et influents concernent des villes où la qualité de l'administration locale a connu des améliorations sensibles - assez rarement attribuables au processus AL21 en tant que tel. De même, les programmes AL21 ne sauraient, sans le concours des réseaux nationaux et internationaux, intégrer les enjeux

environnementaux mondiaux dans les plans locaux, même s'ils peuvent parfois aider à renforcer ces réseaux.

D'après ICLEI (2002), les processus AL21 se multiplient dans le monde entier : 6.416 collectivités locales dans 113 pays se sont engagées en faveur d'AL21 ou ont déjà entamé le processus ; des campagnes nationales sont en cours dans 18 pays, correspondant à 2.640 processus.

Les meilleurs programmes AL21 peuvent servir d'inspiration à la planification stratégique pour le développement durable, aussi bien au niveau local qu'aux niveaux national et international, où la création d'associations de collectivités locales accroît les possibilités pour ces dernières de se faire écouter et d'exercer davantage d'influence. Ils ont réussi à identifier de nouvelles méthodes permettant de mieux gérer l'environnement local et assurer la participation d'un large éventail de parties prenantes. Il y a aussi des enseignements à tirer des cas où les résultats ont été moins positifs, puisque ces cas illustrent quelques-uns des principaux obstacles à la planification locale du développement durable, y compris les dangers que suppose rester en marge de la planification urbaine (en démarant quelques petits projets mais en gardant ses distances vis-à-vis des aspects sensibles de l'action publique) ou sous-estimer la répugnance à adopter de nouvelles façons d'agir (qui fait que les gens font semblant et évitent d'apporter des modifications réelles au fonctionnement traditionnel des collectivités locales).

Le site www.iclei.org présente plusieurs évaluations de programmes AL21, d'où il ressort que l'une des principales contraintes sur l'efficacité a été la difficulté d'harmoniser les règlements et normes nationaux et locaux. En l'absence de cadres d'action et de réglementation au niveau national, les actions et règlements locaux ne sauraient être efficaces. L'établissement d'une association nationale de collectivités locales peut permettre à ces dernières de s'exprimer de commun accord et d'exercer davantage d'influence.

Le processus AL21 encourage les administrations municipales à échanger leurs expériences, ce qui a permis aux praticiens AL21 d'identifier cinq facteurs clés de succès, qui sont également en accord avec les principes et éléments des stratégies de développement durable présentés dans les encadrés 3.1 et 3.2 :

- une participation multi-sectorielle au processus de planification par l'entremise d'un groupe d'acteurs locaux servant d'organisme de coordination et de décision en matière de préparation d'un plan d'action local pour le développement durable
- une consultation avec les groupes communautaires, les ONG, les entreprises, les églises, les services gouvernementaux, les associations professionnelles et les syndicats, afin d'élaborer une vision commune et de définir des propositions et des actions prioritaires
- une évaluation participative des conditions et besoins locaux sur le plan social, économique et environnemental
- l'établissement participatif d'objectifs par des négociations entre les parties prenantes afin de réaliser la vision et atteindre les buts établis dans le plan d'action
- des procédures de surveillance et de production de rapports, y compris des indicateurs locaux, pour suivre les progrès et permettre aux participants de veiller à ce que chacun s'en tienne au plan d'action.

Sources : ICLEI (1997, 2000) ; Hardy *et al* (2001) ;
Gordon McGranahan (communication personnelle).

Encadré 3.20: Les rapports entre les stratégies pakistanaises de conservation au niveau du pays, des provinces et des districts

La Stratégie nationale de conservation (SNC) du Pakistan préconise l'élaboration de stratégies provinciales (SPC) plus spécifiques. La province de Sarhad (NWFP) réagit en premier. Poussant plus loin que la SNC les démarches participatives, et intégratives elle devient la première province à :

- instaurer des tables rondes pour l'ensemble des parties prenantes (s'inspirant d'un modèle canadien, avec le concours de l'ACDI)
- adopter des stratégies de conservation au niveau des districts (SCD), notamment à Chitral et Abbotabad
- essayer de déterminer des « indicateurs de durabilité » pour mesurer les progrès
- créer des fonds provinciaux de développement durable
- chercher à établir des liens entre une SPC et des organismes du secteur privé.

Le Pakistan a pu accumuler une grande expérience des stratégies de conservation, grâce à la SNC, puis aux SPC et maintenant aux SCD. Si la SNC a été en perte de vitesse comme processus d'apprentissage au sein des instances gouvernementales à cause des lacunes de la gestion centrale, les SPC et les SCD continuent de dégager des enseignements. C'est surtout l'UICN-Pakistan, associé à certains donateurs étrangers, qui assure le suivi du processus d'apprentissage. Un examen à mi-parcours de la SNC, en 1999-2000 (Hanson et al, 2000) constate :

« Nous avons été frappés par le fait que la plupart des activités stratégiques au plan local sont axées sur la demande, alors que les activités aux niveaux supérieurs, de la SNC surtout, sont axées sur l'offre. La SNC porte sur un ensemble de concepts valables qui influent certes sur la vie des citoyens mais qui, du fait qu'ils sont présentés d'une façon complexe et abstraite, représentent une offre pléthorique de nouvelles idées que les institutions sont apparemment incapables de mettre en pratique. Les populations à la base et les institutions locales expriment assez clairement leurs demandes (réduction de la pollution, gestion des déchets, approvisionnement en eau potable, accès à l'eau d'irrigation de qualité et en quantité suffisante, revenus tirés de la protection de la faune) par rapport à leur communauté, leur ménage, etc. Au niveau provincial, les demandes pratiques sont mêlées à l'offre d'une profusion de constructions théoriques relatives à la gestion adéquate des ressources naturelles et de l'environnement. Ceci est tout à fait clair dans les stratégies de conservation tant de Sarhad que de Balochistan.

[Cela nous amène à conclure que] plus les stratégies se rapprochent des clients - le peuple pakistanais et ses institutions locales - plus elles ont de chances de refléter les intérêts et demandes réels et donc plus importante sera l'influence qu'elles exercent. Evidemment, l'offre d'idées ayant une portée plus large que la demande actuelle doit continuer d'être assurée, mais tant que ces idées dépassent de loin la capacité, voire le niveau d'intérêt/connaissance des populations, on aura du mal à les mettre en pratique. Cela veut dire essentiellement qu'on doit s'attacher surtout à développer la mise en oeuvre au niveau local et à mieux comprendre la demande. Il est donc d'autant plus important de veiller à la compatibilité de l'ensemble du processus d'élaboration d'une stratégie de conservation avec la décentralisation administrative et de suivre de très près le développement durable du côté de la demande, afin d'être plus ou moins sûr d'avoir compris les préoccupations courantes dans les districts individuels et au niveau des communautés de base.

[Il y a] trois aspects intéressants en plus de la question de l'offre et de la demande :
1) le passage des principes de conservations aux priorités du développement que suppose le passage de la SNC aux SCD ; 2) la SNC doit prendre en considération les

incidences de la politique macro-économique et des liens internationaux sur les stratégies au niveau des provinces et des districts ; 3) la question de l'augmentation d'échelle et la mobilisation de ressources sera d'une très grande importance au niveau des districts, nécessitant vraisemblablement une intervention massive de l'administration provinciale dans les deux cas.

En l'absence d'un ensemble cohérent de stratégies provinciales dans le pays entier, une SNC revigorée aura plus de mal à atteindre un maximum d'efficacité. La SNC devrait pouvoir se concentrer sur les enjeux nationaux et internationaux, tout en appuyant les stratégies provinciales qui seront, elles, essentiellement pilotées par les provinces et, à tour de rôle, les districts. »

Le tableau 3.4 présente les caractéristiques des différentes stratégies.

Tableau 3.4: Comparaison des stratégies aux différents niveaux au Pakistan

Stratégie nationale de conservation	Stratégie provinciale de conservation	Stratégie de conservation au niveau des districts
Lignes directrices	Politiques/plans en cours	Plans
Préoccupations des années 80	Préoccupations des années 90	Préoccupations actuelles
Inspiration intellectuelle	Tables rondes : discussion libre et promotion du DD	Demande de démonstration et d'action suscitée par la planification villageoise
Principes de la conservation des ressources naturelles	Mélange hétéroclite d'éléments de conservation et de développement	Priorités du développement
Aspects à approfondir (?)	Aspects à approfondir (?)	Aspects à approfondir (?)
- Intégration/justification macro-économique - Liens internationaux - Politique fédérale - Relier les SPC entre elles - Information/appui - Suivi/apprentissage	- Etablissement de priorités - Réforme et capacité institutionnelles - Modification des politiques provinciales - Aide au secteur privé	- Gouvernance locale et capacité institutionnelle - Mobilisation de ressources - Prévisions d'augmentation d'échelle pour couvrir de nombreux districts

accordée à la participation des parties prenantes, ce qui peut être mis en corrélation avec l'attention consacrée à un large éventail de questions relatives au développement (plutôt qu'à l'environnement). En revanche, l'insuffisance des capacités aux échelons « inférieurs » semble exclure une concentration intensive sur les stratégies de conservation. Aussi bien le Pakistan que le Zimbabwe ont peu de chances d'élaborer de telles stratégies pour l'ensemble des districts, car il faudra d'abord prévoir un renforcement institutionnel. Cependant, à en croire les suggestions timides d'une SNC-2 au Pakistan, le renforcement des institutions locales peut être assuré en partie, dans le cadre du plan de décentralisation actuellement en voie d'application, grâce à l'opération stratégique, à condition que celle-ci soit réalisée en accord avec les principes et éléments présentés dans les encadrés 3.1 et 3.2.

(a) La planification décentralisée du développement

Quand une politique de décentralisation est mise en œuvre, la responsabilité du développement durable est de plus en plus couramment dévolue aux districts et aux communes, qui sont ainsi tenus de préparer et exécuter des stratégies et plans de développement. Il y a dans ce domaine un intérêt grandissant pour les

L'application des principes SNDD peut favoriser le renforcement des institutions locales

La planification participative décentralisée est entravée par l'insuffisance des compétences et capacités

processus participatifs qui, d'ailleurs, sont parfois imposés par la loi, comme en Bolivie. Cependant, les compétences, attitudes et méthodes requises pour une participation à la planification décentralisée sont souvent absentes ou déficientes, tandis qu'il n'y a pas suffisamment de ressources financières pour mettre en oeuvre les plans issus du processus. Ces plans sont souvent entravés par les politiques de haut niveau et doivent, à tout le moins, être transmis aux niveaux régional et national pour y être harmonisés et approuvés, comme au Ghana (Encadré 3.21) et en Tanzanie. Bref, il convient de relever les défis sur le plan politique et institutionnel afin que la planification décentralisée du développement durable puisse devenir une réalité.

Encadré 3.21: La planification décentralisée au Ghana

L'ancien système, hautement centralisé, de planification gouvernementale au Ghana, qui marginalisait le gouvernement local, a été remplacé. Le nouveau système décentralisé se veut participatif et « ascendant ». Chacun des 110 districts ghanéens est désormais chargé d'élaborer et mettre en oeuvre ses propres plans de développement à moyen terme (5 ans) et annuel, censés porter sur le développement durable suivant les principes directeurs élaborés par la Commission nationale de planification du développement (NDPC 1995). Cette responsabilité incombe aux assemblées de district (AD) dont les membres sont élus, tous les quatre ans, parmi les résidents du district. Par ailleurs, le Président peut, en consultation avec les autorités traditionnelles, nommer un tiers des membres - dans la pratique des personnes suggérées par les districts - afin d'y inclure des gens possédant les compétences et connaissances nécessaires à la bonne conduite des affaires du gouvernement local. Les directeurs de district sont également nommés par le Président, sous réserve de l'approbation de l'assemblée correspondante.

Des procédures ascendantes et intégrées : Les comités unitaires des collectivités (500 à 1.000 habitants dans les zones rurales et 1.500 habitants dans les zones urbaines) constituent le niveau de base de la planification. Ces comités identifient les problèmes des communautés, fixent des objectifs et les transmettent à l'AD. Les comités de l'AD établissent l'ordre de priorité des problèmes et opportunités. Les services de l'AD, de concert avec des spécialistes sectoriels et des ONG, en extraient les composantes du futur plan du district. L'unité de coordination de la planification du district assure la synthèse des plans sectoriels des districts avec les plans/budgets à long, moyen et court terme et annuels, qu'elle soumet à l'AD. Les responsables de planification des districts ont été formés à l'animation des réunions communautaires, au cours desquelles les communautés identifient leurs propres problèmes et besoins. Ce processus a produit quelques résultats imprévus. A titre d'exemple, un village a sollicité des fonds pour embaucher un orchestre de cuivres, en affirmant que la présence de l'orchestre au marché villageois hebdomadaire attirerait les habitants d'autres villages et favoriserait la croissance économique.

Chaque plan de district doit être exposé en audience publique. Les plans de développement des districts sont harmonisés au niveau régional par les conseils régionaux de coordination. La consolidation des plans régionaux avec les plans sectoriels individuels (préparés par les ministères de tutelle et devant être exposés, eux aussi, en audience publique) est assurée par la Commission nationale de planification du développement (NDPC) qui en fait un plan de développement national. La NDPC accomplit cette tâche par l'entremise de groupes intersectoriels de planification, composés de représentants du secteur public, des entreprises, universités, districts, syndicats et agriculteurs. Le premier de la série des plans glissants de développement à moyen terme a porté sur la période 1997-2000 (Ghana NDPC 1997) ; le deuxième (2001-2005) est en cours d'élaboration.

Des pouvoirs et des ressources ont été délégués aux districts : Le parlement affecte au moins 5 pour cent des recettes publiques au Fonds commun des assemblées de district, tandis que le législateur a accordé des pouvoirs aux AD. Chaque année, les parlementaires

se mettent d'accord sur la formule de distribution du fonds, qui prend en considération la population de chaque district, pondérée par son état de développement (jugé à partir d'indicateurs pragmatiques tels que le taux de scolarité, la présence de banques commerciales,...) et le taux de mobilisation de recettes (pourcentage d'augmentation par rapport aux recettes de l'année précédente). Les AD sont autorisées à affecter ces crédits aux investissements pour la mise en œuvre des plans de développement. À titre d'exemple, cinq districts s'occupent d'un programme de réduction de la pauvreté dont les activités sont choisies par les communautés concernées.

Or les capacités ne sont pas au rendez-vous - pas assez de personnel, trop d'exigences : Les AD ont du mal à endosser ces nouvelles responsabilités, car de nombreux ministères de tutelle n'ont pas de services décentralisés dans les districts. Par le passé, les ministères de tutelle se chargeaient des programmes déterminés au centre et avaient souvent du personnel basé dans le district. Selon le projet de loi sur les services de gouvernement local, les bureaux des ministères de tutelle dans les districts deviendront des services des AD rendant compte au directeur du district. Cependant, l'installation du nouveau dispositif rencontre une certaine résistance, tandis qu'une certaine allégerance aux sièges régional et national persiste parmi le personnel au niveau des districts. Certains membres du personnel ont rechigné à accepter l'affectation aux postes dans les districts, d'autant plus s'il s'agit d'un district défavorisé. La qualité des ressources humaines des districts n'est généralement pas très bonne, en dépit d'une certaine amélioration suite aux stages de formation et à l'affectation de personnel national/régional aux districts. En conséquence, certaines AD se sont adressées aux bureaux d'étude pour la préparation des plans.

Les AD ont également subi la pression des ministères de tutelle pour qu'elles établissent toute une série de comités - sur la gestion de l'environnement, les catastrophes naturelles, la santé, etc. Par ailleurs, le nouveau système connaît toujours des problèmes logistiques (insuffisance des logements, équipements, véhicules, etc.) malgré la création du Fonds commun des assemblées de district.

3.4.3 Les stratégies au niveau villageois et « micro »

Les stratégies locales qui ont connu le plus de succès sont celles qui ont mis l'accent sur le renforcement des institutions locales, qu'il s'agisse des villages, des groupes d'utilisateurs ou des organisations de la société civile. Ces institutions locales sont le point de départ de la planification participative, des actions communes, des négociations avec les prestataires de services, du suivi et de l'évaluation. Qui plus est - et ceci est d'une importance capitale - elles facilitent la tâche de coordination des autorités aux échelons supérieurs. Les pays en développement possèdent une expérience considérable des plans villageois qui sont, de plus en plus souvent, élaborés d'une façon stratégique, participative et transparente. En Tanzanie, le programme HIMA (*Hifadhi Mazingira*, conserver l'environnement) et le programme *Tanzakesho* (Tanzanie demain) aident les arrondissements (« wards » en anglais, regroupant de 3 à 5 villages) à préparer des plans, grâce à l'identification des principaux problèmes, des solutions et des sources de financement (Encadré 3.22). Au Népal, dans le cadre du Programme de développement communautaire durable, les organisations de base ont été formées à l'élaboration de plans communautaires reflétant les priorités communes sur le plan économique, social et écologique.

La planification participative fait fond sur les institutions locales

Encadré 3.22: Planification au niveau villageois dans le district rural d'Iringa, en Tanzanie

Le programme HIMA (Hifadhi Mazingira, expression swahilie qui veut dire « conserver l'environnement »), financé par l'Organisation danoise pour le développement international (DANIDA) depuis 1989, s'occupe de la conservation des ressources naturelles dans plusieurs districts de la région d'Iringa dans les montagnes du sud de la Tanzanie. Le programme collabore étroitement avec le gouvernement central, le gouvernement local et les communautés locales dans le domaine de la recherche, de l'animation et de la formation pour promouvoir l'utilisation durable et équitable des ressources en freinant ou en empêchant la détérioration des sols, de l'eau et de la végétation. La sensibilisation et la participation sont des éléments clés de la stratégie. HIMA aide les institutions villageoises à déterminer l'affectation la plus productive des terres, tout en favorisant l'amélioration des systèmes agricoles dans certains bassins versants. Compte tenu du fait qu'environ 70 pour cent des agriculteurs dans les villages sont des femmes, le programme s'intéresse tout particulièrement aux besoins des femmes pauvres et chefs de ménage, notamment celles qui participent aux activités du programme.

Au sein du district rural d'Iringa, HIMA-Iringa intervient dans trois divisions, représentant quelque 7.000 km² et plus de 50 pour cent du district, où il est prévu de toucher l'ensemble des 94 villages. L'approche comporte :

- *la mise au point d'un cadre logique*, opération dans laquelle collaborent des représentants des arrondissements et divisions, les agents de vulgarisation basés dans les villages, des représentants sélectionnés des villages (agriculteurs modernes, personnes-ressource).
- *la préparation de principes directeurs pour les études holistiques*.
- *des ateliers de formation* pour le personnel HIMA dans les divisions (surtout les animateurs) pour élaborer les procédures et préciser les informations à recueillir.
- *des visites initiales aux villages* pour expliquer les activités prévues et fixer les dates des études holistiques, suivies de la mise au point d'un programme de travail.
- *des études holistiques dans les villages* : Des équipes composées de trois fonctionnaires du district passent environ une semaine dans chaque village, pour y collecter des données sur de nombreux domaines (à l'origine, les équipes comptaient jusqu'à 22 personnes et passaient deux semaines dans chaque village, mais ceci s'est avéré trop coûteux). L'équipe examine des thèmes particuliers (données socio-économiques, gestion du terroir, délimitation des zones forestières, etc.) à l'aide de techniques diverses (MARF, questionnaires, entretiens, enquêtes, etc.) et intervient auprès de différents groupes de villageois (jeunes, femmes, agriculteurs, etc.) pour comparer leurs idées. Ce processus interactif permet d'identifier les problèmes, les priorités et les solutions éventuelles en partenariat entre HIMA et les villages. La prochaine phase concerne l'analyse des données et la rédaction des rapports. Le produit des études holistiques prend la forme d'un profil villageois, qui expose les activités que HIMA envisagerait d'appuyer dans le village. Le programme HIMA se sert également de cette information pour suivre les progrès et la réalisation des objectifs.
- *les plans villageois annuels*. Avec le temps, à mesure que les villages acquièrent de l'expérience, ils commencent à préparer leurs plans de façon autonome. Chaque plan villageois annuel est préparé par une « équipe » villageoise, composée des membres de l'administration villageoise (20 à 25 personnes), des agriculteurs modernes

sélectionnés par celle-ci et des animateurs villageois. Pendant la première année, le plan est préparé au moyen des études holistiques. Par la suite, ces études n'ont pas lieu, étant remplacées par un processus d'évaluation et d'actualisation qui dure quatre à cinq jours. Celui-ci comporte également la préparation, par des sous-comités (présidés par les présidents de hameau), de plans secondaires pour les hameaux. Chacun des comités permanents du village, qui constituent l'administration villageoise (il s'agit le plus souvent des comités du plan et des finances, de l'assistance sociale et de l'auto-promotion, de la défense et de la sécurité, mais il y en a parfois d'autres, s'occupant chacun des aspects de sa compétence), compile un plan secondaire. Le plan villageois annuel, qui résulte de la synthèse de ces plans secondaires, est assorti d'un budget.

Par la suite, le plan est soumis à l'approbation de l'assemblée villageoise, à laquelle tous les habitants du village ont le droit d'assister. Des plans de travail villageois énumèrent les activités à entreprendre, allant de la fabrication de briques à la construction d'une garderie ou de ponts en passant par la formation dans différents domaines : fertilité des sols, conservation des sols et de l'eau, établissement, amélioration et entretien des pépinières d'arbres fruitiers. Le calendrier, le site, le groupe cible et l'encadrement de chaque activité y sont identifiés.

- la présentation des plans à HIMA et au Conseil du district (par l'intermédiaire des comités d'arrondissement et de division). Un exemplaire de chaque plan villageois est soumis au Comité de développement de l'arrondissement qui le transmettra, par l'entremise du Comité de division, au Conseil de district. Chaque étape comporte la consolidation et parfois la modification des plans. Indépendamment de ce processus formel, HIMA identifie les éléments des plans villageois individuels qu'il est en mesure d'appuyer (c'est-à-dire ceux qui entrent dans ses compétences, ce qui exclut les routes, ponts, écoles, hôpitaux et autres infrastructures apparentées). Cette identification est faite lors d'une réunion de planification pour le district, à laquelle assistent les chefs de service du district, les secrétaires de division, les représentants des services de vulgarisation dans les divisions et le personnel HIMA. Cette réunion débouche sur :
 - la mise en œuvre des activités.

Source : Kikula *et al* (1999)

Il existe d'autres stratégies au niveau local, élaborées grâce à des mécanismes pratiquement inconnus du gouvernement central, mais qui pourraient éventuellement constituer les piliers locaux d'une stratégie de développement durable et d'un système de coordination à l'appui de ces stratégies. A titre d'exemple, certains forums traditionnels permettent aux communautés et aux groupes locaux d'exprimer leurs préoccupations et se mettre d'accord sur des actions de développement durable adaptées à la culture de la société en question (le système traditionnel de réunions villageoises « khotla » au Botswana, les réunions « hui » des Maoris en Nouvelle-Zélande).

Les ONG mobilisent souvent les populations locales afin d'associer le développement socio-économique à la conservation de l'environnement à la base. A titre d'exemple, dans le nord du Pakistan, le programme Aga Khan d'appui rural constitue désormais la première organisation d'appui au développement rural. Il catalyse et renforce les organisations villageoises, établissant des liens entre elles pour leur donner plus d'atouts dans les négociations avec le gouvernement, les ONG et les prestataires de services privés. Les groupes d'utilisateurs de ressources peuvent également jouer un rôle important. A titre

Les ONG sont en mesure de mobiliser les énergies locales

d'exemple, au Népal, au cours des 40 dernières années, quelque 9.000 groupes d'utilisateurs de forêts ont été chargés, par le gouvernement, d'assurer l'aménagement durable de certaines parcelles des forêts nationales et ils jouent un rôle important dans le développement durable des villages isolés.

*Les approches
autochtones peuvent
nous apprendre
beaucoup*

On peut tirer énormément d'enseignements des multiples approches (stratégies d'adaptation) adoptées par les populations autochtones, les sociétés traditionnelles et les organisations de base dans de nombreux pays pour subvenir aux besoins de survie à long terme, approches qui ont souvent fonctionné parfaitement pendant des siècles avant d'être perturbées par des intervenants de l'extérieur qui se sont mêlés des droits, de l'accès aux ressources, des systèmes de savoir ou de l'organisation sociale des populations. Nombre de ces arrangements auraient très bien fonctionné, d'autres moins bien ou de façon pas du tout durable (conclusions des études de cas menées dans le cadre du programme Capacités 21 aux Caraïbes (PNUD 1997), entre autres). Des études plus approfondies s'imposent pour déterminer les éléments positifs à retenir de ces stratégies au niveau « micro » et la façon dont elles pourraient influencer sur l'élaboration de politiques en amont face aux risques (de catastrophe écologique, effondrement de l'économie,...) et renforcer la résistance des communautés.

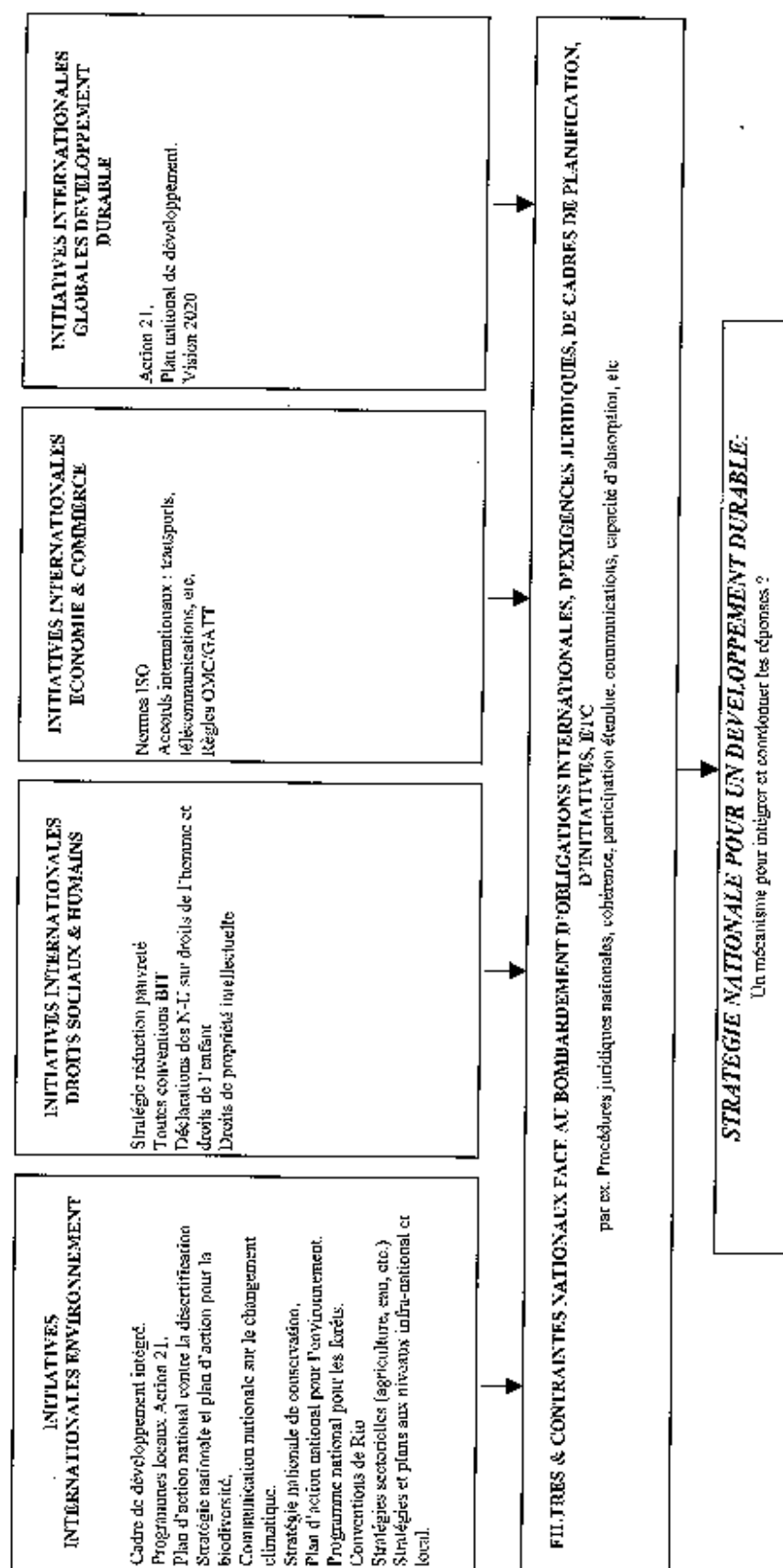
3.4.4 Convergence et articulation des stratégies nationales, infra-nationales et locales

Il existe toute une série d'initiatives, notamment le CDI, les DSRP, les visions nationales, Action Locale 21 et la planification au niveau local, pouvant englober une grande partie des principes énoncés dans l'encadré 3.1 et des éléments connexes dans l'encadré 3.2. Ces initiatives peuvent également aider à faire converger les différentes approches et les harmoniser avec le concept d'une stratégie unifiée pour le développement durable.

*Les pays sont
bombardés par les
initiatives
internationales*

On constate souvent que plusieurs initiatives de ce genre se déroulent simultanément dans un même pays, tandis que la plupart des pays sont tenus d'élaborer des stratégies et des plans d'action pour faire face aux obligations internationales (dans le cadre des AME, par exemple) et à d'autres exigences, idées et initiatives endogènes - politiques ou techniques - comme l'illustre la figure 3.4. Ce véritable bombardement d'exigences à la fois similaires et contradictoires peut être déroutante et exercer énormément de pression sur les institutions, d'autant plus si les capacités sont faibles. Des problèmes semblables de manque d'harmonisation des initiatives stratégiques aux différents niveaux peuvent également se produire à l'intérieur d'un seul pays.

Figure 3.4:
Le bombardement par les exigences en matière de planification stratégique : exemples servant à illustrer les conventions et initiatives internationales et les cadres nationaux pouvant surcharger la capacité d'un pays



La cohérence et la complémentarité des stratégies doivent être assurées à travers les secteurs et entre les niveaux national et infra-national

Les efforts pour relier les différents niveaux entre eux sont assez rares. L'encadré 3.20 présente le cas du Pakistan, où ces liens ont bien été établis. L'exemple illustre aussi la manière dont les initiatives peuvent s'éloigner les unes des autres après l'intégration initiale. De ce fait, il est parfois indispensable de trouver le moyen d'améliorer la convergence des initiatives autour des principes de planification stratégique, pour assurer la complémentarité et la cohérence des

- stratégies sectorielles au niveau national et les stratégies répondant aux différentes obligations internationales
- les stratégies aux niveaux national, infra-national et local.

Compte tenu des expériences décrites ci-dessus, une plus grande convergence pourrait être assurée par :

- des forums participatifs à plusieurs niveaux, aboutissant à un conseil national pour le développement durable ou un forum national apparenté (Encadré 3.14) ;
- des réexamens et des échanges d'expérience fréquents entre les différentes stratégies - pour identifier ce qui marche et ce qui ne marche pas (Section 5.4) ;
- les principes stratégiques communs à l'ensemble des initiatives (Encadré 3.1) ;
- des installations et des fonctions communes (notamment les systèmes d'information, de participation et de coordination) et le renforcement mutuel de certains aspects des différentes stratégies (Chapitre 4) ;
- la mise en contact des décideurs de haut niveau avec des dispositifs divers auxquels ils pourront participer, afin de commencer à « débloquer » les institutions clefs pour qu'elles puissent jouer un rôle clef dans le développement durable ;
- une meilleure coordination des partenaires externes (bailleurs de fonds) qui appuient ces initiatives dans les pays en développement, afin de ne pas inonder les institutions nationales de processus de planification.

Les stratégies peuvent évoluer pour intégrer les principes SNDD

Par principe, une SNDD doit être un véhicule d'apprentissage et d'amélioration constants, s'appuyant sur les mécanismes et stratégies existants. Il existe plusieurs exemples de stratégies qui ont évolué pour intégrer les principes SNDD. Au Pakistan, suite à un examen à mi-parcours, le cadre SNC va être utilisé comme point de départ pour élaborer une SNDD (Encadré 3.12). En Ouganda, l'approche évolutive d'élaboration du DSRP intègre progressivement les principes SNDD (Encadré 3.23).

3.4.5 L'élaboration de stratégies régionales

Les stratégies régionales permettent aux pays d'aborder certaines problématiques

Dans certaines parties du monde, on a vu la préparation de stratégies et d'aperçus régionaux sur le thème du développement durable, ce qui s'est avéré particulièrement utile pour les pays cherchant à faire face à des priorités et problèmes qui touchent une région tout entière.

Avant la CNUED, il y a eu par exemple le *Plan bleu pour la Méditerranée* (MBPRAC 1988), le *Programme d'action de Kampala pour un développement durable en Afrique* (1989) et « *Notre programme à nous* » de la Commission latino-américaine et caraïbe sur le développement et l'environnement (LACCDE 1990). En 1993, le *Programme d'action environnementale pour les pays d'Europe centrale et orientale* a présenté une série de mesures intégrées visant à égaliser les conditions environnementales de l'Est et de l'Ouest, en mettant l'accent sur l'environnement urbain.

Encadré 3.23: Le DSRP ougandais

« En 1995, l'Ouganda a démarré le processus d'élaboration d'une stratégie intégrée de développement durable, ayant pour objectif global d'éliminer la misère dans le pays. Ce processus a débouché, en 1997, sur le projet de Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PAEP), visant à réduire de 10 pour cent, d'ici à 2017, la proportion de la population vivant en pauvreté absolue. En 2000, cette version préliminaire a été reformulée afin d'intégrer les nouvelles informations obtenues grâce aux consultations et analyses plus approfondies, notamment les expériences pilotes d'évaluation participative de la pauvreté (EPP) entreprises et analysées au cours des trois dernières années. Le PAEP reformulé reflète également les progrès réalisés en ce qui concerne la mise au point des politiques, plans d'investissement, résultats et indicateurs de performance de certains secteurs. Hormis les routes et l'éducation, les principaux éléments ajoutés concernent la santé, la modernisation de l'agriculture, la compétitivité du secteur privé, l'eau, l'assainissement, la justice, l'ordre public. Le PAEP constitue donc en large mesure un cadre de développement intégré (CDI) et le PAEP sommaire a été adopté, en 2000, comme document de stratégie sur la réduction de la pauvreté (DSRP) pour l'Ouganda.

Se servant du PAEP comme cadre d'orientation, l'Ouganda s'est attaché à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques, des plans d'investissement et des programmes sectoriels, en comptant sur la participation d'un maximum de représentants des parties prenantes. Il s'agit d'un partenariat réel entre le gouvernement, au centre comme dans les districts, les bailleurs de fonds extérieurs (partenaires dans l'effort de développement), la société civile, les ONG et le secteur privé. Les quatre axes stratégiques du plan d'action ougandais pour l'élimination de la pauvreté de masse sont destinés à assurer : une croissance économique durable et une transformation structurelle, une bonne gestion des affaires publiques et la sécurité pour tous, la création de revenus pour les pauvres, une amélioration de la qualité de vie.

En Ouganda, la planification ne se concentre plus sur le pronostic et la gestion des agrégats macro-économiques, se réorientant vers le processus de peaufiner et mettre en oeuvre une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) qui soit durable sur le plan des politiques, plans et programmes, qui assure une gestion appropriée des ressources et se déroule dans un cadre de développement réellement intégré. Il est prévu de transformer l'Ouganda en économie moderne permettant à tous les acteurs, dans l'ensemble des secteurs, de participer à la croissance économique, sans oublier les besoins des générations futures. »

On a pu constater la bonne mise en application, pendant l'élaboration du DSRP décrit ci-dessus, d'une grande partie des principes et éléments d'une SNDD (Encadrés 3.1 et 3.2) :

- direction politique ferme
- vision stratégique et pragmatique commune
- processus appropriés et pris en main par le pays
- mise à profit des connaissances, compétences et capacités existantes
- prise en compte des mécanismes et stratégies existants
- présence d'une institution forte comme « fer de lance »
- éventail de participants aussi large que possible
- processus ancré dans une analyse technique fiable
- mise en rapport des objectifs à court, à moyen et à long terme
- cohérence entre les priorités budgétaires et stratégiques
- continuité du processus d'élaboration de la stratégie.

Par contre, les principes suivants se sont avérés plus difficiles à respecter :

- une stratégie intégrée et équilibrée
- l'établissement de cibles réalistes et adaptables
- l'établissement de liens entre les priorités et actions aux niveaux national et local

- la mise en place de systèmes de suivi, d'évaluation et de restitution des résultats.

Source : Maduoli (2001)

Pendant sa réunion à Helsinki, en décembre 1999, le Conseil européen prie la Commission européenne de préparer une proposition de stratégie à long terme pour l'intégration des politiques visant à assurer un développement durable sur le plan économique, social et écologique. En mars 2001, la Commission européenne publie un document de consultation (CES(2002)517), faisant un premier tour d'horizon des défis et opportunités que présenterait une telle stratégie, en examinant les tendances importantes et en présentant une série de mesures pour y faire face. Une stratégie européenne pour un développement durable a été préparée. Adoptée en juin 2001, lors de la réunion du Conseil européen à Göteborg, cette stratégie s'appuie sur les différents plans d'action quinquennaux pour l'environnement déjà mis en oeuvre. Selon les termes de cette nouvelle stratégie, les principales propositions en matière de politique européenne porteront sur:

- l'évaluation de l'impact des politiques sur la durabilité
- l'amélioration par les institutions de l'UE de la coordination interne des différentes politiques sectorielles
- l'élaboration par les Etats membres de plans nationaux de développement durable.

Des indicateurs de base sont en voie d'élaboration en vue de l'évaluation annuelle des progrès réalisés.

Les approches communes aident les petits Etats insulaires

Il s'est avéré particulièrement utile, pour les petits pays insulaires, de se mettre ensemble pour l'échange d'expériences et la préparation de dispositifs communs, d'autant plus qu'ils ont en commun de nombreux caractéristiques et problèmes, tout en étant exposés aux mêmes influences externes. A titre d'exemple, le Programme régional pour l'environnement du Sud Pacifique (SPREP)⁹ coordonne la préparation de plans d'action quadriennaux pour gérer l'environnement de la région des îles du Pacifique. Le dernier plan en date (2001-2004), élaboré grâce à un processus hautement participatif, exprime la vision des membres du SPREP et des parties prenantes pour la gestion à long terme de leur environnement commun.

« Il s'agit du document de planification le plus important, identifiant aussi bien les axes prioritaires et les résultats clefs du programme régional que les processus et interventions en matière de renforcement des capacités que celui-ci suppose. Ses recommandations doivent être mises en pratique par les gouvernements et administrations membres du SPREP, conjointement avec les organisations et les particuliers intervenant pour protéger l'environnement et les ressources naturelles de la région ». (www.sprep.org.wsl)

Pendant les années 90, suivant les orientations du plan d'action régional, le SPREP a assuré la coordination d'un programme visant à faciliter l'élaboration de stratégies nationales de gestion de l'environnement (SNGE) dans 14 pays insulaires du Pacifique. Ces pays, travaillant de concert par l'intermédiaire du SPREP, ont tous

⁹ Le SPREP, organisme d'assistance technique et de coordination régionale chargé des questions environnementales dans la région du Pacifique, intervient au nom de ses 26 membres, qui sont les 22 îles et territoires de la région plus quatre pays développés directement intéressés : Australie, France, Nouvelle-Zélande, Etats-Unis d'Amérique.

adopté pratiquement le même format et le même processus stratégique. Le SPREP s'appuie maintenant sur les SNGE pour coordonner un programme régional de renforcement des capacités en vue d'un développement durable.

C'est aussi dans une perspective régionale que l'Organisation des Etats des Caraïbes orientaux (OECO), regroupement politique de huit Etats membres, a mis au point un dispositif commun pour aborder les problèmes du développement, notamment l'insuffisance des capacités et ressources des pays individuels. Les Etats membres de l'OECO ont également pu tirer profit des économies d'échelle et élaborer, grâce à un processus participatif, la Charte environnementale des Caraïbes orientaux. Celle-ci constitue à la fois un cadre juridique - dans lequel sont inscrits les principes du développement durable - et un instrument de gestion progressive des systèmes insulaires. L'encadré 3.24 résume les principes de la Charte qui ont trait aux SNDD.

Encadré 3.24: La Charte environnementale des Caraïbes orientaux: Principes ayant trait aux stratégies de développement durable

Principe 1 : Favoriser l'amélioration de la qualité de vie

Chaque Etat contractant doit élaborer et promouvoir des programmes portant sur la pauvreté, la santé, l'emploi, l'éducation, le développement social et la satisfaction des besoins humains fondamentaux, programmes destinés à améliorer la qualité de vie tout en respectant la capacité de charge des ressources naturelles et sans dépasser le seuil du changement acceptable.

Principe 2 : Intégrer les enjeux sociaux, économiques et environnementaux dans les plans et programmes de développement national selon le concept « gestion des systèmes insulaires » (GSI)

Chaque Etat contractant s'engage à :

- adopter des politiques de développement durable portant sur la pauvreté et la réduction de la pauvreté, l'amélioration générale des conditions sociales, économiques et culturelles, la conservation de la diversité biologique, l'atténuation des effets négatifs du changement climatique et l'entretien des processus écologiques essentiels à la vie;
- formuler des plans et programmes de développement intégré pour que la gestion de l'environnement soit considérée comme partie intégrante des processus de planification en vue d'un développement durable ;
- veiller à ce que toute action susceptible d'avoir des incidences importantes sur l'environnement soit soumise à une évaluation préalable de ses conséquences pour l'environnement, son autorisation devant être conditionnée par les résultats de cette évaluation ;
- prendre des mesures destinées à assurer l'utilisation durable des ressources naturelles, compte tenu des liens complexes entre les systèmes écologiques des petits pays insulaires d'une part et, d'autre part, entre ces systèmes et les activités humaines, en accord avec le concept de GSI.

Principe 3 : Améliorer les cadres juridiques et institutionnels

Chaque Etat contractant s'engage à :

- créer ou renforcer les organismes nationaux chargés de la gestion de l'environnement afin d'assurer une bonne gestion des ressources naturelles ;

- rationaliser les rôles des organismes environnementaux nationaux pour que l'utilisation des ressources naturelles soit gérée avec un maximum d'efficacité ;
- collaborer pour rationaliser les organismes, réseaux et institutions régionaux dans le domaine de l'environnement, pour éviter le double emploi et assurer le meilleur rapport efficacité-prix ;
- appuyer et renforcer les capacités des organisations non gouvernementales et communautaires en matière de gestion de l'environnement ;
- renforcer et mettre en application des lois sur l'environnement afin d'assurer le respect des principes énoncés dans la présente charte et du principe de précaution en matière de gestion de l'environnement ;
- créer des cadres juridiques et institutionnels pour que les différentes organisations publiques, privées, non gouvernementales et communautaires puissent réellement participer à la gestion de l'environnement.

Source : OECS (2001)

Chapitre 4

DEMARRER OU AMELIORER LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE: ETAPES CLEFS¹

4.1 Mettre des mécanismes stratégiques efficaces au service d'un système d'amélioration continue

Des dialogues ont été organisés avec les parties prenantes, dans tous les pays ayant participé au projet OCDE/CAD sur les stratégies de développement durable, afin d'examiner les processus de planification stratégique, actuels et passés, et d'évaluer leur mise en œuvre, en identifiant ce qui a mieux marché ou moins bien marché et pourquoi. Ces dialogues, ainsi que d'autres expériences ailleurs dans le monde, indiquent qu'un pays cherchant à renforcer les processus de planification stratégique et à les transformer progressivement en stratégie de développement durable devra passer par plusieurs étapes, à savoir l'identification, la coordination et l'amélioration continue de mécanismes permettant de trouver un équilibre entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux d'un large éventail de parties prenantes. La figure 4.1 illustre les mécanismes types. La façon dont sont coordonnés ces mécanismes doit être en accord avec les principes et éléments présentés dans les encadrés 3.1 et 3.2 - plus particulièrement avec le principe d'amélioration permanente, seul moyen pratique d'effectuer de grands changements dans les situations d'incertitude où les ressources sont limitées.²

Les conseils dans ce chapitre s'inspirent des expériences pratiques

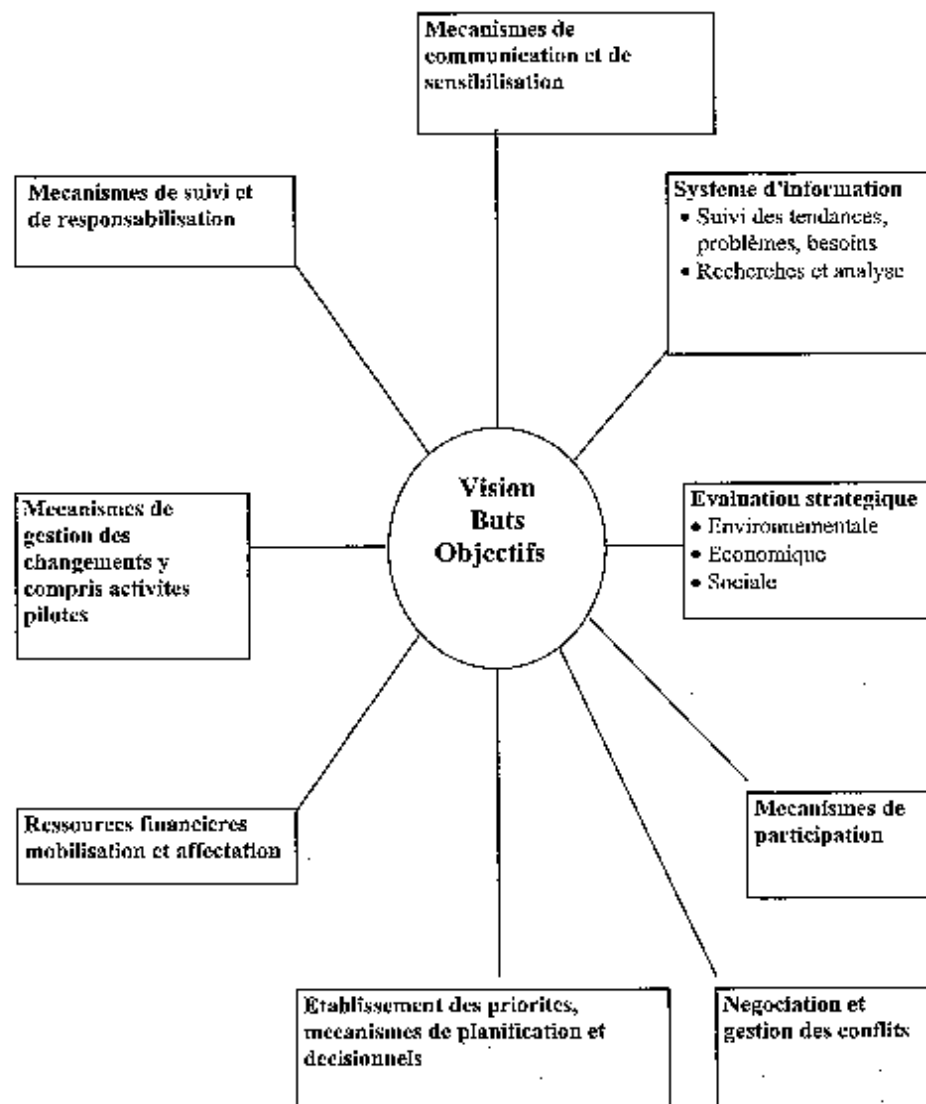
Tous ces mécanismes, fonctionnant ensemble en tant que système d'apprentissage sur le tas, constituent la base du processus d'amélioration continue qui est, essentiellement, cyclique (voir figure 4.2). Les questions urgentes sont à aborder en priorité, l'expérimentation est intégrée dans le processus, les enseignements tirés sont diffusés, on prend le temps de sensibiliser les gens à la nécessité du changement et au besoin de modifier les attitudes et les approches. La réalisation de certains objectifs clés permet de développer à la fois les capacités (et surtout les compétences en matière d'analyse et de résolution de problèmes) et l'engagement nécessaire pour essayer de réaliser des objectifs encore plus ambitieux. Le suivi et l'évaluation du processus et de ses résultats (qu'il s'agisse de changements institutionnels, de réformes juridiques, d'initiatives thématiques ou de programmes d'action) sont source d'enseignements et d'information en retour pour le réexamen et l'adaptation. La stratégie fonctionne ainsi, au moyen d'un processus itératif, comme système expert coordonnant la collecte de données, l'analyse, le suivi et la communication.

Un dispositif d'amélioration permanente est plus pratique

¹ Les commentaires et les matières supplémentaires fournies par Ralph Cobham, du Royaume Uni, Jorge Reyes, des Philippines, et Joseph Opio-Odongo, de l'Ouganda, ont permis d'enrichir ce chapitre.

² Cette hypothèse repose sur deux décennies d'expérience des systèmes de gestion de la qualité/l'environnement au sein des entreprises progressives et des instances gouvernementales ; elle tient également de l'expérience des efforts innovateurs de certains groupes en dehors de ces milieux (notamment les organisations de la société civile) pour revigorer ou aider à créer de nouveaux mécanismes institutionnels, changer les modalités de participation des parties prenantes, construire des infrastructures pour établir un lien entre les différentes initiatives et tirer les enseignements des unes et des autres, pour amplifier la participation afin que la société tout entière partage la vision du développement durable.

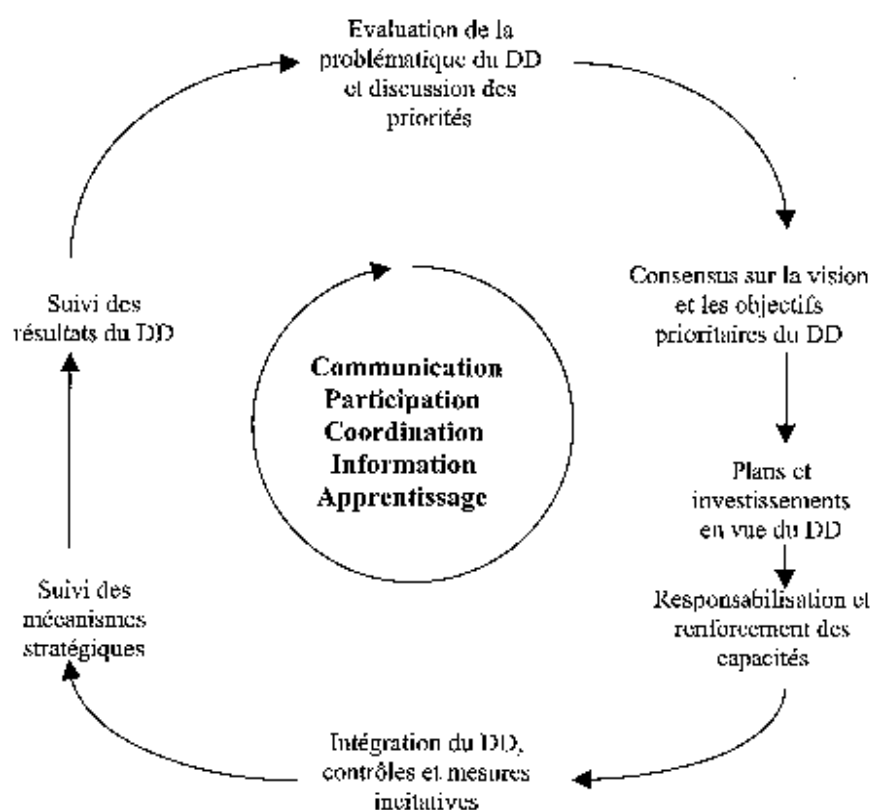
Figure 4.1: Constellation de mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable



Légende

Ce schéma donne un aperçu des éléments de base proposés pour un système d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de développement durable. Ce système devrait encourager et faciliter la mise en place d'un consensus dans la société à propos d'une vision, des buts et des objectifs pour un développement durable (le cercle central). Il devrait prévoir un ensemble cohérent d'informations et de mécanismes institutionnels permettant de les réaliser (les encadrés satellites). Lors de la création d'un tel système, il importe de repérer les précédents construits, les tendances récentes et les améliorations des mécanismes allant au-delà des approches « griffées », toutes faites, qui pourraient servir de guide pour accomplir des progrès, en se conformant aux principes et éléments de base énoncés dans les encadrés 3.1 et 3.2. À noter que cette figure ne porte pas sur les rapports spécifiques entre les différents éléments, qui doivent être adaptés selon le contexte. La figure 4.2 propose un schéma pour l'amélioration continue de ces rapports.

Figure 4.2 : La gestion des stratégies de développement durable selon le modèle d'amélioration continue



NB : La figure indique quelques-uns des rapports les plus importants entre les mécanismes présentés dans la figure 4.1. La représentation pourrait faire croire que le processus global comporte une succession immuable d'étapes. Par contre, dans la pratique, ces étapes sont sans limite de durée et se chevauchent inévitablement. Les aspects clés des tâches essentielles concernent l'identification des parties prenantes, le renforcement des capacités, la collaboration et le travail sur le terrain.

Par contraste, les stratégies qui n'ont pas marché ont généralement suivi des processus linéaires, c'est-à-dire que la conception, la mise en oeuvre et (parfois) le suivi de la nouvelle stratégie ont constitué des phases séparées. Au mieux, la mise en oeuvre de ces stratégies n'a été que partielle (Section 3.4). La courte durée du « projet » stratégique n'a pas permis d'aborder l'ensemble des questions à l'ordre du jour, il n'y a pas eu suffisamment de temps pour assurer l'expérimentation, l'information en retour, le débat et le changement des attitudes, les volets d'activité sortent du cadre des réalités quotidiennes et sont à peine pris en considération, il n'y a pas moyen de faire face aux problèmes nouveaux tels que les difficultés économiques qui surgissent - précisément ces réalités qu'une stratégie se doit prendre en considération. En d'autres mots, la marge de manœuvre a été très restreinte.

La figure 4.2 n'a pas pour but d'indiquer les phases rigides d'un « cycle » stratégique, ayant un point de départ et un enchaînement obligatoires. L'une des clés (détaillée dans la section 4.10) consiste à faire un bilan des mécanismes stratégiques énumérés

Un processus stratégique peut généralement se prévaloir de beaucoup de points d'entrée possibles

dans la figure 4.1 qui existent déjà, notamment ceux qui sont assortis de processus assurant la participation des parties prenantes et de structures de collaboration. Il est probable que ces mécanismes et éléments, ainsi que les tâches qui s'y associent, seront répartis parmi une variété de cadres de planification stratégique, locaux et nationaux, et certaines initiatives ponctuelles plus récentes, notamment les stratégies nationales de conservation (SNC) et les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE). Un large éventail de parties prenantes pourrait participer aux débats nationaux et à l'analyse pour faire le point sur les avantages des différentes approches stratégiques et déterminer si les conditions préalables des stratégies efficaces sont réunies. Est-ce qu'il existe dans le pays, par exemple, la paix, un système démocratique, la liberté d'expression et un État de droit ?

Un système stratégique doit améliorer les synergies et encourager la participation

L'identification de « ce qui marche » peut s'avérer rentable et renforcer la crédibilité pour que les participants se sentent réellement concernés. Ces éléments permettent de construire un système ou un cadre stratégique renforcé, en mettant à profit le meilleur de ce qui existe pour améliorer la synergie, supprimer les contradictions, éviter les conflits et combler les lacunes. Le système ne doit pas tout prévoir, tout planifier, mais chercher essentiellement à guider les changements dans un contexte d'incertitude, à encourager une culture d'expérimentation et d'innovation. Ce dispositif « cadre » favorise une appropriation généralisée, puisqu'il peut englober de nombreuses stratégies thématiques, régionales, décentralisées et locales, y compris celles qui existent depuis longtemps déjà et celles qui seront élaborées à l'avenir.

Il est parfois souhaitable d'élaborer une nouvelle stratégie globale, peut-être parce que les parties prenantes conviennent de la nécessité d'une nouvelle identité, que ce soit pour éviter les problèmes posés par des approches passées ou pour attirer l'attention sur une nouvelle vision et un investissement important dans les mécanismes stratégiques. La prudence s'impose lors de l'introduction d'une nouvelle initiative, car ce n'est que trop facile de passer sous silence les dispositifs existants, de leur faire concurrence et de créer des confusions si ce n'est des ressentiments. Si une nouvelle identité s'avère nécessaire, il faut toujours insister sur le fait qu'elle s'est développée à partir des expériences passées, en s'appuyant sur les acquis et - surtout - en tirant les enseignements des échecs.

Il est indispensable de mettre à profit et renforcer les capacités existantes

Que l'on adopte une approche remaniée ou toute neuve, il est indispensable d'utiliser et de renforcer, dès le début, les capacités de planification et de mise en œuvre à l'échelle nationale. Ces tâches sont une véritable gageure parce que la stratégie qui en découlera devra aborder l'ensemble des principaux enjeux du développement pour la société : la santé, les transports, l'énergie, l'approvisionnement en eau et en vivres, la conservation des ressources naturelles et culturelles et ainsi de suite. Bref, il s'agit de faire du développement durable un élément incontournable au niveau des administrations, des secteurs et des activités économiques. Les stratégies y parviennent grâce aux processus de débat, d'entente, d'apprentissage et, finalement, de changement des comportements, ce qui est impossible en l'absence de participation des parties prenantes. En tant que processus de promotion de l'amélioration continue, les stratégies représentent, en elles-mêmes, un moyen efficace de renforcer les capacités. En règle générale, il existe suffisamment de ressources nationales/locales pour ne pas laisser mourir un processus stratégique, à condition que son importance soit bien comprise et que le processus soit conçu de façon à améliorer constamment sa performance et son efficacité.

Compte tenu de ce qui précède, l'encadré 4.1 sert à illustrer les étapes d'identification, coordination et élaboration des mécanismes stratégiques, étapes qui font l'objet d'un traitement plus approfondi dans les sections 4.2-4.15. Les chapitres 5 à 10 apportent des précisions sur le fonctionnement des différents mécanismes : analyse, débat, communication, planification, prise de décisions stratégiques, financement, mise en oeuvre, suivi, évaluation, réexamen.

4.2 Déterminer le champ d'action

Il convient tout au début de déterminer le champ d'action, opération qui vise à évaluer et, dans l'idéal, à capter l'intérêt d'une pluralité de parties prenantes. Cela comporte une évaluation initiale de la nécessité du développement durable et la manière d'y parvenir (voir chapitre 2), en identifiant les acteurs pouvant être concernés par un processus stratégique et ses résultats éventuels et en examinant les coûts et avantages hypothétiques. Par ailleurs, cette phase comporte l'examen préliminaire à la fois des opportunités et défis que présentent les démarches proposées dans l'encadré 4.1 et des acteurs susceptibles d'y participer. Plus particulièrement, il faut :

- d'abord identifier les questions (problèmes et opportunités) économiques, sociales, institutionnelles, environnementales et technologiques considérées prioritaires par les parties prenantes. Les chapitres 5 et 6 décrivent les tâches analytiques et participatives nécessaires à cet égard ;
- calculer deuxièmement les avantages nets - sur le plan quantitatif et qualitatif - que les parties prenantes peuvent s'attendre à tirer de l'ensemble des ressources qu'il faudra mobiliser pour résoudre les problèmes. Le tableau 4.1 présente l'exemple de la Barbade. Les chapitres 5, 6 et 8 examinent également quelques aspects des méthodes utilisées pour quantifier les avantages, coûts et risques.

En règle générale, cette opération doit être bien avancée ou achevée avant qu'on puisse espérer obtenir l'engagement nécessaire de la part des principaux décideurs du pays en faveur de l'ensemble du processus de planification stratégique. Qui plus est, l'identification et la pondération des questions prioritaires³ peuvent faciliter en large mesure la détermination de la nature et de la composition de l'institution qu'il convient de charger de la coordination du processus global. Cette première phase de définition du champ d'action peut être animée, le cas échéant, par une unité multidisciplinaire de

L'une des premières tâches consiste à identifier les opinions des parties prenantes à propos des priorités du développement durable et des avantages d'une stratégie

Un exercice d'établissement du champ d'action stratégique aide à assurer un engagement de haut niveau

³ L'expérience a montré, à maintes reprises, que ces questions prioritaires doivent être abordées dans une perspective « macro » plutôt que dans une perspective étroite ou « micro ». L'exemple classique concerne l'élaboration d'une stratégie multi-sectorielle visant à conserver et exploiter durablement les ressources des forêts tropicales en altitude. Certaines organisations internationales (notamment les organisations d'aide bilatérale) ont tendance à vouloir aborder la question uniquement du point de vue de l'aménagement forestier. Cependant, c'est en fait l'approche multi-sectorielle et intégrée qu'il convient d'adopter, en tenant compte des dimensions suivantes, entre autres : bonne gestion des affaires publiques, réduction de la pauvreté, infrastructures rurales pour le développement, systèmes de valeur des communautés, pressions de l'agriculture, pression démographique, utilité des forêts en dehors des ressources ligneuses (faune, rétention de l'eau, tourisme), structure du commerce et des marchés internationaux et locaux, capacités et réformes institutionnelles, certification et outils d'aménagement durable, parcs nationaux, gestion de la biodiversité.

Encadré 4.1: Illustration des étapes d'une stratégie pour le développement durable : démarrage, gestion et amélioration permanente

Les étapes présentées ci-après correspondent aux tâches que suppose l'élaboration d'une stratégie, c'est-à-dire ce qu'il faut faire pour déterminer son champ d'action et l'établir, en s'appuyant sur les mécanismes existants et/ou en mettant en place de nouveaux mécanismes le cas échéant. Or les mêmes démarches, ou des démarches similaires, doivent se répéter pendant la coordination et l'amélioration continue de la stratégie.

Une première démarche utile consiste à déterminer le champ d'action de la stratégie. Il s'agit de demander l'avis des parties prenantes sur les questions à aborder en priorité et de calculer les avantages pouvant découler de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie. Une telle opération comporte un examen préliminaire des opportunités et défis que présentent les démarches proposées ci-dessous (Section 4.2).

Il ne faut pas supposer que les étapes successives devront suivre un enchaînement rigide. Dans la pratique, nombre d'entre elles devront être entreprises parallèlement, tandis que d'autres seront conditionnées par les possibilités qui se présentent.

- a) Créer ou renforcer un *secrétariat ou organisme de coordination* acceptable pour les parties prenantes, doté de suffisamment d'autorité et de ressources pour coordonner les démarches esquissées ici et les mécanismes stratégiques permanents (Section 4.3).
- b) Créer ou renforcer un *comité de pilotage ou forum participatif équivalent* (Conseil national pour le développement durable, par exemple), composé d'un large éventail de représentants des instances gouvernementales, du secteur privé et de la société civile, acceptable pour les parties prenantes (Section 4.4).
- c) Solliciter ou améliorer l'*engagement politique*, au plus haut niveau et aux échelons inférieurs, envers le processus de préparation et mise en œuvre de la stratégie (Section 4.5).
- d) Prévoir ou confirmer un *mandat* pour la stratégie. Les mandats répondant à la demande du public et assortis d'un soutien de haut niveau valent mieux que les mandats exogènes (Section 4.6).
- e) Identifier les acteurs qui prendront en main la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de développement durable, les inciter à discuter leurs rôles (éventuels) (Section 4.7).
- f) Veiller à l'*appropriation* de la stratégie par les ministères et organisations clés, la société civile et le secteur privé (Section 4.7).
- g) Mobiliser les *ressources nécessaires*. Identifier, obtenir et affecter, opportunément et de façon responsable :
 - les compétences nécessaires et les sources de connaissances et d'enseignements ;
 - l'appui sur le plan administratif, juridique et institutionnel ;
 - les ressources financières (Section 4.8).
- h) Définir et rechercher le consensus sur les rôles des différentes *parties prenantes* (leurs droits, responsabilités et récompenses, les rapports entre elles), à savoir le secteur privé, la société civile (ONG, communautés locales,...), les bailleurs de fonds, le gouvernement national et local, le secrétariat, etc. (Section 4.9).
- i) *Etablir les grandes lignes du processus stratégique*, faisant le point des processus et

mécanismes existants :

- Cataloguer la gamme des stratégies existantes ayant trait au développement durable
 - Identifier les thèmes abordés, la vision, les objectifs et les responsabilités
 - Identifier les mécanismes et processus utilisés par les stratégies existantes (voir figure 4.1)
 - Réexaminer les acquis de ces mécanismes sur les plan des synergies, discordances et lacunes, ainsi que leurs résultats
 - Déterminer l'existence/l'ampleur des conflits et incompatibilités entre les différentes politiques sectorielles, identifier ce qu'il faut faire pour les résoudre
 - Identifier ce dont on a besoin pour améliorer les synergies et combler les lacunes (Section 4.10).
- j) Développer ou améliorer la *cohérence* et la *coordination* des cadres stratégiques, à tous les niveaux - international, national, local, intersectoriel, intra-sectoriel, ... (Section 4.11).
- k) Etablir ou améliorer les procédures régissant le processus stratégique :
- Mener des débats sur la manière de prendre les décisions d'un commun accord et de faire face aux incertitudes
 - Coordonner les voies et moyens pour négocier les compromis et gérer les conflits (Section 4.12)
- l) Etablir et promouvoir un *échancier* ou un *calendrier* pour le processus stratégique : définir les activités, responsabilités, capacités et ressources nécessaires et leur répartition dans le temps (Section 4.13).
- m) *Promouvoir* la stratégie en tant que concept unifié. Publier éventuellement un « prospectus » esquissant toutes les étapes ci-dessus (Section 4.14).
- n) Etablir ou améliorer les modalités d'analyse, débat, communication, planification, mise en oeuvre, suivi et réexamen régulier, pour que toutes les parties prenantes soient en mesure de jouer leur rôle dans la stratégie. Ces processus, qui constituent le noyau de la stratégie, font l'objet d'un examen approfondi dans des chapitres séparés. Il s'agit d'établir ou d'améliorer :
- Les systèmes pour analyser la durabilité, les parties prenantes, les mécanismes et processus, les scénarios (Chapitre 5) ;
 - Des forums réguliers et d'autres formules de participation des parties prenantes (forums thématiques, nationaux, décentralisés, locaux) pour dégager et perfectionner un consensus sur la vision de base, les objectifs, les principes, les composantes du système, les activités pilotes, les cibles et les responsabilités, pour examiner l'état d'avancement (Chapitre 6) ;
 - Des systèmes de communication et d'information pour s'assurer d'une circulation régulière de l'information, aussi bien sur la stratégie que sur le développement durable, entre les parties prenantes et entre les différents forums. Cela suppose la préparation de différents supports d'information pour favoriser la prise de conscience et inciter à l'action, ainsi que l'établissement de systèmes experts de gestion pour assurer l'échange d'expériences et faciliter l'apprentissage collectif (Chapitre 7) ;
 - Les principaux mécanismes décisionnels, notamment les structures et rôles, la prise en compte des valeurs et risques aux niveaux mondial et local, les moyens de parvenir au consensus et mener des négociations, l'établissement de liens entre les parties concernées (Chapitre 8) ;
 - Les services de mise en application et les mécanismes de contrôle, c'est-à-dire les modalités de sélection et d'application des instruments de politique (réglementation, mesures incitatives, systèmes facultatifs) (Chapitre 8) ;
 - Des modalités de planification des investissements, c'est-à-dire ce qu'il faut faire pour présenter ses arguments aux différentes sources de financement, les critères à utiliser, etc. (Chapitre 9) ;

- Les systèmes de suivi et de responsabilité pour évaluer à la fois les processus et les résultats des stratégies et pour rendre des comptes aux parties prenantes. Cela suppose le développement et le réexamen des indicateurs, références, normes et codes de conduite en matière de développement durable, l'identification et la promotion de processus innovateurs favorisant l'apprentissage sur le tas, le suivi indépendant, l'information en retour au processus décisionnel (Chapitre 10).

Source : Adapté à partir de CAD/OCDE (2001a)

Tableau 4.1 Mesurer l'ampleur de quelques-uns des principaux avantages découlant de la préparation d'une stratégie de conservation nationale à la Barbade (Source : COBHAM, 1990)

A.1 Avantages génériques pour l'ensemble ou la quasi-totalité des parties prenantes et secteurs de la société	1. Croissance du PNB grâce au rétablissement des ressources, à la mise en œuvre des programmes de développement durable et aux nouvelles formes d'exploitation des ressources (recyclage des déchets, par exemple). 2. Création d'emplois.
A.2 Avantages génériques pour les décideurs qui touchent également la plupart des autres parties prenantes	1. Etablissement des liens entre l'environnement et les politiques de développement économique /programmes d'intégration sectoriels (pour l'industrie du tourisme et l'artisanat, par exemple). 2. Identification et suppression des lacunes des différentes politiques. 3. Préparation de politiques et de programmes en matière de pollution : prévention, contrôle, nettoyage. 4. Identification et utilisation d'indicateurs appropriés de performance.
B.1 Avantages spécifiques pour les animateurs : secteurs formel et informel	1. Identification des thèmes, pratiques et liens à vulgariser. 2. Modification des cours d'étude pour tenir compte des différents aspects de la durabilité. 3. Apport du financement nécessaire.
B.2 Avantages spécifiques pour les ONG et groupes communautaires	1. Mise en lumière des actions prioritaires sur le plan du développement durable. 2. Coordination des programmes de recherche et formation pour maximiser les avantages et éviter le double emploi. 3. Aide en matière de présentation des demandes de financement.
B.3 Avantages spécifiques pour les médias	1. Identification des principaux enjeux du développement durable susceptibles d'attirer l'attention médiatique au cours des 3 à 5 ans à venir et des rôles potentiels des différents secteurs médiatiques.

	2. Meilleures chances d'obtenir un concours financier pour mieux sensibiliser le public aux enjeux du développement durable et aux solutions pratiques.
B.4 Avantages spécifiques pour les milieux d'affaires et les promoteurs immobiliers	1. Identification des contributions plus utiles que ce secteur pourrait apporter au développement durable 2. Création de nouvelles possibilités de certification comme « entreprise verte ou durable ». 3. Accès accru aux aides à la participation aux initiatives de conservation et d'amélioration des ressources 4. Davantage de possibilités de se faire applaudir par les clients/le public grâce à l'amélioration des performances sur le plan de la durabilité.
B.5. Avantages spécifiques pour le grand public	1. Introduction de mesures aboutissant à la réduction de toutes les formes de pollution et de dégradation de l'environnement, ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie. 2. Possibilités accrues de sensibilisation des parties prenantes pour qu'elles prennent conscience des améliorations indispensables.

planification du développement existant au sein d'un ministère chef de file ou par une équipe ad hoc.

4.3 Créer ou renforcer un secrétariat ou organisme de coordination de la stratégie

On pourra difficilement progresser en l'absence d'une gestion et d'une coordination méticuleuses, aussi bien des étapes et fonctions proposés dans l'encadré 4.1 que des mécanismes indiqués dans la figure 4.1. Il convient donc de créer un secrétariat ou un organisme de coordination sous une forme ou une autre. Le secrétariat stratégique doit s'acquitter des *tâches clefs* suivantes :

Un secrétariat doit entreprendre des tâches clefs...

- organiser et coordonner les processus stratégiques globaux
- s'attirer la confiance des groupes politiques clefs, des instances réglementaires et (le cas échéant) des bailleurs de fonds pour qu'ils appuient le processus
- prévoir des activités, réunions et autres manifestations
- faciliter l'établissement des objectifs à chaque étape du processus stratégique, assurer le suivi des décisions/accords
- inscrire au budget et obtenir l'expertise et les ressources nécessaires
- veiller à la définition claire des rôles des participants aux processus stratégiques
- assurer le secrétariat des groupes de travail et autres comités
- servir de pôle de communication pour diffuser l'information et répondre aux demandes de renseignements
- assurer le respect des échéanciers.

*...jouant un rôle
d'organisation,
d'ancrage et
d'appui...*

Il n'incombe donc pas au secrétariat de prendre les décisions clés sur les objectifs stratégiques, les politiques, etc. On ne s'attend pas non plus à ce qu'il fasse tout lui-même, mais qu'il joue un rôle d'organisation, d'ancrage et d'appui, assurant la coordination permanente au jour le jour, tout en respectant certaines échéances. Le secrétariat doit inspirer le respect et la confiance des parties prenantes et s'acquitter de ses fonctions de façon transparente et sans parti pris. L'expérience montre l'opportunité de situer ce secrétariat au centre de l'appareil gouvernemental, peut-être dans le cabinet du président ou du Premier ministre ou chez un organisme dont l'autorité en matière de coordination interministérielle et intersectorielle est reconnue - ministère des Finances et de la planification du développement ou commission nationale de planification (souvent directement responsable devant le président ou le Premier ministre). Quand un secrétariat est situé au sein d'un ministère de tutelle, la stratégie risque de devenir et être considérée comme une activité dudit ministère, cessant d'inspirer l'acceptation et l'appui plus larges dont elle a besoin. On peut aussi créer un secrétariat au sein d'un organisme indépendant - ou un organisme ayant un mandat étendu - que toutes les parties prenantes et, à plus forte raison, le gouvernement sont prêts à accepter (un organisme semi-public, par exemple, ou le Conseil national de recherche, comme en Zambie où cet organisme avait, aux yeux des parties prenantes, suffisamment d'indépendance et d'objectivité pour organiser un forum efficace).

Au premier stade de conception du processus stratégique et de recherche de financement auprès des différentes sources, le secrétariat pourra se contenter d'un nombre restreint d'employés, quitte à en embaucher d'autres plus tard pour s'occuper des analyses et de l'animation. Cependant, en règle générale, un secrétariat ne doit pas trop entreprendre de son propre chef, s'attachant plutôt à rassembler et à commander d'autres acteurs capables de s'acquitter des différentes tâches ou à exploiter les capacités des réseaux affiliés qui existent déjà. La réussite de cette démarche passe par l'aptitude de toutes les personnes concernées à tenir compte des dimensions pluri-sectorielles, au lieu de se concentrer sur les besoins d'un seul secteur.

*...et doit
fonctionner
d'une manière
ouverte et
transparente*

S'il souhaite s'attirer la confiance, le respect et l'appui de l'ensemble des parties prenantes, le secrétariat doit fonctionner de façon ouverte et transparente. Par ailleurs, il lui faudra du personnel hautement qualifié et possédant une expérience de la coordination des processus participatifs (voir encadré 4.6).

Même s'il vaut mieux situer le secrétariat au sein du gouvernement central (pour faciliter la coordination), il ne faut pas en faire un organe officiel du gouvernement. L'expérience montre que les secrétariats répondant devant un comité de pilotage, ou un forum équivalent, dont la représentativité est assurée et qui est doté d'un mandat officiel, sont ceux qui marchent le mieux (voir ci-dessous).

4.4 Créer ou renforcer un comité de pilotage ou forum stratégique équivalent

*Un comité de
pilotage impliquant
une pluralité de
parties prenantes
doit assumer la
responsabilité
globale du processus
stratégique*

Un comité de pilotage, composé de représentants d'une pluralité de parties prenantes (secteur privé, société civile, instances gouvernementales) s'est généralement avéré nécessaire pour gérer les processus stratégiques de manière équitable et prendre les décisions clés. Ce comité doit être doté des pouvoirs requis - et être à même de les exercer - pour formuler une stratégie, parvenir au consensus quant à la portée et au contenu de cette dernière, suivre son élaboration, sa mise en œuvre et ses impacts.

Il a pour *tâches clefs*, entre autres :

- promouvoir l'acceptation (dans les milieux politiques) de la nécessité et des avantages de la participation des parties prenantes au processus stratégique ;
- favoriser la participation soutenue des groupes d'acteurs clefs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la stratégie, de ses résultats et de ses conséquences ;
- assurer la surveillance globale du processus stratégique et, plus particulièrement, de la représentation des parties prenantes au sein du processus ;
- se charger de nommer les membres du secrétariat et répondre de sa conduite ;
- approuver la conception et l'adaptation des processus ;
- examiner les témoignages et informations disponibles sur les problèmes et potentialités du développement durable ;
- réexaminer les options techniques et politiques ;
- prendre les décisions de principe (ou faire des recommandations aux autorités supérieures le cas échéant) ;
- obtenir (en cas de besoin) les décisions opportunes de la part des autorités supérieures pour que les processus de planification et de mise en œuvre puissent fonctionner de manière efficace ;
- réexaminer et approuver les principaux documents stratégiques et rapports de situation, s'occuper de la soumission officielle de ces documents au gouvernement en cas de besoin ;
- faire campagne en faveur du processus auprès des différents publics (gouvernement, secteur privé, société civile et - le cas échéant - bailleurs de fonds) afin de créer un climat de confiance.

La composition et les procédures de ce comité ou forum constituant le « noyau » des processus stratégiques, elles déterminent en large mesure la crédibilité de la stratégie : qu'elle soit considérée comme entreprise représentative de la société dans son ensemble ou simplement comme projet gouvernemental ou initiative conduite par les donateurs. Pour les mêmes raisons, il est préférable que le président du comité de pilotage/forum soit un personnage indépendant et bien connu qui n'est pas redevable à un groupe d'intérêt quelconque. Le comité de pilotage/forum doit se réunir régulièrement. S'il existe un conseil national pour le développement durable selon les recommandations de l'Action 21 (voir encadré 3.14)⁴, celui-ci peut jouer tout de suite le rôle de comité de pilotage SNDD. L'encadré 4.2 présente l'exemple du comité de pilotage spécialement convoqué pour le Balochistan au Pakistan.

De préférence, le président devrait être indépendant

⁴ L'encadré 8.7 donne davantage de précisions sur le mandat, la structure et la composition des CNDD, tandis que l'encadré 8.8 présente les dispositifs décisionnels.

Encadré 4.2: Membres du Comité de pilotage de la Stratégie de conservation du Balochistan, Pakistan

Gouvernement de Balochistan

Ministre délégué (Développement), service du Plan et du Développement (Président)
Chef de cabinet, service de l'Environnement, de la Faune, du Bétail, des Forêts et du Tourisme
Chef de cabinet, service de l'Éducation, de la Culture, des Sports et de la Jeunesse
Chef de cabinet, service des Finances.

Société civile

Président directeur général, Programme d'appui rural du Balochistan (organisation chapeautant des organisations de base dont il renforce les capacités institutionnelles et professionnelles)
Représentant pour le pays, UICN Pakistan
Président, Société pour la protection de l'Environnement de Torghar (projet intervenant auprès des communautés)
Présidente, Fondation d'éducation féminine

Secteur privé

Président, Chambre de commerce et d'industrie du Balochistan

NB : Le secteur ONG au Balochistan étant très faible, on a préféré, pour assurer l'équilibre, inclure deux organisations intervenant à la base.

Source : Gouvernement du Balochistan et UICN Pakistan (2000) ; Maheen Zehra (communication personnelle).

4.5 Rechercher ou améliorer l'engagement politique en faveur de la stratégie

L'engagement politique est indispensable

Pour que la stratégie soit efficace, l'engagement politique de haut niveau (parlement, conseil des ministres, chef de l'État) et au niveau décentralisé (députés) est indispensable, notamment pour :

- s'assurer de la prise en compte des dimensions multi-sectorielles des priorités du développement durable au lieu de les considérer sous une optique étroitement sectorielle ;
- faire comprendre la nécessité, pour avancer vers le développement durable, d'aborder toute une série de questions, liées les unes aux autres, sur le plan des conséquences matérielles, sociales, économiques, financières, techniques et environnementales ;
- garantir le fonctionnement du système de coordination stratégique (la création et le fonctionnement du secrétariat et du comité de pilotage devront bénéficier d'un soutien politique) ;
- veiller au respect des principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2 pendant toute la durée du processus stratégique ;
- veiller à ce que la vision et les objectifs de la SNDD intègrent des buts politiques en accord avec le développement durable ;
- inversement, veiller à ce que les aspirations et développements politiques, les plans et les déclarations de principe reflètent la vision et les objectifs de la SNDD ;

- veiller au suivi et à la prise en considération des conséquences de la stratégie sur le plan normatif tout au long du processus et pas uniquement quand il « prend fin » (de manière à assurer l'amélioration permanente) ;
- prendre des décisions relatives aux changements politiques et institutionnels conseillés ;
- veiller à ce que les changements soient décidés et mis en oeuvre ;
- charger les services gouvernementaux de veiller à la cohérence des politiques, plans et procédures pertinents avec la stratégie ;
- engager des dépenses publiques (et, en cas de besoin, l'aide financière des donateurs) ;
- veiller à ce que le processus stratégique reste ouvert et inclusif, plutôt que confidentiel et fermé - en incitant à la participation à la stratégie, en assurant l'accès des participants aux informations nécessaires et en les encourageant à adopter une attitude critique.

Le développement durable suppose prendre des décisions qui transformeront la société, ce qui le rapproche du domaine de la politique, domaine généralement considéré à part. Les anciens plans de développement durable ont été trop souvent qualifiés de rêves technocratiques, privés de l'appui politique dont dépend le développement durable. Une collaboration sans esprit de parti s'impose pour faire face aux besoins réels des parties prenantes et aux contraintes réelles dans le contexte d'un processus par étapes (amélioration permanente).⁵

Le développement durable est un processus politique – il nécessite la prise de décisions importantes

Le premier Plan national de politique environnementale des Pays-Bas, l'un des pionniers dans ce domaine, constitue en large mesure une réaction face à l'inquiétude publique suscitée par la pollution (Encadré 4.3). De la même façon, le Plan vert du Canada (1990-96) reflète la pression politique issue de la prise de conscience à la fin des années 80, des enjeux environnementaux, notamment la qualité de l'air suite à plusieurs accidents locaux impliquant les polychlorobiphényles (PCB). Pendant les préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), en 1992, l'environnement est devenu le principal sujet d'intérêt public, le gouvernement fédéral étant instamment prié de « faire quelque chose ».

Dans certains cas, l'élaboration d'une stratégie fait suite à un décret émis par un chef d'État ou un Premier ministre qui s'est engagé en faveur d'une cause particulière ou

⁵ Les hommes et femmes politiques n'ont pas eu trop de mal à prononcer des discours concernant le développement durable, qui leur fournit de jolis mots à la mode et des phrases faciles pouvant être utilisés de façon assez floue et sans engagement sérieux (« développer une réponse intégrée face aux dangers qui menacent le monde », « établir un partenariat entre les parties prenantes et le gouvernement »). Le concept du développement durable et ses implications réelles pour la gestion des affaires publiques continuent d'être plutôt insaisissables pour les milieux politiques. Il s'est avéré nettement moins difficile de faire des promesses électorales et prendre des engagements relatifs aux questions sectorielles ou intéressant certains groupes, notamment quand cela présente des avantages politiques évidents. De même, les planificateurs du développement durable ont pu trop facilement considérer leur travail comme étranger au jeu politique et, trop souvent, ils attribuent les échecs au « manque de volonté politique ». En réalité, ce sont les forces sociales et la mise en équilibre dynamique des intérêts qui suscitent l'engagement politique - et les processus SNDD sont conçus pour faciliter cette évolution positive.

Encadré 4.3: Le plan national de politique environnementale des Pays-Bas - fruit de la pression publique

La volonté de transformer l'approche sectorielle de la planification et de la gestion de l'environnement en approche thématique sous-tend le premier plan national de politique environnementale (PNPE) des Pays-Bas et les plans successifs. C'est grâce à l'influence exercée par la Commission Brundtland (CMED) que le plan « avait le vent en poupe ». L'opinion publique souhaitait vivement voir le gouvernement jouer un rôle plus actif dans le domaine de l'environnement. Il y avait à cela plusieurs raisons, y compris l'accident de Tchernobyl en 1986, la découverte dans les années 80 des scandales intérieurs concernant la pollution des sols pendant les années 70, les dépenses publiques considérables consacrées à la lutte contre la pollution causée par les tentatives d'assainissement des eaux. Pendant les années 70 et 80, les Néerlandais pouvaient sentir l'odeur de la pollution et regarder s'accumuler les tas de déchets.

C'est le Conseil des ministres, voulant « prendre l'initiative », qui démarra le processus PNPE en 1987, mais certains personnages clés au sein du ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Environnement (VROM) jouèrent également un rôle dirigeant. Ces personnages, qui avaient compris la nécessité du PNPE et n'avaient pas « peur d'autres ministères influents », « ont permis de faire le grand bond en avant que représentait le PNPE ».

Source: Dalal-Clayton (1996)

d'une certaine approche du développement. A titre d'exemple, la préparation de la stratégie nationale de conservation (SNC) de la Zambie a été lancée, en 1981, sous les auspices de Kenneth Kaunda, président à l'époque, qui s'intéressait depuis longtemps à la conservation. Persuadé de l'importance des objectifs de la stratégie de la conservation mondiale (UICN/PNUE/WWF 1980), il a voulu que son pays soit le premier à élaborer une SNC. De même, c'est le président Jerry Rawlings qui a inventé la Vision 2020 au Ghana (NDPC Ghana 1994), rêvant de faire du Ghana un pays à revenu moyen en l'espace d'une génération. Le poids donné aux stratégies par l'intervention présidentielle peut confier aux organismes chargés de les coordonner (le secrétariat SNC en Zambie, la Commission nationale de planification du développement au Ghana) un pouvoir considérable vis-à-vis des différents ministères concernés.

Mais l'appui politique peut également masquer les tendances négatives et les réalités

Or l'appui politique et d'autres caractéristiques positives d'un processus stratégique peuvent voiler certaines tendances négatives. Il y a un risque de voir la réussite sur le plan du « processus » faire croire, à tort, que des résultats ont été assurés, alors qu'en réalité les ressources mêmes que le processus cherche à protéger continuent de disparaître. A titre d'exemple, dans le cas du Ghana, on a assisté à une déperdition considérable des forêts tropicales humides du pays pendant la préparation de Vision 2020 (Vordzorgbe et al 2001). Au Malawi, il y a eu un décalage encore plus important entre les aspirations et la réalité. Dans ce cas, pendant que l'on élaborait une succession exemplaire de documents sur le développement durable, le pays n'a cessé de connaître la destruction des forêts et l'érosion des sols. Ceci témoigne de la nécessité d'assurer un suivi correct et de prévoir la possibilité d'établir, en cas de besoin, « des procédures et pouvoirs de gestion d'urgence ». A défaut, les éléments clés d'une vision, d'une stratégie et d'un plan d'action - la mise au point et la recherche d'une acceptation généralisée peuvent prendre de deux à six ans - risquent de ne représenter que des « tigres de papier ».

Dans certains pays, notamment le Lesotho et le Botswana, on a cherché à résoudre directement ces difficultés pratiques, soit en commandant des études indépendantes utilisant des techniques spéciales d'évaluation rapide, soit en faisant faire des évaluations environnementales stratégiques sous la direction de consultants internationaux impartiaux. Dans tous ces cas, les activités sur le terrain ont été suspendues jusqu'à la conclusion des investigations et la publication des résultats.

Par ailleurs, l'engagement politique de longue durée devant être assuré, il faut prévoir la participation des parties prenantes à plus long terme que sont les différents partis politiques et les jeunes générations de commentateurs et de décideurs. À défaut, un nouveau gouvernement risque d'imaginer qu'une stratégie particulière ne représente que les opinions et politiques de son prédécesseur, ce qui l'amènera à la passer sous silence, voire à démarrer un nouveau processus stratégique qui s'accorde davantage avec ses propres idées (voir encadré 4.4). D'après une étude des stratégies au Ghana (Vordzongbe *et al* 2001), une stratégie de développement durable doit se focaliser sur une vision irrésistible à laquelle tous les acteurs pourront aspirer, ainsi que sur les mécanismes de base (des types illustrés dans la figure 4.1) assurant l'amélioration permanente. Si la stratégie est trop étroitement associée aux particularités de certains régimes et programmes, elle risque de ne pas survivre au changement de l'administration politique.

L'appui multipartite, axé sur une vision irrésistible, peut étayer un engagement à long terme

Encadré 4.4: Les stratégies qui survivent aux changements de gouvernement

Au Pakistan, la Stratégie nationale de conservation a été préparée dans le contexte d'un processus participatif complexe qui a duré six ans. Elle s'est attiré un soutien généralisé au sein du gouvernement (à haut niveau), des partis politiques, des ONG et de la société civile, recevant l'approbation du conseil des ministres en 1992. En dépit des bouleversements politiques et des changements de gouvernement, la SNC continue d'occuper le devant de la scène et bénéficier d'un grand soutien, tandis que la mise en œuvre se poursuit.

La Vision 2020 du Ghana, initiative du président et du parti au pouvoir, devint le schéma directeur des politiques nationales en matière de développement, accepté à tous les niveaux de l'administration et par les parties prenantes. Un nouveau gouvernement, élu en décembre 2000, renonçant à la vision qu'il jugeait irréalisable selon l'échéancier prévu, a mis en place sa propre vision alternative (voir encadré 3.15).

Le plus souvent, l'engagement initial en faveur d'une stratégie de développement durable provient de quelques personnes clefs. Nous avons déjà noté le rôle dirigeant joué par des présidents, mais les chefs de file peuvent tout aussi bien être des fonctionnaires ou des représentants d'ONG, d'institutions universitaires, du secteur privé ou de la société civile. Quelle que soit la source de l'inspiration initiale, une première démarche doit consister à s'assurer d'un soutien politique et, compte tenu de l'importance du programme et de l'envergure de la tâche, à solliciter l'engagement du conseil des ministres afin de cimenter l'appui intra-gouvernemental et contraindre les différents ministères de tutelle à se mettre au pas. Il faut également s'assurer du soutien des parlementaires et des organismes politiques aux échelons inférieurs, comme on l'a fait en Namibie (Jones 2001). On peut utilement faire connaître l'idée en fournissant des informations ou en faisant une présentation au comité parlementaire chargé du développement durable, voire au conseil des ministres. Des

L'engagement du conseil des ministres peut cimenter l'appui des différents ministères et services gouvernementaux

présentations vidéo ont été utilisées avec succès au Botswana, au Nigéria, à Ste Lucie et au Pakistan, entre autres.

Les Conseils nationaux pour le développement durable (Encadré 3.14) constituent souvent le forum dans lequel il convient d'évoquer et puis de promouvoir, auprès du gouvernement et des milieux politiques, la notion d'une stratégie de développement durable. Par ailleurs, tout en ayant des membres provenant de secteurs divers, les CNDD sont des institutions publiques par lesquelles on peut canaliser l'influence des secteurs public et privé et de la société civile.

Finalement, tout en reconnaissant la nécessité d'assurer un certain niveau d'engagement, il ne faut pas considérer l'engagement politique simplement comme « condition préalable du démarrage d'une stratégie ». La démarche d'amélioration permanente aide à susciter et à renforcer l'engagement politique, en favorisant la participation des hommes et femmes politiques aux étapes clés du processus SNDD et en mettant à leur disposition les informations pertinentes.

4.6 Créer ou confirmer un mandat pour la stratégie

Pour être efficace, une stratégie doit être une initiative nationale bénéficiant de l'appui des instances gouvernementales, du secteur privé et de la société civile. Comme nous l'avons déjà expliqué, ceci suppose souvent la création de nouveaux organismes (comité de pilotage/ conseil et secrétariat), rompant parfois avec la tradition. Il faut confier un mandat clair à ces organismes pour qu'ils puissent promouvoir le concept et le processus, à savoir :

- intervenir auprès des parties prenantes, en encourageant et en négociant leur appui et leur participation
- demander des renseignements
- organiser l'analyse et les débats relatifs aux principaux thèmes du développement durable
- formuler des recommandations pour les organismes désignés (conseil des ministres, autres autorités de haut niveau)
- prendre certaines décisions (sous réserve de certaines limites - les principales décisions seront généralement prises par le conseil des ministres).

Ce mandat devrait leur être confié par une institution puissante en qui on a confiance et qui répond également à la demande publique. C'est beaucoup demander dans certains pays : le mandat pourrait être confié par l'administration de haut niveau (voir section 4.4), le parlement ou un organe décentralisé tel qu'un panchayat. Les attributions des commissions parlementaires ou populaires ont parfois servi de modèle pour ces mandats.

Le mandat doit être rendu public et indiquer l'autorité accordée au comité de pilotage/conseil et au secrétariat pour remplir leurs fonctions, en soulignant le fait que le processus bénéficie d'un soutien gouvernemental de haut niveau. Quand le mandat est accordé dans le cadre d'une nouvelle loi, le comité/conseil bénéficie d'un statut permanent, ce qui protège ainsi le processus contre les vicissitudes du jeu politique ou les changements de régime politique. Ceci permet de réduire le risque d'abandon d'une stratégie de développement durable après un changement de gouvernement ou d'administration (problème grave dans plusieurs pays, notamment le Ghana - voir encadré 3.16).

Un mandat public clair donne de l'autorité au processus stratégique et favorise sa durabilité

4.7 Veiller à l'appropriation de la stratégie

Il est axiématique dans le dispositif SNDD que ni les gens ni les institutions ne changent parce que quelqu'un le leur dit - ils doivent comprendre et prendre conscience du besoin de changer, prendre des décisions relatives au changement et puis amorcer le processus de leur propre chef. Cependant, une SNDD touche un large éventail de parties prenantes qui auront à entreprendre des changements en vue d'un développement durable. L'appropriation, la prise en main d'une SNDD n'est donc pas une tâche simple. C'est un concept qui suppose la participation des parties prenantes, du secteur privé, de la société civile et du gouvernement, à toutes les étapes du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie, ainsi que la prise de décisions concernant son champ d'action, le processus et les résultats escomptés (Tableau 4.2).

On peut dire d'une SNDD qu'elle a vraiment été prise en main quand les conditions suivantes sont réunies :

- l'ensemble des parties prenantes (et surtout les acteurs apportant une contribution clef à l'élaboration des politiques et les décideurs) comprennent tous les détails du processus de planification et de mise en œuvre multi-sectorielles de la stratégie
- les participants sont représentatifs des parties prenantes ci-dessus et sont reconnus comme tels
- les représentants des parties prenantes rendent des comptes au groupe qu'ils sont censés représenter et ont une identité reconnue au sein du groupe
- les attentes relatives aux résultats de la participation des parties prenantes sont réalistes
- il existe un niveau convenu de contrôle commun du processus SNDD
- toutes les parties prenantes ont l'accès, le temps, les ressources et la motivation qu'il leur faut pour participer aux volets du processus SNDD par lesquels elles se sentent concernées
- la transparence du processus décisionnel est assurée
- des informations fiables et pertinentes sont disponibles sur le processus en cours et ses résultats ; il existe des moyens de communication efficaces
- les rôles des intervenants extérieurs tels que les organisations de développement sont bien définis et circonscrits

Dans de nombreux pays, on constate aisément l'absence d'appropriation des processus de planification stratégique. Ceci s'explique essentiellement par le fait qu'aux yeux des gens la participation est mal équilibrée et un contrôle excessif est exercé par le gouvernement, si ce n'est pas une influence excessive exercée par les organisations extérieures. Face à ce problème, les séminaires et les programmes de formation ont un rôle important à jouer : faire comprendre les processus de développement durable et renforcer les capacités de gestion des parties prenantes.

Une stratégie a besoin de l'appui généralisé aussi bien de la société civile et du secteur privé que du gouvernement

La compréhension des processus du développement durable favorise la prise en main de la stratégie

Tableau 4.2: Liste de contrôle des groupes clefs de parties prenantes dans le contexte d'une stratégie nationale de développement durable

GOUVERNEMENT	SOCIÉTÉ CIVILE	SECTEUR PRIVÉ	ORGANISMES RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX
• Président • Conseil des ministres • Ministères de tutelle • Instances gouvernementales • Administrations infra-nationales, collectivités locales Organismes publics • Instituts de recherche • Établissements d'enseignement • Forces armées • Pouvoir judiciaire • Parlement • Autorités et organismes de gestion des ressources • Organisations non gouvernementales semi-autonomes	• Institut universitaires et de recherche indépendants • ONG et coalitions d'ONG • Organisations/groupes intervenant auprès des communautés • Institutions sans but lucratif • Associations d'utilisateurs de ressources (agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, voyageurs, etc.) • Groupes de base • Organisations écologistes • Organisations de développement humain/droits de l'homme • Organisations de peuples autochtones • Associations professionnelles • Partis/groupes politiques • Organisations de secours et d'assistance sociale • Églises et groupes/institutions religieuses • Écoles, enseignants et associations de parents d'élèves et de professeurs • Syndicats • Groupements féminins • Groupes de pression	• Institutions bancaires et financières • Associations industrielles • Grandes entreprises • Petites et moyennes entreprises • Entreprises du secteur informel • Chambres de commerce • Tables rondes des entreprises • Médias • Organismes d'aide à la création d'entreprises	• Banques de développement multilatérales • Organisations bilatérales de coopération au développement • Organisations multinationales/multinationales (organismes des Nations Unies,...) • ONG internationales • Organisations régionales d'aide • Coalitions régionales de pays (SADCC, ANASE, UE)

NB : Les acteurs non gouvernementaux sont très divers et nous n'en citons que quelques exemples. L'analyse des parties prenantes (Section 5.2) permet de repérer les groupes clefs qu'il convient d'engager dans un processus stratégique (Chapitre 6)

Les cadres de planification nationaux étant en grande partie pilotés de l'extérieur, en conséquence de la conditionnalité et des contraintes de temps, ils sont considérés comme la propriété des organisations internationales et bilatérales de coopération au développement. A titre d'exemple, par le passé, les pays cherchant à obtenir des prêts sous conditions privilégiées auprès de l'IDA devaient soumettre à la Banque mondiale des plans d'action nationaux pour l'environnement. De nos jours, le FMI exige des pays pauvres qu'ils préparent des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) afin d'accéder à l'allègement de la dette. Quand des stratégies sont ainsi élaborées sous pression externe, elles ont souvent pour conséquence un manque de coordination entre les différents cadres et une tendance à en laisser le soin à une institution gouvernementale particulière. Il s'agit souvent des ministères de l'environnement, qui s'intéressent surtout aux enjeux de l'environnement et des ressources naturelles, et des ministères des finances pour ce qui a trait au budget. Il en découle parfois un manque de cohérence des politiques et l'éloignement d'autres acteurs pouvant avoir des intérêts légitimes ou être en mesure d'apporter une contribution importante. Dans certains cas, le mécontentement à l'égard des processus nationaux incite les acteurs du secteur privé et de la société civile à élaborer leurs propres stratégies parallèles (voir l'exemple dans l'encadré 3.4). Il est indispensable, pour qu'un pays prenne le processus en main, de s'appuyer sur les stratégies existantes et d'assurer l'évolution et l'amélioration permanentes de ces stratégies grâce au suivi et à l'évaluation.

S'appuyer sur les stratégies existantes incite à l'appropriation par le pays

4.7.1 *S'assurer de l'appropriation de la stratégie et de l'engagement de l'ensemble des ministères*

Nous avons déjà remarqué qu'un gouvernement ne doit pas s'approprier d'une stratégie au détriment des acteurs de la société civile et du secteur privé. Il ne faut pas non plus donner l'impression que la stratégie appartient à des groupes d'intérêt étroits ou faibles (le plus souvent le ministère de l'Environnement). Néanmoins, peut-être davantage de stratégies ont-elles connu l'échec à cause des lacunes du point de vue de la compréhension, de la direction et de l'engagement global des gouvernements.

Une stratégie de développement durable suppose rarement (cf. Chapitre 3) un projet de planification stratégique complètement nouveau ou autonome. Au lieu de cela, il existe généralement plusieurs stratégies, programmes et processus portant sur la santé, la pauvreté, la population, le développement économique, l'approvisionnement en eau, la production/conservation et de l'énergie, le logement et l'environnement, entre autres, ainsi que des dispositifs intégrés (voir chapitre 3, section 3.3.). Considérés conjointement, quelques-uns des cadres existants pourraient s'accorder avec la définition d'une SNDD donnée dans le chapitre 3 (Section 3.1), reprendre les principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2, s'intégrer dans le système stratégique illustré dans la figure 4.1 et élargir ainsi la base d'appropriation.

Ceci est d'autant plus important quand certains volets du processus ont déjà été vigoureusement pris en main - ce qui n'est pas toujours le cas (4.10). En règle générale, la responsabilité des processus existants est assignée à des ministères de tutelle et instances gouvernementales chefs de file. De ce fait, une première démarche consiste à rassembler ces acteurs afin d'évaluer le niveau d'appropriation, exprimer les aspirations, élaborer une vision commune et examiner les modalités de coordination et de rationalisation. Cela suppose être prêt à adopter des modes de travail inhabituels. Si certains mécanismes stratégiques existants se sont avérés plus

Les ministères doivent se concerter pour élaborer une vision commune et se mettre d'accord sur la coordination

prometteurs, ils pourront servir d'études de cas. Il est parfois nécessaire, pour rapprocher les initiatives existantes d'une vraie stratégie de développement durable, de les étoffer d'une vision, de buts et d'objectifs globaux, partagés par tout le monde. On doit certainement coordonner ou rationaliser les initiatives pour en faire un ensemble cohérent de mécanismes et de processus - assurer une meilleure complémentarité, faire disparaître les contradictions, combler les lacunes s'il y en a (activités qu'il importe de mener judicieusement pour ne pas détruire le sentiment d'appropriation).

Des réunions informelles régulières permettent d'entretenir l'intérêt et l'engagement

Des réunions informelles régulières permettent d'entretenir l'intérêt et l'engagement Par ailleurs, il importe de préserver l'intérêt et l'engagement des ministères tout au long d'un processus stratégique. L'organisation de réunions régulières pour examiner l'état d'avancement peut être utile à cet égard, d'autant plus si les réunions sont informelles et détendues. A titre d'exemple, en Zambie, au début des années 80, le développement et la coordination du processus SNC ont été sensiblement améliorés grâce au déjeuner mensuel organisé pour les secrétaires permanents (personne ou presque n'a raté une seule réunion !). L'échange régulier mais sans formalité d'informations et d'idées, comme l'examen de l'état d'avancement, a fortement stimulé le processus SNC. Une autre démarche consiste à s'assurer de l'intégration des processus et activités SNDD dans les plans et objectifs de travail des organisations gouvernementales et des fonctionnaires individuels. Dans la province de la frontière du nord-ouest au Pakistan, les points de convergence au sein des ministères sont chargés d'améliorer les flux d'information et de prévoir des mesures d'incitation pour que les fonctionnaires continuent de s'intéresser à la stratégie provinciale de conservation (Encadré 4.14).

4.7.2 *S'assurer de l'appropriation de la stratégie et de l'engagement des acteurs de la société civile et du secteur privé*

Nombre d'organisations de la société civile et du secteur privé se sont engagées à promouvoir le développement durable

Il est très important de s'assurer de l'engagement de la société civile et du secteur privé. Les associations et les organisations de la société civile sont parfois plus sensibles que les ministères de tutelle aux problèmes découlant des décisions prises par le gouvernement central. A titre d'exemple, en Thaïlande, de nombreuses organisations de ce genre sont devenues des gardiens de l'environnement, surveillant les projets, existants et nouveaux, à tout moment pour s'assurer du respect des normes et des règlements. Leur intervention a entraîné l'amélioration des études de faisabilité et d'impact, l'organisation d'audiences publiques et l'annulation de certains projets ayant des conséquences néfastes.

Face au défi de la mondialisation, le secteur privé examine ses possibilités d'intervention pour favoriser le développement durable, entre autres par l'entremise du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (voir chapitre 2, section 2.2.2e) et des initiatives telles que le nouveau Global Compact (Pacte global) entre les Nations Unies et les chefs d'entreprise sur les bonnes pratiques commerciales. De nombreuses sociétés multinationales s'attellent à la tâche de comprendre les conséquences du développement durable pour leurs activités et leurs clients, puis de déterminer leurs propres mesures correctives.

Le dialogue s'installe entre les gouvernements et le secteur privé...

Au cours de la dernière décennie, de plus en plus de dialogues ont été menés, dans les pays industriels, entre le gouvernement et le secteur privé, notamment l'industrie, en matière de planification stratégique. A titre d'exemple, aux Pays-Bas, les associations industrielles ont accepté de leur propre gré de signer des accords avec le

gouvernement (Encadré 4.5). En Egypte, on a vu la réussite du programme d'atténuation de la

Encadré 4.5: Conventions avec l'industrie aux Pays-Bas

Il existe aux Pays-Bas une longue tradition de coopération entre le gouvernement et les associations industrielles. Ceci a permis au deuxième Plan nationale de politique environnementale (PNPE2) (1993) de se départir des instruments directs (c'est-à-dire l'approche descendante de maîtrise et de direction) de gestion économique et environnementale en faveur d'instruments plus participatifs, négociés entre les partenaires sociaux, comme les conventions librement consenties qui ont été signées avec des groupes cibles, notamment l'industrie. Tout au début, les conventions étaient essentiellement des « accords reposant sur l'honneur », ayant un statut et un champ d'application très incertains. Cependant, elles sont désormais, pour la plupart, standardisées et formalisées sur le plan des procédures et du contenu. Le gouvernement les considère comme une façon d'exprimer la responsabilité conjointe. En 1996, plus de 100 conventions avaient déjà été souscrites par le gouvernement et le secteur privé.

Les conventions sont généralement considérées comme des compléments plutôt que des alternatives à la législation existante ; elles jouent un rôle spécial par rapport aux objectifs du PNPE. Si les autorités préfèrent encore se prévaloir des lois et de la réglementation, les conventions permettent d'activer des améliorations écologiques en attendant la promulgation des lois, s'il existe trop d'incertitude concernant le contenu des projets de loi, si la nécessité d'intervention gouvernementale n'est que passagère, si la mise en application des conventions est susceptible de s'avérer moins coûteuse. Selon les termes du PNPE2, quelque 26 conventions environnementales ont été signées avec le secteur industriel, portant sur les produits, le conditionnement, les déchets et les émissions génériques, entre autres. L'avènement du PNPE a vu une réorientation vers les déchets et les émissions à la place des produits et des emballages.

Les conditions requises des conventions entre l'industrie et le gouvernement central sont énumérées dans un code relatif aux règles de procédure (notamment l'information à donner aux parlementaires) et le contenu des conventions (objectifs, conditions, validité, consultation, suivi de la conformité, évaluation, règlement de différends). Sur le plan juridique, les conventions correspondent généralement aux contrats sous seing privé. Les autorités ont la faculté de saisir les tribunaux civils d'éventuels cas de non-respect des conventions.

Les consultations sur les directives de politique environnementale pour l'industrie du bâtiment ont démarré en 1990. Au bout de trois ans de discussions, le gouvernement et l'industrie se sont mis d'accord sur les objectifs d'un programme d'action environnementale :

Convention avec l'industrie du bâtiment (lignes d'action et cibles sélectionnées)

- A Utilisation réduite de matières premières non renouvelables :
 - Réduction de 2,5 pour cent d'ici 2000 et 5 pour cent d'ici 2005 par rapport à 1990.
- B Incitation à la réutilisation des matières premières :
 - Augmentation du taux de réutilisation des déchets de construction et de démolition de 60 pour cent en 1990 à 90 pour cent en 2000.
- C Réduction du volume et ramassage séparé des déchets de construction et de démolition :
 - 5 pour cent de prévention[sic] quantitative des déchets de démolition en 2000

	• emploi, par 80 pour cent des opérations de démolition, de techniques sélectives de démolition et de ramassage séparé d'ici 1996.
D	Incitation à l'utilisation de ressources renouvelables : • Interdiction à partir de 1995 de l'utilisation de bois dur tropical des forêts dont l'aménagement n'est pas durable • Augmentation de 20 pour cent de l'utilisation de bois non tropical entre 1990 et 1995.
E	Réduction de l'utilisation des matières et substances nocives : • Augmentation du taux d'utilisation, par l'industrie du bâtiment, de peinture à faible teneur en solvant à 50 pour cent au moins d'ici 1995 • Réduction d'au moins 50 pour cent des émissions d'hydrocarbures polycycliques aromatiques en 1995 par rapport au taux de 1990.
F	Promotion de systèmes de chauffage à faible consommation d'énergie et d'installations économisant l'eau dans les bâtiments neufs et rénovés ; • Diminution de 8 pour cent de la consommation d'énergie par les bâtiments en 1995 relativement à 1989/90 • Installation d'équipements à faible consommation d'eau dans un certain pourcentage des bâtiments neufs et rénovés d'ici 1995 (50 pour cent de douchettes économisant l'eau, etc.).
Des progrès considérables ont déjà été réalisés par rapport à certains objectifs. A titre d'exemple, le taux de recyclage des déchets de construction a atteint 60 pour cent environ. Selon le PNPE3, la politique de base reste inchangée : les entreprises sont responsables d'améliorer leurs performances environnementales, l'industrie ayant en large mesure atteint ses cibles en matière d'environnement (VROM 1997). Le dispositif des conventions reste en place. Donnant suite à l'accord de Kyoto sur le changement climatique, le gouvernement a identifié la possibilité de négocier une convention, avec les fournisseurs d'électricité, concernant le remplacement des centrales alimentées au charbon par des centrales alimentées au gaz afin de réduire les émissions de CO₂. <i>Source : OCDE (1995b)</i>	

pollution environnementale et, au Royaume-Uni, le système de gestion et d'audit écologiques et l'introduction de la norme ISO 14001 de gestion de l'environnement.

Dans les pays en développement, le secteur privé national a joué un certain rôle dans les processus de planification stratégique, mais on trouve peu d'exemples d'intervention de la part du secteur privé international. Compte tenu du fait que les flux financiers vers les pays en développement sous la forme d'investissements privés dépassent de loin l'aide publique au développement, il y a là un défi à relever par rapport à l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies de développement durable.

...à propos de leurs préoccupations et des contraintes pesant sur l'innovation et l'investissement

La participation du secteur privé donne de meilleurs résultats quand le processus stratégique envisage des accords volontaires et des instruments faisant appel aux lois du marché, contrebalancés par des instruments réglementaires et fiscaux, comme dans le cas des conventions signées aux Pays-Bas (Encadré 4.5). Mobiliser le secteur privé de façon efficace suppose un dialogue avec les acteurs à propos de leurs préoccupations, afin de comprendre les contraintes sur l'innovation et

l'investissement, ainsi que les facteurs susceptibles d'améliorer les modalités de travail. Au Pakistan, depuis 1996, la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie appuie un programme d'audit de toute une série d'unités industrielles afin de déterminer comment elles pourraient se conformer aux normes nationales de qualité environnementale (NNQE), destinées à promouvoir la maîtrise efficace de la pollution et formuler les recommandations correspondantes à l'égard de la SNC. Les contraintes et opportunités ainsi identifiées ont permis aux acteurs industriels de négocier, avec l'Agence de protection de l'environnement, en 1999, des NNQE reformulées et plus réalistes. La même démarche a été adoptée, avec succès, par l'Agence des affaires environnementales en Egypte.

L'adéquation entre la stratégie et les motivations des acteurs à la fois du secteur privé et de la société civile, les incitations pour ces derniers de s'engager dans le processus stratégique sont autant de facteurs qui conditionnent leur engagement et leur participation. Il convient donc, lors de l'élaboration d'un processus stratégique, de mener dès le début une analyse des différentes parties prenantes (section 5.2). Ceci peut dégager des informations importantes concernant les motivations et intérêts des parties prenantes, les moyens qu'elles utilisent pour protéger leurs intérêts, les pressions qu'elles subissent en faveur du changement et ce qui entrave ce changement.

Il est parfois très utile d'identifier les interactions existantes au sein de ce qu'on pourrait appeler les « communautés d'action ». Ceci s'explique par le fait que la manière la plus efficace d'améliorer l'engagement des parties prenantes en faveur d'une stratégie n'est pas forcément de passer par leurs organisations individuelles, mais plutôt d'intervenir auprès des forums existants qui cherchent déjà à influencer le développement durable. Ces communautés d'action s'intéressent généralement à des thèmes particuliers et rassemblent plusieurs types d'acteurs, même si elles ne représentent pas encore la pluralité des parties prenantes. Il s'agit, entre autres, de groupes, réseaux ou mouvements, formels ou informels, intervenant dans le domaine de la réduction de la pauvreté, la conservation de la biodiversité, etc. Le plus important c'est qu'elles sont déjà des communautés interactives, ayant souvent des fonctions stratégiques. Elles défendent certaines causes, elles sont en quelque sorte les « propriétaires » de ces causes, mais peuvent se sentir frustrées parce qu'elles n'ont pas plus d'influence et d'impact en dehors de ce domaine limité. Il y a sans doute parmi elles quelques « clients » potentiels d'une SNDD qui pourraient s'engager envers la SNDD et en devenir les co-propriétaires. Citons l'exemple du Centre pour la politique environnementale russe, une ONG de premier plan, qui s'est chargée de coordonner les contributions de toutes les ONG russes au deuxième Congrès sur la protection de la nature en Russie, en 1999, et a publié des recommandations concernant les priorités de la Politique nationale pour l'environnement de la Russie (Zakharov 1999a,b,c). Dans certains pays, les SNDD chapeautent et coordonnent un certain nombre de « communautés d'action », dont chacune s'occupe d'un aspect du développement durable identifié comme prioritaire pour le pays. Des représentants de ces communautés sont appelés à siéger à certains sous-comités de la SNDD (conservation de la biodiversité, agriculture durable,...). Bien que la SNDD assure la coordination des politiques, les sous-comités conservent un certain niveau d'indépendance et d'initiative dans leur propre domaine thématique.

Il importe de comprendre les motivations et l'incitation à s'engager dans un processus stratégique

Travailler avec les forums des « communautés d'action » existantes permet d'approfondir l'engagement des parties prenantes

Un processus stratégique doit mettre à contribution les compétences et capacités nationales pour faire face au changement

4.8 Mobiliser les ressources nécessaires

Les compétences nécessaires, l'appui de diverses institutions et les fonds pour entreprendre le processus et coordonner les politiques et plans qui en découleront sont autant de ressources indispensables aux stratégies. Il s'agit essentiellement d'assurer la participation, la coordination, la gestion des projets, l'information et l'analyse. Les ressources nécessaires représentent généralement une faible proportion des coûts encourus par les institutions concernées, mais elles sont à fort coefficient de compétences - de bonnes compétences analytiques et de créativité - sans parler du temps et de l'attention que les décideurs devront y consacrer. En dépit de la disponibilité de la plupart des ressources, deux problèmes se posent : les coûts d'opportunité et la mobilisation, d'où l'importance de l'engagement (section 4.5). En l'absence d'engagement local, les intérêts externes ont pu régler ces problèmes d'un seul coup en apportant des ressources de l'extérieur. Cependant, comme nous avons déjà indiqué (Chapitre 3), ces ressources externes (couramment apportées dans le cas des PANH, entre autres) sont susceptibles de rendre moins intéressantes les stratégies locales et d'en gêner l'appropriation.

Le secrétariat a besoin de compétences pour gérer le processus stratégique

4.8.1 Rassembler les compétences nécessaires

L'équipe d'un secrétariat ne sera pas en mesure de tout faire d'elle-même et il ne faut pas s'y attendre. Elle devra identifier et exploiter les compétences et capacités existant auprès des particuliers, des institutions, du secteur public ou du secteur privé, dans le pays tout entier. Néanmoins, l'équipe doit compter des membres ayant les compétences énumérées dans l'encadré 4.6 ou possédant au moins des notions des

Encadré 4.6: Liste de contrôle des compétences nécessaires pour gérer et coordonner une stratégie

Les personnes qui gèrent le processus stratégique doivent posséder des compétences dans les domaines suivants :

- l'identification et la quantification des enjeux prioritaires du développement durable
- l'analyse des parties prenantes
- l'animation - des réunions, ateliers et tables rondes à tous les niveaux, des groupes techniques et citoyens
- les méthodologies participatives - convenant aux différents niveaux (du niveau national jusqu'au niveau local) et aux différents usages, notamment les réunions, les recherches et les sondages
- le renforcement des capacités de planification et de gestion de l'ensemble des acteurs clefs, y compris les compétences nécessaires pour réaliser impartialement les évaluations du rapport coût-avantages
- la mise à profit des données locales, nationales et internationales (sur la production, la distribution et la consommation respectueuses de l'environnement, la conservation des ressources, les processus de recyclage...)
- l'étude des différentes options disponibles, sur le plan technique, institutionnel,

économique et financier et des ressources humaines, entre autres, en vue d'aborder la problématique du développement durable

- la conception de trains de mesures synergiques d'appui aux politiques, comportant des instruments juridiques, économiques, institutionnels et de sensibilisation
- la mise en réseau et la gestion des connaissances, aussi bien des parties prenantes nationales que des acteurs qui dirigent des processus semblables dans d'autres pays
- la négociation - d'accords relatifs aux rôles et responsabilités des différents groupes d'intérêt
- la gestion/résolution des conflits et la recherche du consensus
- la diplomatie et la compréhension des points de vue et positions des différents acteurs
- la communication
 - la rédaction de rapports techniques et d'articles simples pour la presse écrite
 - l'utilisation des mass-médias (et des médias traditionnels)
 - les présentations et l'art oratoire
 - les compétences en informatique
 - la sensibilisation aux enjeux du développement durable et aux finalités et rôles du processus stratégique
- la gestion de programme - commander et gérer des recherches, des consultations et des projets pilotes, ce qui suppose des compétences sur le plan des finances et de la production de rapports
- le suivi et l'évaluation (du processus d'élaboration de la stratégie d'abord et puis de sa mise en œuvre)

Ceux qui *entreprennent l'analyse stratégique* devront être compétents dans les domaines suivants :

- l'évaluation des solutions et systèmes technologiques permettant d'aborder les thèmes liés aux infrastructures et services environnementaux : gestion des déchets solides, production d'énergie, conservation, transports
- la prise en compte des liens entre les différents domaines (environnemental, social, économique) et secteurs, ainsi que des interactions verticales (entre les différents niveaux : international, régional, national, infra-national, local), y compris les questions transfrontalières
- la prise en compte des dimensions institutionnelles, législatives et administratives et de la dynamique du développement
- l'aptitude à résumer à la fois les tendances clés et les impacts réels ou potentiels, à produire des synthèses et présenter des options à débattre
- les différents types d'analyse - environnementale, sociale/des parties prenantes, économique, institutionnelle, des politiques, multicritères, étude des scénarios - nécessitant des connaissances techniques particulières, de préférence acquises dans un milieu interdisciplinaire.

compétences qui leur manquent, de manière à savoir où, comment et à quel moment mobiliser ces ressources et pouvoir évaluer l'efficacité du déploiement. Ces personnes, qui seront de préférence sans parti pris, auront principalement besoin de compétences en matière de gestion des processus d'analyse des parties prenantes multiples et de recherche du consensus. Ces compétences, qui sont rarement disponibles en quantité suffisante, sont souvent étroitement associées aux modèles stratégiques précédents ou en vigueur, modèles que le secrétariat pourra utilement étudier en consultation avec le personnel concerné pour y apporter des améliorations.

Le processus stratégique est un moyen efficace de développer et coordonner les capacités en matière de développement durable

Dans la mesure du possible, le personnel du secrétariat doit être embauché dans le pays. Les compétences et capacités nécessaires ne sont pas toujours disponibles en quantité suffisante dans les pays en développement, tandis que celles qui existent sont généralement fortement sollicitées et surchargées. Le développement de capacités constitue donc un élément critique des processus SNDD. L'encadré 4.7 résume les conditions requises en matière de capacité pour qu'une SNDD soit efficace. S'il

Encadré 4.7: Capacités requises pour qu'une SNDD soit efficace

Les besoins d'une stratégie nationale de développement durable sur le plan des capacités se situent aux niveaux humain, institutionnel et systémique.

La dimension humaine se réfère à toute une série de capacités qu'il convient de renforcer, notamment les compétences interdisciplinaires et les capacités d'animation de processus. Cela suppose l'acquisition de compétences techniques à la fois individuelles et collectives, englobant l'aptitude à la négociation, à la résolution des conflits et à la recherche du consensus, grâce au travail en équipe et aux communications efficaces (« démystifier » la complexité des codes, des symboles et du jargon qui s'associent souvent au développement durable). L'aptitude à intérioriser les expériences et perspectives diverses et à favoriser l'apprentissage font également partie des capacités humaines requises. Les déterminants subjectifs – attitude, perception, orientation culturelle, faculté d'intuition – influent souvent sur la dynamique du développement et du renforcement de ces capacités.

La dimension institutionnelle concerne surtout l'apprentissage collectif et le changement institutionnel. En plus des compétences concrètes qui s'associent à l'élaboration des programmes et projets, des capacités institutionnelles sont essentiellement requises dans les domaines suivants :

- comprendre et concilier de nombreux points de vue différents
- élaborer une vision et une résolution communes qui engagent les parties prenantes
- catalyser les processus de changement interne
- encourager les comportements innovateurs
- prévoir des mécanismes d'incitation pour mieux développer les capacités
- développer des capacités efficaces de suivi et d'évaluation pour tirer les enseignements des expériences
- coordonner et mobiliser les activités aux différents niveaux
- s'adapter à de nouveaux contextes et défis

La dimension systémique du renforcement des capacités est étroitement associée au concept du « cadre habilitant », c'est-à-dire des cadres normatif et juridique appropriés, une définition claire des rôles et mandats institutionnels, l'accès généralisé aux informations, les liens en amont et en aval, la création d'une « culture du dialogue » et une meilleure mise en réseau des différentes parties prenantes. Ces éléments sont indispensables au développement institutionnel et individuel à long terme, tout en favorisant l'apprentissage

L'innovation joue un rôle important. L'expérimentation de nouveaux dispositifs au niveau

local facilite souvent les processus d'apprentissage par la validation, facilitant ainsi l'intégration au niveau des politiques.

Il faut prendre en considération les connaissances autochtones. Les systèmes de connaissances autochtones, en tant qu'accumulation d'expériences et de mécanismes d'adaptation localement applicables, peuvent également apporter des contributions positives à une SNDD. Les processus institutionnels doivent être capables de reconnaître la valeur de ces systèmes et de les encourager.

Si les outils classiques - guides, directives, stages de formation, recherches - sont d'une importance clef, il convient aussi de promouvoir d'autres formes d'éducation et de sensibilisation. On peut prévoir différents dispositifs et points d'entrée pour produire des améliorations à cet égard, notamment la promotion de mesures d'incitation « encastrées », axées sur les performances, qui favorisent l'amélioration permanente. Les modèles organisationnels traditionnels, fondés sur la hiérarchie et la compartimentation, doivent être complétés par des approches plus inclusives afin de stimuler davantage d'interactions et d'apprentissage collectif. Les institutions doivent s'attacher à tirer les enseignements à la fois des échecs et des réussites. Finalement, le temps et la patience sont des ingrédients clefs - il faut du temps pour créer et renforcer des capacités afin qu'elles soient conservées.

Les gouvernements locaux, le secteur privé et la société civile doivent jouer un rôle plus important dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales de développement durable. Au lieu de se limiter au niveau national, les opérations de renforcement des capacités et les ressources mobilisées doivent également s'adapter aux besoins locaux.

Source : DAES ONU (2002a)

s'avère nécessaire d'importer des compétences, les expatriés concernés pourront mettre à profit leur expérience internationale, les connaissances qu'ils ont d'autres processus avec lesquels ils restent en contact. Les expatriés doivent prendre soin d'appuyer le processus (utilisant leurs compétences et connaissances pour le faciliter, assurant la formation en cas de besoin), se gardant bien d'influencer le contenu ou les résultats de la stratégie. Du fait de la mondialisation, il est de plus en plus important de tenir compte des dimensions internationales lors de l'élaboration des stratégies. On pourrait donc faire appel aux connaissances extérieures pour mieux comprendre la dynamique et le contexte internationaux.

Tout au début, le secrétariat devra déterminer les tâches à réaliser et les compétences requises. Il pourra ensuite identifier, grâce aux questionnaires et éventuellement en utilisant ou en créant une base de données, les compétences (individuelles et institutionnelles) disponibles dans le pays. Quand certaines compétences manquent ou ne sont pas disponibles, il est parfois utile de s'adresser aux secrétariats sœurs dans d'autres pays de la région et/ou aux bailleurs de fonds. Plusieurs programmes internationaux et d'aide au développement portent sur le développement des capacités par rapport aux processus SNDD : le programme Capacités 21 du PNUD, le programme Rioplus de l'Organisation allemande de coopération technique (GIZ), entre autres.

Le secrétariat doit identifier les tâches et compétences requises

4.8.2 Engager les institutions et les particuliers

Des réunions consultatives, organisées dès le début, incitent les parties prenantes à s'engager dans le processus stratégique

Pour le secrétariat, l'une des premières choses à faire est d'identifier toutes les institutions (gouvernementales et non gouvernementales) devant jouer un rôle dans le processus stratégique (à un moment ou un autre). Des réunions ou des briefings permettront par la suite d'expliquer le but de la stratégie - initialement aux acteurs individuels et plus tard aux groupes d'acteurs compatibles - et de présenter une ébauche des dispositifs prévus. Ces premières consultations sont destinées à obtenir de l'information en retour et un engagement à participer au processus, que ce soit directement ou en autorisant ou en affectant du personnel compétent pour entreprendre certaines tâches en cas de besoin (la section 4.7 donne des précisions sur la promotion de l'appropriation et de l'engagement). Il convient de prêter une attention toute particulière à la chronologie des réunions organisées à l'intention des différentes parties prenantes, car ces réunions risquent de s'avérer contre-productives si elles sont convoquées trop tôt (c'est-à-dire avant que les parties prenantes aient pu vraiment comprendre l'ampleur de la problématique et le caractère participatif des procédures de planification).

Certains groupes auront besoin d'un concours financier pour prendre part au processus

De nombreux acteurs pourront s'engager dans le cadre de leurs fonctions et rôles existants mais, s'ils sont susceptibles de consacrer une proportion considérable de leur temps aux questions stratégiques, une modification de leurs descriptions de tâches ou termes de référence pourrait s'avérer nécessaire. Pour d'autres (les représentants de la société civile et surtout des communautés locales dont la participation peut, par exemple, les contraindre à s'absenter au moment des récoltes), les coûts d'opportunité à court terme risquent d'être élevés, d'autant plus s'ils sont obligés de délaisser leurs activités de subsistance. Les femmes ont souvent beaucoup de mal à prendre part aux processus participatifs à cause des multiples tâches dont elles sont chargées. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de les compenser ou tout au moins de faciliter leur participation, en respectant les habitudes du pays concerné. Citons parmi les systèmes déjà mis à l'essai :

- le remboursement des frais de voyage et autres débours
- le paiement des frais légitimement encourus par les ONG pour organiser les réunions, préparer les réponses, etc.
- le versement d'honoraires pour les contributions (études commandées,...)
- le paiement d'indemnités aux personnes qui assistent aux comités et, dans certains pays, celles qui participent aux réunions et ateliers.

En même temps, il faut surtout éviter que les indemnités versées au titre des réunions et conférences ne deviennent un élément essentiel des rémunérations mensuelles. Cette situation s'est produite dans certains pays où, les salaires étant extrêmement bas, on a vu des fonctionnaires se démenager pour assister à d'innombrables réunions et conférences afin de « récolter » les indemnités. Ce problème peut réduire considérablement le temps qu'ils sont en mesure de consacrer à d'autres fonctions professionnelles et aux activités de mise en œuvre.

Une stratégie devrait, de préférence, être financée sur le budget gouvernemental

4.8.3 Mobiliser les ressources financières

Une SNDD doit impérativement pouvoir compter sur une source stable et durable de financement. Il est préférable d'inscrire les dépenses relatives à la stratégie dans le budget ordinaire du pays, ce qui augmente ses chances de devenir un processus continu. Un comité de pilotage/conseil dont le mandat lui est confié par la législation

peut plus facilement prétendre à ces crédits budgétaires. Par le passé, de nombreuses stratégies ont connu l'échec parce qu'elles ont été financées, par le gouvernement ou les organisations de coopération au développement, comme initiatives ou projets ponctuels. Mises ainsi sur la touche, elles n'ont pas réussi à influencer les décisions budgétaires. Par ailleurs, cela a imposé des contraintes de temps sur l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies, au détriment de l'établissement de processus assurant la participation d'une pluralité de parties prenantes (car il faut du temps pour créer la confiance et la volonté de s'engager, pour que les représentants consultent leur public). De plus, les responsables n'ont pas toujours bien compris combien de temps il faut compter pour établir et maintenir des processus efficaces de planification stratégique.

Tout en insistant sur l'opportunité d'un dispositif d'amélioration continue, il est possible d'identifier, dans la pratique, des « phases » discrètes des stratégies en fonction, par exemple, des nouveaux mécanismes qu'il convient d'établir, des études ou des réexamens à mener. Le plus souvent, la première étape consiste à créer un secrétariat, doté d'un budget de démarrage pour qu'il puisse déterminer le champ d'action stratégique. Il s'agit, entre autres, d'organiser les premières consultations d'un large éventail de parties prenantes (pour préparer le terrain et susciter l'intérêt), mettre au point un plan ou un « prospectus » pour la stratégie, préparer le budget du processus complet. Les frais suivants doivent être inscrits au budget de cette première étape : le salaire d'une petite équipe (de trois personnes, disons), le fonctionnement d'un bureau et les frais administratifs, les voyages aux différentes provinces pour expliquer la proposition d'un processus stratégique et identifier les questions prioritaires ainsi que les solutions potentielles, les réunions - notamment une grande réunion nationale pour confirmer les décisions clés relatives aux processus et dégager un consensus relatif au processus stratégique et son champ d'action (sans forcément préciser les objectifs définitifs et les responsabilités des différents acteurs). L'UICN a pu, pendant les années 80, appliquer avec succès cette méthode de détermination du champ d'action et d'établissement d'un prospectus, dans plusieurs pays en développement, qui ont ainsi eu le temps d'intérioriser et redéfinir le concept « exogène » d'une SNC.

Une approche par phases est souhaitable

Les coûts que suppose la mise sur pied du processus stratégique complet varient selon les pays et sont conditionnés par différents facteurs, y compris :

- la superficie et la population du pays
- l'importance de la base de ressources naturelles
- la nature de l'Etat - est-il unitaire ou fédéral ? (est-ce qu'il faut mener des processus parallèles dans chaque province ?)
- la complexité du processus à adopter
- l'horizon temporel envisagé
- les normes salariales et les frais de déplacement prévus
- le nombre respectivement des mécanismes faisant partie de la stratégie qui sont déjà inscrits dans d'autres budgets (ordinaires) et des mécanismes à créer.

Lors de la préparation du budget, le secrétariat devra toutefois calculer les coûts de toute une série de fonctions et de tâches essentielles (la liste suivante n'est pas limitative) :

Toute une série de tâches et de fonctions doit être financée

- les salaires (personnel du secrétariat)
- les honoraires des consultants (chargés de rédiger des documents, faire des analyses,...)
- les indemnités des participants aux réunions officielles (si cela est d'usage)

- les réunions, ateliers, tables rondes (location des salles de réunion, déjeuners, frais de voyage, logement le cas échéant)
- les frais de déplacement du personnel et d'autres personnes pour assister aux manifestations et aux réunions
- les frais des réunions du comité de pilotage/conseil
- la préparation de supports audiovisuels pour expliquer le processus stratégique et ses résultats, à l'intention des principaux groupes de parties prenantes, notamment les communautés locales
- la publicité au moyen d'un prospectus et par l'entremise de la presse écrite et des médias radiotélévisés
- la publication des principaux documents d'information, rapports, versions préliminaires et définitive du document stratégique, etc. (composition, impression, diffusion, site Internet)
- frais de bureau, de secrétariat et d'administration, communications (courrier, téléphone, fax, e-mail)
- un fonds pour l'expérimentation, les démonstrations et les activités pilotes (voir section 4.15)
- le suivi et l'évaluation.

Le secteur privé, les ONG et autres organisations peuvent également apporter leur concours

L'élaboration d'une stratégie représente un défi pour la société dans son ensemble et tout un chacun devrait y apporter son concours. S'il incombe au gouvernement de couvrir les frais du secrétariat et des processus participatifs clefs (réunions, consultations des parties prenantes, etc.), le secteur privé et les institutions et organisations non gouvernementales peuvent contribuer en nature (apport de compétences, organisation de réunions, etc., parrainage de concours de peinture/de composition littéraire, campagnes de nettoyage de l'environnement, programmes de plantation d'arbres, etc.). Il convient de prévoir des projets de démonstration pratique en tant que « devanture » du processus global et des différents avantages pouvant en découler.

Les organisations de coopération au développement sont souvent prêtes à soutenir (financièrement) les processus stratégiques mais, suite à l'adoption des lignes directrices du CAD sur les stratégies (OCDE CAD 2000a), elles vont probablement demander des preuves de l'engagement gouvernemental sous la forme des fonds de contrepartie. Pour certaines d'entre elles, le financement extérieur doit, par principe, jouer le rôle de catalyseur, c'est-à-dire mobiliser (à la longue sinon immédiatement) des sources d'appui nationales en accord avec l'objectif d'appropriation par le pays.

On ne peut préjuger des coûts - changements des lois, des politiques, des institutions et des dispositifs administratifs, toute une série d'initiatives ciblées, etc. - que supposera la mise en application des résultats des processus stratégiques. Dans un esprit de partenariat, il convient d'étudier dès le début les possibilités de mobiliser le secteur privé par rapport à ces initiatives. Dans un pays en développement, les organisations de coopération au développement sont souvent prêtes à discuter avec le gouvernement des modalités d'appui à la mise en oeuvre des stratégies.

L'assise financière des SNDD fait l'objet d'un examen approfondi dans le chapitre 9.

4.9 Identifier les parties prenantes et définir leurs rôles par rapport à la stratégie

Il faut prendre le temps, lors du démarrage, de la gestion ou de l'amélioration d'un processus SNDD, d'identifier les acteurs clés parmi les parties prenantes et de définir leurs rôles respectifs. La première tâche - identifier les participants - se scinde en deux parties : identifier les intérêts en jeu et puis identifier les représentants desdits intérêts. Au moment d'identifier les intérêts, il convient de se concentrer sur les groupes susceptibles d'être touchés par la stratégie, ainsi que sur les groupes ayant le pouvoir de mettre en application ou de contrecarrer ses résultats éventuels. Pour en identifier les représentants, il faut surtout s'attacher à :

L'une des premières tâches consiste à identifier les participants

- consulter les différents organismes, organisations, entreprises et ainsi de suite, afin de se faire une idée de qui est-ce qui possède une certaine crédibilité en tant que chef ou porte-parole fortement identifié au groupe concerné ;
- identifier les mécanismes existants ou potentiels permettant aux participants de représenter leur public ;
- confirmer que les participants, s'ils représentent des groupes ou des intérêts particuliers, sont tenus de rendre des comptes.

Le tableau 4.2 présente une liste de contrôle des groupes susceptibles de figurer parmi les acteurs clés. Les détails des méthodes servant à identifier les parties prenantes et leurs intérêts, dynamiques, relations et pouvoirs sont examinés dans le chapitre 5 (section 5.2).

Les différentes parties prenantes doivent envisager de renégocier leurs rôles afin d'opérer et maintenir les changements nécessaires pendant la transition vers le développement durable, à savoir :

Le développement durable passe par la modification des rôles des parties prenantes

- mettre l'analyse et l'intégration des différents intérêts à la place de la domination, par le gouvernement, les intérêts des opérateurs privés et les professionnels, des processus d'élaboration de politiques/planification ;
- remplacer la gestion à partir des faits concrets par un processus d'apprentissage capable de gérer l'incertitude et l'expérimentation ;
- ne plus compter sur l'expertise et les opinions techniques, laissant la place aux connaissances locales et aux propositions des parties prenantes, aux compétences relationnelles/apptitude à travailler auprès des communautés ;
- se départir d'une concentration exclusive sur le développement économique sectoriel et la planification physique de l'utilisation des ressources/sols, en faveur d'objectifs multiples, y compris la gestion de l'environnement et le développement social ;
- remplacer la notion floue de la « participation » par des actions concrètes de responsabilisation.

Cela nous amène à examiner deux questions importantes : 1) une SNDD doit prévoir des processus permettant de négocier ces changements de rôle ; 2) s'il est indispensable de se mettre d'accord sur les rôles à jouer dans la stratégie elle-même, ces rôles doivent aussi être favorables au processus de négociation. C'est cette dernière question que nous analysons ici.

Certaines tâches associées à la SNDD ne nécessitent pas l'intervention de l'ensemble des parties prenantes qui, d'ailleurs, ne s'y intéressent vraisemblablement pas. L'analyse des parties prenantes (Section 5.2) a pour but, entre autres, de permettre au

secrétariat - et aux autres acteurs chargés de la gestion du processus stratégique - de bien comprendre les priorités des différents groupes d'intérêt, les domaines où ils souhaitent participer, leurs attentes et les compétences qu'ils possèdent. Il s'agit d'éviter que le principe de la participation soit affaibli par une pression peu réaliste et inutile en faveur de la participation de l'ensemble des parties prenantes à chaque étape (Encadré 3.1).

*Il importe
d'explicitier les
rôles*

Le gouvernement central ne sera pas en mesure, à lui seul, d'élaborer une stratégie pour le développement durable de son pays, encore moins de mettre en application les résultats du processus. Il n'est qu'un partenaire parmi d'autres dans un réseau qui comporte également les gouvernements régional et local, ainsi qu'un large éventail de groupes d'intérêt au sein du secteur privé et de la société civile, comme l'illustre le tableau 4.2. Cela souligne l'importance de préciser, dès le début, les rôles des participants clefs aux processus de planification stratégique et les rapports entre eux, tels qu'ils sont définis dans les rôles et mandats officiels des institutions et organisations concernées par le processus et tels qu'ils sont promus par les différentes communautés d'action. Le développement durable passe par la collaboration efficace des différents partenaires au sein du réseau. Les conflits, l'absence de mise en œuvre de la stratégie et les décalages entre aspirations et réalité sont autant de conséquences d'une mauvaise définition des rôles, comme l'illustrent les plans d'action pour l'environnement au Nigéria (Encadré 4.8).

Encadré 4.8: Les plans d'action des Etats nigériens pour l'environnement qui n'ont pas été mis en œuvre faute de définition des rôles

La planification stratégique peut parfois présenter de grandes lacunes. En 1999-2000, un réexamen des systèmes de gestion de l'environnement au Nigéria, au niveau fédéral et dans trois Etats, révéla l'existence de plans d'action pour l'environnement, dans chaque Etat, élaborés au bout de maintes consultations des parties prenantes. En revanche, ces plans n'avaient pas été mis en œuvre faute « d'appropriation » par les agences étatiques de protection de l'environnement (APE). Les consultations, comme la préparation du plan, avaient été réalisées par l'APE fédérale. Une gouffre séparait les aspirations énoncées dans la stratégie de la réalité. Plusieurs fonctions stratégiques clefs qui auraient dû être accomplies par les agences étatiques ne figuraient pas dans les plans : la formulation des politiques de chaque Etat sur la gestion des ressources naturelles et les services environnementaux, la mise au point de trains de mesures (d'incitation et de désincitation) à l'appui des plans, l'établissement de normes et de cibles réalisables/réalistes, le suivi et l'évaluation transparents des résultats annuels, la valorisation de la participation du public grâce aux campagnes efficaces de communication et de sensibilisation. Cet exemple illustre la nécessité d'assurer la définition et le suivi des rôles respectifs des agences fédérales et étatiques.

Source : Ralph Cobham (communication personnelle)

En ce qui concerne les rôles des parties prenantes, on peut utilement se référer au travail de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) sur le développement des capacités d'aménagement forestier durable en Afrique. L'approche consiste à évaluer l'ensemble des droits, responsabilités, rendements/recettes et relations (4R en anglais) des différentes parties prenantes (Dubois *et al* 1996). Les applications du dispositif 4R sont examinées dans le chapitre 5. Il peut servir de cadre pour l'évaluation des rôles actuels, la négociation

de nouveaux rôles et le suivi des changements ; il privilégie les démarches participatives.

Plusieurs aspects importants des rôles et relations des parties prenantes devront être modifiés :

- Il importe de *supprimer certaines traditions de la « planification stratégique »* : c'est aux « experts » de faire les analyses, seuls les bureaucrates et les hommes (ou femmes) politiques prennent les grandes décisions,... Les rôles à jouer dans le contexte d'un processus SNDD sont en quelque sorte la « répétition » des rôles qu'une SNDD va probablement préconiser ;
- Des efforts vigoureux s'imposent pour *susciter l'intérêt des citoyens à l'égard du processus stratégique* et pour les encourager à jouer un rôle à la fois dans l'analyse et dans la définition des solutions pour les problèmes de société. une bonne communication entre le gouvernement et le grand public pendant l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie constitue la condition préalable de sa réussite ;
- Il faudra *encourager les ONG et les groupes d'intérêt* à jouer un rôle plus important (et les y autoriser) : ils pourront mobiliser des communautés d'action, sonder l'opinion publique à propos des problèmes clés et mettre à profit leurs contacts avec les médias, tout en étant les gardiens du processus SNDD ;
- Dans de nombreux pays, de plus en plus de tâches traditionnellement dévolues au gouvernement ont été « privatisées » et sont désormais du ressort d'*organisations commerciales ou semi-commerciales*. Les enquêtes sur les ressources, les études de marché et les sondages sont autant de tâches relatives aux SNDD pouvant être réalisées par le secteur privé. Il est parfois possible de compter sur les capacités d'autoréglementation du jeu de l'offre et de la demande pour trouver des solutions aux problèmes rencontrés dans le domaine du développement durable. C'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas où les secteurs public et privé collaborent de plus en plus étroitement (voir encadré 4.5) ;
- La mondialisation, tendance qui limite la liberté de manœuvre des gouvernements nationaux, s'associe à la décentralisation, tendance qui suppose le transfert aux échelons inférieurs des responsabilités en matière d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques. *Les systèmes de participation « à plusieurs échelons »*, entre lesquels l'information circule librement, contribuent à améliorer les SNDD. Dans la plupart des cas, on n'a fait que « consulter » les autorités décentralisées à propos des SNDD, les charger d'élaborer des plans d'action compatibles ou leur donner un rôle de diffusion de l'information. Il faut consacrer davantage d'attention aux droits et pouvoirs des organismes décentralisés. Les cadres établis par le gouvernement central doivent laisser une certaine marge de manœuvre aux autres partenaires ;
- Il est parfois utile d'établir une distinction entre *la masse des parties prenantes participant au processus stratégique*, qui sont chargées de formuler les recommandations et les options à partir de l'analyse et des consultations - qui *préparent* les décisions (comités de pilotage) - et les *décideurs* qui sont responsables, en dernière analyse, des décisions et des répercussions de celles-ci (voir section 8.3).

Les rôles doivent être arrêtés tout au début du processus

Les différents groupes d'intérêt et organisations concernés par un processus stratégique vont évidemment chercher à promouvoir et à défendre leurs propres intérêts. Ils pourront intervenir dans le processus de différentes façons et contribuer à différents niveaux : identifier les problèmes et y trouver des solutions, élaborer une vision et des objectifs pour l'avenir, débattre les choix de mesures et d'actions possibles, etc. La participation au processus stratégique peut être considérée comme un droit, mais elle implique également des responsabilités. Il importe donc de déterminer et d'arrêter les rôles dès l'instant que cette possibilité se présente. Certains rôles sont plus ou moins évidents (voir la prochaine section), tandis que d'autres pourront être déterminés en répondant à quelques questions :

- Qui a le droit de faire quoi et comment ?
- Qui possède les compétences, ressources et capacités permettant d'atteindre les résultats escomptés ?
- Qui fait quoi et quand ?
- Qui c'est qui a fait preuve d'engagement et de bonne volonté ?
- Qui va payer les frais d'actions ou de services particuliers ?
- En l'absence d'un accord négocié sur certains aspects de la politique ou des actions particulières, quelle est la meilleure solution de rechange, notamment pour les acteurs les plus puissants ?
- Quelles sont les ressources et capacités des différentes parties prenantes ?
- Quelle est la procédure à suivre quand l'accord s'avère impossible ou quand des accords ne sont pas respectés ?

4.9.1 Les rôles typiquement joués par les principaux acteurs dans les processus stratégiques et les difficultés rencontrées

a) Les personnalités politiques et les dirigeants

Jouer un rôle de direction

On s'attend à ce que les personnalités politiques et les dirigeants du secteur privé et des organisations de la société civile jouent un rôle de direction, qu'ils souscrivent à la stratégie et assurent sa promotion en tant qu'initiative d'intérêt pour la nation et d'importance pour la société dans son ensemble.

b) Les autorités publiques

Apporter des ressources, élaborer des règlements et établir des normes

Les autorités publiques (gouvernement central, autorités infra-nationales, services municipaux/organismes responsables des ressources) ont un rôle important à jouer. Elles doivent assurer la prise en considération des problèmes économiques, sociaux et environnementaux, tout en apportant des ressources (fonds, information,...) pour résoudre ces problèmes. Elles ont également pour tâche de créer le cadre des droits économiques, politiques et sociaux, élaborer les règlements permettant d'atteindre les objectifs, prévoir des mécanismes pour établir les normes et respecter les obligations internationales, veiller à la mise en oeuvre des politiques, plans et programmes et au respect de la législation et de la réglementation, tout en intervenant pour protéger l'intérêt public (préserver la faune, les paysages,...).

Créer des mécanismes

Créer des mécanismes Le gouvernement central doit prendre l'initiative d'établir le ou les mécanismes stratégiques et de créer un cadre habilitant, notamment un processus

participatif ouvert et transparent. En dépit du fait que les gouvernements ont tendance à être bureaucratiques et intransigeants, ils peuvent et doivent :

- s'abstenir de s'approprier le processus et d'en monopoliser le contrôle opérationnel, jouant plutôt un rôle d'habilitation, c'est-à-dire animer un processus plus large, en établissant le cadre global et en favorisant la participation, en cherchant à impliquer et à responsabiliser les parties prenantes (voir tableau 4.1) pour développer un partenariat entre les différents échelons du gouvernement, le secteur privé et la société civile, tout en préconisant l'élaboration d'une vision du développement national à long terme ;
- mettre à profit/renforcer les différentes structures participatives au sein du gouvernement qui ont déjà participé à la planification stratégique (systèmes de planification, systèmes administratifs décentralisés, systèmes pédagogiques), créer de nouvelles structures (comités spéciaux, tables rondes) et développer les capacités ;
- encourager/promouvoir la participation à tous les niveaux hiérarchiques - provinces/États, autres divisions administratives ;
- veiller à l'engagement ferme de l'ensemble des services et organismes sectoriels et des responsables clés (notamment ceux qui ont des compétences/perspectives intersectorielles et sont ouverts au changement) ;
- veiller à ce que la stratégie ne soit pas fortement associée à des partis politiques particuliers (afin qu'elle puisse survivre aux changements de gouvernement) et ne soit pas prise en main par des personnalités politiques ou des fonctionnaires susceptibles d'être mutés par un nouveau gouvernement, tout en cherchant à s'assurer d'un soutien solide en dehors du gouvernement.

Les autorités au niveau infra-national (régions, provinces, districts, municipalités) jouent un rôle parallèle à celui du gouvernement national, en favorisant l'élaboration des stratégies à leur niveau. Elles peuvent et doivent servir d'intermédiaires entre les politiques nationales et les exigences spécifiques des différents groupes sur le terrain, en créant des liens et un dialogue avec le grand public (groupes d'utilisateurs de ressources, communautés locales, ONG, etc.) et les entreprises privées.

Servir d'intermédiaire entre la politique nationale et la demande locale

Il importe pourtant d'élargir l'espace d'action des autorités locales pour qu'elles puissent élaborer des politiques adaptées. Elles devront trouver le moyen de transformer et d'interpréter les stratégies arrêtées au niveau national pour en faire des dispositifs, plus détaillés ou complets, adaptés à leur niveau géographique et répondant aux préoccupations locales - peut-être en prenant l'initiative d'établir un processus de planification stratégique locale (Action locale 21). Inversement, ces autorités pourront (avec d'autres parties prenantes) s'appuyer sur des stratégies infra-nationales existantes (les approches adoptées, les questions et problèmes abordés, les solutions et résultats agréés) pour apporter leur contribution au processus national.

Les autorités régionales et locales devront également accepter et exercer des responsabilités (officielles et juridiques) dont elles devront répondre devant les instances gouvernementales, centrales ou autres, et devant d'autres organismes. Elles devront se charger de la production de rapports, du suivi et de l'assurance-qualité, en souscrivant des accords précis à cet égard. Le partenariat suppose des obligations réciproques : les autorités devront d'abord rendre des comptes à leur propre conseil d'administration et à la communauté locale (responsabilité horizontale) et puis à l'échelon administratif qui détermine le cadre d'action (responsabilité verticale). La coordination plus poussée du suivi et de la préparation des rapports réduit la

La responsabilité de rendre compte, d'assurer le suivi et l'assurance-qualité

nécessité, pour le gouvernement central, de veiller à l'application des politiques et surveiller la mise en oeuvre.

Faire participer les citoyens

Les autorités locales, rurales et municipales, constituent l'échelon administratif le plus près du public, ce qui leur confie une responsabilité particulière en matière de participation du commun des citoyens au processus stratégique (en collaboration avec les ONG dans la mesure du possible - voir ci-dessous).

Coordonner l'utilisation des ressources

Les services municipaux/organismes de gestion des ressources (service des eaux et forêts, entre autres) jouent un rôle clef de coordination de l'utilisation des ressources. Ils adoptent de plus en plus souvent des techniques de gestion intégrée des ressources (déjà jugées plus propices au développement durable) et sont en mesure d'apporter une contribution précieuse en favorisant les débats et en coordonnant des actions ayant trait aux ressources naturelles, du niveau national jusqu'au niveau local.

c) Le secteur privé

Associer les grandes entreprises et les PME

Le secteur privé a pour rôle de produire des biens et services, créer des bénéfices pour les investisseurs, fournir des possibilités d'emploi, assurer l'innovation et la croissance économique. Il peut désigner des représentants pour s'engager dans le processus stratégique et rendre des comptes. Les chefs des grandes entreprises responsables de l'introduction de nouvelles modalités d'investissement et de fonctionnement peuvent jouer un rôle efficace, mais il convient d'assurer également la représentation des industries plus petites à forte intensité de main-d'œuvre et des entreprises plus petites qui consomment beaucoup de ressources (activités minières artisanales, transformation agricole) ou d'industries dont l'impact est sensible (tourisme).

L'investissement doit promouvoir un développement durable

Comme les organisations et entreprises dans certains secteurs économiques ou autres groupes homogènes - parfois qualifiés de groupes cibles (agriculture, industrie, commerce de détail, transports) - peuvent être la source de certains problèmes (pollution), elles sont en mesure de contribuer aux solutions (amélioration des processus de production). Par ailleurs, elles tirent parti des bonnes conditions sociales, économiques ou environnementales (l'industrie alimentaire a besoin d'eau propre). Il existe souvent beaucoup de savoir-faire pratique au sein des organisations et entreprises dans ce secteur. Le secteur privé (des grandes sociétés multinationales jusqu'aux petites et moyennes entreprises nationales) doit également jouer son rôle en cherchant à investir dans des activités et opérations susceptibles de promouvoir et étayer le développement durable - au lieu de lui porter préjudice.

d) La société civile

Les groupes les plus en vue de la société civile ont tendance à être combatifs et territoriaux, mais ils peuvent/doivent :

- élire/nommer des organisations/personnes pour participer aux réunions stratégiques, ateliers, etc., veillant à ce que les délégués soient conscients/témoignent des opinions des groupes qu'ils représentent, rendent compte à ces derniers et soient chargés d'exprimer certains points de vue. L'obligation de rendre compte sera d'autant mieux respectée qu'un groupe

d'intérêt est représenté par une association aux procédures démocratiques (chambre de commerce, association professionnelle);

- veiller à ne pas se laisser influencer par l'aide éventuellement accordée pour faciliter leur participation (remboursement des coûts d'assister aux réunions ou de préparer des opinions expertes).

Les ONG sont appelées à jouer un rôle important : attirer l'attention sur des thèmes et problèmes particuliers, mobiliser l'opinion publique, faire progresser l'état des connaissances. Dans les pays en développement, les ONG ont pour mission d'entreprendre des programmes de développement auprès des communautés pauvres, urbaines et rurales. Elles sont nettement mieux informées que le gouvernement des problèmes et préoccupations des communautés et peuvent jouer le rôle indispensable de catalyseurs pour que les communautés puissent exprimer ce qu'elles ressentent. Dans les pays développés, le mouvement ONG est très sophistiqué et poursuit le dialogue avec l'industrie et le gouvernement. A titre d'exemple, les ONG écologiques s'occupent de l'éducation et de la sensibilisation en matière de protection de la nature et de l'environnement et prennent des mesures, souvent en intentant des procès, pour défendre les intérêts de la conservation et de l'environnement. Les ONG et les groupes d'intérêt doivent donc figurer parmi les partenaires majeurs dans tout processus stratégique. Contrairement aux autorités publiques et aux groupes cibles, les ONG se voient rarement confier des responsabilités officielles en matière de mise en oeuvre ou d'application des politiques gouvernementales. Elles sont donc libres du choix de leur propres rôles (l'encadré 4.9 présente une analyse plus approfondie du rôle des ONG).

Les ONG jouent des rôles divers et sont des partenaires importants. Elles ont été associées aux processus stratégiques de différentes façons dans les pays développés et en développement

Encadré 4.9: Le rôle et les fonctions des ONG

Il existe des différences marquées entre les pays développés et les pays en développement sur le plan des modalités de participation des ONG aux processus de planification stratégique. Dans les pays industrialisés, les ONG ont été abondamment consultées au sujet des processus de planification stratégique, même si leur contribution a surtout concerné l'apport d'information, la collecte de données et la soumission de commentaires sur les stratégies. Par contraste, dans les pays en développement, les ONG ont généralement été considérées plutôt comme véhicules pour la mise en oeuvre des stratégies sur le terrain. A quelques notables exceptions près, on a moins souvent sondé leurs opinions ou sollicité de l'information dans le contexte du processus stratégique - et plus rarement encore ont-elles été associées à l'élaboration des politiques, au suivi ou à d'autres éléments des stratégies. Néanmoins, on admet désormais que les ONG de tous les pays ont un rôle indispensable à jouer dans le cadre des stratégies.

Les ONG constituent un groupe très hétérogène, couvrant toute la gamme des grandes institutions internationales et nationales qui existent depuis longtemps jusqu'aux opérations locales si fragiles qu'elles n'ont pas de personnel ou de financement garanti. Qu'elles s'occupent d'un thème précis ou des enjeux du développement au sens large, elles interviennent dans pratiquement tous les cas auprès des groupes qu'elles cherchent à organiser pour qu'ils valorisent leurs propres ressources. Les ONG possèdent toute une série de connaissances et de compétences pratiques pouvant être d'une grande utilité en ce qui concerne à la fois l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies :

- mobilisation du public ou de certains groupes
- connaissance détaillée des conditions sociales et environnementales sur le terrain
- prestation de services : secours en cas de catastrophe, éducation, santé

- promotion d'organisations communautaires appropriées et renforcement des capacités
- recherche, analyse des politiques, conseils
- animation et amélioration des processus sociaux et politiques
- médiation et conciliation d'intérêts divergents
- sensibilisation et communication
- surveillance, avertissement, suivi
- plaidoyer et mise en cause du statu quo, promotion de solutions de rechange
- formation aux techniques participatives/emploi de cette méthodologie

Les coalitions d'ONG sont en mesure de compléter et d'étayer des gouvernements qui ont des points faibles, entre autres dans le domaine de l'assistance sociale et de l'engagement auprès des communautés locales, ou qui ont des possibilités limitées d'utiliser des méthodes participatives. La collaboration avec les gouvernements peut aider à augmenter proportionnellement la contribution des ONG qui risquent autrement de garder un peu l'esprit de clocher. En revanche, les coalitions d'ONG servent parfois de contrepoids au gouvernement et au secteur privé quand ceux-ci sont trop puissants (gardant la mainmise sur les ressources naturelles, provoquant des effets négatifs sur le plan social et écologique).

Il ne faut pas oublier que les ONG n'interviennent pas en bloc. En ce qui concerne le développement durable, elles se divisent en trois catégories principales :

- les ONG regroupées autour d'un thème d'intérêt (sociétés d'histoire naturelle, associations professionnelles)
- les ONG « militantes » (groupes de pression et de plaidoyer en faveur de l'environnement ou du bien-être des animaux)
- les ONG « à la recherche de solutions » (groupes intervenant dans le domaine de l'éducation et du développement rural).

Ce sont les méthodes (l'approche) adoptées par l'ONG concernée, tout autant que ses fonctions, qui déterminent les modalités de sa participation aux stratégies. Comme le constatent Bass *et al* (1995) :

« De nombreuses ONG, notamment celles qui sont « à la recherche de solutions », sont à l'aise avec les idées de participation et de consensus dont elles assurent la promotion active. Par contre, les groupes de pression et de plaidoyer ont tendance à considérer qu'ils ont pour mission de « ne pas être d'accord », plutôt que de trouver des arrangements. Il s'ensuit que l'on trouve dans cette catégorie quelques ONG (notamment celles qui militent en faveur de la protection de l'environnement et des animaux) dont les démarches sont apparemment incompatibles avec le développement durable, domaine dans lequel il est indispensable de négocier des compromis. Dans la plupart des cas, ces ONG restent en marge des stratégies participatives - où les débats et la recherche de consensus visent à trouver un terrain d'entente entre tous les secteurs et tous les principaux groupes, sans exception ».

Les ONG ont souvent réussi à organiser la participation au niveau local. De temps à autre, elles jouent un rôle central dans le développement durable en cas de « vide » gouvernemental. A titre d'exemple, au Kenya et en Tanzanie, les ONG sont responsables du fonctionnement d'une forte proportion des services médicaux. Dans le nord du Pakistan, le programme Aga Khan d'appui rural est l'intervenant le plus important dans le domaine du développement rural. Le Comité de promotion rurale du Bangladesh gère une proportion importante des écoles primaires.

Ces grandes opérations constituent l'exception. Or du fait de leur réussite, annoncée à grand renfort de publicité, les ONG sont souvent considérées essentiellement comme « systèmes de prestation ». Penser ainsi - ou, qui pis est, considérer les ONG comme des amateurs, plutôt que comme des organisations de développement ayant des enseignements à communiquer -

représente une erreur grave.

Par le passé, les SNC et PANE ont eu tendance à faire appel surtout aux ONG écologistes. Cependant, les stratégies de développement durable doivent s'intéresser beaucoup plus à la dimension sociale, domaine dans lequel les ONG de développement/organisations communautaires possèdent une grande expérience. Ceci est d'autant plus important que les SNDD devront faire face aux problèmes courants des politiques/systèmes de planification qui ne prévoient pas de liens entre le gouvernement, les communautés locales et les utilisateurs de ressources, ne comprennent pas les complexités locales et n'en tiennent pas compte, ne mobilisent pas les utilisateurs locaux de ressources pour la mise en œuvre. Les ONG possèdent un avantage comparatif dans tous ces domaines - au niveau « méso » entre le gouvernement central et les communautés locales.

C'est le *public* qui, en dernière analyse, détermine les limites de l'ambition des politiques et le choix des mesures acceptables. Une stratégie ne saurait donc réussir à moins d'être soutenue par la société. Il incombe aux citoyens de mettre en pratique la notion du développement durable - en faisant des choix où ils mettent en balance les facteurs économiques et sociaux et les enjeux environnementaux. C'est grâce aux citoyens qu'on réalisera les percées souhaitées sur le plan socioculturel, administratif et technologique, que des changements s'opéreront dans la société tout entière : modification des modes de consommation, introduction de régimes fiscaux « verts », transition vers des systèmes de transport respectueux de l'environnement.

En faisant des choix, le public met le développement durable en pratique

Le public c'est surtout des consommateurs exigeant et achetant des biens de consommation durables. Les citoyens réagissent face aux instruments financiers et aux incitations par les prix ; ils ont leur mot à dire sur l'élaboration des politiques et la planification au niveau local. Ils entreprennent des activités économiques, utilisent des ressources, produisent et jettent des déchets (qu'ils séparent parfois), se détendent, conduisent des véhicules et font sans cesse des choix qui touchent l'environnement ou d'autres citoyens, influant ainsi sur le développement durable. Or le public a d'autres rôles à jouer, il a des droits et des obligations. Les employés, les patrons, les travailleurs indépendants, les bénévoles, les fervents des loisirs, les membres des foyers, les personnes qui élèvent des enfants et tous les autres éléments du cadre de vie, voilà ce que l'on appelle « le public ».

D'autres organisations génériques, notamment les groupes civiques (syndicats, associations d'automobilistes, conseils des églises, associations de consommateurs, groupes de jeunes) ont un rôle important à jouer dans les communications avec le public. L'accent doit être mis sur l'action autant que sur les connaissances. Un citoyen a besoin de savoir ce qu'il peut faire pour lui-même, être non seulement prêt mais aussi capable de changer. Pour un gouvernement, les particuliers ne sont pas faciles d'accès. Les organisations spécialisées sont mieux placées à cet égard.

Les groupes citoyens sont en mesure de communiquer avec le public

(c) Les bailleurs de fonds

Dans les pays en développement, les organisations de coopération au développement peuvent apporter leur concours (sur demande) pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. Ce rôle d'appui concerne essentiellement :

Les donateurs peuvent appuyer et faciliter les processus stratégiques

- le changement des procédures et pratiques internes en accord avec les principes et éléments des SNDD (Encadrés 3.1 et 3.2)
- les discussions et négociations, au niveau international, sur des questions d'intérêt pour les stratégies de développement durable
- la participation au dialogue normatif, au niveau national, avec les gouvernements des pays partenaires
- les projets et programmes appuyés par les organisations de développement au niveau opérationnel

Les principes directeurs du CAD en matière de coopération au développement dans le contexte des SNDD décrivent ces rôles et le suivi des stratégies par les donateurs (OCDE CAD, 2001a) (voir également section 10.2.1).

4.10 Etablir les grandes lignes du processus stratégique, faire le point des stratégies et autres processus de planification existants

Comme nous l'avons déjà indiqué (Section 4.1), les lignes directrices du CAD sur les stratégies de développement durable (OCDE CAD 2001a) ne préconisent pas, dans la plupart des cas, de faire de la stratégie une initiative complètement neuve ou indépendante, mais conseillent vivement de s'appuyer sur les processus de planification stratégiques existants dans un pays - à tous les niveaux - et de les faire converger (voir section 4.11). Les principaux types de cadre stratégique qu'on trouve dans la plupart des pays sont décrits au chapitre 3 (Section 3.4). L'encadré 4.10 illustre la diversité des mécanismes contribuant à l'élaboration d'une SNDD.

Il vaut généralement mieux s'appuyer sur les processus de planification stratégique existants

Encadré 4.10: Les différents mécanismes contribuant à l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable du Salvador

Depuis la fin du conflit en 1992, le Salvador est en transition vers la démocratie. Il sert d'exemple concret d'un pays où des mécanismes divers sont apparus pour contribuer à l'élaboration d'une SNDD. Les différents secteurs et les différentes couches de la société ont discuté et promu toute une série de propositions, de mécanismes et d'initiatives visant à élargir la participation et pousser plus loin la décentralisation afin de consolider les processus démocratiques et favoriser un développement durable inclusif (**vision et objectifs** du pays).

Différents mécanismes, existants et nouveaux, ont facilité la convergence sur un objectif unifié :

- Plusieurs institutions/organisations ont joué un rôle dans les **communications et la sensibilisation**. Une campagne de plaidoyer - se servant de documents consensuels comme plate-forme - a été menée par l'Association nationale des entreprises privées (ANEP), conjointement avec deux instituts de recherche prestigieux : le Fonds salvadorien pour le développement économique et social (FUSADES) et le Centre des études démocratiques du Salvador (CEDES).
- L'ANEP a rédigé le « Manifeste des entrepreneurs pour la nation », tandis que FUSADES/CEDES ont présenté « Le défi salvadorien : de la paix jusqu'au développement durable ».
- Le Réseau ONG pour le développement local a préparé le terrain pour les mécanismes de **participation**, grâce à sa promotion de la décentralisation et du développement local.
- A l'invitation du président du pays, la Commission nationale sur le développement a promulgué les « Fondements du Plan national » (une **évaluation stratégique**).
- Par la suite, la Commission a présenté « Les actions initiales du plan national », après avoir largement consulté les citoyens et assuré la participation de nombreux professionnels nationaux dans le cadre des **mécanismes de planification, d'établissement**

des priorités et décisionnels.

- La « Proposition d'une Stratégie nationale pour un développement local » (ENDL) a été élaborée et présentée par le Fonds d'investissement social pour le développement local (FISDL) et le Groupe consultatif (composé d'autres organisations représentant la société civile et le gouvernement). Elle préconise une approche globale et intégrée du développement, y compris des mécanismes de **gestion des changements institutionnels**.

On peut identifier, parmi les nombreux processus et propositions formulés, plusieurs mécanismes de coordination. A titre d'exemple, en 1997, le gouvernement a collaboré avec les donateurs pour :

- créer le Conseil national pour le développement durable (CNDS), établi par décret ;
- modifier la loi sur le Fonds pour le développement économique et social (FODES) qui affecte 6 pour cent du budget national au développement municipal (**mobilisation et affectation des ressources financières**) ;
- promouvoir et soutenir les « Principes directeurs proposés d'une stratégie de développement rural » formulés par le Comité de développement rural (CDR) et comportant trois axes fondamentaux : (1) l'établissement des fondements du développement ; (2) l'adoption de politiques favorisant les zones rurales ; (3) la co-responsabilité de la société civile en matière de développement rural (**négociation et gestion des conflits**) ;
- étayer le processus de consultation des citoyens au niveau local dans le contexte du Plan national, ainsi que l'établissement du mécanisme national pour donner suite au Plan national de reconstruction et de transformation (**suivi et transparence/responsabilité**).

Source : Jorge Reyes (communication personnelle)

Lors de la conception des processus et du système (ou des systèmes) de coordination indispensables à l'élaboration d'une stratégie de développement durable, il est d'une importance capitale de faire le point des processus de planification stratégique existants, ainsi que des processus passés pouvant être source d'enseignements importants - pour en identifier les aspects clés, examiner les mécanismes utilisés et analyser ce qui a bien marché ou moins bien marché. Ceci permet d'avoir une idée des processus et mécanismes sur lesquels on peut faire fond, les approches qu'il convient d'éviter, les synergies pouvant être assurées et les lacunes qu'il faudra combler. La section 5.4 donne des précisions sur cette opération d'étude et d'évaluation, qui se scinde en deux étapes essentielles⁶ :

- Première étape : *identifier* tous les cadres, mécanismes et processus de planification stratégique, passés et actuels, et rassembler la documentation clef (information sur le processus concerné, documents de référence, principaux rapports et produits).

Il faudra se mettre en contact avec l'ensemble des ministères de tutelle, instances gouvernementales et autorités infra-nationales pour identifier les processus officiels qu'ils dirigent et/ou auxquels ils participent. Par ailleurs, des informations similaires sur les processus officiels et liés aux projets devront être recueillies auprès des ONG (individuelles et coalitions d'ONG) et des organisations du secteur privé.

Une tâche clef consiste donc à recenser et analyser les cadres précédents...

⁶ Ces démarches sont à entreprendre parallèlement à l'évaluation des avantages nets d'une stratégie dans le cadre de l'opération initiale d'établissement du champ d'action - voir section 4.2.

- Deuxième étape : *analyser* les différents cadres, processus et mécanismes stratégiques existants, en déterminant les **éléments clefs** suivant un ensemble de paramètres communs, et entreprendre une analyse comparative de leurs forces et faiblesses. Il faudra évaluer à la fois le processus et le contenu, selon la méthodologie présentée dans le chapitre 5.

Cela suppose examiner : le mandat, les critères adoptés (selon l'encadré 3.1), les principales parties prenantes et leurs responsabilités, les fonctions (analyse, débat, communication, prise de décision, planification des investissements, mise en oeuvre et contrôle, suivi et évaluation - voir figure 4.2), les méthodes participatives utilisées, les ressources effectivement déployées, l'articulation avec d'autres processus (y compris les liens régionaux et internationaux), le lieu de décision et les systèmes décisionnels, les opinions des parties prenantes et les différends/disputes entre elles en ce qui concerne le processus stratégique. De plus, il convient de faire le point du champ d'action/contenu de chaque stratégie, en examinant : les principales questions abordées par thème et par secteur, les objectifs de la stratégie, les grandes lignes de la vision, des politiques et des programmes ou les recommandations à cet égard qui en découlent, les opinions des parties prenantes et les différends/disputes entre elles concernant le contenu de la stratégie.

On peut utiliser des questionnaires, mais l'expérience montre que des informations et matières plus utiles sont obtenues au moyen d'entretiens semi-structurés avec des acteurs clefs (les responsables de la gestion des processus individuels et les parties prenantes qui ont pu participer à ces processus - ou en ont été exclues), ainsi que par la convocation de petits ateliers pour les parties prenantes.

On fera la synthèse des résultats de cet examen dans un rapport de situation, qui sera le point de départ des travaux futurs et permettra d'informer les acteurs potentiels sur la situation des processus existants, en identifiant d'éventuelles lacunes (les thèmes qui sont passés sous silence) ou opportunités d'avancement critiques. Ce rapport sera l'un des premiers produits du processus stratégique à soumettre au comité de pilotage.

...afin d'avoir un rapport de situation comme point de départ...

A mesure que le schéma des expériences plus importantes du pays en matière de planification stratégique se précise, il pourrait s'avérer nécessaire de choisir parmi les cadres, s'il y en a plusieurs, ceux qui méritent une analyse plus approfondie. Il faudra également déterminer jusqu'où (dans le temps) pousser la recherche et l'analyse. Tout d'abord, on pourra faire un tour d'horizon de la dernière décennie. En gros :

- S'il existe *un processus stratégique visiblement dominante* qui, d'après l'étude et les discussions initiales, représente de loin le plus important et a beaucoup influé sur le développement dans le pays, il est logique de s'y concentrer, tout en prenant le temps d'examiner d'autres processus susceptibles de dégager des enseignements utiles. On pourra utilement articuler l'analyse autour d'un moment décisif (revirement de la politique gouvernementale, établissement d'une nouvelle institution transversale ayant de l'influence et du pouvoir).
- S'il existe *plusieurs stratégies* dont l'importance et l'influence sont plus ou moins égales, il conviendra peut-être de les examiner toutes, du moins pour commencer, avant de sélectionner celle (ou celles) qui mérite le plus d'attention.

(en fonction d'une évaluation de son importance, de son influence et des possibilités d'en tirer des enseignements importants et utiles).

L'évaluation initiale de ces processus de planification stratégique permettra de repérer, parmi les aspects transversaux les plus importants au niveau du processus et du contenu, ceux qui marchent bien et ceux qu'il faudra approfondir dans le cadre d'une stratégie de développement durable. Tous ces éléments pourront utilement figurer à l'ordre du jour d'une première réunion du comité de pilotage, qui se penchera surtout sur les questions suivantes : *où voulons-nous aller ? Quels seront nos objectifs stratégiques ? Quels sont les processus qui nous permettront d'y parvenir ?*

...identifiant les aspects transversaux clefs

4.11 Chercher à améliorer la cohérence et la coordination des cadres stratégiques à tous les niveaux

4.11.1 Cohérence, coordination (et convergence) des cadres stratégiques nationaux

A l'heure actuelle, on constate le manque de convergence des différents cadres de planification, aussi bien aux niveaux national et décentralisé qu'entre ces niveaux et entre les secteurs. Il ne faut pas s'en étonner, puisque les motivations et mandats des institutions chefs de file, les réseaux d'influence des parties prenantes, les concepts, les idéologies et le financement de ces cadres présentent souvent des différences fondamentales. Ces cadres stratégiques ont ainsi des desseins, des parties prenantes et des objectifs différents et utilisent des mécanismes différents. Dans la mesure où ils ont tous des incidences sur les aspirations et les résultats en matière de développement durable, il convient de renforcer la coordination et la cohérence. Les stratégies multiples qui ne sont pas unies par une vision de base commune ou qui utilisent les mêmes processus d'amélioration permanente risquent le double-emploi, les conflits, le gaspillage des ressources administratives et intellectuelles peu abondantes et la disparition rapide de la bonne volonté.

La convergence des cadres de planification est insuffisante à tous les niveaux et entre ceux-ci

La fusion de l'ensemble des cadres n'est pas envisageable, en dépit d'une certaine convergence. En revanche, on peut envisager d'améliorer la cohérence et la coordination pour que les différents cadres de planification stratégique s'appuient mutuellement. La solution ici consiste à encourager (ou obliger) les responsables des différents cadres à respecter les principes et critères esquissés dans les encadrés 3.1 et 3.2. Une meilleure information favorise le processus de convergence. Les gouvernements (en partenariat avec les acteurs clefs du secteur privé et de la société civile, ainsi qu'avec les organisations de développement) devraient, dans l'idéal, élaborer et entretenir une matrice de l'ensemble des processus de planification stratégique, existants et nouveaux, dans leur pays, mettant en lumière les liens, différences et rapports entre eux et la façon dont ils respectent les principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2. Cela permet d'attirer l'attention sur ce qu'il faut faire pour améliorer la complémentarité. La préparation de la matrice de référence (démarche privilégiée par le Cadre de développement intégré - voir section 3.4.1(i)) fait suite à l'opération décrite dans la section 4.10 (faire le point des processus existants). Cette matrice permet de s'assurer que les nouveaux cadres de planification s'appuient sur ce qui existe et créent des liens entre les différents cadres. Il s'agit d'une simple démarche d'information, qui a l'avantage d'encourager la mise en commun des efforts pour élaborer les visions et assurer le suivi des différents cadres, d'où une réduction des coûts. On finira bien par identifier les

La cohérence et la coordination des cadres stratégiques sont indispensables

domaines dans lesquels un contrôle plus serré de la cohérence s'impose (par la réglementation, la normalisation de certains aspects de la politique,...)

Là où de tels liens ont été établis et des stratégies se sont appuyées sur l'existant, d'importants progrès ont été réalisés et on constate une meilleure appropriation des stratégies issues des processus, comme en témoignent les différentes expériences de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté (Encadré 4.11).

Encadré 4.11: S'appuyer sur l'existant : les liens entre les stratégies de réduction de la pauvreté et d'autres processus de planification stratégique

Ouganda

Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) représente une reformulation du Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, rédigé par l'Ouganda en 1997. Il s'est également inspiré des travaux d'évaluation stratégique précédents, y compris le Rapport sur l'état de la pauvreté, l'évaluation participative de la pauvreté et le Plan de modernisation de l'agriculture, ce qui a apparemment favorisé la prise en main de la SRP par le pays.

Bolivie

La Stratégie et plan d'action pour la biodiversité a été élaborée dans le contexte d'un processus hautement participatif, d'où l'accent mis sur la réduction de la pauvreté au moyen d'activités économiques liées à l'utilisation durable de la biodiversité. Suite à la pression exercée par le ministre du Développement durable au sein du Conseil de politique économique, cette stratégie fait désormais partie de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

Burkina Faso

Au moment d'élaborer le DSRP, des efforts ont été faits pour intégrer ses propositions dans les politiques, plans et programmes de réforme sectoriels existants (enseignement de base, santé). Cette intégration doit s'approfondir, notamment pour que les liens entre la pauvreté et l'environnement soient pris en compte dans les politiques et plans sectoriels, tandis que des indicateurs doivent être définis pour assurer le suivi de ces liens.

On aurait pu renforcer le processus d'intégration en se référant au Programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN) du pays. Près de 50.000 personnes ont participé à l'élaboration du PAN qui s'est également appuyé sur des analyses approfondies. Cependant, les responsables du PAN n'ayant pas été consultés à propos du processus SRP, l'expérience et les enseignements tirés du processus PAN n'ont pas été mis à profit. L'actualisation du DSRP fournit une occasion pour y remédier.

Lors de l'élaboration des lignes directrices du CAD (OCDE), les organisations de développement ont appuyé un processus de dialogue au Burkina Faso, qui a joué un rôle de catalyseur en matière de convergence des différents cadres. Grâce au dialogue, les recommandations formulées à l'intention du gouvernement ont bien reflété les points de vue des parties prenantes, proposant notamment d'éviter de préparer la stratégie pour le développement durable du pays sous la forme d'un document de ré-évaluation des politiques. Elle devrait plutôt viser à chapeauter les principaux instruments juridiques, principes d'intervention et réformes institutionnelles. Destinée à assurer une croissance soutenue, la stratégie devrait ainsi tenir compte de certaines problématiques et essayer d'y trouver des réponses pratiques :

- le développement humain durable
- la distribution équitable des bienfaits de la croissance

- la transparence en matière de gestion des affaires publiques et de fourniture d'aide
- l'efficacité et la durabilité des programmes de développement
- le renforcement des capacités au niveau national.

Le ministère de l'Economie et des Finances se sert des mesures d'amélioration de la SRP, proposées par les participants au dialogue, comme cadre de référence, à savoir :

- insister davantage sur le DSRP comme seul cadre à utiliser pour les programmes de coopération des organisations d'aide au développement
- assurer une plus grande diffusion du DSRP, préparer des versions plus courtes et plus simples
- actualiser le DSRP en vue d'intégrer l'ensemble des plans sectoriels dans un seul cadre. Ceci supposera une collaboration étroite entre tous les ministères, le secteur privé et la société civile afin d'assurer l'harmonisation et la cohérence des mécanismes de coordination, des indicateurs et des mécanismes de suivi et d'évaluation, existants ou prévus
- doter le budget national de ressources financières nouvelles pour la mise en oeuvre de la stratégie.

Ghana

Contrairement aux cas cités ci-dessus, une stratégie nationale pour l'élimination de la pauvreté avait déjà été préparée au Ghana avant d'être transformée en DSRP intérimaire. L'élaboration du DSRP complet fait partie de la préparation du deuxième Plan de développement à moyen terme pour la mise en oeuvre de la Vision 2020 du Ghana - un cadre plus vaste et de plus longue durée. Ce plan intégrera également les objectifs fondamentaux du cadre de développement intégré (élaboré au moyen d'un dispositif institutionnel séparé) du Ghana et du cadre d'aide au développement de l'ONU. La convergence de ces processus de planification stratégique témoigne des principes communs qui les sous-tendent.

Source : CAD OCDE (2001a)

Investir dans les capacités d'exécution et de mise en application⁷ constituerait une mesure pratique permettant d'améliorer la cohérence. Ceci s'applique surtout quand on cherche à revaloriser et consolider les lois et la réglementation dans le contexte du processus de planification stratégique. Les investissements parallèles dans l'amendement des lois et l'amélioration de leur mise en application rendent plus évidents encore les mérites de la cohérence (Section 5.4.2). Que ces derniers continuent d'échapper à de nombreux participants dans de nombreux pays témoigne du chemin qu'il y a encore à faire.

⁷ Le renforcement des pouvoirs d'exécution doit aller au-delà du recrutement et de la formation de personnel supplémentaire (policiers ou administrateurs judiciaires), du changement des attitudes politiques et de l'acceptation des codes de conduite, pour englober l'éducation et la formation des juges, des magistrats et du personnel apparenté pour qu'ils prennent conscience de l'ensemble des incidences éventuelles des infractions à la loi sur le plan environnemental et social. Ceci devrait permettre de déterminer et appliquer des mesures de correction proportionnelles. Malheureusement, de nombreuses activités nuisibles au développement durable sont encore, à ce jour, essentiellement « au-dessus des lois ». La section 5.4.2 examine les mécanismes judiciaires.

4.11.2 Fixer les objectifs stratégiques au bon niveau - régional, local, intersectoriel - et veiller à la cohérence et à la coordination

Il importe de bien préciser ce qu'une stratégie « nationale » est censée faire

Comme nous l'avons déjà noté (Chapitre 3), les stratégies nationales précédentes peuvent être qualifiées, pour une grande partie, d'encyclopédies portant sur toutes sortes d'actions possibles - des réformes institutionnelles nationales aux questions techniques locales (proposition de technologies particulières de conservation des sols). De nombreuses stratégies ont été plutôt bornées, laissant un peu de côté les objectifs politiques internationaux (amélioration de la gestion des océans) - même si d'autres ont pu en tenir compte. L'expérience du Pakistan montre que cela n'a rien de stratégique. Par contraste, il est prévu que la prochaine itération de la SNC pakistanaise se concentre sur les mesures à prendre exclusivement au niveau national pour intégrer le concept du développement durable dans tous les domaines d'action. Ceci suppose essentiellement améliorer les politiques fédérales, notamment sur les finances, la croissance et la pauvreté, développer des liens stratégiques de soutien aux mécanismes stratégiques locaux qui marchent bien ou sont prometteurs, comme par exemple les stratégies des provinces et districts, les grands programmes de développement rural et le nouveau processus de décentralisation politique (voir ci-dessous). Cependant, cela suppose aussi l'amélioration des politiques commerciales et étrangères pour que les « règles du jeu » internationales puissent commencer à favoriser le développement durable au Pakistan. L'encadré 4.12 donne des précisions sur cette évolution. Au Ghana, la Vision 2020 illustre la prise en considération explicite des enjeux nationaux, notamment les finances, le commerce et la politique étrangère, tandis que les ministères responsables ont tous pris part à l'élaboration des cadres politiques à moyen terme destinés à concrétiser la vision.

Des liens stratégiques doivent être établis entre les niveaux national et local

La décentralisation pourrait constituer un mécanisme efficace pour faire converger les différents cadres de planification. C'est souvent la demande de la base plutôt que la réorganisation du sommet qui assure une meilleure intégration. Les institutions locales fortes, les informations accessibles, les forums autorisant le débat, les mécanismes consensuels et de gestion des conflits sont autant de moyens de forger des solutions intégrées - à condition d'avoir vraiment le pouvoir d'influencer les décisions aux niveaux intermédiaire et national. Il est donc impératif aussi bien d'articuler les approches descendantes et ascendantes que de prévoir :

- le transfert des ressources financières et l'habilitation d'organisations appropriées pour mobiliser ces ressources sur place
- le renforcement des capacités (élément clef du programme de réforme du gouvernement local en Tanzanie, 2000-2003)
- une délimitation des tâches de planification, gestion financière, coordination, etc. aux différents échelons hiérarchiques de l'administration publique
- des mesures législatives et administratives globales visant à intégrer les bureaux décentralisés des services gouvernementaux dans les structures administratives locales
- la coordination de l'aide des organisations de développement.

La cohérence peut être assurée au moyen de processus « sectoriels/thématiques »

Au Canada, la réponse stratégique « nationale » aux défis du développement durable a été élaborée suivant une approche légèrement différente. Les ministères/services gouvernementaux individuels sont censés prendre l'initiative d'intégrer le développement durable dans les secteurs et les communautés d'action. Il n'existe pas de stratégie nationale unique pour un développement durable et aucune institution

Encadré 4.12: Lancer des approches stratégiques ascendantes au Pakistan: compléter les stratégies des provinces et districts

Dans le sillage de la Stratégie nationale de conservation (SNC), des stratégies provinciales ont été élaborées dans la plupart des provinces. Celles-ci ont introduit de nombreuses innovations sur le plan du processus - tables rondes, points de convergence au sein des organisations de tutelle - et beaucoup plus de consultations avec les groupes d'utilisateurs de ressources et les « communautés d'action ». Par la suite, des stratégies ont été élaborées au niveau des districts dans la province de Sarhad (Frontière du nord-ouest). Plus on s'approche du niveau de la gestion directe des ressources, plus il devient urgent de négocier des compromis en ce qui concerne le développement durable et la subsistance. Pour le Pakistan, le défi consiste désormais à mettre en place des systèmes pour que les informations et les demandes remontent la filière, du district à la province et puis au centre. Il est donc proposé que la SNC-2 mette l'accent sur les préoccupations au niveau national et les rôles institutionnels nationaux, au lieu de vouloir tout prescrire jusqu'au niveau villageois. Elle doit toutefois reconnaître, encourager et appuyer les approches stratégiques des provinces et districts et d'autres approches pilotées par la demande qui tiennent compte des réalités locales en accord avec le plan de décentralisation administrative. Ceci fait contraste avec l'orientation de la première SNC sur les politiques nationales et les préoccupations intellectuelles. La SNC-2 a donc pour champ d'action:

Les thèmes internationaux

- La position et la contribution du Pakistan par rapport aux questions et conventions environnementales au niveau mondial.
- Les aspects de la mondialisation ayant trait au développement durable.
- Les questions régionales telles que les bassins versants, les zones protégées, la pollution transfrontalière, la pollution de la mer.

Les enjeux nationaux

- La nécessité d'intégrer la préparation, la mise en oeuvre, le suivi, l'évaluation et l'actualisation des stratégies régionales et provinciales, y compris la coordination nationale des programmes de recherche et développement se rapportant au développement durable, dans un cadre global.
- Le rassemblement des mécanismes les plus utiles et efficaces requis pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie (systèmes d'information, mécanismes participatifs, trains de mesures d'appui, instruments économiques, etc. - voir chapitre 8).
- La formulation de directives sur les politiques provinciales et sectorielles pour assurer la prise en compte du développement durable à travers les politiques, les principes/critères, les normes, les indicateurs et le suivi.
- La coordination des principaux programmes nationaux visant le développement durable.
- La promotion du développement durable dans le cadre des priorités de la politique macro-économique, notamment les prêts d'ajustement structurel, la réduction de la pauvreté, les problèmes nationaux en matière d'environnement et de sécurité.
- L'évaluation et le suivi des normes relatives au développement durable et à l'environnement.

L'intervention relative aux problèmes des provinces, des zones urbaines et des districts

- Le soutien des stratégies et initiatives provinciales de développement durable - surtout pour permettre aux institutions locales (au niveau des zones urbaines, des districts et des communautés) de piloter la stratégie de la base vers le sommet.
- La réglementation et les mesures d'incitation pour favoriser l'innovation et l'investissement, ainsi que les pratiques responsables, du secteur privé dans le domaine du développement durable.

Source : CAD OCDE (2001a)

n'agit comme « stratégie » pour les autres.⁸ À la place, le parlement a nommé un « Commissaire à l'environnement et au développement durable » auquel le gouvernement tout entier doit rendre compte de l'intégration des enjeux environnementaux dans ses politiques, opérations et programmes, veillant à ce que la durabilité soit placée au cœur de ces derniers. Le suivi, l'évaluation et la coordination font ainsi partie des principales responsabilités du Commissaire. La législation oblige tous les ministères fédéraux (y compris les ministères des Finances, du Commerce et des Affaires étrangères) à soumettre au parlement des stratégies de développement durable. Cette approche présente l'avantage de tirer au clair la signification du développement durable pour un secteur donné. Les stratégies ministérielles sont préparées suivant les principes directeurs d'un document d'orientation sur le développement durable, publié par le gouvernement en 1995. Le « Guide du gouvernement vert » donne des conseils relatifs aux objectifs généraux, aux questions prioritaires et à la structuration et la préparation des stratégies (Encadré 4.13).

Encadré 4.13: Stratégies ministérielles pour un développement durable, Canada

Le guide du gouvernement vert, publié par le gouvernement canadien, vise à aider l'ensemble des ministères fédéraux à préparer des stratégies de développement durable. Il se divise en trois parties :

I. Le défi du développement durable. Cette partie traduit le concept de développement durable en termes compréhensibles pour les Canadiens, en soulignant les dimensions sociales, économiques et environnementales importantes. La présentation d'une série d'objectifs de développement durable (assurer l'utilisation durable des ressources renouvelables, prévenir la pollution, favoriser une plus grande productivité grâce à l'efficacité environnementale) sert de point de départ pour la préparation des stratégies ministérielles.

II. La planification et la prise de décision en matière de développement durable. Cette partie énumère les instruments d'action, d'exécution et de gestion facilitant la transition vers le développement durable. On y préconise une approche intégrée de la planification et de la prise de décision, axée sur les meilleures connaissances et analyses disponibles, ainsi que sur les perspectives et attentes des Canadiens. Citons parmi les dispositifs examinés : la promotion de l'intégration au moyen d'outils tels que la comptabilité par la méthode du coût complet, l'audit environnemental et la gestion des écosystèmes ; l'élaboration des stratégies en collaboration avec les particuliers, le secteur privé, d'autres gouvernements et les populations autochtones ; l'emploi de divers instruments d'action tels que les démarches volontaires, les systèmes d'information et de sensibilisation, les instruments économiques, les dépenses gouvernementales directes, la maîtrise et la direction.

III. La préparation d'une stratégie ministérielle de développement durable. Cette partie présente les principaux éléments sur lesquels les ministères pourraient fonder leur stratégie. Il y est conseillé « que toutes les stratégies soient axées sur les résultats, indiquant en termes clairs et concrets ce que les ministères vont accomplir en matière d'environnement et de développement durable, qu'elles soient globales, portant sur l'ensemble des activités des

⁸ Par le passé, on a souvent vu un seul ministère lancer des discussions relatives à un processus de planification stratégique, sans se concerter, dans la plupart des cas, avec d'autres ministères de tutelle pour s'assurer d'un appui inter-ministériel. Par ailleurs, la question a rarement été présentée au conseil des ministres en vue de susciter un engagement politique plus large dès le début. Quand la responsabilité d'une stratégie est confiée à un ministère chef de file (d'autant plus s'il contrôle le processus et le budget), l'expérience montre que cette stratégie sera considérée comme un projet de ce ministère de tutelle ou comme une affaire sectorielle, d'où un manque de participation et de coopération de la part d'autres ministères (CAD OCDE, 2001a).

ministères, et préparées en consultation avec les clients et les parties prenantes ». Six étapes sont proposées pour la préparation des stratégies :

1. La préparation d'un **profil ministériel**, identifiant ce que le ministère fait et comment il le fait.
2. Un **tour d'horizon pour évaluer les incidences** des activités du ministère sur le développement durable.
3. La **consultation** des clients, partenaires et autres parties prenantes pour comprendre leur point de vue sur les priorités ministérielles en matière de développement durable et comment les mettre en pratique. On suggère qu'un rapport bref « sur la nature des consultations et la manière dont les opinions exprimées ont contribué aux produits définitifs » serait utile pour les partenaires et les parties prenantes, tout en contribuant à l'ouverture et à la transparence au niveau de la préparation des stratégies ».
4. L'identification des **buts, objectifs et cibles** du ministère en matière de développement durable, y compris les repères qu'il utilisera pour mesurer les performances.
5. L'élaboration d'un **plan d'action** traduisant en résultats mesurables les cibles ministérielles en matière de développement durable, ce qui suppose préciser les changements à apporter sur le plan des politiques, des programmes, des lois et de la réglementation, ainsi que les changements opérationnels. « Compte tenu du fait que la responsabilité du développement durable est partagée par les ministères, les gouvernements, les populations autochtones et autres parties prenantes, la mise en oeuvre des plans d'action passera vraisemblablement par la coopération et le partenariat. Dans ces cas, les stratégies ministérielles devront décrire les mécanismes de coopération et les partenariats qui leur permettront d'atteindre les cibles, les objectifs et, en fin de compte, leurs buts ».
6. La création de mécanismes pour suivre (mesurer et analyser) et rendre compte des performances du ministère pour les améliorer.

Source : Gouvernement du Canada, 1995.

Cependant, on ne sait pas encore quelle sera l'efficacité de cette approche singulière. Cela dépendra en grande partie de l'obligation faite au parlement de se conformer aux conseils et recommandations du Commissaire. Les services gouvernementaux ont déjà déterminé qu'il faut consacrer davantage d'effort à la coordination des mesures prises à l'égard de certains aspects du développement durable qui touchent le mandat de plusieurs ministères à la fois. Ceux-ci se sont ainsi mis d'accord pour collaborer étroitement dans plusieurs domaines thématiques et en tenir compte dans leurs stratégies individuelles.

La synthèse des stratégies des 28 ministères individuels, actuellement en voie de préparation, présentera une vue d'ensemble de l'effort du gouvernement fédéral en matière de développement durable. Compte tenu de la juridiction et de la responsabilité que se partagent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, avancer vers une stratégie « nationale » pour le développement durable relève de la gageure (Clara Rodrigues, Environnement Canada, communication personnelle).

En ce qui concerne la cohérence des services gouvernementaux, on s'y prend d'une autre manière dans le contexte de la Stratégie de conservation de la province de Sarhad (SPCS) au Pakistan. Une personne désignée comme point de convergence assure la liaison entre son service et le secrétariat stratégique provincial, ainsi qu'avec les tables rondes thématiques faisant partie du processus stratégique provincial (Encadré 4.14). Un dispositif institutionnel semblable a été établi dans le

*Des agents de liaison
aident aussi à
améliorer la
cohérence*

Encadré 4.14 La stratégie de conservation de la province de Sarhad : la coordination par les « points de convergence »

La Stratégie nationale de conservation (SNC) du Pakistan a compté sur quelques unités centralisées au sein du ministère de l'Environnement, du Gouvernement local et du Développement rural pour promouvoir la SNC auprès des provinces et autres ministères. Par contraste, la stratégie de conservation de la province de Sarhad (SCPS) reconnaît la nécessité de placer des « initiés » au sein des différents services. Ces postes dits de « points de convergence de la SCPS » sont pourvus par des fonctionnaires ou par du personnel UICN.

Les points de convergence ont pour tâche d'assurer la liaison entre les services, l'unité d'appui SCPS au sein du service de planification provincial et les tables rondes (TR) thématiques de la SCPS. Ils se renseignent sur les plans et progrès des différents services, ce qui leur permet d'améliorer les communications entre les services et l'unité d'appui SCPS, tout en améliorant la coordination de la planification. Ils cherchent également à encourager leur service à participer pleinement aux TR, favorisant ainsi l'intégration avec les plans d'autres services, du secteur privé et des ONG (le programme technique de chaque point de convergence correspond plus ou moins à celui d'une TR - voir encadré 3.20). C'est une démarche tout simple pour améliorer la liaison, mais qui a déjà réussi à améliorer la circulation de l'information, tandis que de nombreux points de convergence commencent à inspirer du respect. Cependant, ils subissent des contraintes découlant des normes de la fonction publique pakistanaise :

- *Pouvoirs administratifs insuffisants* : Jusqu'à récemment, le statut des points de convergence n'était pas suffisamment élevé. Disposant de peu de pouvoirs bureaucratiques, ils ont dû se prévaloir de leur expertise et de leurs pouvoirs de persuasion (et parfois de leurs liens avec les donateurs) pour assurer une meilleure prise en compte des enjeux du développement durable par leur propre service. Cependant, chaque point de convergence a désormais un homologue de plus haut niveau au sein du service, à savoir le Sous-secrétaire.
- *« Le culte du patron »* : Quelle que soit la valeur de la contribution du point de convergence, c'est surtout le chef de service - son intérêt, sa motivation - plutôt qu'un « étranger/initié » qui va donner le ton pour le service. Cette observation s'applique un peu partout au Pakistan - d'où les efforts des stratégies de conservation en faveur du changement, pour démontrer que la direction est éclairée quand elle est partagée.
- *Peu de ressources pour effectuer des changements* : Une personne seule, privée d'appui administratif, n'impose pas le respect, ne dispose pas de ressources sur le plan hiérarchique. Souvent surchargée, elle doit faire appel à des tactiques diverses aux différents échelons du service concerné pour faire faire quoi que ce soit, ce qui a parfois pour conséquence de provoquer des retards et vexer les gens. Une formation aux techniques d'animation permettrait aux points de convergence de tirer le maximum de leurs collègues.
- *Liaison mal assurée avec le niveau fédéral* : Compte tenu du fait que de nombreux aspects du changement au niveau provincial sont encore assujettis au contrôle fédéral, le travail des points de convergence au sein des services provinciaux subit les conséquences du manque de liaison entre l'unité SCPS provinciale et l'unité de coordination fédérale de la SNC.

Source : Hanson *et al* (2000)

gouvernorat de Sohag, en Egypte, par rapport aux mesures de mise en oeuvre du Plan d'action pour l'environnement en 1997/98. Des recommandations dans ce sens ont également été faites pour le Botswana, le Kenya et l'Etat Cross River au Nigéria, où leur mise en application est plus ou moins bien assurée.

Nous avons déjà souligné la nécessité, pour les SNDD, d'impliquer l'ensemble des ministères clefs et d'éviter la dominance par un seul ministère. Toujours est-il que, dans tous les pays, les décisions majeures en matière de développement sont généralement prises par les ministères des Finances et du Plan et par les parties matériellement intéressées que sont les banques et les entreprises. Un gros effort s'impose pour engager ces acteurs dans le processus et pour assurer la cohérence et la coordination de leurs politiques et procédures. Cependant, c'est presque toujours le ministère de l'environnement que l'on charge du dossier « développement durable ». N'ayant qu'une influence limitée au sein du gouvernement, ce ministère n'est pas considéré de grand intérêt par les autres secteurs. Au mieux, ce phénomène a permis la création d'une communauté d'action ou d'un réseau s'intéressant uniquement à la politique environnementale. Au pire, le manque d'intégration dans ces secteurs clefs freine l'avance vers le développement durable. Pour que les principaux acteurs financiers et économiques jouent un rôle important dans le contexte d'une stratégie, un engagement de haut niveau doit être assuré et des analyses pertinentes des aspects économiques et des risques doivent être mises à leur disposition. Dans certains pays, les liens établis entre les stratégies et les processus budgétaires ont favorisé cet engagement (voir encadré 4.15).

La cohérence et la coordination des instances de financement et de développement méritent davantage d'attention

Encadré 4.15: Relier les stratégies aux processus budgétaires

Nouvelle-Zélande : Le cycle annuel de budgétisation et de planification comporte une phase stratégique d'établissement des priorités gouvernementales à court, moyen et long terme. On « enchâsse » ces priorités stratégiques grâce aux crédits budgétaires, aux contrats d'achat et à l'établissement des objectifs stratégiques et résultats clefs à atteindre dans le cadre des conventions relatives aux prestations des directeurs des services gouvernementaux. Si les activités de ces derniers touchent l'environnement, les directeurs sont tenus d'intégrer dans leur planification annuelle les objectifs pertinents de la stratégie nationale Environnement 2010.

Canada : Des cibles et des échéanciers, comme mécanismes pour rendre des comptes au public, furent intégrés dans le Plan vert (1990-96), qui fut relié au processus budgétaire fédéral.

Botswana : Au cours de la dernière décennie, l'Agence de coordination de la Stratégie nationale de conservation a pris part aux processus nationaux de planification et de réexamen budgétaire du ministère des Finances et de la Planification du développement. Des liens professionnels ont été établis même si les réformes multi-sectorielles ne sont pas encore au point.

Chaque pays se doit de tenir compte du contexte régional. Le processus SNDD doit intégrer la prise en considération des processus régionaux de développement durable (notamment en analysant les impacts sur les pays voisins - et vice versa - des stratégies passées et des options et propositions nouvelles en matière de développement) et établir des liens avec les processus les plus importants. Du point de vue régional, il faut tenir compte des intérêts des populations autochtones quand

La coordination régionale est susceptible de prendre de l'importance

elles habitent des deux côtés d'une frontière internationale, des problèmes des réfugiés, etc. La coordination et la gestion régionale sont également importantes lorsque plusieurs pays se partagent des ressources naturelles et des écosystèmes (bassins versants,...) ou sont victimes de pollution transfrontalière. Si la gouvernance mondiale n'a pas réussi, jusqu'ici, à aider les pays à faire face à de nombreuses problématiques internationales, les approches régionales semblent plus prometteuses. Les problèmes communs sont plus évidents, des ressources communes sont parfois disponibles, tandis que des valeurs culturelles ou politiques partagées facilitent les compromis. A titre d'exemple, la stratégie de biodiversité andine, élaborée par plusieurs pays sud-américains, présente une vision régionale commune et identifie des intérêts communs. La Convention forestière de l'Amérique centrale sert de cadre aux programmes forestiers nationaux des différents pays.

4.12 Préparer et décider des règles de procédure stratégiques

Nous avons établi le principe selon lequel une SNDD a intérêt à s'appuyer sur ce qui existe déjà. Cependant, étant donné que plusieurs initiatives et de nombreux acteurs sont concernés par une approche stratégique, les méthodes de travail, les précédents créés et les attentes sont normalement très divers. Ceci s'applique surtout aux attentes relatives aux processus de participation et de consensus et aux incidences sur les décisions. Les parties prenantes doivent être rassurées que l'on aborde la participation de façon méthodique (voir chapitre 6).

Si les principes et éléments stratégiques énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2 donnent des conseils génériques, il importe de les étoffer lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une stratégie donnée. Il est donc conseillé de mettre au point des procédures claires et distinctes (règles de fonctionnement) régissant le processus et les dispositifs stratégiques. Ceci permettra aux responsables de la coordination ou de la gestion des différents processus de savoir exactement comment s'y prendre et quels paramètres ils doivent respecter. Ces règles permettent à l'ensemble des parties prenantes de savoir à quoi s'attendre. Par ailleurs, on peut utilement demander aux institutions et aux processus concernés par la stratégie d'adapter leurs propres procédures pour s'aligner sur ces règles de fonctionnement.

Des règles et procédures sont également indispensables pour que le processus stratégique soit rigoureux et complet, pour éviter qu'il ne devienne partial ou inéquitable. Néanmoins, les procédures doivent faire de la place pour l'expérimentation.

Les procédures devront être en accord avec les principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2, une discussion de ces principes constituant un point de départ pratique. Il convient de se mettre d'accord sur les procédures obligatoires et celles qui ne sont que souhaitables. Les règles de fonctionnement de la SNDD devront être simples, portant notamment sur :

- la composition des divers comités de pilotage, groupes de travail et secrétariat - procédures de représentation et d'assistance - des règles similaires devant s'appliquer à la sélection des parties prenantes à consulter ;
- le processus décisionnel. Là où un organisme existant et reconnu, tel que le conseil des ministres, prend les décisions, le précédent est déjà créé. Si des pouvoirs sont accordés à des groupes SNDD spécifiques, les règles porteront sur les moyens d'arriver aux décisions, notamment la recherche du consensus

Des « règles de base » peuvent expliciter comment les processus devraient se dérouler et ce que les parties prenantes ont en droit d'attendre

(Section 8.3.3), le vote, la gestion des conflits et l'arbitrage relatif aux différents types de décision (grandes décisions de principe par opposition aux décisions concernant le développement des programmes ou les projets, etc.). Il faut bien préciser l'ampleur et les limites de la participation par rapport à la stratégie. L'approche consensuelle s'est généralement révélée utile, puisqu'elle intègre les principes de l'équité et de l'apprentissage (voir chapitre 8) ;

- la conduite des réunions - calendrier, procès verbal, diffusion du compte rendu, attribution d'idées et d'opinions à des groupes particuliers ;
- les communications et la divulgation - filières à utiliser, moyens d'assurer l'accès des parties prenantes, échéancier ;
- les règles financières concernant les honoraires et frais ;
- le suivi, le réexamen et la responsabilité - il est parfois utile d'établir, dès le début, des règles concernant l'évaluation des processus et résultats SNDD - quand, comment, par qui - et qui rendra des comptes, d'autant plus si des réexamens indépendants sont requis ;
- le programme et la chronologie (Section 4.13).

4.13 Etablir un programme et un calendrier pour le processus stratégique

Le Secrétariat aura à définir les activités à entreprendre pour l'élaboration et l'exécution de la stratégie, tout en identifiant les responsabilités, les capacités et ressources nécessaires et la chronologie. On peut programmer un « calendrier » stratégique générique, à partir des échéanciers existants des différents éléments, notamment les processus (budgétaires) gouvernementaux et autres stratégies clefs. Celui-ci pourrait prévoir, entre autres, les rapports réguliers sur « l'état de l'environnement et les activités économiques », les grandes réunions de réexamen de la SNDD et les conférences nationales annuelles. On a fréquemment fait appel aux calendriers cycliques sur trois à cinq ans (même si l'aspect cyclique ne s'est pas toujours concrétisé). Les cibles spécifiques fixées par rapport aux objectifs SNDD et aux principaux programmes sont ainsi insérées dans le premier « cycle » : promulguer une nouvelle loi, lancer un nouveau programme, éliminer un problème causal spécifique.

Un calendrier stratégique peut préciser les tâches, produits et objectifs

Il convient d'établir des limites précises et raisonnables pour la mise au point du processus et la production de rapports sur l'état d'avancement ou les résultats. De tels repères permettent de centrer l'attention sur le processus, mobiliser les ressources indispensables et signaler les avances vers le consensus. Une certaine souplesse s'impose toutefois pour tenir compte d'éventuelles réorientations ou changements des échéances.

4.14 Promouvoir la stratégie

Il importe d'assurer, à tout moment, une large diffusion aussi bien des objectifs que du dispositif stratégiques. Une fois arrêtée une nouvelle approche, il est courant de préparer un « prospectus » de la SNDD qui présente l'échéancier/calendrier et :

- la finalité de la stratégie - pourquoi on en a besoin, comment elle peut aider, ce qu'elle chercherait à accomplir ;
- le champ d'action de la stratégie ou (plus tard) ses objectifs stratégiques spécifiques, en notant les problèmes/opportunités que présente chaque objectif ;

Un « prospectus » énonce les buts, objectifs, procédures et mécanismes de la stratégie

- les principes et procédures de base régissant la stratégie ;
- une vue d'ensemble des mécanismes constitutifs (participation, information, suivi, prise de décisions, investissement, divers comités, etc.) et de leur fonctionnement ;
- le programme des étapes et actions constituant le « calendrier » ordinaire de la SNDD, les moyens de faire face aux différents objectifs stratégiques ;
- une indication des acteurs qui doivent participer et les modalités de leur participation ;
- une vue d'ensemble des types d'indicateurs de réussite ;
- une évaluation des compétences et ressources clefs requises, comment mobiliser celles qui manquent, l'importance des frais ;
- les progrès déjà réalisés, le cas échéant - comptes rendus des projets pilotes (voir section 4.15), changements de politique survenus, etc. Il convient de présenter brièvement les approches passées (y compris leurs principales forces et faiblesses) lors de la promotion d'une nouvelle approche.

Une version sommaire du prospectus doit être publiée comme instrument de promotion, tandis que des communiqués de presse réguliers assurent la couverture médiatique de la stratégie. Le chapitre 7 donne des précisions sur l'intervention auprès des communautés.

4.15 Le rôle de l'expérimentation et des projets pilotes

Des projets stratégiques pilotes servent à démontrer la mise en œuvre et les avantages concrets

Il faut du temps pour que les stratégies donnent des résultats ; les retards sont pourtant susceptibles de créer un vide apparent en ce qui concerne l'activité sur le terrain, d'où une perte d'intérêt, de confiance et d'appui. Il s'est avéré utile d'entreprendre, au cours du processus stratégique, des projets pilotes en tant que « devanure », servant à illustrer les modalités pratiques d'exécution de la stratégie et à produire assez rapidement des bienfaits et résultats tangibles et pratiques (meilleurs services de santé publique, gestion efficace des déchets solides, approvisionnement régulier en eau potable, conservation des ressources naturelles). A titre d'exemple, en 1986, la SNC zambienne a apporté son concours au projet de développement intégré des ressources de Luangwa (l'une des premières initiatives africaines de gestion communautaire des ressources naturelles, qui a duré plus longtemps que toutes les autres et continue de remporter un grand succès) en tant que projet pilote rural, ainsi qu'à un projet pilote d'assainissement d'une colonie périurbaine de squatters visant à réduire la pauvreté et améliorer l'environnement (Etablissements humains de Zambie). Des crédits budgétaires doivent être affectés au financement de ces initiatives pilotes. Il est évident que les projets pilotes et les démonstrations ne doivent pas se limiter aux premiers stades d'une stratégie.

La démonstration pratique, dans le cadre des initiatives pilotes, joue un rôle indispensable à la fois dans les pays développés et les pays en développement - en prouvant qu'il est possible de concrétiser au moins certains éléments du développement durable.

4.16 Etablir et améliorer les mécanismes et processus stratégiques ordinaires.

Certains mécanismes (Figure 4.1) et processus (Figure 4.2) constituent la force vitale d'une stratégie. Ils veillent à ce que toutes les parties prenantes soient à même de jouer leur rôle, tout en garantissant l'amélioration permanente.

Les grandes lignes de chaque mécanisme ou processus doivent être déterminées selon les modalités décrites dans la section 4.10. Des chapitres séparés donnent des précisions sur :

- l'analyse (Chapitre 5)
- les forums et les modalités de participation des parties prenantes (Chapitre 6) ;
- la communication entre les parties prenantes et entre les différents forums (Chapitre 7) ;
- les principales procédures décisionnelles (Chapitre 8) ;
- les mécanismes de planification des investissements (Chapitre 9) ;
- les mécanismes de suivi, d'évaluation et de responsabilité (Chapitre 10).

On a beaucoup insisté sur l'importance de la participation et de la transparence par rapport aux processus stratégiques. Il est donc indispensable que ces derniers soient considérés, par l'ensemble des parties prenantes, comme pilotés par la demande et orientés sur l'accomplissement de résultats, qu'il s'agisse de l'amélioration du processus ou de l'amélioration d'aspects tangibles du style de vie et de la conservation des ressources.

Chapitre 5

ANALYSE¹

5.1 Aborder et organiser les tâches d'analyse

Pour que les stratégies de développement durable puissent vraiment faire face aux problèmes prioritaires et produire des solutions innovatrices, une analyse de bonne qualité s'impose. Le terme « analyse » est utilisé dans ce chapitre au sens le plus large, englobant l'identification des connaissances existantes et leur application aux défis du développement durable, ainsi que l'identification des lacunes au niveau des connaissances pour les combler grâce aux recherches.

Le développement durable est à forte intensité de savoir

Nous énonçons ci-dessous les sujets et les étapes d'analyse indispensables à l'élaboration de stratégies efficaces pour un développement durable. Quelques-unes des principales méthodologies analytiques sont également présentées, sans oublier qu'on ne saurait faire des analyses hors contexte.

5.1.1 Les principales tâches analytiques dans le cadre des processus SNDD

Plusieurs types d'analyse sont parfois nécessaires par rapport à une SNDD, y compris :

Les parties prenantes ont besoin de plusieurs types d'analyse

- *L'analyse des parties prenantes*, c'est-à-dire l'identification objective des parties intéressées par la transition vers le développement durable, de leurs intérêts, pouvoirs et relations. Ceci aide à mettre en place les comités, les groupes de travail et les processus de consultation. Processus continu, l'analyse vise à assurer la participation d'acteurs importants qui autrement ne se seraient peut-être pas présentés (Section 5.2).
- *L'analyse de la durabilité*, c'est-à-dire l'évaluation des conditions humaines et environnementales, des principales forces et faiblesses, des rapports clefs entre les populations et les écosystèmes, ainsi qu'entre le pays (ou la zone) et le système global, du stade de durabilité atteint par la société, de la direction prise par les changements. Ceci est indispensable non seulement pour déterminer les questions que la SNDD devra aborder et les actions qu'elle va proposer, mais aussi pour assurer le suivi de sa mise en œuvre (Section 5.3).
- *L'analyse des processus/mécanismes stratégiques*, c'est-à-dire l'identification et l'évaluation des systèmes et processus constitutifs pouvant être exploités dans le contexte d'une SNDD, en les analysant sur le plan de l'efficacité, de la fiabilité, de l'équité et des performances (résultats) à ce jour. Cette analyse peut porter sur les processus d'information, de participation, d'investissement et ainsi de suite. Elle permet d'améliorer la qualité des résultats d'une SNDD (Section 5.4).

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Robert Prescott-Allen, Canada, Pippa Bird, États-Unis, Jon Lindsay, FAO, Duncan Macqueen et Joshua Bishop, IIED, ont permis d'enrichir ce chapitre.

- *L'analyse des scénarios*, c'est-à-dire la mise au point de représentations plausibles des situations futures, afin d'étudier les options stratégiques disponibles et en tester la robustesse ou la sensibilité (Section 5.4).
- *L'analyse et la hiérarchisation des options*, c'est-à-dire l'évaluation des coûts, avantages et risques des instruments ou programmes pouvant être adoptés pour mettre en œuvre la stratégie. Les résultats de cette évaluation seront soumis aux décideurs, car la partialité et les erreurs de jugement sont caractéristiques de la prise de décisions en l'absence d'analyse fiable (Chapitre 8).
- *Le réexamen des acquis stratégiques*, c'est-à-dire l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux objectifs du développement durable et la manière de les mettre en corrélation avec les processus SNDD. Ces tâches correspondent, en large mesure, au suivi et à l'évaluation courants (voir chapitre 10).

5.1.2 Les difficultés que présente l'analyse préalable aux stratégies de développement durable

(a) L'efficacité des stratégies passe par la fiabilité des informations

Les stratégies doivent s'appuyer sur une compréhension fiable et exacte des réalités locales

Les stratégies nationales de développement durable devraient « s'appuyer sur des analyses globales et fiables », selon le principe numéro 5 des lignes directrices du CAD (OCDE) sur les stratégies (CAD OCDE 2000a) (voir encadré 3.1). L'analyse doit être le moteur de la transition vers le développement durable : toutes les parties prenantes doivent avoir l'occasion de réfléchir et d'apprendre suivant des modalités qui leur conviennent au plan individuel et qui conviennent à la société dans son ensemble - ce que le programme Capacités 21 (PNUD 2000) appelle le concept « analyse-action-réflexion ». Les dispositifs d'amélioration permanente, « pilotés par le pays », participatifs et intégrés, préconisés dans le contexte des accords signés au Sommet de la Terre en 1992 (SNDD, Action 21 locale, programmes forestiers nationaux, etc.), visant à assurer un développement durable, insistent fortement sur la nécessité de comprendre le contexte local, d'intégrer les objectifs sociaux, environnementaux et économiques au niveau local, sur la nécessité de l'expérimentation et du réexamen, de la création de partenariats locaux. La quantité et la qualité de l'information sont donc d'une importance critique ici.

(b) La complexité du développement durable le rend difficile à analyser

La prise en compte des interactions entre facteurs et des points de vue multiples relève de la gageure...

En l'absence d'un examen approfondi des enjeux du développement durable, une stratégie de promotion du développement durable ne sera rien de plus qu'une série d'exhortations creuses, sans rapport avec les réalités locales. De nombreuses interactions doivent être examinées et, puisque le développement durable suppose également des jugements de valeur, il importe d'y associer beaucoup de groupes différents afin de tenir compte des multiples points de vue. Il s'agit là d'un défi important, puisque les corrélations et les relations de cause à effet sont difficiles à prouver en présence de facteurs multiples. Il est parfois nécessaire de distinguer les différents niveaux - terrain, entreprise, paysage, région, pays, planète - où des compromis devront être négociés. Par ailleurs, le développement durable passe par une aptitude à prévoir les changements et évaluer les différents scénarios possibles.

Par le passé, on a vu les approches « stratégiques » du développement durable se limiter, sur le plan de l'analyse, à évaluer la situation par rapport aux différents

aspects de la durabilité. Des « experts » reconnus (mais pas toujours des professionnels locaux) ont été embauchés pour préparer des rapports d'évaluation sur, disons, l'érosion des sols ou la pollution. Les documents de synthèse qui ont présenté l'état des connaissances sur les forces et faiblesses, les opportunités et les dangers d'une problématique particulière, tout en exprimant les incertitudes et les lacunes sur le plan des connaissances, se sont avérés particulièrement utiles et ont parfois pu susciter des débats fructueux. Ces analyses de bonne qualité font toutefois figure d'exception, car trop souvent on s'est contenté de reproduire des informations recueillies depuis bien longtemps, sans mettre en cause les hypothèses émises et en limitant l'analyse aux premiers stades de « préparation de la stratégie ».

(c) Les capacités d'analyse du développement durable laissent souvent à désirer

Ce manque d'expérience de l'analyse indispensable au développement durable s'associe souvent à l'insuffisance des capacités de recherche et d'analyse au niveau local, surtout dans les pays en développement. Les mandats, cadres et méthodes analytiques ont généralement été interprétés de manière restrictive ou ont privilégié des priorités déterminées par le passé. Très souvent, ce sont ceux qui ont le plus besoin d'analyses de bonne qualité (les pays et communautés pauvres) qui n'y ont pas accès.

...quand les expériences et capacités analytiques ne sont pas robustes...

« L'expérience des pays qui ont essayé d'analyser leur situation actuelle a permis de constater la pénurie grave d'instruments disponibles, ainsi que les faiblesses graves de l'Action 21 en tant qu'instrument de planification ou de prévision. Dans l'idéal, il devrait être possible de s'appuyer sur la rigueur des analyses économiques et adopter des démarches similaires par rapport aux différents aspects, étroitement liés les uns aux autres, du développement durable. Dans la pratique, nous avons une capacité limitée de compréhension de l'ensemble des interactions sociales et matérielles en jeu. Nous ne disposons pas de techniques reconnues d'analyse qui rassemblent toutes les interactions du développement » (PNUD 2000).

Dans la pratique, en l'absence de capacités analytiques formelles, d'autres processus démocratiques sont venus jouer un rôle d'évaluation - après tout, le « vote » reflète ce que les gens pensent de certains problèmes. Cependant, compte tenu du fait que de nombreux aspects du développement durable sont d'une grande importance sur le plan politique, l'électorat mérite d'être mieux informé.

(d) Il est dangereux de compter sur des informations restreintes, non locales, périmées ou peu fiables

En l'absence de données locales, on risque de voir les mythes d'autrui servir de base au changement (ou ne faire que renforcer le statu quo). Les analyses périmées (ou, plus insidieusement, le recyclage de « faits » non contestés) ne sauraient constituer une bonne base pour une SNDD - problème qu'illustre le cas des informations environnementales en Afrique australe (Encadré 5.1). Même les analyses qui présentent des extrapolations à partir des tendances actuelles peuvent être dangereuses à moins d'élaborer, en même temps, des scénarios permettant d'identifier d'éventuels changements importants et les problèmes de vulnérabilité qui en découlent.

Des informations fiables et actualisées ont une importance capitale

Encadré 5.1: L'insuffisance des informations environnementales en Afrique australe

S'il existe abondamment de documentation sur l'environnement dans les pays d'Afrique australe, une proportion sensible des données présentées n'a pas été validée sur le terrain, mais elles reprennent ou résument les informations d'autres sources existantes, qui sont en grande partie reproduites de sources tierces. En plus de ce problème bien trop fréquent, il y a souvent lieu de douter de la fiabilité des données émanant des premières sources. De ce fait, on continue d'accréditer sans réserves des informations douteuses, tandis qu'on perpétue les différents « mythes écologiques », tels que l'ampleur et la gravité de la dégradation des sols dans la région, qu'elles servent à étayer.

Dans la pratique, en ce qui concerne de nombreux facteurs environnementaux, l'évaluation sérieuse des tendances et la prédiction des situations futures passent par des données fiables, alors que les données disponibles sont soit douteuses soit insuffisantes. Par ailleurs, il est difficile d'effectuer la comparaison des données sur les populations rurales et urbaines.

L'insuffisance de l'information en Afrique australe constitue un obstacle grave au pronostic des tendances environnementales futures. Néanmoins, s'il existe certainement un problème de disponibilité des données, c'est « l'invisibilité » de l'information qui pose problème dans certains cas, c'est-à-dire que l'information existe bel et bien mais elle est dispersée, inaccessible (voire cachée) ou pas reconnue. Au moment d'aborder une grande partie des questions d'information aux niveaux sectoriel et intersectoriel, il est très important de faire preuve d'un peu d'imagination pour accéder aux sources cachées et non traditionnelles d'information, tout en mettant à profit les informations manifestement disponibles. »

Source : Dalal-Clayton (1997)

5.1.3 Principes analytiques de base

(a) Engager et informer les parties prenantes dans des processus démocratiques et participatifs

Il est intéressant de noter que, pour la plupart, les études et lignes directrices en matière de dispositifs stratégiques ont beaucoup insisté sur la participation, mais ne se sont guère penchées sur les méthodes et la qualité de l'analyse - comme s'il n'y avait plus besoin d'améliorer les connaissances et qu'il restait tout simplement à convaincre les gens de la nécessité de changer de comportement et à leur donner le sentiment d'être associés au processus (Carew-Reid *et al* 1994, Dobie 2000, Banque Mondiale 2000, PNUD 2000, FMI 2001).

Les processus démocratiques doivent se fonder sur une analyse de bonne qualité...

L'analyse de bonne qualité fait partie intégrante des processus démocratiques, qui chargent les gouvernements de mettre au point des systèmes permettant de prendre des décisions complexes et difficiles. Elle est également indispensable en cas de déficit démocratique apparent, où des « mécanismes participatifs » spéciaux ont pu être créés, par les organisations d'aide au développement et les initiatives destinées à toucher une pluralité de parties prenantes, entre autres, pour faciliter la tâche (Chapitre 6).

On doit veiller à ce que les apports sur le plan analytique soient mis à la disposition des décideurs, grâce à des systèmes de routine et reconnus, qu'ils soient acceptables

pour les parties prenantes et qu'ils produisent une étude comparative des classements ou une analyse des effets de répartition pour aborder les questions de signification et d'identification des gagnants et perdants.

Il ne s'agit donc pas d'un choix entre l'analyse et la participation - on ne saurait divorcer les tâches analytiques des apports des parties prenantes. Là où des groupes sont touchés par des problèmes importants, ils devraient pouvoir effectuer leur propre analyse, pour que les SNDD puissent être pilotées par la demande, au lieu d'être la construction intellectuelle des bureaucrates et des analystes professionnels. Les outils analytiques utilisés dans le contexte d'une SNDD devraient ainsi faciliter la participation - afin de favoriser une appropriation généralisée et de sonder un large éventail de points de vue qui risqueraient autrement de rester « cachés ».

... et les outils analytiques eux-mêmes devraient faciliter la participation

Il existe encore une certaine prévention contre les informations recueillies grâce aux techniques participatives. Comme le constatent Dalal-Clayton *et al.* (2000), les résultats des évaluations participatives sont fréquemment accueillis par la question « mais comment se comparent-ils avec de vraies données ? ». Les méthodes participatives d'analyse qui commencent à voir le jour sont plus accessibles aux parties prenantes autres que les « experts », elles n'exigent pas un niveau élevé de compétences mais, à condition d'être correctement utilisées, ne sauraient être taxées de compromettre la rigueur et la qualité des conclusions.

(b) Utiliser des méthodes analytiques accessibles et participatives

Ces méthodes de recherche-action et d'analyse participative, désormais de plus en plus courantes, se conforment au principe d'apprentissage sur le tas si nécessaire pour le développement durable. Il existe des méthodes permettant d'articuler de multiples dimensions. Certaines méthodes ont davantage d'influence sur le plan de l'engagement des décideurs (processus interdisciplinaires, recherche-action, etc.), mais il y en a beaucoup d'autres qui ne sont pas bien connus et/ou qui méritent d'être améliorées.

L'analyse participative favorise « l'apprentissage sur le tas »...

(c) Laisser de la place pour l'analyse indépendante, menée par les « experts »

Même si, dans l'ensemble, le dispositif SNDD est participatif, on doit parfois faire appel à des spécialistes, notamment quand :

- certaines questions sont controversées (des commissions indépendantes et/ou des connaissances spécialisées pourraient s'avérer nécessaires)
- il faut entreprendre une grande tâche analytique (quand, par exemple, on constate la nécessité de collecter des données de base qui manquent à un processus stratégique)
- des compétences et du matériel hautement techniques sont requis (mesures scientifiques, analyse informatisée des données).

... mais on peut également avoir besoin de compétences spécialisées ...

En cas de sélection d'une institution indépendante pour entreprendre l'analyse, il importe de s'assurer que cette institution est capable de trouver le juste milieu entre :

- l'indépendance relative vis-à-vis du processus politique (afin d'avoir une vue d'ensemble, de pouvoir critiquer les politiques et poursuivre des innovations sans trop de crainte)

...éventuellement en faisant appel à un organisme indépendant

- l'engagement actif auprès des acteurs (pour que l'analyse soit, dans une certaine mesure, pilotée par la demande et que l'on écoute ce que l'institution a à dire)
- l'engagement auprès d'autres parties prenantes (pour renforcer la crédibilité de l'institution et veiller à ce qu'elle ne soit pas considérée comme répondant uniquement devant des autorités supérieures)
- les disciplines multiples et les méthodologies interdisciplinaires (pour que l'approche soit holistique).

C'est parfois beaucoup demander et certains pays ont dû prêter leur concours au développement d'organismes indépendants capables d'organiser et d'entreprendre une proportion des plus grandes tâches analytiques. A titre d'exemple, l'Institut national de santé publique et de protection de l'environnement (RIVM) s'occupe d'une grande partie des analyses dans le contexte du Plan de politique environnementale aux Pays-Bas (Encadré 5.2). L'Institut des politiques de développement durable au Pakistan, créé pour fournir des services d'analyse des politiques à la SNC, a su étendre son champ d'action et son influence.

**Encadré 5.2: Le Bureau d'étude de l'avenir de l'environnement -
fournir des analyses au Plan de politique environnementale aux Pays-Bas**

En 1988, RIVM avait publié les résultats d'une enquête nationale sur l'environnement. Cette analyse scientifique indépendante témoignait de l'ampleur des problèmes environnementaux des Pays-Bas et des grandes réorientations de politique requises pour parvenir au développement durable. L'enquête a servi à l'élaboration du Plan national de politique environnementale (PNPE), qui indique comment le gouvernement se propose d'aborder les problèmes. En 1991, RIVM publie les résultats d'une deuxième enquête, intitulée « Perspectives environnementales nationales », qui examine l'état d'avancement du PNPE, l'impact probable des politiques et la suffisance des mesures gouvernementales par rapport aux objectifs devant être atteints en 2000 et 2010. L'enquête tient compte des dernières avancées scientifiques et des attentes concernant les changements au sein de la société.

On publie un nouveau PNPE tous les quatre ans (voir les encadrés 4.3 et 4.5). RIVM a été prié de publier une étude environnementale tous les deux ans pour évaluer la qualité de l'environnement et émettre des prévisions là-dessus. Publiée un an après le PNPE, l'étude vise à prévoir la qualité future de l'environnement une fois que les politiques actuelles auront été mises en application. Un an avant la publication du prochain PNPE, une enquête est menée sur les mesures supplémentaires pouvant être envisagées. A cette fin, RIVM a créé un bureau d'étude de l'avenir de l'environnement, qui coordonne les contributions des laboratoires et instituts RIVM et intègre l'information disponible et les modélisations, y compris les cartes du système d'information géographique (SIG).

Source : RIVM (1992)

*La production
continue et
coordonnée de
connaissances*

(d) Mettre au point un système permanent et coordonné de production de connaissances

Dans ce chapitre, nous préconisons un programme cohérent et permanent de production de connaissances en vue d'un développement durable (centres informatiques, analyse, capacités de recherche), à la place d'une opération

ponctuelle. Ce programme doit faire partie intégrante du processus SNDD. Plusieurs principes apparentés sont à considérer ici :

- Des groupes représentatifs de la pluralité des parties prenantes doivent se charger de la conception du processus de collecte d'informations, d'analyse et de recherche, ceci afin qu'ils puissent se considérer comme les *propriétaires* de la stratégie et de ses résultats.
- Pour toutes les tâches « d'analyse » énumérées dans ce chapitre, il vaut mieux rassembler et soutenir les *centres existants* de connaissances techniques, d'apprentissage et de recherche.
- Compte tenu de l'importance cruciale de l'analyse pour l'élaboration des stratégies, elle doit être *commandée, décidée et approuvée au plus haut niveau* (c'est-à-dire par les ministères clefs ou par le comité de pilotage de la stratégie). L'analyse a ainsi plus de chances d'être bien ciblée et de tomber à point nommé par rapport à l'évolution et au calendrier de la stratégie, tandis que ses résultats ont plus de chances d'être utilisés.
- De même, une *bonne coordination* de l'analyse est indispensable. Que le secrétariat stratégique ou l'équipe de coordination s'occupe de la coordination de l'analyse est tout à fait logique. Cependant, le secrétariat ne devrait pas entreprendre lui-même la totalité des analyses, si c'est qu'il en *entreprend* car ce n'est pas obligatoire. La participation active de nombreux acteurs à la réflexion et à l'analyse doit être recherchée pour que la stratégie puisse faciliter la création d'institutions d'apprentissage.

(e) Se mettre d'accord sur les critères pour identifier les analyses prioritaires

En l'absence de fixation des priorités, le nombre et la typologie des questions abordées dans le cadre du processus stratégique risquent de proliférer au-delà de toute capacité de gestion, discréditant ainsi le processus. Il importe donc de concentrer l'attention et la réflexion sur ce qui compte le plus, sur les meilleures façons d'utiliser les ressources et la volonté politique disponibles à ce moment-là - au lieu de créer un forum de débats sans fin.

...permet de focaliser l'analyse sur les aspects vraiment importants

Il importe de se mettre d'accord sur les critères pour décider de l'ordre de priorité des analyses - surtout quand il s'agit de nouvelles recherches coûteuses. On peut utilement se référer aux critères relatifs au bien-être des populations humaines et des écosystèmes et aux critères de faisabilité. Les évaluations de la durabilité décrites dans la section 5.3 (le « baromètre de la durabilité » et « l'analyse des activités économiques durables », entre autres) se servent de ces critères.

En l'absence initiale de critères définitifs, on peut envisager de préparer une liste de contrôle (Encadré 5.3). Dans la gamme des techniques traditionnelles, ces listes de contrôle sont de loin les plus pratiques et le plus couramment utilisées. Elles sont souvent associées à une forme ou une autre d'analyse du rapport coût-avantages ou d'approche économétrique. On peut y apporter des nuances, en estimant les chances de succès, le rythme probable d'adoption des résultats et le temps qu'il faudra

Préparer une liste de contrôle des critères d'analyse...

Encadré 5.3: Indicateurs des problématiques à analyser et à aborder en priorité

Une problématique sera jugée prioritaire si elle :

- représente une opportunité/menace pour les activités économiques des pauvres
- représente une opportunité/menace pour des secteurs économiques clés
- représente une opportunité/menace pour les biens et processus écologiques clés (notamment quand ceux-ci sont d'une importance critique pour les activités et secteurs économiques mentionnés ci-dessus)
- peut être abordée sans financement supplémentaire
- présente une grande occasion d'apprentissage
- est connue du public
- a un effet boule de neige/multiplicateur
- représente une obligation internationale
- tombe à point nommé par rapport à une décision attendue
- est associée aux préoccupations politiques actuelles, à d'autres initiatives et compétences.

Une analyse des décisions de principe récentes pourrait dégager certains critères à débattre en vue de définir un ensemble de critères officiels.

vraisemblablement compter pour achever le projet (Macqueen 1999)². Ces critères doivent également être examinés directement au moment d'élaborer les options et plans stratégiques, pour que les parties prenantes puissent prendre des décisions en connaissance de cause et rendre compte de leurs décisions.

On s'intéresse désormais tout particulièrement aux schémas de cause à effet (ou « arbres à problèmes », voir section 5.3.9) tenant compte des cinq formes de capital retenues dans le « cadre des activités économiques durables ». Dans ce dispositif, les ressources sont affectées aux recherches selon une estimation de l'impact maximum de ces dernières sur le capital de certains groupes de personnes pauvres. Ces schémas cherchent à aborder de façon transparente les facettes multiples du développement durable.

(f) Veiller à ce que les objectifs de l'analyse soient clairs

*...et structurer
l'analyse en
questions*

Les analyses les moins efficaces sont celles qui portent sur des « thèmes » ou « sujets ». La formulation de questions permet d'orienter l'analyse et facilite la mise au point des solutions. A titre d'exemple, au lieu d'analyser « la dégradation des bassins versants », on peut utilement poser les questions : Quelles sont les mesures qui ont incité à la conservation des bassins versants ? Comment supprimer

² Macqueen (1999) énumère les avantages et inconvénients des différents instruments utilisés pour déterminer les priorités en matière de recherche relative à la réduction de la pauvreté : précédents historiques, subjectivité arbitraire « en chambre », listes de contrôle, simples ou pondérées, analyse des coûts et avantages, analyse économétrique, schémas de cause à effet. Ces instruments ont pour principal inconvénient leur incapacité à hiérarchiser les interventions, qui visent à aborder des facettes extrêmement diverses de la pauvreté ou du développement durable.

l'incitation perverse à la dégradation des bassins versants clefs ? Qui doit effectuer les changements ? Les questions formulées doivent :

- porter sur une problématique prioritaire (Encadré 5.3)
- aborder également, dans la mesure du possible, les aspects contextuels
- laisser entendre qu'il existe une possibilité réelle de changer les politiques et favoriser ce changement.

(g) Arrêter la forme des produits de l'analyse et décider qui va les recevoir

Il ne faut pas que l'analyse constitue une surprise complète une fois produite, d'où l'importance de discuter et se mettre d'accord au préalable sur les attentes des parties prenantes, les procédures politiques/juridiques et les implications de l'analyse. On pourra d'abord discuter de la hiérarchie des produits possibles, pour que les attentes soient réalistes. Les produits pourront être classés de bas en haut par ordre d'ambition : données, résultats (corrélation des facteurs clefs), conclusions (identification des relations de cause à effet), recommandations, conception. Le produit revêtira-t-il la forme de « preuves », de « propositions » d'une politique ou d'une initiative particulière ou la forme d'une version préliminaire d'une politique ou d'un projet préconisé ?

Les attentes en ce qui concerne les rendements doivent être explicitées

5.1.4 Présentation des méthodes d'analyse disponibles

Le tableau 5.1 présente une liste et une évaluation très sommaires des différents méthodes et outils d'analyse pouvant servir à produire des connaissances pour les SNDD. Nous examinons plus loin le détail de certaines méthodes conseillées par rapport à des tâches analytiques particulières. Quelques-uns des dispositifs plus techniques (rapport coût-avantages, prévisions macro-économiques, analyse sectorielle, évaluation de projet) et des dispositifs de planification globale (évaluation des incidences sur l'environnement, évaluation stratégique de l'environnement) constituent en eux-mêmes des domaines de spécialité professionnelle, sur lesquels il existe une documentation abondante, et ils ne sauraient faire l'objet d'un examen approfondi dans le présent livre. Le tableau 5.2 examine certaines limites des approches économiques en comparaison des approches participatives.

Essentiellement, plus les outils techniques cherchent à accommoder de nombreuses dimensions et à prédire les résultats, plus ils sont gourmands de données de bonne qualité et plus nombreuses sont les hypothèses qu'ils ont tendance à émettre. De ce fait, ils ne se font pas toujours le reflet du monde réel et sont parfois inaccessibles aux parties prenantes non techniques. De nombreux dispositifs analytiques ont du mal à identifier les effets de répartition des différentes actions envisageables - les gagnants et les perdants. Il s'agit là d'une bonne raison pour assortir l'analyse de processus participatifs visant à aborder ces questions, bien que les incidences des politiques ne soient pas toujours claires même pour les parties directement concernées. A noter également que la distinction faite entre les méthodologies « spécialisées » et « participatives » tend à s'estomper.

Les outils techniques ont des limites

Tableau 5.1: La collecte de données et les outils analytiques facilitant la prise de décisions stratégiques

A : CERTAINS OUTILS TYPIQUEMENT ASSOCIES AUX « EXPERTS » TECHNIQUES

Outil/dispositif	Description/finalité	Avantages	Inconvénients
Classification de l'adaptation des terres	Distigner et dresser la carte des zones en fonction des caractéristiques déterminant l'adaptation aux différentes utilisations.	Extrait, à partir de la masse d'information physique, biologique et (parfois) économique, un indice unique d'adaptation relative aux différentes utilisations des sols.	Les comparaisons économiques sont rarement résolues explicitement et l'importance relative accordée aux différents facteurs lors du calcul de l'index définitif peut être arbitraire.
Évaluation de l'impact	Documentation détaillée des incidences sur le plan environnemental et social (y compris sur la santé), des effets négatifs et des possibilités d'atténuation (voir tableau 5.4 pour la comparaison entre EIE et ESB).	Exige la prise en compte explicite de l'ensemble des incidences sur l'environnement ; l'aptitude à monétiser ne prévient pas l'énumération de l'ensemble des avantages et coûts d'une action particulière.	Difficultés à intégrer les analyses descriptives des effets intangibles avec les avantages et coûts monétaires ; pas conçu pour évaluer les compromis entre solutions alternatives. Réactivité sur les projets.
Analyse coût-avantages	Évaluation des projets d'investissement à partir de la monétisation des avantages nets (avantages moins coûts).	Examine la valeur (sur le plan de l'investissement à payer) et les coûts des actions ; traduit les résultats en termes commensurables ; correspond à la prise de décisions en fonction des conséquences sur le plan de l'efficacité.	Pas de considération directe de la répartition des avantages et coûts ; gros besoins en information ; tendance à passer sous silence les produits dont les effets ne sont pas quantifiables ; tendance à renforcer le statu quo ; analyse subordonnée à la répartition existante des revenus et richesses.
Analyse du rapport efficacité-prix	Sélection de l'option permettant de minimiser le coût de réaliser un objectif donné (non monétaire).	Évite la nécessité de déterminer la valeur des avantages ; met l'accent sur l'information relative aux coûts qui est souvent plus facile d'accès ; présente les valeurs implicites des objectifs (coût marginal de l'augmentation d'une unité).	Pas de prise en compte de l'importance relative des produits ; les jugements relatifs à la « meilleure » approche seront conditionnés par l'exhaustivité de la prise en considération de tous les coûts.
Modèles macro-économiques et de comportement	Modèles de programmation économétrique servant à simuler les liens entre l'offre et la demande, dans un secteur ou entre les secteurs.	Modèles dynamiques et modèles où le prix est une variable dépendante, permettant la simulation explicite des effets de réaction et des mouvements de prix ; plus adaptés aux analyses sectorielles ou macro-économiques ou aux projets de très grande envergure.	Exigent généralement beaucoup de données et d'analyses ; parfois coûteux à construire et gérer ; souvent difficiles à interpréter ; obscurs pour de nombreuses parties prenantes.
Analyse multi-critères	Programmation mathématique qui choisit une option selon les fonctions objectives, dont les objectifs pondérés du décideur, tenant compte explicitement des contraintes et des coûts.	Présente une base cohérente pour la prise de décisions ; reflète l'ensemble des objectifs et contraintes intégrés dans le modèle ; permet la quantification des coûts implicites des contraintes ; permet d'établir l'ordre de priorité des projets.	Résultats conditionnés par la qualité des apports au modèle ; caractérisation peu réaliste du processus décisionnel ; doit déterminer le poids à affecter aux buts ; besoin de beaucoup d'informations pour la quantification.
Analyse risques-avantages	Évaluation des avantages associés à l'option par rapport aux risques.	Le cadre reste vague afin d'assurer une certaine souplesse : l'analyse est destinée à tenir compte de l'ensemble des risques, avantages et coûts au lieu de décrire une décision économique.	Trop vague ; les facteurs jugés commensurables ne le sont pas toujours.
Analyse décisionnelle (Arbres de décision)	Analyse point par point des conséquences des choix dans des situations d'incertitude.	Permet l'utilisation d'objectifs divers ; rend les choix explicites ; reconnaît explicitement que l'incertitude existe.	Objectifs pas toujours clairs ; pas de mécanisme précis pour affecter les poids.

Elaboration de scénarios et pronostic	Sert à examiner les conséquences probables sur le plan environnemental, social et économique des tendances actuelles et des tendances futures éventuelles.	Aide à illustrer les conséquences d'entreprendre (et de ne pas entreprendre) des actions particulières ou de mettre en oeuvre des politiques données à court, moyen et long terme.	Des difficultés surgissent si les données sont renouvelées et peu fiables et quand les tendances sont dispersées. Les scénarios à plus long terme posent des problèmes puisqu'il risque d'y avoir de nombreux changements imprévisibles.

B. OUTILS CONCUS EXPLICITEMENT POUR LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

Outil/dispositif	Description/finalité	Avantages	Inconvénients
Analyse au sein de la communauté	Une série d'exercices aide les communautés à échanger des connaissances, examiner et participer aux évaluations techniques, déterminer les priorités et élaborer ensemble des options d'action.	D'une importance fondamentale pour que l'effort de planification soit vraiment participatif. Rapporte le processus au niveau local où les actions doivent se dérouler. Sert à engager les habitants locaux, centrer la planification sur leurs besoins et recueillir des informations et opinions locales.	Ne fournit pas toujours une analyse suffisamment rigoureuse/détaillée et devrait de préférence s'associer aux évaluations techniques.
Évaluation participative	Les communautés s'engagent activement dans l'analyse des conditions locales, échangent des connaissances et planifient des activités, se servent d'outils visuels tels que la cartographie, les matrices, etc., les étrangers jouant le rôle d'observateurs.	Sert à engager les habitants locaux, leur permettant de s'approprier des résultats et donc de prendre la responsabilité des actions identifiées, tout en cherchant à entendre la voix des gens les plus pauvres. Fournissant souvent des informations plus exactes que les enquêtes traditionnelles, elle est rapide et d'un bon rapport efficacité-plus.	Ne marche pas dans toutes les situations. Nécessite un animateur qui comprend l'approche et bénéficie de la confiance des populations locales.
Entretiens avec les informateurs clés	Généralement menés en tête-à-tête et structurés autour d'un ensemble de questions destinées à ouvrir de nouvelles perspectives sur une question ou une politique particulière. Les entretiens semi-structurés sont utilisés dans le cadre de l'évaluation participative à côté des outils visuels pour améliorer le niveau d'information et de compréhension.	Les gens ne sont pas gênés par la présence d'autres personnes et peuvent présenter les informations comme bon leur semble. Démarche souvent utile auprès des personnalités politiques, donc l'engagement formel pour causer des problèmes pour d'autres participants.	N'autorise pas le débat en groupe. Très sensible au choix des informateurs.
Étude de marché	Des enquêtes ou consultations, servant à analyser les tendances du marché, la demande, les opinions et opportunités, sont conduites par téléphone, Internet, entretien ou, auprès des communautés, au moyen d'outils d'évaluation participative.	Peut servir à prévenir les tendances, l'opinion et les préférences du public des consommateurs, évaluer le marché pour les biens et services environnementaux, identifier les possibilités d'activités innovatives et de développement d'entreprises.	Contrainte si elle est réalisée de façon approfondie.
Consultation de groupes représentatifs	Entretiens menés avec de petits groupes représentatifs d'un quartier, d'une ressource, d'une communauté d'action particulière et d'intérêts particuliers pour avoir une idée des perceptions et valeurs des gens.	Instrument utile de collecte d'informations pouvant aider à comprendre des questions et enjeux particuliers ; permet d'obtenir des informations qualitatives plutôt que statistiques et de peser les idées prédominantes.	L'établissement du processus, y compris la sélection des groupes et l'animation des séances, doit être assuré par des animateurs formés. Des problèmes s'associent à la proposition des candidats à accès au groupe. Risque de partialité en cas de petit groupe ou groupe dominé par certains acteurs. Reflète les « normes » plutôt que la réalité.

Tableau 5.2: Les limites des analyses participative et économique

(Source : Adapté à partir de Dalal-Clayton *et al* 2000 ; basé sur IED 1998a)

Méthodes économiques	
Limites	Effets sur l'analyse
1. Concepts, termes et unités importés de l'expérience occidentale, définis et interprétés de différentes façons par les différentes disciplines.	Les définitions sont d'une importance critique puisqu'elles structurent à la fois la collecte et l'analyse de l'information. A titre d'exemple, le « ménage » sert fréquemment d'unité analytique de base, mais les interactions au sein des ménages et entre les ménages, pouvant affecter la valeur attribuée à une ressource donnée, passent ainsi inaperçues.
2. Dominées par une série d'hypothèses qui ne reflètent pas toute la réalité.	Selon l'hypothèse sous-jacente, les particuliers et les ménages sont motivés par la maximisation du bien-être (ou de l'utilité), ce qui passe sous silence d'autres motivations rationnelles : maximiser les chances de survie, respecter les devoirs et rituels sociaux, etc.
3. Les analyses simplifiées peuvent être particulièrement trompeuses quand il s'agit de ressources naturelles non commercialisées.	A titre d'exemple, en cas de sécheresse, les produits de la cueillette peuvent représenter la différence entre la vie et la mort, ce qui augmente leur valeur par rapport à d'autres périodes. Comment intégrer ces valeurs dans la planification à long terme ?
4. Supposent qu'une valeur peut être attribuée à tout. Le rôle économique important de certaines ressources peut être oublié ou sous-estimé.	A titre d'exemple, si certaines espèces jouent un rôle critique dans les rituels, elles sont ainsi irremplaçables. Il est trop difficile ou coûteux de faire une estimation fiable de la valeur de nombreuses fonctions écologiques.
5. Les méthodes de collecte de données peuvent entraîner des distorsions et inexactitudes (même lorsque les hypothèses sont relativement réalistes). Les distorsions et inexactitudes des entretiens axés sur les questionnaires sont bien connues.	Si l'analyse ne fait pas preuve d'esprit critique par rapport aux données collectées au moyen des questionnaires, les résultats risquent d'être extrêmement trompeurs.
Méthodes participatives	
Limites	Effets sur l'analyse
Le détail au niveau micro et la diversité au niveau local s'associent à une concentration sur les processus sociaux.	L'information produite est trop détaillée pour les décideurs et, bien que les études de cas détaillées puissent enrichir l'analyse des politiques, il faudra bien trier l'information pour comprendre les implications pour l'orientation de la politique.
L'information est souvent spécifique au contexte. Des valeurs relatives plutôt qu'absolues sont communément soulignées.	La quantification de l'information aussi bien que la comparaison des différentes régions ou communautés sont ainsi plus difficiles.
Exigent de fortes compétences en matière d'animation.	Du fait de la dépendance des méthodologies vis-à-vis d'une animation de bonne qualité pour la production de conclusions fiables et représentatives, la méthodologie risque de ne pas produire des données de bonne qualité en l'absence d'animateurs compétents.
La discussion en groupe suscite « l'esprit de groupe » ou le retour à la sagesse populaire et aux normes sociales (de la même façon que la consultation des groupes « représentatifs »).	Les opinions minoritaires et/ou les faits « désagréables » risquent de ne pas être pris en compte.
Les conclusions peuvent revêtir la forme de « listes de souhaits », dans lesquelles les conflits, les compromis et les comportements individuels sont à peine pris en compte.	Appréciation insuffisante des contraintes pesant sur les lignes d'action alternatives ou du degré de correspondance aux motivations individuelles.

5.2 Analyser les parties prenantes du développement durable

5.2.1 L'importance de l'analyse des parties prenantes

Le terme « partie prenante » s'applique aux personnes, groupes ou institutions qui ont des droits et intérêts spécifiques par rapport à un thème ou un système, ainsi que des pouvoirs, connaissances et compétences connexes. Dans le cas d'une stratégie nationale de développement durable, chaque citoyen est, en fin de compte, une partie prenante mais, dans la pratique, on peut difficilement impliquer tout le monde individuellement et ce n'est pas tout le monde qui souhaitera participer au processus. Le tableau 4.1 présente une série de groupes d'intérêt clés (parties prenantes), allant du gouvernement au secteur privé en passant par la société civile, qu'il convient d'engager et de faire représenter dans le processus stratégique.

Faire participer tout un chacun n'est pas pratique...

L'analyse des parties prenantes peut aider à :

- révéler les intérêts des parties prenantes par rapport aux problèmes que la stratégie cherche à résoudre ;
- identifier les conflits d'intérêt (réels ou potentiels) entre les parties prenantes pouvant influencer sur les risques de la stratégie, avant d'y engager du temps et de l'argent ;
- identifier les relations positives entre parties prenantes sur lesquelles on pourra s'appuyer et qui peuvent aboutir à des coalitions de parrainage, appropriation et coopération ;
- identifier les relations négatives entre parties prenantes pouvant limiter le champ d'action de la stratégie ou influencer sur les modalités de la participation ;
- identifier le type de participation qui convient aux différentes parties prenantes et le ou les rôles que chacune pourrait jouer, aux différents stades de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie.

... c'est pour cela que l'analyse des parties prenantes identifie les groupes d'intérêt clés

Evidemment, il vaut mieux entreprendre l'analyse des parties prenantes tout au début du processus stratégique ou du volet d'activité, afin de maximiser ces avantages.

Les étapes fondamentales de l'analyse des parties prenantes sont présentées dans l'encadré 5.4.

5.2.2 L'identification des parties prenantes

(a) Utiliser une typologie axée sur les problématiques

Une analyse initiale des parties prenantes doit être menée au moment d'établir le champ d'action d'une stratégie, essentiellement en fonction des problèmes identifiés à ce moment-là (le processus est décrit dans la section 4.2). Une typologie axée sur les problématiques va regrouper, par exemple, l'ensemble des parties prenantes qui ont intérêt à rompre la dépendance excessive vis-à-vis des combustibles fossiles ou à freiner la déforestation. On vise ainsi à faire une analyse stratégique plutôt que trop détaillée. L'approche permet toutefois de passer de l'analyse des problématiques à la détermination des parties devant absolument participer au processus stratégique pour aborder chaque problématique.

Compte tenu d'une typologie axée sur les problématiques, il convient de diviser les parties qui s'intéressent à chaque problème en :

Encadré 5.4: Etapes de base de l'analyse des parties prenantes

1. Préparer un tableau des parties prenantes selon les problématiques – en identifiant les parties prenantes (primaires et secondaires) en fonction de leurs intérêts (ouverts et cachés). Chaque partie prenante peut avoir plusieurs intérêts par rapport à la problématique abordée par le projet ou le processus.
2. Elaborer une matrice des relations – en déterminant l'importance de chaque partie prenante pour la résolution des problèmes et son pouvoir / influence relatif, indiquant la priorité à accorder à la satisfaction de ses intérêts.
3. Identifier les risques et hypothèses conditionnant la conception et la réussite de la stratégie. A titre d'exemple, quel rôle doit être joué ou quelle réponse doit être donnée par les parties prenantes clés pour que la stratégie puisse être menée à bien ? Les rôles sont-ils plausibles et réalistes ? Quelles sont les réponses négatives à prévoir, compte tenu des intérêts de certaines parties prenantes ? Sont-elles probables et quel serait leur impact sur l'activité ?
4. Identifier les dispositifs appropriés de participation à la stratégie : partenariat dans le cas des parties prenantes ayant beaucoup d'importance et d'influence, consultation ou information de celles ayant beaucoup d'influence mais peu d'importance, ...

Source : Adaptation d'ODA (1995)

On peut distinguer les parties prenantes primaires et secondaires...

- parties prenantes *primaires* – celles qui sont susceptibles d'être touchées, de façon positive ou négative, par la problématique ou la solution éventuelle (agriculteurs, résidents urbains, sans-terres, enfants).
- parties prenantes *secondaires* – les intermédiaires dans le processus. Il s'agit souvent d'institutions distinctes : organisations de financement, exécution, suivi, plaidoyer ; organisations gouvernementales ; ONG ; personnalités politiques ; responsables locaux. Certaines personnes clés au sein des institutions, ayant des intérêts à la fois primaires (personnels) et institutionnels (officiels), rentrent dans les deux catégories (fonctionnaires cherchant à obtenir des terres dans le cadre d'un projet d'aménagement, ...).

Au début du processus, un schéma simple de cercles concentriques de parties prenantes « primaires » et « secondaires » (pour chaque problématique) peut stimuler le débat et servir de base aux analyses successives.

Par la suite, on peut établir les caractéristiques de base des parties prenantes, primaires et secondaires, selon les catégories suivantes (qui se recoupent en partie) (Mayers 2001a) :

- *démographie fondamentale* – hommes / femmes, riches / pauvres, jeunes / vieux, ethnic, etc.
- *situation* – résidents ruraux / urbains, près / loin du problème, région
- *propriété* – propriétaires terriens / sans-terres, cadres, employés, syndicats

- *fonction* – producteurs / consommateurs, commerçants / fournisseurs / concurrents, régulateurs, décideurs, militants, façonneurs d'opinions
- *envergure* – grande / petite, communautés locales / internationales
- *temps* – générations passées / présentes / futures

(b) Comment identifier les parties prenantes ?

Il existe plusieurs façons d'identifier les parties prenantes, présentant chacune des avantages et des risques. L'analyste doit être conscient des risques d'oublier des parties prenantes clefs et s'efforcer de les éviter. Une combinaison de méthodes permet de réduire les risques qui s'associent à chaque méthode individuelle (Mayers 2001a ; Hignman et al, 1999 ; Bottini-Feyrabend, 1997) :

...au moyen de méthodes différentes mais complémentaires

- *Identification faite par le personnel d'organisations clefs et d'autres personnes compétentes.* Les personnes ayant une longue expérience du système sont en mesure d'identifier des groupes et des particuliers qui, à leur connaissance, s'intéressent aux problématiques clefs et sont bien informés à cet égard. Il convient toutefois de s'assurer de la représentativité réelle de ces groupes ou individus (voir ci-dessous).
- *Identification au moyen des documents et des données démographiques.* Les recensements et les données démographiques comportent des renseignements utiles sur l'importance et la situation des populations, renseignements ventilés par âge, sexe, religion, etc. Les organisations de tutelle et les fonctionnaires disposent souvent de documents, contemporains et historiques, sur l'emploi, les revendications incompatibles, les réclamations de toutes sortes, les personnes assistant aux réunions, les transactions financières, entre autres. Le contact avec des ONG ou des universitaires révèle parfois l'existence d'enquêtes et de rapports pertinents et de personnes compétentes ou influentes.
- *Auto-sélection des parties prenantes.* On peut, grâce aux annonces pendant les réunions, dans les journaux, à la radio ou par d'autres moyens locaux de diffusion de l'information, encourager les parties prenantes à se présenter. Ce système s'adapte surtout aux groupes qui ont déjà de bons contacts et comprennent l'intérêt de la communication. Les groupes situés dans des zones isolées, ceux qui sont nomades (pasteurs), pauvres ou peu instruits, ceux qui sont hostiles à d'autres parties prenantes sont moins susceptibles de se présenter ainsi. L'élite locale risque de dominer le processus d'auto-sélection.
- *Identification et validation par d'autres parties prenantes.* Les premières discussions avec les parties prenantes initialement identifiées révèlent souvent ce que celles-ci pensent d'autres parties prenantes clefs qu'elles considèrent très importantes. Ceci permet de mieux comprendre les intérêts et relations des parties prenantes. Etant donné que les différents groupes de parties prenantes n'auront pas le même point de vue en ce qui concerne l'importance des acteurs, l'identification faite exclusivement par, disons, des fonctionnaires n'est pas suffisante.

Les groupes de parties prenantes ont besoin d'une représentation convenable

(c) La représentation des parties prenantes

Il importe que les participants soient « représentatifs » de leur groupe de parties prenantes, de leur « public ». La représentation est assurée uniquement si ce « public » est d'accord. Autrement, on ne fait que « prélever un échantillon ». Il faut bien préciser s'il s'agit de représentation ou d'échantillonnage. Les critères clefs de représentativité sont :

- *L'identité* : Le représentant partage-t-il les opinions du groupe / public ou va-t-il apporter d'autres identités (multiples) au processus (affinités tribales / de classe, politiques) ? En quoi ces différentes identités sont-elles utiles et en quoi risquent-elles d'entraver la représentation et les résultats ?
- *L'obligation de rendre compte* : Le représentant a-t-il été choisi par un groupe / public particulier et est-ce qu'il le consulte régulièrement ? Quelles sont les obligations et les pénalités imposées par le groupe sur leur représentant ? Certaines personnes s'attribuent le rôle de représentant des membres d'un groupe de parties prenantes sans accepter la responsabilité de rendre compte au groupe. Un « représentant » peut être plus ou moins intégré dans son groupe et donc plus ou moins digne de le représenter (voir également la section 6.3.5 sur la représentativité).

5.2.3 L'identification des intérêts, relations et pouvoirs des parties prenantes

(a) Identifier les intérêts des parties prenantes

Il importe de déterminer, une fois de plus en fonction de la problématique concernée :

- les motivations et intérêts des parties prenantes par rapport à la problématique
- les droits et ressources, les autres moyens et pouvoirs à leur disposition (ou qui leur manquent) pour poursuivre leurs motivations et intérêts
- les pressions externes en faveur du changement
- le degré d'acceptation de la nécessité du changement – ou d'opposition au changement
- les obstacles au changement - contraintes réglementaires ou bureaucratiques, manque de ressources.

Différentes méthodes permettent d'identifier les intérêts des parties prenantes

Citons parmi les *méthodologies* servant à identifier les intérêts (ainsi que les relations et pouvoirs, voir ci-dessous) des parties prenantes (Mayers, 2001a) :

- Le « *renue-ménages* », pour favoriser l'analyse et susciter des idées au sein d'un groupe de parties prenantes. Il s'agit d'une séance où « tout est autorisé » et tous les points soulevés sont notés. On peut les trier plus tard et établir l'ordre des priorités avant de convoquer des « groupes représentatifs » de parties prenantes sélectionnées pour discuter de thèmes spécifiques.
- *Les entretiens semi-structurés*, lors desquels une liste de contrôle des problèmes sert à guider les discussions avec un groupe de parties prenantes, tout en permettant la proposition et le débat d'autres questions. Cette méthode est particulièrement utile sur le plan de la vérification par recoupement.

l'identification d'un terrain d'entente, l'identification des compromis, la définition des cadres décisionnels que le groupe de parties prenantes préfère ou qu'il utilise déjà.

- *La recherche des données existantes* – toute une série de documents peuvent jeter de la lumière sur les intérêts, les caractéristiques et la situation des parties prenantes. Cela vaut toujours le coup de fouiller dans les rapports et autres documents : il y en a presque toujours davantage que ce qu'il paraît au premier abord, souvent dans les endroits les plus invraisemblables. On peut ensuite utiliser, en cas de besoin, d'autres méthodologies d'analyse des parties prenantes pour valider les données découvertes.
- On peut préparer, avec les parties prenantes, la *chronologie* des liens et incidences de différents politiques, institutions et processus, en discutant des causes et effets des changements spécifiques. A titre d'exemple, les études chronologiques ont servi, dans le contexte de l'analyse des politiques agricoles, à identifier la date des événements importants et à établir le rapport entre ceux-ci et les changements des modalités d'utilisation des sols (Gill, 1998).
- Les *schémas* permettent à de nombreuses personnes de saisir l'essentiel d'un sujet de discussion. Ils servent à stimuler le débat parmi les gens, instruits ou non. En règle générale, les schémas et les représentations visuelles marchent bien parce qu'ils focalisent l'attention sur un thème, présentent des questions complexes d'une manière simple, donnent des idées, facilitant ainsi la prise de décisions. Bien évidemment, pour certains, les schémas ne favorisent ni la réflexion ni le travail. Ces gens préfèrent les discussions verbales où l'on présente des *exemples* concrets et des *histoires* vraies.
- *L'analyse des activités économiques durables* sert également à déterminer les intérêts des parties prenantes sur le plan de la subsistance (leurs buts et stratégies), mais ceci dans un contexte plus large permettant d'analyser en même temps le capital (naturel, physique, financier, humain, social) à leur disposition et le cadre politique et institutionnel. Cette méthode fait l'objet d'un examen plus approfondi dans la section 5.3.4

(b) Analyser les relations entre les parties prenantes

Les différents enjeux de la durabilité suscitent des conflits ou bien des alliances entre parties prenantes. On aura vraisemblablement intérêt à étudier ces relations en profondeur, peut-être en élaborant des matrices pour décrire, de manière simple, les relations entre les groupes et les initiatives se rapportant à une problématique particulière. Chaque matrice porterait sur un seul thème et s'attacherait à identifier, parmi les initiatives, les stratégies précédentes telles que les PANE, SNC, SRP, etc. Les relations sont à analyser en fonction des éléments ci-dessous (Mayers 2001b) :

Les relations entre groupes sont susceptibles d'influencer leur position par rapport à certains thèmes

- *Le but des relations* : sont-elles juridiques / contractuelles, commerciales ? Servent-elles à l'échange d'informations, à créer des liens relationnels ou un réseau d'influence ?
- *L'intensité des relations*, c'est-à-dire la fréquence et l'envergure des contacts
- *La formalité des relations* : sont-elles formelles ou informelles ? Quels sont les mécanismes utilisés ?

- *L'interdépendance des parties prenantes* : sont-elles dépendantes d'une relation d'affaires (avec ou sans « arbitre »), réglementaire (avec ou sans incitations et sanctions), technique (avec ou sans changements d'attitudes) ou sociale (souvent plus complexe que tout le reste) ?
- *La qualité des relations*. Il s'agit d'examiner ce que chaque partie prenante pense de ses relations avec les autres – conscience, pertinence, opportunité, accessibilité de la relation, moyens de communication utilisés, possibilités de maîtriser la relation. On peut également faire une évaluation globale des relations – bonnes, moyennes, conflictuelles, ... – à partir d'une synthèse des opinions des parties concernées.

En ce qui concerne la structuration d'une SNDD, il convient d'identifier les parties prenantes qui prennent des positions similaires à propos d'un certain thème et qui se mettent ensemble pour protéger leurs intérêts communs – les « communautés d'action » ou réseaux à caractère formel ou informel (voir section 7.3.6) – ainsi que les initiatives conjointes auxquelles elles ont participé (Encadré 5.5). Ces communautés d'action sont souvent à même de donner de l'élan à un processus stratégique, à condition d'y être impliquées.

Encadré 5.5: Les communautés d'action au Pakistan

On qualifie de « communauté d'action » un réseau de personnes et d'institutions qui, ayant des intérêts et des compétences dans un domaine donné, sont intéressées dans le processus décisionnel relatif à ce domaine. Le terme traduit l'opinion selon laquelle l'élaboration de politiques n'est pas une opération monolithique menée par un seul ministère ou une seule organisation, mais une entreprise collaborative impliquant à la fois des instances gouvernementales et des organismes non gouvernementaux. Le processus décisionnel reflète invariablement l'influence politique relative de ces groupes et comporte des négociations et des compromis entre eux (Banuri and Khan 2000).

L'analyse du contexte du développement durable au Pakistan (dans le cadre de l'analyse des incidences de la Stratégie nationale de conservation) a révélé l'existence de six communautés / réseaux dominants plus un autre en voie d'établissement :

- a) *Les réseaux de promotion de la libéralisation économique et commerciale*, composés presque exclusivement d'économistes et d'acteurs des milieux d'affaires préconisant des solutions de marché.
- b) *Le réseau pour l'élimination de la pauvreté* qui s'est mobilisé en faveur de la responsabilisation des communautés, du développement et du renforcement institutionnel.
- c) *Le réseau pour l'amélioration des rendements agricoles*, composé d'agronomes unis par la promesse de la « révolution verte » relative à l'augmentation spectaculaire des rendements.
- d) *Le réseau pour le développement énergétique*, mobilisé depuis longtemps par le souci de réaliser le potentiel de l'énergie hydroélectrique.
- e) *Le réseau d'action urbaine*, mobilisé presque exclusivement par la vision des opérations immobilières.
- f) *Les réseaux d'ONG et de bailleurs de fonds internationaux* ayant des centres d'intérêt extrêmement divers : la conservation pure, la transformation sociale, l'efficacité du développement, l'ouverture des marchés, les opportunités commerciales, ...

Globalement, ces communautés d'action se comprennent de travers la plupart du temps et s'intéressent à peine au développement durable. Les ONG intervenant dans le domaine du développement communautaire et de la conservation / l'environnement – piliers du réseau pour l'élaboration des politiques environnementales et de développement durable, en voie de

création (la septième communauté d'action) – sont appelées à jouer le rôle important de combler les fossés existant entre d'autres réseaux / communautés d'action puissants. « Cela devrait être présenté comme l'un des objectifs de base de la SNC, et non pas comme un objectif d'importance secondaire. »

Source : Hanson *et al.* (2000).

(c) Analyser les pouvoirs des parties prenantes

L'évaluation des pouvoirs (ou du manque de pouvoir) des différentes parties prenantes est d'une importance cruciale à la fois pour comprendre chaque enjeu du développement durable (les parties dominantes et les parties marginalisées) et pour structurer les processus stratégiques (qui est-ce qui doit intervenir pour remédier aux problèmes et réaliser les opportunités). On ne peut pas aller bien loin, sur le plan de l'analyse ou des changements de politique, sans aborder les différences de pouvoir. À défaut de trouver les moyens de révéler au grand jour ces questions de pouvoir, on ne pourra pas y faire face (Mayers et Bass 1999).

Il importe de comprendre et aborder les questions de pouvoir

En ce qui concerne l'analyse stratégique, une première démarche utile consiste à identifier l'ampleur du pouvoir des parties prenantes, la source de ce pouvoir et la manière dont ce pouvoir est exercé. Les modalités d'identification peuvent être participatives ou indépendantes, mais il vaut mieux établir des preuves documentaires des différents types de pouvoir.

Il faudra souvent « démêler les fils du pouvoir ». Le pouvoir des parties prenantes n'est pas une « monnaie unique » comme l'énergie qu'on peut exprimer en kilowatts. La question de savoir comment les parties prenantes acquièrent ou perdent le pouvoir d'influencer l'orientation du processus normatif doit impérativement être abordée. Filer et Sekhran (1998) définissent quatre types de pouvoir :

La nature du pouvoir varie

- *Le pouvoir de gestion*, l'aptitude à diriger les activités d'autres parties prenantes et donc à déterminer la quantité et la qualité de ce qu'elles produisent
- *Le pouvoir d'exécution*, l'aptitude à satisfaire les besoins et exigences d'autres parties prenantes, augmentant ainsi l'autorité exercée sur elles
- *Le pouvoir de négociation*, l'aptitude à extraire des ressources ou des concessions à d'autres parties prenantes, grâce à une combinaison quelconque de force et de persuasion
- *Le pouvoir de situation*, l'aptitude à s'assurer de la bienveillance et du soutien d'autres parties prenantes, en présence d'un intérêt commun supposé.

Compte tenu des divisions internes que connaissent fréquemment les différents groupes de parties prenantes, on peut également distinguer les formes extérieures du pouvoir, exercées par un groupe de parties prenantes sur un autre, des formes intérieures du pouvoir, exercées par certains membres d'un groupe de parties prenantes sur les autres membres du même groupe. Cela permet d'analyser le pouvoir de chaque groupe et d'avoir une idée de son « poids » global au sein du processus normatif concerné – la somme de toutes ses possibilités d'influencer l'orientation dudit processus.

(d) Comparer les pouvoirs des parties prenantes à leurs potentialités en matière de développement durable

L'analyse du pouvoir aide à comprendre la contribution potentielle des différents groupes au développement durable

Le prochain défi consiste à établir le rapport entre le pouvoir des parties prenantes et leurs *possibilités* d'affecter (ou d'être affectées par) les stratégies et les politiques, institutions et initiatives qui s'y associent. C'est en déterminant quels groupes et personnes exercent du pouvoir sur d'autres (qu'il faut aussi identifier) qu'on reconstitue les filières du pouvoir – les possibilités d'affecter les politiques, institutions et initiatives ne découlent pas forcément d'un lien direct mais plutôt d'une filière. Il convient de prêter une attention toute particulière aux parties prenantes ayant de grandes potentialités en matière de développement durable mais très peu de pouvoir (les sans-terre, entre autres). Si l'on souhaite progresser vers un développement durable, certaines parties prenantes devront être habilitées à faire des contributions positives, tandis que d'autres devront être empêchées de faire des contributions destructives. Un tableau permet de comparer les pouvoirs, comme l'illustre le tableau 5.3.

Tableau 5.3 Analyse des pouvoirs des parties prenantes par rapport à une problématique (ou une politique, une institution) donnée :
proposition de tableau de comparaison

Problématique du DD	Parties prenantes	Principaux intérêts	Pouvoirs	Potentialités	Relations avec les autres	Impact net	Options / pistes à suivre

Un exemple instructif de la détermination des pouvoirs et possibilités nous est fourni par le Malawi, où l'unité de coordination du Programme national forestier (PNF) a bien compris que les pouvoirs d'action des parties prenantes varient énormément, tout comme l'importance et les possibilités de ces dernières par rapport aux bonnes pratiques forestières et aux activités économiques. L'unité de coordination a mis au point, pour provoquer le débat aux réunions du Forum forestier réunissant une pluralité de parties prenantes, une « hiérarchie » des groupes de parties prenantes en fonction de leurs pouvoirs et possibilités (Tableau 5.4).

La figure 5.1 cherche à présenter le classement établi dans le tableau 5.4 sous une forme visuellement plus frappante. Elle indique les principaux groupes de parties prenantes, dans le secteur des biens et services forestiers au Malawi, au moyen de cercles – plus le cercle est grand, plus les membres du groupe sont nombreux. Le centre des cercles est représenté graphiquement en fonction des deux axes – le pouvoir et les possibilités – les parties prenantes pouvant être regroupées, par rapport au pouvoir, de la manière suivante :

- angle supérieur à gauche = besoin d'influencer ces parties prenantes
- angle supérieur à droite = importance majeure de ces parties prenantes vis-à-vis de la problématique
- angle inférieur à gauche = parties prenantes marginales par rapport à la problématique
- angle inférieur à droite = besoin d'habiliter ces parties prenantes

Tableau 5.4 : Déterminer les pouvoirs et possibilités des parties prenantes : le Programme national forestier au Malawi
(Source : Mayers *et al.*, 2001a)

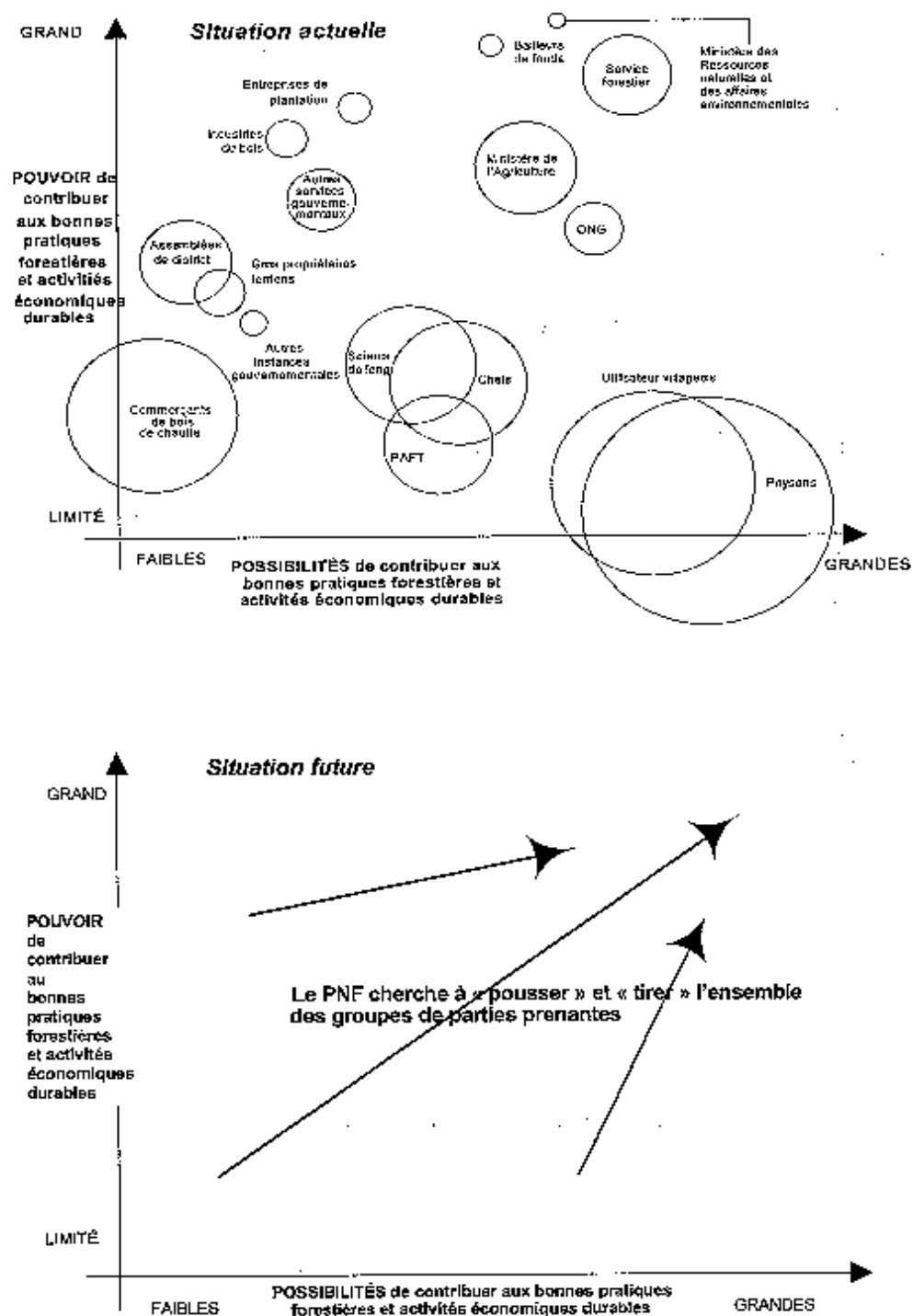
Groupe de parties prenantes	Dimensions du groupe	Possibilités de contribuer aux bonnes pratiques forestières	Pouvoir de contribuer aux bonnes pratiques forestières
Paysans	17	17	1
Utilisateurs et groupes organisés au niveau communautaire	16	16	2
Vendeurs et commerçants de bois de chauffe et charbon	15	1	4
Chefs et autorités traditionnelles	14	10	5
Sciieurs de long	13	8	6
Petites entreprises ne produisant pas de bois	12	9	3
Ministère de l'Agriculture	11	12	12
Assemblées de district	10	2	9
Service forestier	9	15	15
Autres services (laune, environnement, énergie)	8	6	11
Grands propriétaires terriens (producteurs de tabac)	7	3	8
ONG	6	14	10
Industries du bois	5	5	13
Entreprises de plantation (bois, caoutchouc, thé)	4	7	14
Société de promotion de l'investissement, Commission à la privatisation	3	4	7
Bailleurs de fonds	2	11	16
Ministère des Ressources naturelles et des affaires environnementales	1	13	17

Notes: (a) 1 = plus petit; 17 = valeur supérieure dans chaque catégorie : dimensions, possibilités pouvoir

Une autre façon d'analyser à la fois les pouvoirs et les possibilités – facilitant ainsi l'identification des parties prenantes devant s'engager dans une stratégie – consiste à demander « qui compte le plus ? » En effet, tout comme on a parfois besoin de déterminer les priorités (voir section 5.3.8), il faut souvent chercher à identifier les groupes de parties prenantes qui comptent le plus par rapport à une problématique donnée, ceux qui sont dominants et ceux qui sont marginalisés. En d'autres mots, aux besoins et opinions de qui faut-il accorder le plus de poids dans les décisions stratégiques ? C'est un terrain risqué et le consensus sur les critères à retenir doit être recherché au début du processus stratégique. L'encadré 5.6 présente un exemple. Cette analyse permet souvent de repérer les parties prenantes marginalisées – celles qui sont touchées par une certaine problématique et seraient autrement considérées comme des parties prenantes primaires, sauf qu'elles sont marginalisées par rapport aux processus décisionnels (personnes âgées, pauvres, femmes, enfants,

Aux besoins de qui faut-il donner davantage de poids dans les décisions stratégiques ? La question est épineuse

Figure 5.1 Dimensions des groupes de parties prenantes, possibilités et pouvoir de ces dernières de contribuer au développement durable
(Source : Mayers et al., 2001)



Encadré 5.6: « Qui compte le plus » ? La question épineuse de la priorité des parties prenantes

L'face au défi de redresser le déséquilibre entre les parties prenantes sur le plan des décisions forestières, Colfer (1995) a mis au point une méthodologie destinée à assurer l'identification de tous les acteurs forestiers locaux et à leur accorder du poids en fonction de leur(s) :

- *proximité* aux forêts, aux zones boisées ou aux arbres dans les terres agricoles
- *dépendance* vis-à-vis des forêts sur le plan de la subsistance (c'est-à-dire quand il existe peu ou pas d'alternatives aux forêts pour la satisfaction des besoins vitaux)
- *liens culturels* avec les forêts et l'utilisation des ressources forestières
- *connaissances* relatives à la protection / gestion du capital forestier
- *droits préexistants* d'accès à la terre et aux ressources, selon le droit coutumier
- *capacité d'organisation* de règles efficaces et de processus décisionnels transparents à propos des biens et services forestiers
- *gestion d'entreprises forestières* économiquement viables selon le principe d'intégration des coûts environnementaux et sociaux, assurant des avantages locaux équitables

Colfer conseille vivement d'utiliser aussi un critère « inverse », c'est-à-dire qu'il faut attribuer davantage de poids à un groupe souffrant d'un déficit de pouvoir (pour le compenser). Inversement, certaines parties prenantes peuvent avoir beaucoup de pouvoir et d'influence, en plus d'intérêts susceptibles de nuire à l'aptitude d'autres parties prenantes à adopter de bonnes pratiques forestières. Dans une telle situation, la méthodologie utilisée doit permettre d'attribuer du poids aux parties prenantes selon les possibilités d'atténuer les effets de leurs actions ou de les empêcher d'agir. Il s'agit évidemment d'un domaine sensible. Finalement, on aurait également intérêt à évaluer dans quelle mesure les gens supportent des risques (pris par d'autres groupes).

Source: Mayers and Bass (1999)

groupes nomades tels que les pasteurs). Grâce à cela, le comité de pilotage et le secrétariat sont plus à même de cibler la participation et les différentes actions.

5.2.4 Les limites de l'analyse des parties prenantes

L'analyse des parties prenantes connaît certaines limites, à savoir (Mayers et Bass 1999) :

- Le chevauchement des groupes de parties prenantes – et le fait que les gens au sein d'un seul groupe ont des identités multiples
- L'évolution des groupes de parties prenantes avec le temps – évolution qu'il importe d'autoriser et qu'une catégorisation trop rigide risque d'entraver
- Les autres risques que présentent la catégorisation et la représentation, certaines parties prenantes pouvant être insuffisamment prises en compte ou mal comprises
- Les différends et les conflits que suscite la différence des valeurs – il n'y a pas toujours un terrain d'entente
- Le danger que présente l'analyse des enjeux de la durabilité dans la mesure où elle révèle des informations relatives aux groupes moins puissants, ce qui

L'analyse des parties prenantes présente quelques inconvénients...

pourrait provoquer des réactions manipulatoires, déstabilisatrices et inéquitables de la part des groupes plus puissants participant au processus

- Le fait que l'analyse des parties prenantes est un outil d'information plutôt qu'un outil décisionnel. Elle peut aller au cœur du problème – mais ne peut pas y apporter des solutions faciles. On doit faire face à trois difficultés :
 - Comment trouver un terrain d'entente et négocier des compromis ?
 - Comment gérer les conflits ?
 - Aux intérêts de quelles parties prenantes faut-il accorder la priorité ?

*... et doit donc être
gérée et surveillée
convenablement*

Compte tenu de ces inconvénients, il importe que les acteurs concernés par la stratégie comprennent le but de l'analyse des parties prenantes et se mettent d'accord sur les issues souhaitables et non souhaitables, pour qu'on puisse assurer convenablement la gestion et le suivi.

Nous avons souligné dans cette section l'importance d'articuler l'analyse des parties prenantes, dans le contexte des SNDD, autour des problématiques du développement durable, plutôt qu'en fonction des groupes de parties prenantes. Dans la prochaine section (5.3), nous examinons les moyens d'identifier et d'analyser les enjeux de la durabilité sur le plan environnemental, économique et social. Nous abordons plus loin (section 5.4) les méthodes d'analyse des enjeux des processus normatifs et institutionnels.

5.3 Mesurer et analyser la durabilité³

La mesure et l'analyse de la durabilité visent à répondre à cinq questions :

1. Comment va l'écosystème concerné ?
2. De quelle façon les gens affectent-ils l'écosystème ?
3. Comment vont les gens (y compris les générations actuelles et futures) ?
4. Le bien-être est-il équitablement réparti ?
5. Quels sont les rapports entre les questions ci-dessus ?

*Mesurer les progrès
de la société en
matière de
développement
durable aide à
identifier les questions
prioritaires*

Cette information est indispensable à la détermination de l'état d'avancement d'une société par rapport à la durabilité, des principales forces et faiblesses, des questions prioritaires à aborder dans le cadre de la SNDD. Les réponses permettent aux décideurs de se concentrer sur les priorités sans perdre de vue les autres aspects du développement durable qui, sans être (encore) prioritaires, sont tout aussi cruciaux pour sa réalisation. L'information sert également de base au suivi et à l'évaluation de l'efficacité de la stratégie et à sa réadaptation en cas de besoin (Chapitre 10).

La durabilité est mesurée et analysée selon trois méthodologies essentielles :

- la comptabilité (l'apport de données) (section 5.3.1);
- les évaluations narratives non axées sur des indicateurs (section 5.3.2);
- les évaluations axées sur des indicateurs (section 5.3.3).

Comme l'illustre le tableau 5.5, ces méthodologies offrent des possibilités variables sur le plan de :

³ Les matières fournies par Robert Prescott-Allen ont permis d'enrichir cette section.

- la transparence (facilité de dépistage des jugements de valeur et de construction de l'évaluation)
- la cohérence dans le temps (comparabilité des évaluations successives)
- la participation (plus la méthode est technique, moins elle se prête à la participation)
- l'utilité décisionnelle (révélation plus ou moins exacte des performances et priorités).

Les méthodes d'analyse de la durabilité ont des potentialités variables

Il n'y a pas de méthodologies parfaites. On peut les compléter toutes grâce aux *mesures et analyses secondaires* (voir section 5.3.4).

Tableau 5.5: Les trois principales méthodes pour mesurer et analyser la durabilité

Méthodologie:	Comptabilité (section 5.3.1)	Evaluations narratives (section 5.3.2)	Evaluations axées sur des indicateurs (section 5.3.3)
Exemples:	Indice de bien-être économique durable. Indicateur de progrès réel.	Rapports sur l'état de l'environnement. Rapport sur le développement mondial.	Évaluation du bien-être. Tableau de bord de la durabilité.
Possibilités de transparence	Faibles	Moyennes	Grandes
Possibilités de cohérence	Grandes	Faibles	Grandes
Possibilités de participation	Faibles	Grandes	Moyennes
Utilité décisionnelle	Moyenne	Moyenne	Grande

5.3.1 La comptabilité

Les comptes sont construits à partir de données brutes, converties en unité commune (argent, superficie, énergie, ...). Pour la plupart, ils portent sur de petits aspects, pourtant extrêmement importants, de la durabilité et sont décrits sous la rubrique « Mesures et analyses secondaires » (section 5.3.4). En règle générale, ils se réfèrent à un seul indicateur (ou un ensemble restreint d'indicateurs) et cette catégorie inclut le système de comptabilité nationale (section 5.3.4b) (portant sur l'économie de marché), l'empreinte écologique (portant sur la consommation de ressources) et les comptes énergétique et matériel (portant sur les échanges physiques entre l'économie et l'environnement). Les comptes les plus détaillés résument de nombreux aspects de l'économie, de la société et de l'environnement en un seul tableau.

Les comptes se servent d'un ensemble restreint d'indicateurs

A titre d'exemple, l'*Indicateur de progrès réel* (IPR) examine d'abord les dépenses consacrées à la consommation personnelle (d'après la comptabilité nationale) avant d'y apporter une série de modifications pour tenir compte des effets négatifs des activités économiques ou de facteurs exclus du calcul du PIB (répartition inégale des revenus, prêts ou emprunts nets à l'étranger, coûts des biens de consommation durables), des coûts sociaux (crime, accidents de la route, déplacements quotidiens, éclatement des familles, perte du temps de loisir, sous-emploi) et des coûts environnementaux (traitement des déchets municipaux, pollution des eaux, pollution de l'air, nuisances sonores, disparition de zones humides, diminution de la superficie cultivée, déperdition des ressources non renouvelables, dégâts à long terme causés à

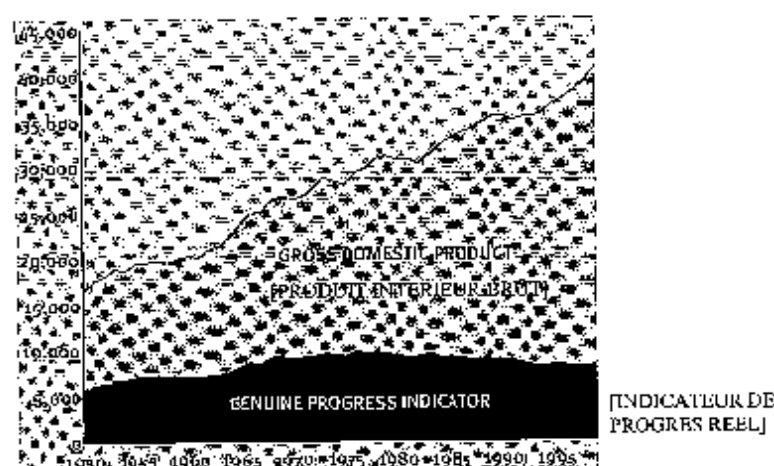
Les comptes détaillés sont directement comparables au PIB, mais présentent quelques inconvénients

l'environnement, diminution de la couche d'ozone, disparition des forêts primitives). Finalement, l'IPR rajoute quelques avantages exclus du calcul du PIB (valeur du travail ménager et de l'éducation des enfants, valeur du travail bénévole, services fournis par les biens de consommation durables, services fournis par les routes et chemins, investissements productifs nets).

L'IPR, à l'instar d'autres systèmes de comptabilité globale, présente l'avantage d'être directement comparable au PIB, mesure de la performance nationale la plus couramment utilisée (Figure 5.2). La comptabilité présente aussi quelques inconvénients, notamment par rapport à l'évaluation stratégique de la durabilité :

- De nombreux coûts et avantages n'ont pas de valeur marchande ; la conversion en unités monétaires passe par des hypothèses, des extrapolations et des jugements qui déforment les résultats ; certains coûts et avantages, notamment la perte de la biodiversité, sont si difficiles à évaluer qu'ils sont omis du calcul.
- Les hypothèses, jugements et omissions sont difficiles à détecter, tandis que les comptes sont structurés d'une manière pratiquement incompréhensible pour les non-spécialistes.
- En dépit du fait que les valeurs conditionnent fortement le résultat final, le calcul des comptes est une affaire hautement technique et laisse peu de place à la participation des parties prenantes.

Figure 5.2: Le Produit intérieur brut en comparaison de l'Indicateur de progrès réel : États-Unis 1950-1999 (en dollars US aux prix de 1996).
(Source : www.progress.org/projects/gpi/)



Si les comptes représentent étonnamment bien les performances globales – les « progrès réels » – ils révèlent de façon nettement moins claire les principales composantes de ces performances : on a du mal à déterminer les questions à aborder en priorité pour combler le fossé entre l'IPR et le PIB. Ceci limite l'utilité de la comptabilité en ce qui concerne l'élaboration des stratégies.

5.3.2 Les évaluations narratives

Les évaluations narratives comportent des textes, des cartes, des graphiques et des données en tableau. Elles se servent parfois d'indicateurs, mais ne s'articulent pas autour d'eux, les indicateurs pouvant aussi varier d'une période de déclaration à un autre. Cette catégorie inclut les rapports réguliers sur l'état de l'environnement (Encadré 10.8), le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde et toute une série d'autres rapports. Ces évaluations représentent le dispositif de mesure et d'analyse le plus connu et ont pour principale force leur familiarité et leur souplesse. Les possibilités de participation sont grandes, parce que l'évaluation peut s'adapter aux compétences techniques des participants. Les responsables ont la possibilité d'aborder surtout les thèmes sur lesquels l'information est à leur disposition et de choisir le moyen de communication qu'ils jugent le plus apte par rapport à chaque thème.

Les « évaluations narratives » sont familières et souples...

Cette souplesse présente toutefois quelques embûches. Le choix non systématique des thèmes, associé à l'inégalité du traitement, peut masquer des lacunes et cacher les priorités. Quels sont les thèmes omis ? Un thème a-t-il été omis parce qu'il n'a pas d'importance ou à cause d'un manque de données ? Quel est le rapport entre les différents thèmes ? Comment comparer l'importance d'un thème examiné dans le cadre d'une étude de cas riche d'anecdotes à celle d'un autre qui a fait l'objet d'une analyse statistique complète ? Les thèmes considérés, la façon de les évaluer, peuvent varier d'une période d'examen à l'autre, rendant impossible l'identification des tendances. La transparence et la cohérence limitées réduisent l'utilité de ces évaluations sur le plan décisionnel, notamment par rapport à l'élaboration des stratégies et au suivi.

... mais cela n'est pas sans problèmes

5.3.3 Les évaluations axées sur des indicateurs

À l'instar des évaluations narratives, les évaluations axées sur les indicateurs se servent parfois de textes, de cartes, de graphiques et de données en tableau, mais par contre elles s'appuient sur des indicateurs (voir encadré 5.7) qui font partie le plus souvent d'un ensemble moins restreint par rapport à la comptabilité (section 5.3.1). On s'attache à les choisir de façon systématique. Grâce aux indicateurs, les évaluations sont détaillées tout en restant sélectives. Elles sont ainsi mieux placées que la comptabilité pour prendre en considération toute la gamme des éléments sans lesquels une représentation adéquate des conditions humaines et environnementales est impossible. Des procédures systématiques de sélection d'indicateurs exposent aussi bien le choix et l'agencement des thèmes couverts par l'évaluation que les valeurs prises en compte, tout en rendant plus transparente l'articulation de l'évaluation axée sur des indicateurs par rapport à la comptabilité et aux évaluations narratives. Le même ensemble d'indicateurs étant utilisé à chaque fois, on peut faire la comparaison entre les évaluations axées sur des indicateurs, anciennes et nouvelles, assurant ainsi une couverture plus conséquente d'une période d'évaluation / déclaration à l'autre. La couverture globale et cohérente, associée à l'organisation systématique des thèmes et des indicateurs respectifs, permet d'identifier d'une manière très précise les questions prioritaires, ainsi que les forces et faiblesses de la performance. Ceci augmente l'utilité des évaluations axées sur des indicateurs, en comparaison d'autres dispositifs, pour la prise de décisions et donc pour l'élaboration des stratégies. Les principales étapes de préparation d'une évaluation axée sur des indicateurs sont décrites dans la section 5.3.5.

Les évaluations axées sur des indicateurs sont plus transparentes...

... et peuvent être comparées dans le temps

Encadré 5.7: Qu'est-ce que c'est qu'un indicateur ?

Un indicateur sert à représenter l'un des attributs, caractéristiques ou propriétés d'un système (Gallopín, 1997). Selon l'interprétation plus restrictive utilisée ici, un indicateur est un élément mesurable d'un système. A titre d'exemple, la santé n'est pas un indicateur parce qu'on ne peut pas la mesurer directement, tandis que l'espérance de vie à la naissance, le taux de mortalité infantile et la fréquence de certaines maladies sont autant d'indicateurs parce qu'ils sont mesurables.

Un indicateur qui associe ou agrège plusieurs éléments est qualifié d'indice. Un indice peut être un *indicateur composé*, associant plusieurs indicateurs plus petits (Indice du développement humain, Indice du bien-être, Indice de la qualité de l'air dans une ville) ou un *indice synthétique*, composé de nombreux éléments qui ne sont pas des indicateurs (Produit intérieur brut, Indice des prix à la consommation, Indice Dow Jones, Empreinte écologique).

Les participants doivent être associés au choix des aspects à évaluer

La participation des décideurs et des parties prenantes s'impose afin que l'évaluation puisse intégrer leurs valeurs et se pencher sur leurs préoccupations. Les participants doivent en large mesure déterminer les aspects à évaluer et décider des questions de valeur. Dans le même temps, l'équipe responsable de l'évaluation doit veiller à ce que celle-ci soit valable sur le plan technique et qu'elle puisse résister à l'examen scientifique. Néanmoins, les exigences techniques de la sélection d'indicateurs limitent les possibilités de participation. En fin de compte, l'évaluation doit être conçue conjointement par les participants et les techniciens.

Même si les évaluations axées sur des indicateurs ont plus de chances que d'autres dispositifs d'être transparentes, cohérentes et utiles pour la prise de décisions, la réalisation de leur potentiel est conditionnée par la qualité de leur conception et de leur exécution.

Les évaluations tiennent compte d'un nombre variable de sous-systèmes...

Les évaluations de la durabilité axées sur des indicateurs varient essentiellement en fonction du nombre de sous-systèmes pris en compte (le terrain d'évaluation), du nombre d'échelons entre le sous-système et l'indicateur, de la production ou non d'indices (indicateurs composés) de l'état du système et de ses sous-systèmes (Tableau 5.6).

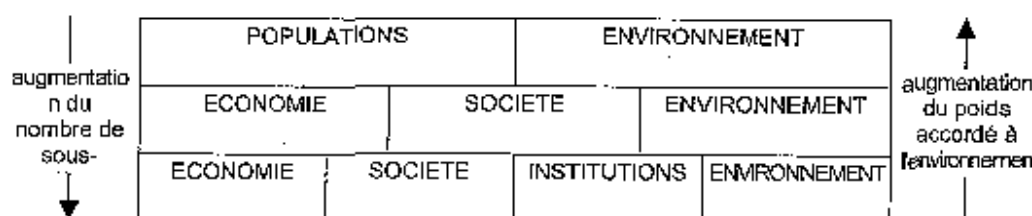
La division en deux sous-systèmes permet d'assurer le traitement égal des populations et de l'environnement et veille à ce que les évaluations ciblent l'enjeu crucial du développement durable : comment favoriser le bien-être à la fois des populations et des écosystèmes ? L'augmentation du nombre de sous-systèmes en sous-divisant l'élément humain réduit le poids donné à l'environnement, qui passe de 50% à un tiers (trois sous-systèmes) puis à un quart (quatre sous-systèmes) (Figure 5.3). La division en trois sous-systèmes a pour avantage d'accorder beaucoup d'importance à l'économie, qui continue d'être la préoccupation numéro un des décideurs. Par contre, distinguer les aspects du bien-être humain à classer sous les rubriques « économie » et « société » respectivement n'est pas toujours évident et dépend des perspectives culturelles. La séparation « économie – société – institutions » est encore plus arbitraire et ne confère aucun avantage si ce n'est son acceptation par la Commission des Nations unies sur le développement durable (CDD). Un sous-système « intégré » n'a pas d'intérêt dans la mesure où les indicateurs « intégrés » proposés par l'Initiative de notification mondiale [GRI]

(www.globalreporting.org) pourraient être affectés à l'un des autres sous-systèmes ou combinés de manière plus instructive en indices de l'état des sous-systèmes ou du système dans son ensemble.

Tableau 5.6: Les évaluations de la durabilité axées sur des indicateurs

Type	Nombre de sous-systèmes	Nombre d'échelons entre sous-système et indicateur	Indices de l'état du système et des sous-systèmes ?
Évaluation du bien-être (Figures 5.4, 5.5)	2: écosystème, population	2-4	Oui
Tableau de bord de la durabilité (Figure 5.6)	3: environnement, économie, société	1	Oui
Tableau de bord de la durabilité pour la CDD	4: environnement, économie, société, institutions	2	Oui
Indicateurs CDD du développement durable	4: environnement, économie, société, institutions	2	Non
Initiative de notification mondiale [GRI] Directives en matière de rapports sur la durabilité	4: environnement, économie, société, intégré	1-3	Non

Figure 5.3 : Le poids accordé à l'environnement diminue à mesure que le nombre des « sous-systèmes » humains augmente



Le nombre d'échelons entre le sous-système et l'indicateur conditionne à la fois la robustesse et la facilité d'utilisation d'une méthode d'évaluation. S'il n'y a pas assez d'échelons, on a du mal à comprendre la logique qui sous-tend le choix des indicateurs. Quel aspect du sous-système l'indicateur représente-t-il et est-ce qu'il le représente de manière complète et directe ? S'il y a trop d'échelons, l'utilisateur risque de se perdre dans un labyrinthe de liens entre sous-système et indicateur.

...ce qui détermine leur robustesse et la facilité d'utilisation

Compte tenu du grand champ d'action du développement durable, un nombre important d'indicateurs est inévitable mais pose quand même d'immenses problèmes de communication. L'Institut international pour le développement durable (IIDD) résume le dilemme que présente la nécessité d'une couverture complète tout en assurant des messages et une présentation simples :

Il existe des centaines d'ensembles d'indicateurs de la durabilité

« Des centaines d'ensembles d'indicateurs de la durabilité, de ceux préparés pour les communautés rurales jusqu'à ceux préparés pour les Nations unies, ont été créés et présentés au public concerné. Toujours est-il qu'ils sont loin de pouvoir prétendre à une utilisation courante. La plupart des indicateurs de la durabilité revêtent la forme de gros rapports difficiles à manier, bourrés de tableaux et de graphiques complexes. Aussi utiles soient-ils pour les professionnels et les universitaires, la plupart des ensembles d'indicateurs ne sont pas pratiques pour les médias et le public. Si l'on souhaite faire comprendre et appuyer les indicateurs, un processus de légitimation s'impose, que ce soit par le biais des consultations publiques ou de l'expérimentation ».

Les projets et les professionnels de plus en plus nombreux qui s'intéressent aux indicateurs doivent relever deux défis apparemment contradictoires :

- la complexité grandissante. Pendant que nous comprenons de mieux en mieux la complexité du développement durable, comment allons-nous gérer les montagnes de données nécessaires au suivi ?
- la demande de simplicité. Etant donné que la sensibilisation du public et l'action politique qui s'ensuit sont de plus en plus couramment considérées – et de toute urgence – comme justification de la création d'indicateurs, comment allons-nous présenter ces derniers d'une façon simple, élégante et efficace sans en compromettre la complexité sous-jacente ? »

L'indicateur unique du développement durable est un rêve impossible (Encadré 5.8). La meilleure façon de surmonter le problème consiste à combiner les indicateurs pour produire des indices. Les évaluations qui ne proposent pas d'indices à partir des indicateurs sont extrêmement difficiles à interpréter. Celles qui en proposent sont à même de communiquer très facilement leurs principales conclusions. Les indicateurs clefs entre les sous-systèmes et entre les composantes plus importantes, facilitent l'analyse des forces et faiblesses critiques. Aucun élément d'information n'est perdu, puisque les indicateurs constitutifs et les données sous-jacentes sont toujours là à interroger.

Les indices sont plus faciles à comprendre...

L'évaluation du bien-être combine les indicateurs relatifs aux écosystèmes pour produire un indice du bien-être des écosystèmes (IBE) et les indicateurs humains pour produire un indice du bien-être humain (IBH), que l'on combine ensuite sous forme graphique pour produire un indice du bien-être (IB) – l'intersection du IBE et du IBH sur le baromètre de la durabilité (Figures 5.4 et 5.5).

Le tableau de bord de la durabilité existe en deux versions. La version ordinaire combine les indicateurs environnementaux pour produire un indice de l'environnement (IEn), les indicateurs économiques pour produire un indice de l'économie (IEc), les indicateurs sociaux pour produire l'indice de la société ou de l'assistance sociale (IS), avant de combiner ces trois indices pour produire l'Indice de performance des politiques (IPP). La version tenant compte de l'ensemble d'indicateurs utilisé par la Commission sur le développement durable (Figure 5.6) combine les indicateurs institutionnels pour produire un indice institutionnel (II), avant de combiner les IEn, IEc, IS et II pour produire son IPP.

Encadré 5.8: La quête d'un indicateur unique du développement durable

« Les problèmes complexes du développement durable nécessitent la préparation d'ensembles intégrés ou interconnectés d'indicateurs, ou bien d'agrégats d'indicateurs sous la forme d'indices. Les décideurs de haut niveau – ministres, directeurs de fondation, chefs d'entreprise – demandent systématiquement un nombre restreint d'indicateurs faciles à comprendre et à utiliser pour la prise des décisions. De nombreux intervenants dans le domaine du développement durable expriment le souhait d'avoir un indicateur unique pouvant faire concurrence au pouvoir politique immense du Produit intérieur brut, chiffre unique qui donne des renseignements sur la valeur marchande totale de la production et des services dans un pays sous la forme d'un chiffre unique. Or ils sont aussi nombreux à douter de la capacité d'un seul chiffre à évaluer une chose de la complexité du développement durable.

« La plupart des experts en matière d'indicateurs sont d'avis que la recherche d'un indicateur unique du développement durable ressemble à la quête de l'unicorne. C'est un mythe que de croire qu'un seul chiffre – même un chiffre sensiblement plus apte que le PIB à servir de mesure supplétive du bien-être global de la nation – pourrait avoir une quelconque valeur fonctionnelle comme instrument normatif. Cependant, de nombreuses personnes sont prêtes à admettre l'utilité des tentatives de création d'un indice du développement durable, dans la mesure où cela pousserait à concerner les efforts pour présenter la complexité du développement durable d'une manière plus simple. Même un succès modeste sous la forme d'une poignée d'indices agrégés pourrait sensibiliser une génération de décideurs aux objectifs du développement durable. »

Source: www.iisd.org

En combinant les indicateurs pour produire des indices et en représentant les indices sous forme graphique, l'évaluation du bien-être et le tableau de bord de la durabilité révèlent la proximité au développement durable de la société concernée, l'état des populations (conditions socio-économiques) et de l'écosystème (conditions environnementales), ainsi que les principales forces et faiblesses de la performance.

*...et peuvent être
représentés
graphiquement*

Pendant la dernière décennie, on a vu les gouvernements, les ONG et les groupes réunissant une pluralité de parties prenantes s'efforcer de mettre au point des méthodes d'évaluation du développement durable axées sur des indicateurs. Dans certains cas, le champ de la durabilité est abordé dans son ensemble mais, pour la plupart, ces méthodes se concentrent surtout sur les aspects humains ou sur l'environnement. IISD propose un recueil des initiatives relatives aux indicateurs (www.iisd.org), dont quelques exemples sont énumérés dans l'encadré 5.9.

Figure 5.4: Baromètre collectif de la durabilité, indiquant le bien-être en Amérique du Nord et centrale

L'indice du bien-être humain (IBH) se trouve dans le jaune de l'œuf ; l'indice du bien-être de l'écosystème (IBE) dans le blanc. (L'IBH et l'IBE du Salvador sont respectivement 36 et 46). La position de l'œuf correspond à l'indice du bien-être (IB) – le point d'intersection du IBH et du IBE sur le baromètre. La durabilité correspond au carré en haut à droite. À noter que le baromètre indique clairement le rapport entre le bien-être humain et le bien-être de l'écosystème, les performances très différentes des pays et la distance qui les sépare de la durabilité. Le Belize a été évalué à partir d'un nombre plus restreint d'indicateurs ; une évaluation plus complète pourrait lui faire prendre sa place entre le Costa Rica et le Salvador.

Source: Prescott-Allen (2001).

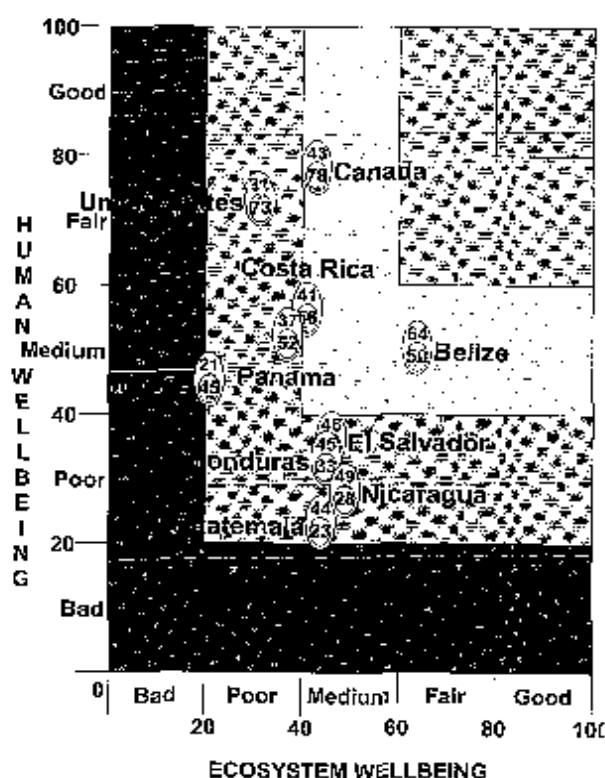
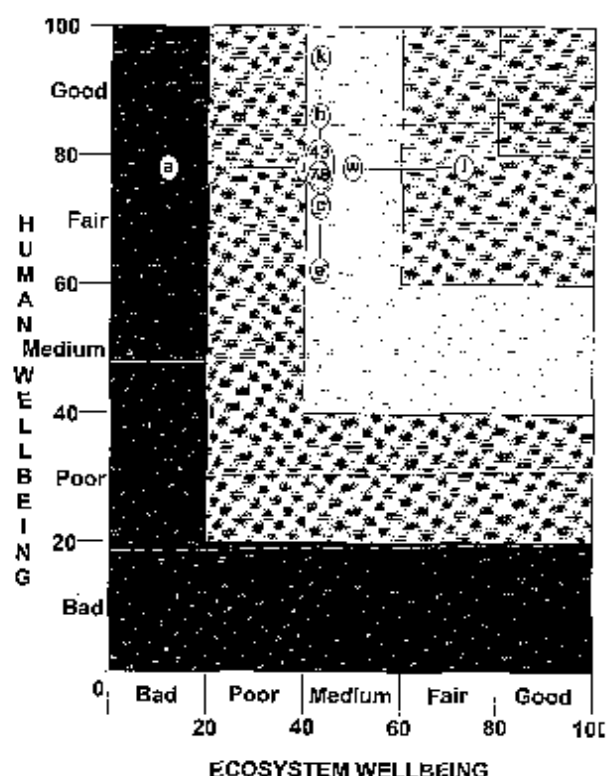


Figure 5.5: Baromètre individuel de la durabilité, indiquant le bien-être au Canada

Les cercles gris (axe vertical) sont les points sur l'échelle des dimensions humaines (principales composantes du IBH) : c = communauté ; e = équité ; h = santé et population ; k = connaissances ; w = richesse. Les cercles blancs (axe horizontal) sont les points sur l'échelle des dimensions de l'écosystème (principales composantes du IBE) : a = air ; l = terre ; r = utilisation de ressources ; s = espèces et gènes ; w = eau. Certaines dimensions sont cachées par l'œuf (richesse, espèces et gènes, utilisation de ressources). Les dimensions à aborder en priorité sont l'air (réduction des émissions de CO₂), l'utilisation de ressources (réduction de la consommation d'énergie), les espèces et gènes (protection plus ample des habitats d'espèces sauvages, conservation de la diversité agricole).



[Human well-being = Bien-être humain]

[Ecosystem well-being = Bien-être de l'écosystème]

[Good = Bon] [Fair = Assez bon] [Medium = Moyen] [Poor = Plutôt mauvais] [Bad = Mauvais]

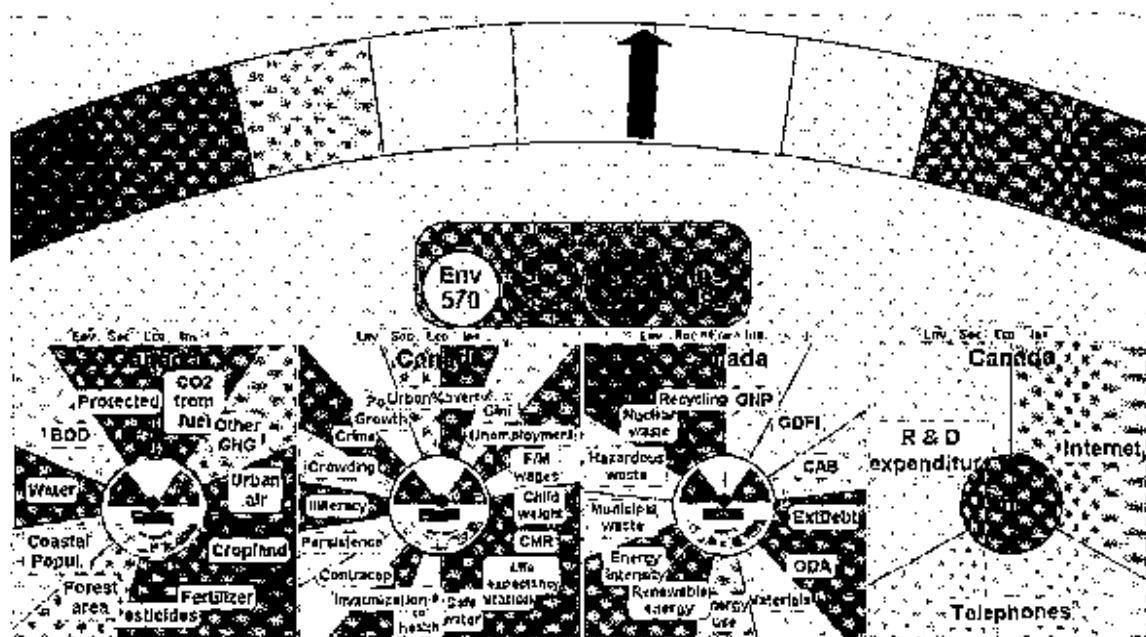


Figure 5.6 Le tableau de bord de la durabilité : l'exemple du Canada

Les « baromètres » des conditions environnementales, sociales, économiques et institutionnelles vont de gauche à droite.

■ = conditions acceptables à très bonnes ; ■■■ = conditions mauvaises à critiques.

Source: www.lisd.org

[captions clockwise:]

a)	CO ₂ des combustibles	b)	Pauvreté urbaine	c)	PNB
	Autres gaz à effet de serre		Coefficient Gini		PIB
	Air urbain		Salaires		Dette ext.
	Terres agricoles		Poids des enfants		APD
	Engrais		TMI		Marières
	Pesticides		Espérance de vie		Consomm. éner.
	Zone boisée		Assainissement		Energie renouvelable
	Population côtière		Eau salubre		Intensité énergétique
	Eau		Santé		Déchets municipaux
	DBO		Immunisation		Déchets dangereux
	Aire protégée		Contraception		Déchets nucléaires
			Résistance		Recyclage
			Analphabétisme		
			Encombrement		
			Crime		
			Croissance démographique		
d)	Internet				
	Téléphones				
	Dépenses RD				

Encadré 5.9: Exemples d'initiatives relatives aux indicateurs du développement durable

MONDE

PNUE : Projet visant à mesurer l'état et les tendances de l'environnement et à orienter les politiques vers un développement durable, mettant en œuvre la stratégie d'observation et d'évaluation environnementales du PNUE. Indicateurs sectoriels, dispositifs d'agrégation d'indicateurs, indicateurs utilisés dans le cadre des rapports sur l'état de l'environnement. Ensembles d'indicateurs publiés en 1997, 2000 et 2001 (www.unep.ch/earthw.html).

Banque mondiale : (a) Les indicateurs du développement dans le monde (IDM), publiés annuellement par la Banque mondiale, comportent 800 indicateurs regroupés en 75 tableaux répartis sur six sections : vision du monde, populations, environnement, économie, États et marchés, liens mondiaux. Les tableaux portent sur 148 économies et 15 groupes de pays – des indicateurs sommaires sont proposés pour encore 58 économies (www.worldbank.org/data/wdi2000) ; (b) l'Unité de l'économie et des indicateurs environnementaux a mis au point des indicateurs de développement écologiquement viable et de performance environnementale (pour les projets BM) (www-esd.worldbank.org/eei).

PNUD : Rapports sur le développement humain publiés depuis 1990, présentant l'*Indice du développement humain* (IDH) comme mesure du développement humain dans chaque pays (voir l'encadré 5.12) (www.undp.org).

OCDE : Programme démarré en 1990 d'élaboration d'un ensemble de base d'indicateurs environnementaux (et d'indicateurs sectoriels connexes), mettant l'accent sur l'intérêt pour l'élaboration des politiques, la fiabilité analytique, la mesurabilité (www.oecd.org/dac/indicators/index.htm).

Groupe Dow Jones pour la durabilité : Indices (un indice mondial, trois indices régionaux, un indice national) produits selon la première méthodologie systématique au monde pour identifier les principales entreprises soucieuses de la durabilité dans le monde entier (www.sustainability-index.com).

World Resources Institute : Projet portant sur des indicateurs environnementaux fortement agrégés, de grand intérêt pour l'élaboration des politiques : mise au point d'indicateurs cartographiques de la biodiversité et de l'utilisation des sols, d'indicateurs des flux matériels (niveaux national, sectoriel, des entreprises) (www.wri.org).

Données environnementales Hart : Site Web très complet présentant une base de données sur les projets relatifs aux indicateurs et des ressources pour faciliter les recherches (individuelles ou institutionnelles) sur les indicateurs. Spécialiste des indicateurs communautaires. (www.subjectmatters.com/indicators/indicators/).

PAYS / PROVINCE

États-Unis : Mise au point, par le Groupe de travail inter-organisations sur les indicateurs du développement durable, d'un ensemble expérimental de 40 indicateurs pour encourager un dialogue national en vue de l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs nationaux (www.sdi.gov/reports.htm).

Finlande : Mise au point, par l'Institut finlandais pour l'environnement, d'indicateurs nationaux du développement durable – 20 à 30 indicateurs dans chacune des quatre catégories : environnement, économie, société, conflit (www.vyhy.fi/cng/welcome.html).

Royaume-Uni : Mise au point, par le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, d'un ensemble de 150 indicateurs du développement durable (plus 15 indicateurs clés) à prendre en compte dans les rapports de situation futurs – le modèle économie-société-environnement-ressources tient compte des interactions (www.sustainable-development.gov.uk).

DEPARTEMENT, MUNICIPALITE, COLLECTIVITE LOCALE, COMMUNAUTE

Conseil du comté de Lancashire, R-U : Deuxième audit écologique intégrant 40 indicateurs de durabilité pour le comté (www.la21net.com/).

Ville de San José, Californie : Mise au point, par la Division des politiques et de la planification, de 52 indicateurs quantifiables de la durabilité, regroupés en neuf catégories, en préparation de la création d'une base de données centralisée et coordonnée pour mesurer les performances et informer le public (www.ci.san-jose.ca.us/esd/).

Hamilton-Wentworth, Ontario, Canada : Indicateurs de durabilité pour suivre les progrès vers les objectifs de la Vision 2020 de la ville - élaborés dans le cadre d'un processus de consultation des communautés utilisant des manuels (www.vision2020.hamilton-went.on.ca/).

Centre Summit pour les communautés durables, Minnesota, États-Unis : Mise au point des *Jenex Flathead* pour identifier / quantifier les composantes clés de la durabilité dans le département de Flathead et pour mesurer les tendances. Réunions publiques, enquêtes auprès des citoyens, information en retour des particuliers et organisations (edsly@netrix.net).

St Louis durable : « La mesure de St Louis » est un projet qui aide les citoyens à élaborer et contrôler un ensemble d'indicateurs du développement durable définis par la communauté (Contact : Claire Schosser, PO Box 63348, St Louis, MO 63163, USA; Fax: +1-314-773-1940)

Forum sur les stratégies d'intégration, Washington DC : Le projet Metro Washington d'indicateurs communautaires est une initiative associative qui favorise l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs communautaires dans le cadre d'un processus plus étendu de planification de la durabilité (jbarber@igc.org).

Programme pour le développement durable en Irlande du Nord : Cette ONG, qui intervient auprès des communautés et des instances locales pour promouvoir l'action 21 locale et le développement durable en Irlande du Nord, a aidé plusieurs collectivités à créer des ensembles d'indicateurs initiaux pour sensibiliser le public aux enjeux du développement durable (Contact : Michael@snip1.freeserve.co.uk).

Source: www.iisd.org

5.3.4 Les mesures et analyses secondaires

Le présent livre ne se propose pas de donner un « mode d'emploi » complet relatif aux techniques analytiques de toutes les sortes destinées à aborder les différentes problématiques. Le tableau 5.1 énumère une grande partie de ces techniques (avec leurs avantages et inconvénients), dont les plus utiles sont examinées ci-dessous. Les quatre techniques considérées à la fin (sections h-k) – graphiques de l'influence sur les politiques, arbres à problèmes, évaluation stratégique de l'environnement, analyse des problématiques avec les communautés – sont particulièrement bien adaptées, parce qu'elles regroupent plusieurs dimensions du développement durable, permettent de mieux comprendre les causes sous-jacentes, donnent des aperçus sur les solutions éventuelles, admettent la participation – ou du moins veillent à ce que les résultats soient compréhensibles pour un large éventail de parties prenantes « non spécialistes ».

D'autres techniques d'analyse sont également utiles

Les cartes et les systèmes d'information géographique sont des outils indispensables

(a) L'analyse spatiale

L'analyse spatiale à partir des *systèmes d'information géographique* (SIG) est indispensable pour les stratégies s'intéressant à l'aménagement du territoire, la gestion des zones côtières, la gestion des ressources naturelles, la conservation de la biodiversité, l'urbanisme ou toute autre question relative à l'affectation et la gestion des terres et de l'eau. Les cartes représentent de loin la meilleure méthode d'indiquer la localisation, les dimensions, la distribution et les valeurs et caractéristiques écologiques, économiques ou culturelles des terrains et des corps d'eau, d'illustrer et d'évaluer les conflits et les compatibilités entre les différentes utilisations.

Le SIG constitue également un outil indispensable en matière d'élaboration d'indicateurs spatiaux, notamment les pourcentages de chaque type d'écosystème qui sont respectivement naturel, modifié, cultivé et bâti ; l'état et les tendances de la diversité des écosystèmes ; l'ampleur et la sécurité de la protection de l'environnement ; l'ampleur et la gravité de la dégradation des sols ; le degré de conversion et de modification des systèmes fluviaux ; l'envergure et l'intensité de la pollution de la mer et de la dégradation des habitats. Compte tenu du fait que le système comporte des informations très diverses (fertilité des sols, risque d'inondation), on peut également s'en servir pour mettre en lumière des corrélations éventuelles témoignant de l'existence de liens importants. Le SIG permet, à partir de la manipulation des variables, d'envisager plusieurs scénarios.

Du fait de l'aura de sophistication technique qui entoure les SIG, certaines parties prenantes risquent de prendre plus au sérieux les informations qu'ils proposent en comparaison des informations présentées d'une autre manière. Par ailleurs, cela risque de masquer les hypothèses et incertitudes inhérentes au dispositif. Cependant, des développements récents ont rendu les SIG plus accessibles aux dispositifs participatifs. L'encadré 5.10 présente ce qui s'est passé en Australie pour illustrer les avantages et inconvénients.

(b) Le système de comptabilité nationale (SCN)

Les comptes nationaux sont la source d'indicateurs informatifs et influents

Les changements au niveau des actifs, les revenus et les dépenses sont inscrits dans les comptes nationaux systématiquement préparés, par le gouvernement, pour contrôler l'activité de l'économie nationale, analyser sa structure et ses performances, arrêter les politiques économiques, comparer les économies de différent pays. Le SCN ne mesure pas les performances de l'économie dans son ensemble, mais seulement l'économie de marché – la production de biens et de services qui, du fait de la possession et des échanges, ont une valeur monétaire – en plus de certains biens et services qui ne sont pas échangés mais auxquels une valeur marchande peut être attribuée – biens produits par les agriculteurs pour l'autoconsommation, valeur de location équivalente des logements occupés par leurs propriétaires, services publics. Il n'est pas proposé de compiler ces comptes expressément pour une stratégie mais, quand ils sont disponibles, ils constituent une source d'indicateurs hautement instructifs et influents, notamment le produit intérieur brut (PIB : la plus-value totale des entreprises opérant dans le pays concerné, que leurs propriétaires soient résidents ou non résidents) et le produit national brut (PNB : la plus-value totale des entreprises dont les propriétaires résident dans le pays concerné, que les fonds proviennent des opérations intérieurs ou à l'étranger).

Encadré 5.10 L'emploi d'un SIG pour négocier les Conventions forestières régionales en Australie

Depuis des années, des conflits couraient entre parties prenantes concernant la vocation des forêts indigènes en Australie : l'exportation des copaux de bois ou la conservation ? Des processus, coordonnés par un groupe spécial d'experts, ont été amorcés pour négocier des conventions forestières régionales, associant des mécanismes consultatifs et des évaluations spécialisées, y compris :

- l'évaluation écologique ou de la biodiversité
- l'évaluation du patrimoine culturel
- l'évaluation du patrimoine indigène
- l'évaluation sociale
- les ressources forestières

Les systèmes d'information géographique ont dominé toute la phase d'intégration des données issues de ces processus. Ils ont permis d'archiver et d'exposer différents éléments d'information, d'en faire des agrégats, de procéder à différentes modélisations. Idéaux par rapport aux aspects écologiques et à la biodiversité, principaux moteurs du processus, les SIG étaient également assez aptes à signaler les divers types de sites importants sur le plan du patrimoine.

Des « modèles d'appui au processus décisionnel » ont également été mis au point, conférant une grande crédibilité sur le contenu des évaluations et les aspects techniques de l'intégration. Chose importante, ils ont apporté un « langage » pour la conduite des négociations, les conflits inhérents devenant ainsi du ressort des processus bureaucratiques et donc potentiellement gérables. En revanche, de nombreux facteurs ont été omis de ces modèles et des délaits de taille se sont manifestés lors des efforts pour assurer une intégration complète.

Malgré la disponibilité de GIS, de modèles et de bases de données hautement sophistiqués, malgré les efforts pour assurer la consultation inclusive du public, la négociation des compromis s'est avérée difficile. Le processus actuel passe à côté des deux sources majeures de conflits – les droits fonciers des autochtones et le développement économique local. Les bénéficiaires immédiats sont les sociétés d'exportation de copaux de bois, libérées des contrôles à l'exportation. Il convient d'élaborer davantage les mécanismes participatifs destinés à faciliter des négociations sérieuses aux niveaux communautaire et « intermédiaire », en y mettant le professionnalisme jusqu'ici réservé aux SIG.

Source: Dargavel et al. (1998)

Les comptes nationaux fournissent également les données de base pour préparer des comptes plus détaillés, notamment l'indicateur du progrès réel (section 5.3.1), et pour recalculer certains aspects économiques, notamment l'épargne réelle (ci-dessous).

(c) L'épargne intérieure réelle

Le calcul de l'épargne réelle, mesure imaginée par la Banque Mondiale, vise à indiquer si le patrimoine national est en train d'augmenter ou de diminuer. Les mesures traditionnelles de l'épargne (dans la comptabilité nationale) servent de point de départ. L'investissement dans l'éducation y est ajouté, tandis que les estimations relatives à la déperdition des ressources et la dégradation de l'environnement en sont

« L'épargne intérieure réelle » indique l'évolution de la richesse dans le pays

déduites (Tableau 5.7). On peut ainsi déterminer, entre autres, si le niveau des dépenses gouvernementales peut être maintenu à long terme, si les politiques fiscales et monétaires favorisent l'épargne, si les redevances de l'exploitation des ressources naturelles sont consommées ou investies (et, dans ce dernier cas, comment), si l'épargne suffit à compenser les effets cumulatifs de la pollution.

Tableau 5.7 L'épargne intérieure réelle : comptabiliser la déperdition du capital humain, physique et naturel. L'exemple du Pakistan
(Source : Banque mondiale, 1999)

PAKISTAN	POURCENTAGE DU PIB EN 1997
<i>Epargne intérieure brute</i>	10,4
Amortissements	6,4
<i>Epargne intérieure</i>	4,0
Dépenses d'éducation	1,9
Diminution du capital énergétique	1,1
Déperdition nette des forêts	1,6
Dégâts causés par le CO ₂	0,8
<i>Epargne intérieure réelle</i>	2,5

(d) L'empreinte écologique

L'empreinte écologique résume les quantités d'énergie et de ressources renouvelables – exception faite des minéraux – consommées par une société à n'importe quel niveau, du pays jusqu'à la communauté locale, par un ménage, un secteur ou une entreprise, en les convertissant en unité de surface commune : la superficie de terres et de mers productives requise pour fournir ces mêmes ressources et absorber le dioxyde de carbone émis par les combustibles fossiles. Cette superficie représente l'empreinte écologique du pays, un indicateur frappant de la pression de la consommation (Encadré 5.11).

*Les empreintes
écologiques
témoignent de la
pression de la
consommation*

Encadré 5.11: Les empreintes écologiques : quelques exemples

- La superficie requise ou l'empreinte écologique correspondant aux besoins environnementaux de Londres représente 120 fois la superficie de Londres.
- Une superficie trois fois plus importante que celle des forêts productives du Royaume-Uni est affectée pratiquement en permanence à la production de bois pour le pays.
- En Colombie, l'empreinte d'un élevage semi-intensif de crevettes représente de 35 à 190 fois la superficie de l'élevage.

Source: IIED (1995)

Il existe deux méthodes de calcul de l'empreinte écologique. La méthode « composée », le dispositif le plus complet, se scinde en trois parties :

- L'analyse de la consommation de plus de 50 ressources biotiques, y compris la viande, les produits laitiers, les fruits et légumes, les céréales, le tabac, le café et les produits ligneux. Le calcul de la consommation consiste à additionner les quantités importées et produites et à déduire les exportations. Les quantités consommées sont divisées par les estimations FAO du rendement mondial moyen afin de déterminer la superficie de terres agricoles, de pâturages, de zones boisées ou de mer nécessaire pour supporter cette consommation (Tableau 5.8). Le cas échéant, des ajustements sont faits pour éviter le double comptage d'une catégorie à l'autre. A titre d'exemple, les animaux nourris au grain sont comptabilisés par rapport au grain consommé (c'est-à-dire en unités de terres agricoles plutôt qu'en unités de pâturages).
- La détermination de l'empreinte énergétique – généralement la superficie de terres boisées requise pour séquestrer les émissions de dioxyde de carbone – tenant compte à la fois de l'énergie produite sur place et de l'énergie concrétisée dans plus de 100 catégories de produits échangés.
- Le calcul de l'empreinte dans les différentes catégories écologiques afin de déterminer l'empreinte globale par habitant, multipliée par le nombre d'habitants pour déterminer l'empreinte totale de la zone concernée. La comparaison avec une estimation de la biocapacité existante d'une zone ou d'un pays permet de déterminer l'empreinte extérieure.

La méthode « axée sur les composantes » se sert des données relatives à la région étudiée pour calculer d'avance les empreintes de certaines activités, notamment les déplacements en voiture, la consommation d'énergie primaire, la production de déchets et la consommation alimentaire. On vise ainsi à comptabiliser la plupart des consommations à partir d'une série d'analyses des composantes. A titre d'exemple, pour calculer l'impact des déplacements en voiture sur la consommation de carburant, sur l'énergie consommée par la fabrication et l'entretien, on se sert des données sur l'emprise des routes et autres infrastructures et les distances parcourues pour déterminer l'empreinte écologique moyenne par kilomètre de voyage. Ceci permet de calculer l'impact de l'utilisation de véhicules au niveau individuel, organisationnel ou régional. Etant donné que cette méthode indique les incidences de chaque activité, elle est d'une grande utilité pour l'élaboration des politiques et l'éducation. En revanche, elle est grosse consommatrice de données et les résultats varient en fonction de la source et de la fiabilité des données (Chambers et al. 2000).

Considérant les empreintes écologique du point de vue du Sud, feu Anil Agarwal du Centre pour les sciences et l'environnement en Inde estima que le volume total de la biomasse alors exportée du monde en développement vers les pays industrialisés était dix fois plus important que pendant la période coloniale (Weizsacker, 1994). Ces exportations de capacité de charge ne représentent pas forcément un problème à condition de puiser dans de véritables excédents écologiques et laisser ce qu'il faut pour satisfaire les besoins locaux. Actuellement, rien ne permet d'affirmer que les flux commerciaux respectent ces principes.

Tableau 5.8 Calculer la consommation annuelle de ressources biotiques : Costa Rica (1995) (Source : Chambers *et al.*, 2000)

Ressource	Rendement global (Kg/ha)	Production (t)	Importation (t)	Exportation (t)	Consommation apparente (t)	Produits manufacturés importés nets (t)	Proportion de l'empeigne (ha/cap)	Catégorie de terre
Beuf/buffle	32	92.232	400	21.410	71.222			Pâturage
Ovin/caprin	72	22	3	180	-155		0,6529	Pâturage
Autre viande	764	87.746	564	3.270		-2706	-0,0006	Pâturage
Lait	458	539.000	0	12.968	526.032		-0,0010	Agricole
Fromage	46	6.000	250	189		61	0,3355	Pâturage
Beurre	22	4.000	0	81		-81	0,0004	Pâturage
Oeufs	573		0	0		0	-0,0011	Pâturage
Poissons de mer	35				6		0,0000	Agricole
Céréales	2.752	206.000	588.400	7000	787.400		0,1846	Mer
Fruits/légumes	8.136	3.297.000	12.396	2.461.512	847.584		0,0836	Agricole
Aliments pour bétail	2.752		0	0		0	0,0304	Agricole
Racines/tubercules	12.814	209.000	1.600	330	210.270		0,0000	Agricole
Légumineuses	802	28.000	16.000	3.675	40.325		0,0048	Agricole
							0,0147	Agricole

(e) Comptabiliser les ressources, les matières et l'énergie

Les comptes de ressources naturelles et les bilans de matières/énergie mesurent les échanges matériels entre l'économie et l'environnement. Les premiers rendent compte de l'évolution des stocks de matières premières telles que les minéraux ou le bois. Les seconds rendent compte des flux de matières et d'énergie de l'environnement vers l'économie, à travers l'économie et puis de nouveau vers l'environnement sous la forme de pollution et de déchets.

Mesurer les échanges matériels entre l'économie et l'environnement

On a calculé le « besoin total en matières » (BTM) des États-Unis, de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Japon, compte dans lequel on inscrit les ressources naturelles apportées à l'économie sous la forme de produits destinés à une transformation ultérieure (céréales utilisées dans l'industrie alimentaire, pétrole envoyée à la raffinerie, minéraux utilisés dans les produits en métal, ronds à scier). Il inclut également les matières déplacées pendant la production ou la construction de ressources (érosion des sols à cause de l'agriculture, roches et sols enlevés pour accéder à un minéral, parties du minéral écartées pendant la concentration, matières déplacées pendant la construction d'une route ou le dragage d'un canal). Le poids global de toutes ces matières correspond au BTM d'un pays. À titre d'exemple, les États-Unis ont un BTM de 22 milliards de tonnes et le Japon un BTM par habitant de 45 tonnes (Adriaanse et al., 1997, Fischer-Kowalski et al., 1997). Une autre étude a calculé le « produit intérieur total » (PIT) de ces pays, c'est-à-dire la quantité du BTM rendue à l'environnement national sous la forme de polluants de l'air, de la terre et de l'eau : 19 milliards de tonnes pour les États-Unis et 14 tonnes par habitant pour le Japon (Matthews et al., 2000). Le calcul des BTM et PIT consomme énormément de données.

(f) L'indice du développement humain

L'indice du développement humain, mis au point pour le *Rapport sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement, combine les indicateurs de la longévité (espérance de vie à la naissance), de l'éducation (taux d'alphabétisation des adultes, taux global brut de scolarité) et du niveau de vie (produit intérieur brut réel par habitant). Alternative la plus généralement acceptée au PNB, l'IDH peut servir d'indice autonome des conditions humaines ou se joindre à d'autres indicateurs socio-économiques dans le cadre d'une évaluation de la durabilité. Dans ce dernier cas, on doit toutefois veiller à éviter le double comptage d'indicateurs de longévité, d'éducation et de revenus déjà inclus. L'encadré 5.12 fournit davantage de précisions.

Utiliser des indicateurs socio-économiques plutôt que le PNB pour mesurer les conditions humaines

(g) L'analyse des modes de vie durables

Le cadre d'analyse des modes de vie durables (MVD) (Figure 5.7) regroupe certains aspects du cadre de vie - capital, contexte de vulnérabilité / opportunité - et l'ensemble des structures et processus institutionnels susceptibles de transformer les modes de vie.

Encadré 5.12: L'indice du développement humain

Tandis que la mesure couramment utilisée de la richesse nationale – le produit national brut (PNB) – est axée sur l'argent, l'indice du développement humain (IDH), présenté pour la première fois dans le Rapport PNUD sur le développement humain de 1990, mesure les performances nationales par l'indexation de trois indicateurs socio-économiques:

- *la longévité* – mesurée selon l'espérance de vie à la naissance
- *l'instruction* – mesurée en associant le taux d'alphabétisation des adultes (poids de deux tiers) aux taux combinés de scolarisation dans l'enseignement secondaire et tertiaire (poids d'un tiers)
- *le niveau de vie* – mesuré par le PIB réel par habitant (dollars PPA – parité de pouvoir d'achat) – après la correction du pouvoir d'achat.

L'IDH détermine le minimum et le maximum pour chaque dimension et puis indique la situation de chaque pays par rapport à une échelle de valeurs allant de 0 à 1. On établit ensuite la moyenne des notes des trois dimensions dans un indice global allant de 0 à 1.

L'IDH constitue une solution de rechange au PNB pour mesurer les progrès socio-économiques aux niveaux national et infra-national. La comparaison de l'IDH aux revenus par habitant des pays, des régions ou des ethnies à l'intérieur des pays permet de mettre en lumière d'une part le rapport entre leur richesse matérielle et leurs revenus et, d'autre part, leur développement humain. Un écart négatif implique la possibilité de réorienter des ressources sur le développement humain.

L'IDH facilite la détermination des priorités d'action et l'évaluation des progrès dans le temps. Il autorise également des comparaisons instructives des expériences à l'intérieur des différents pays et entre ceux-ci. L'indice global d'un pays peut cacher les variations intérieures du niveau de vie. De ce fait, dans le cas d'un pays où les inégalités intérieures sont grandes, la meilleure solution consiste à créer des IDH séparés pour les groupes les plus importants, en fonction du sexe, des revenus, de la région géographique ou de l'ethnicité. Ces IDH « ventilés » sont calculés à partir des données sur les éléments de l'IDH se rapportant à chaque groupe, comme si chaque groupe était un pays séparé. Les IDH ventilés aux niveaux national et infra-national permettent de repérer les disparités et les écarts significatifs entre les régions, entre les sexes, entre les zones urbaines et rurales, entre les ethnies. L'analyse réalisée grâce aux IDH ventilés sert à guider les politiques et les mesures visant à réduire les écarts et inégalités.

Néanmoins, il est parfois difficile d'utiliser l'IDH pour suivre l'évolution du développement humain à court terme, du fait de la lenteur des changements de l'espérance de vie et de l'alphabétisation des adultes. Compte tenu de cette restriction, on a intérêt à utiliser des éléments plus sensibles aux changements à court terme : le taux d'activité, le pourcentage de la population ayant accès aux services médicaux, l'apport calorifique quotidien comme pourcentage de l'apport conseillé, etc.

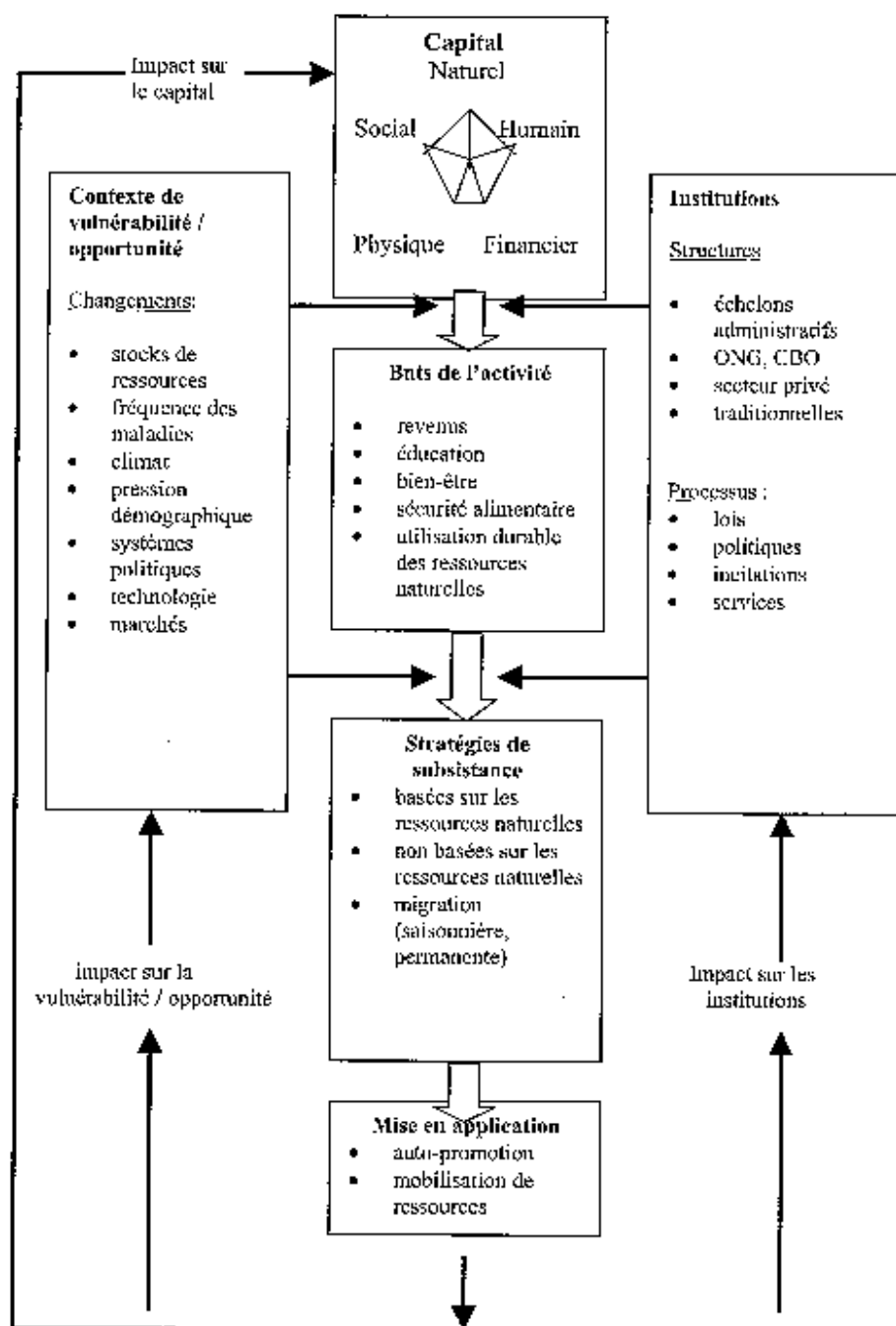
L'utilité et la polyvalence de l'IDH en tant qu'instrument d'analyse du développement humain aux niveaux national et infra-national seraient d'autant plus grandes si les pays choisissaient des éléments reflétant leurs propres priorités et problèmes et sensibles à leur niveau de développement, au lieu de s'en tenir rigide aux trois composantes de l'IDH retenues dans les rapports globaux sur le développement humain.

Supposer qu'il existe un rapport proportionnel entre les revenus d'un côté et l'espérance de vie et l'alphabétisation de l'autre, ainsi qu'un rapport proportionnel inverse entre les revenus et les taux de mortalité infantile, peut induire en erreur. Ces corrélations ne se maintiennent pas dans de nombreuses sociétés, où la maximisation de la richesse et l'enrichissement de la vie humaine n'ont pas forcément la même trajectoire.

Adaptation de PNUD : <http://www.undp.org/hdro/anatools.htm>

Figure 5.7: Le cadre des modes de vie durables

Adapté par Dalai-Clayton et Dent (2001) à partir de Carey, 1998.



Un diagnostic des différentes formes de capital...

Le cadre représente un instrument diagnostique utile pour évaluer l'utilisation du capital, ainsi que les conséquences pour les activités des particuliers, des ménages ou des communautés dans des cadres d'action donnés. Comme le signale Shankland (2000), on constate fréquemment un gros écart entre l'analyse au niveau local suivant une approche ascendante et l'analyse des politiques suivant une approche descendante. Les responsables des analyses locales n'ont généralement pas tout à fait compris comment sont élaborées les politiques et comment elles interagissent avec les groupes locaux qu'elles touchent (on présente l'élaboration des politiques comme un aspect lointain du « contexte » plutôt qu'une activité dans laquelle les gens peuvent s'engager). Par contraste, les analyses du cadre d'action ont eu tendance à se focaliser sur les motivations et initiatives des élites dirigeantes et des bureaucraties, au lieu de tenir compte des points de vue des gens qui, en fin de compte, seront touchés par les politiques choisies ; si les parties prenantes locales y sont impliquées, c'est surtout pour étudier « l'impact sur les gens » et non pas pour leur faire participer à l'élaboration des politiques.

...permettant de combler le fossé entre les politiques et les moyens d'existence...

Le cadre des modes de vie durables comporte plusieurs éléments visant à combler le fossé entre les politiques et la vie des gens, en ce sens qu'il :

- illustre les interférences entre les politiques et les modes de vie et la façon dont les populations locales s'engagent dans les politiques à la fois formelles et informelles
- souligne l'importance du « capital politique et social » dans la vie des gens et le fait que le pouvoir d'influencer les politiques est généralement détenu par les groupes possédant ce genre de capital
- permet de valider sur le terrain les analyses de politiques, veillant à ce qu'elles saisissent ce qui se passe en réalité sur le terrain, plutôt que ce qui est censé arriver
- permet de mettre au point des indicateurs du développement durable au niveau des modes de vie durables (ce qui facilite la compréhension des décideurs)
- fournit une structure pour la fusion des conclusions des analyses respectivement des politiques et des modes de vie en vue de déterminer les liens entre elles.

...et formuler des questions essentielles

On peut ainsi se servir du cadre pour formuler les questions ci-dessous, entre autres (Shankland 2000), auxquelles les sondages ou l'analyse des problématiques avec les communautés permettront de trouver des réponses (5.3.9) :

- *Les priorités des pauvres* : Qui et où sont les pauvres ? Quelles sont leurs activités prioritaires actuelles et dans quels domaines, traditionnels ou nouveaux, cherchent-ils à gagner leur vie ? (voir section 5.2.2). Quels sont les secteurs de l'action publique qui touchent à ces priorités ?
- *Le cadre d'action relatif à la vie des pauvres* : Quelles sont les politiques actuelles dans les secteurs ci-dessus ? Qui est-ce qui élabore ces politiques ? Quel est le contexte macro-économique de ces politiques ?
- *Les instruments normatifs touchant la vie des pauvres* : Quels sont les mesures ou instruments mis en place pour appliquer chaque politique ? Quelles sont leurs caractéristiques ? Par l'entremise de quelles institutions ces mesures sont-elles mises en application et réexaminées ?
- *Les politiques dans le contexte local* : sous quelle forme ces institutions existent-elles localement ? Quelles autres institutions (formelles ou informelles, telles que

les modalités de travail collectif et les systèmes de caste) influent-elles sur la réaction locale face aux politiques ? Et sur quelles autres institutions les politiques pourraient-elles influencer ? Comment est-ce que les processus existants d'élaboration de stratégies cadrent avec la réalité de la vie au niveau local ?

- *Les populations et les politiques* : Quels sont les moyens à la disposition des pauvres pour influencer les politiques ? Quelles sont les possibilités pour les pauvres d'influencer les politiques, directement ou indirectement ? Le gouvernement est-il d'avis que l'inégalité constitue un obstacle au développement durable ?

La réponse à ces questions donnera des informations spécifiques sur les parties prenantes locales (voir section 5.2) et les processus et mécanismes d'action prometteurs (section 5.4) que la stratégie pourrait utiliser, tout en donnant des informations générales permettant d'étoffer et valider la vision du contexte national.

(h) Les graphiques des incidences des politiques

Cette méthode de visualisation sert à brosser le tableau des causes sous-jacentes éventuelles d'un problème donné, en commençant par les causes prochaines les plus évidentes. Les politiques envoient des signaux aux différents acteurs et suscitent certains types de réactions. Certains signaux sont forts et insistants, tandis que d'autres sont faibles et presque subliminaux. On peut les considérer en quelque sorte comme des couches successives d'influence. En effet, c'est souvent une bonne idée que de les visualiser ainsi, ces visualisations pouvant faciliter la discussion des politiques dans un groupe hétérogène de parties prenantes.

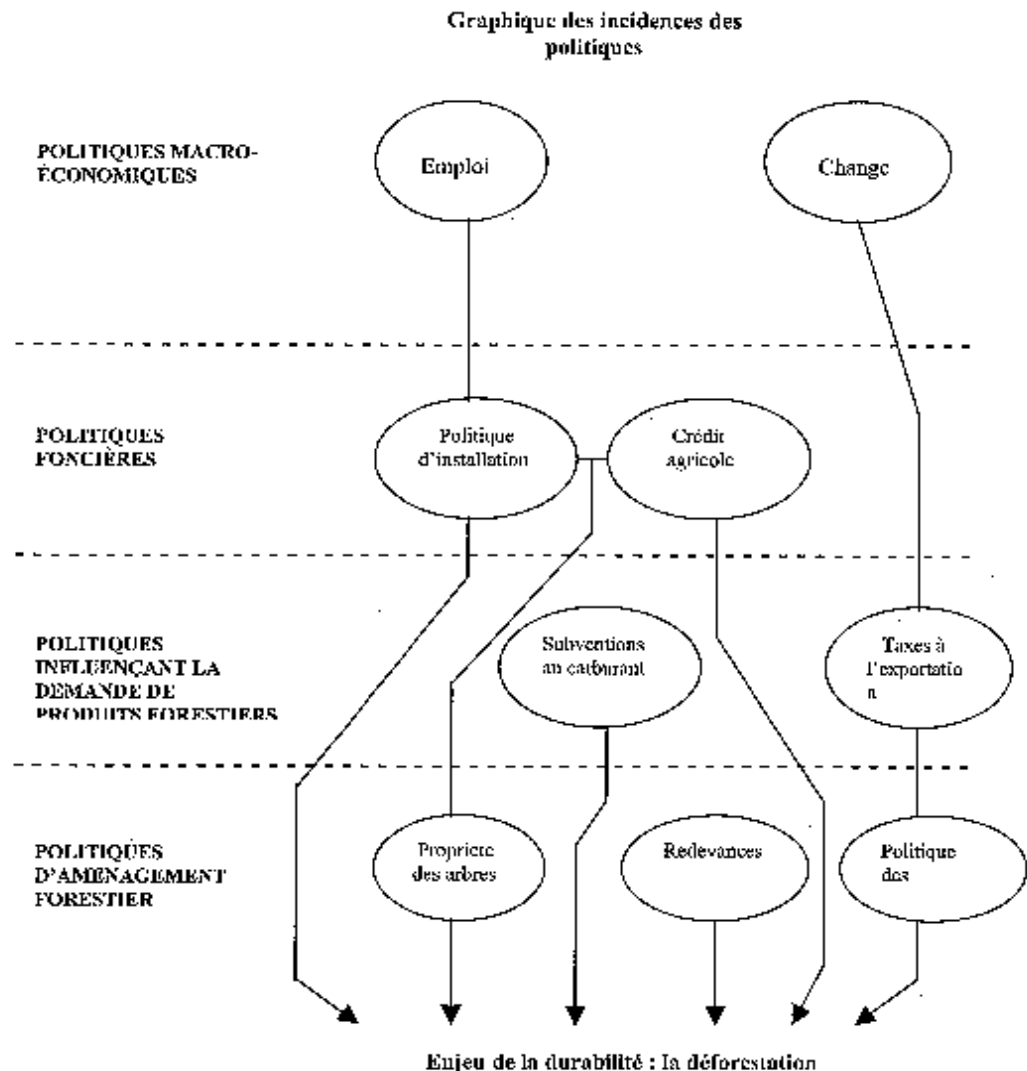
Faire le graphique des politiques – visualiser les causes des problèmes

L'exemple dans la figure 5.8 provient d'une discussion entre une pluralité de parties prenantes à propos des incidences des politiques sur la déforestation. Certaines parties prenantes s'intéressaient plus directement aux incidences des politiques d'aménagement forestier (le cercle intérieur d'influence), alors que d'autres ont souligné le pouvoir croissant des politiques moins proches, notamment les politiques de change. Non seulement celles-ci exercent-elles une influence sur les politiques d'aménagement forestier, elles ont aussi des incidences sur les forêts et les acteurs forestiers, par l'augmentation du prix des exportations de cultures de rente, et donc sur la déforestation. On peut ainsi tracer les filières d'influence. Des versions plus sophistiquées permettent d'indiquer les incidences des politiques non formelles et des politiques du secteur privé.

(i) Les arbres à problèmes et les schémas de cause à effet

Les arbres à problèmes permettent la mise en commun des analyses faites respectivement par une équipe multi-disciplinaire et un groupe de parties prenantes hétérogènes en vue de tracer les liens entre elles. Cela ressemble à une version plus complexe des graphiques ci-dessus, mais tient compte de variables autres que les politiques et cherche à tracer plus précisément les causes et effets spécifiques. On peut élaborer des arbres à problèmes grâce à la méthode participative ZOPP (Planification des projets orientée sur les objectifs).

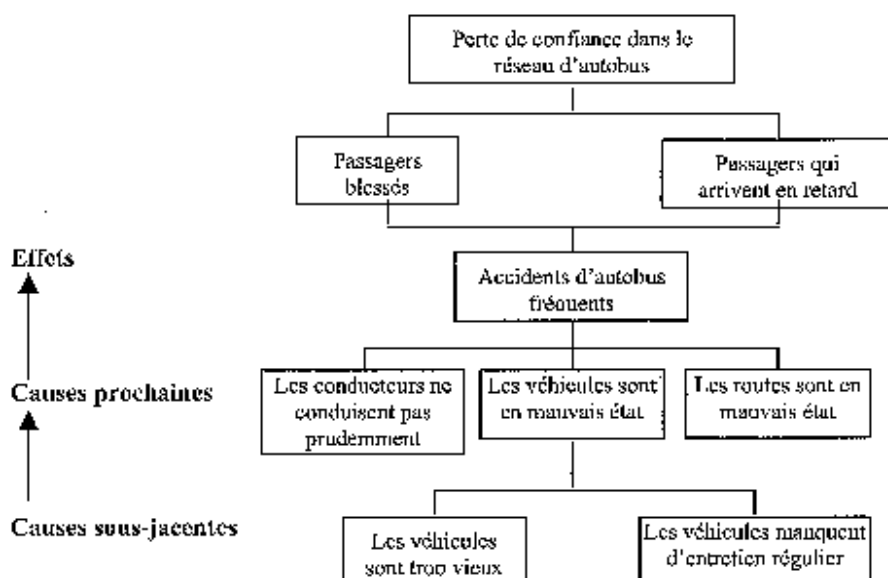
Figure 5.8 Graphique simple des incidences des politiques sur la déforestation
Source : Mayers and Bass (1999)



***L'enchaînement
logique des causes et
effets***

La méthode ZOPP permet aux équipes multidisciplinaires d'identifier les problèmes et intérêts des parties touchées par une question de durabilité. Les problèmes sont notés sur des cartes individuelles que l'on attache à un tableau avec une punaise suivant un enchaînement logique. La première démarche consiste à identifier, pendant une discussion en groupe, un problème « fondamental » qui semble revêtir une importance cruciale pour les personnes concernées. Les causes de ce problème sont ensuite disposées par-dessous en enchaînement logique, tandis que ses effets sont disposés par-dessus. L'arbre à problèmes se constitue progressivement, permettant de représenter clairement des rapports complexes (Figure 5.9).

Figure 5.9: Arbre à problèmes



Cette figure présente un exemple théorique d'un arbre à problèmes mis au point selon la technique ZOPP pour préparer un projet visant à résoudre les problèmes d'un système de transports en commun caractérisé par des accidents d'autobus fréquents et un taux élevé de victimes. Une fois que les problèmes ont été disposés de façon logique, l'arbre à problèmes sert à identifier les objectifs correspondants du projet.

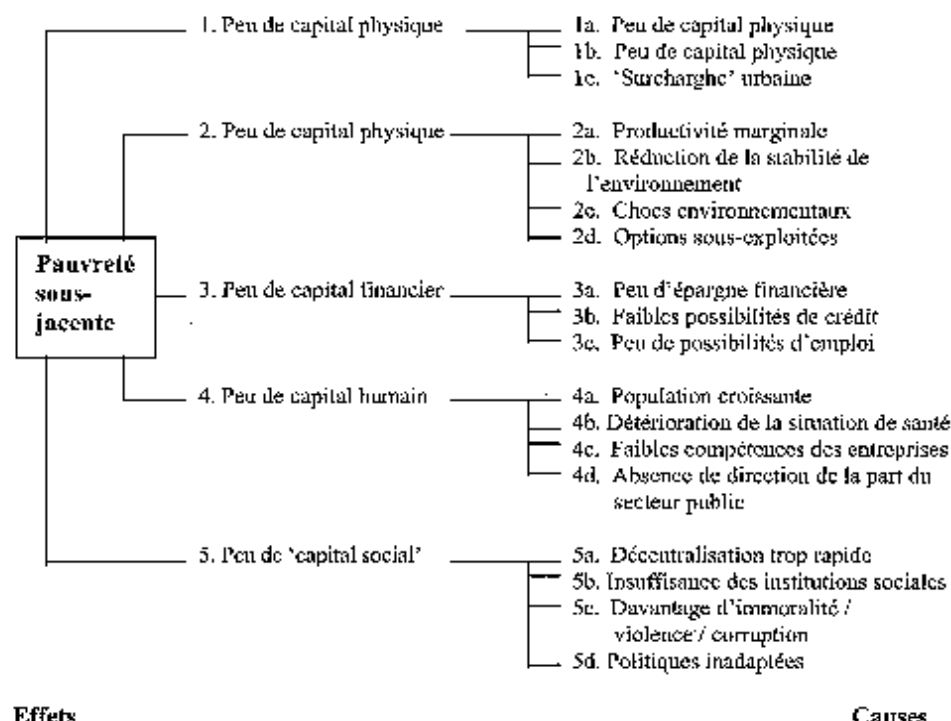
Grâce aux progrès récents en matière de logiciel (MINDMANAGER® 3.5, entre autres), les arbres à problèmes sont désormais utilisés couramment pour afficher les liens complexes entre causes et effets. À titre d'exemple, les « cartes mentales » permettent de visualiser la suite logique du problème ou « effet » clef (la pauvreté, disons) jusqu'à ses causes sous-jacentes, en posant la question « pourquoi ? ».

Les arbres à problèmes et schémas de cause à effet ont souvent été préparés ponctuellement, mais on peut également les articuler autour des critères ordinaires de la durabilité. Ceci présente l'avantage d'autoriser les comparaisons et les classements. À titre d'exemple, on peut les articuler autour de cinq causes de pauvreté correspondant aux niveaux insuffisants des cinq formes de capital retenues dans le dispositif des modes de vie durables (Figure 5.10) (Macqueen 1999). Cela va sans dire que chacune des causes dans la figure 5.10 peut également être considérée comme un problème en soi et que l'analyse peut aller plus loin encore à partir de schémas plus détaillés de cause à effet.⁴ Par ailleurs, on peut pondérer chaque branche, entre autres pour établir les priorités, éventuellement dans le cadre d'un exercice participatif de hiérarchisation où un échantillon représentatif d'informateurs clefs accorde une note à chaque contrainte.

⁴ En définitive, les embranchements s'arrêteront là où les pointes représentent des conditions immuables (contraintes climatiques), des lois fondamentales (des économies de marché) ou des liens avec les pointes d'autres branches (conduisant à des boucles : spirale ou cercle vicieux de la pauvreté, etc.)

Figure 5.10: Schéma des rapports de cause à effet en ce qui concerne la pauvreté

Source : Macqueen (1999)



(Exemple tiré d'une enquête sur la pauvreté dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe, mettant l'accent sur le secteur forestier)

(i) L'évaluation stratégique de l'environnement

L'ESE, c'est-à-dire l'évaluation environnementale au niveau des politiques, plans ou programmes, ...

Traditionnellement, les évaluations des incidences sur l'environnement (EIE) ont été menées au niveau des projets. Elles représentent une réponse insuffisante face aux défis du développement durable examinés dans la section 2.1. Par ailleurs, il est de plus en plus évident que les problèmes environnementaux associés aux projets de développement surgissent en grande partie parce que les questions environnementales ne sont pas prises en compte aux niveaux décisionnels supérieurs. Les évaluations stratégiques de l'environnement (ESE), qui ont vu le jour au cours de la dernière décennie, répondent au besoin d'aborder, d'une manière plus proactive et intégrée, les causes du développement non durable, qui tiennent des politiques macro-économiques des gouvernements, de l'investissement, du commerce et des programmes de développement, des plans relatifs à l'énergie et aux transports, etc.

Sadler et Verheem (1996) qualifient l'ESE de :

« Procédure systématique d'évaluation des incidences sur l'environnement des politiques, plans ou initiatives de programme proposés, visant à assurer l'inclusion et la prise en compte adéquate de ces incidences dès le premier stade opportun du processus décisionnel, au même plan que les considérations économiques et sociales. »

L'ESE est donc à envisager comme processus d'aide à la prise de décisions plutôt que comme processus décisionnel ; il s'agit d'un outil de « planification à moyen terme » à manier avec souplesse aux différents stades du cycle d'élaboration des politiques (Sadler, 1997). Dans cette optique, l'ESE comporte l'examen à la fois des grandes lignes de la politique et des programmes et plans concrets aux références physiques et spatiales. Dans un champ d'action aussi étendu, les méthodologies utilisées aux deux extrémités de l'éventail décisionnel varient sensiblement, mais les principes de l'EIE doivent être respectés à tous les niveaux. Du fait que l'ESE est conduite par la nécessité d'avoir une vision claire de l'intégration des enjeux environnementaux, de disposer d'un cadre global pour l'élaboration des politiques (comme dans le cas d'une stratégie de développement durable), elle se prête mieux que l'EIE à la préparation de supports analytiques pour ce genre de stratégie (voir le tableau 5.9).

...est un outil flexible de planification prospective

Tableau 5.9 Comparer l'ESE au EIE (Source : Adaptation de CSIR, 1996)

Evaluation stratégique de l'environnement (ESE)	Evaluation des incidences sur l'environnement (EIE)
Elle est proactive et contribue au développement	Elle réagit généralement face à une proposition de développement spécifique
Elle évalue soit les effets d'une proposition de politique, programme ou plan sur l'environnement soit l'effet de l'environnement sur les besoins et possibilités de développement	Elle évalue les effets d'une proposition de développement spécifique sur l'environnement et n'est pas convenablement liée aux décisions de principe
Elle évalue les incidences cumulatives et identifie les conséquences pour le DD	Elle évalue les incidences et avantages directs
Elle cherche à maintenir un certain niveau de qualité environnementale	Elle cherche à atténuer les incidences (négatives)
En tant que processus continu, elle vise à fournir de l'information au bon moment	Elle a un commencement et une fin bien définis
Elle crée un cadre permettant de mesurer de nombreuses incidences (négatives)	Elle se concentre sur les incidences de projets spécifiques
Elle donne une vue d'ensemble sans beaucoup de détails	Elle donne une vue restreinte avec beaucoup de détails
Elle est animée par la nécessité d'une vision et d'un cadre d'action global (comme dans le cas d'une SNDD)	Elle est animée par la nécessité de procédures juridiques sans faille (comme dans le cas des poursuites judiciaires)

Jusqu'ici, les dispositifs officiels et les lignes directrices en matière d'ESE se limitent essentiellement aux pays industrialisés (Australie, Canada, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, R-U, Etats-Unis). Il n'existerait que peu d'expérience de l'ESE dans les pays en développement (sauf quand il s'agit d'une condition imposée par les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale), mais ils sont de plus en plus nombreux à mettre le dispositif à l'essai.

L'ESE ne correspond pas à une méthodologie standard ou universelle. En dépit du fait que les processus varient énormément⁵, on peut quand même identifier quelques

Il n'existe pas de méthode standard, mais plutôt trois catégories

⁵ On trouvera dans Sadler et Verheem (1996), de Boer et Sadler (1996), Therivel et Partidario (1996) et Banque Mondiale (1996) des revues de différents dispositifs ESE et des études de cas.

principes de base communs aux démarches ESE (Encadré 5.13). Ces processus peuvent être indifféremment formels ou informels, globaux ou ciblés, étroitement liés

Encadré 5.13: Quelques principes des évaluations stratégiques de l'environnement

Un processus ESE devrait prévoir :

- *le passage au crible* : les organisations sérieuses passent en revue l'ensemble des décisions stratégiques pouvant avoir des incidences importantes sur l'environnement
- *l'échelonnement dans le temps* : les résultats de l'évaluation doivent être disponibles à temps pour être pris en compte dans la préparation de la décision stratégique
- *les perspectives environnementales* : toute l'information pertinente doit être mise à disposition pour déterminer si (i) telle ou telle initiative devrait se poursuivre et (ii) les objectifs pourraient être atteints d'une manière plus respectueuse de l'environnement (c.à.d. au moyen d'initiatives ou de dispositifs alternatifs)
- *les autres éléments d'intérêt* : suffisamment d'information doit être recueillie sur d'autres facteurs, y compris les conditions socio-économiques, parallèlement ou dans le cadre de l'ESE
- *le réexamen* : la qualité du processus et de l'information doit être préservée par des systèmes de réexamen efficaces
- *la participation* : suffisamment d'information doit être disponible sur toutes les parties prenantes légitimes (y compris le public concerné) à temps pour être mise à profit dans la préparation de la décision stratégique
- *la documentation* : les résultats doivent être identifiables, compréhensibles et disponibles pour l'ensemble des parties concernées par la décision
- *la prise de décisions et l'obligation de rendre compte* : tous les acteurs et toutes les parties concernées doivent pouvoir constater que les résultats ont bien été pris en compte dans le processus décisionnel
- *l'après-décision* : suffisamment d'information sur les incidences réelles de la mise en application de la décision doit être recueillie pour déterminer l'opportunité de modifier la décision.

Source : Dalal-Clayton et Sadler (1998a,b) – adaptation de Sadler (1998) et Tonk et Verbeem (1998).

ou pas liés du tout aux instruments de politique ou de planification. On peut distinguer, grosso modo, trois types de dispositifs ESE :

- un processus relativement séparé et distinct, typiquement introduit comme élargissement de l'EIE
- un système à deux niveaux (comme aux Pays-Bas), où des ESE formelles sont requises par rapport à certains plans et programmes sectoriels, tandis qu'un « test » environnemental est appliqué aux politiques stratégiques
- un élément des examens des politiques environnementales (comme au Royaume-Uni) et de l'aménagement du territoire (comme en Suède). Depuis peu, l'importance de l'intégration de l'ESE dans d'autres instruments de politique et de planification commence à être reconnue.

L'analyse stratégique de l'environnement (ASE) constitue une variante particulièrement prometteuse de l'ESE (dans le contexte des stratégies de développement durable). Cette méthodologie expérimentale a été mise au point et testée par le groupe hollandais AIDEnvironnement, en collaboration avec l'Organisation néerlandaise de développement (SNV). Elle doit être adoptée au tout premier stade de l'élaboration des politiques afin que toutes les questions et options environnementales y afférentes soient intégrées dans la conception et l'établissement des priorités des politiques, plans et programmes. S'inspirant des expériences de l'EIE, des profils environnementaux, de la planification, du suivi et de l'évaluation de l'environnement pendant le cycle de projet, la méthodologie comporte dix étapes (Encadré 5.14) qui « sont exécutées d'une manière participative, en écoutant systématiquement les points de vue et opinions des « initiés » (acteurs locaux) (Kessler 1997b).

Au début, SNV tenait essentiellement à appliquer la méthodologie à la formulation des plans d'action nationaux (nouveaux ou réajustés), ce qui a été fait dans des situations diverses : au Zimbabwe (pour préparer les plans de développement des districts), au Ghana (pour la planification régionale SNV), au Bénin et au Nicaragua (dans le cadre de la planification stratégique des donateurs, du gouvernement local ou des ONG), en Bolivie, au Honduras et en Zambie. La plupart des ASE ont été menées en collaboration avec SNV. L'encadré 5.15 présente les enseignements tirés des expériences au Bénin et au Nicaragua.

Tester un outil de planification du développement durable à 10 étapes

(k) Analyse des problématiques avec les communautés ⁶

L'analyse des problématiques par les communautés concernées est un élément fondamental d'un effort de planification réellement participatif. Contrairement à la « consultation » et l'audit traditionnels, qui se réduisent souvent à des actions, conduites par des experts selon l'approche descendante, de collecte d'informations, l'analyse des problématiques avec les communautés se sert d'une série d'exercices permettant aux parties prenantes d'échanger des connaissances, d'examiner les évaluations techniques et y participer, de déterminer les priorités de la planification et de formuler ensemble des options d'action. Bref, cette analyse a pour fonctions:

- d'amorcer un dialogue détaillé parmi les groupes communautaires et entre les communautés et les experts
- de cibler la planification sur les intérêts, besoins et préférences reconnus des gens
- d'informer les parties prenantes sur les aspects techniques des problèmes qu'elles souhaitent résoudre, en les engageant dans la collecte et l'analyse des données
- de prévenir la dépendance exclusive et sans réserves vis-à-vis des évaluations faites par des experts (souvent venus de l'extérieur)
- de créer un public bien informé de résidents prêts à œuvrer en faveur de la responsabilisation et de la durabilité.

⁶ Principale source de cette section : ICLEI *et al.* 1996

Encadré 5.14: L'analyse stratégique de l'environnement (ASE) : le dispositif d'AIDEnvironnement Etapes clefs

Le dispositif d'analyse stratégique de l'environnement vise à être systématique, analytique et pratique. Dix étapes méthodologiques créent une structure logique et guident les participants vers la clarification des enjeux complexes.

Etapes 1 à 4 : Analyse du contexte socio-écologique et évaluation des incidences

Identification des principales fonctions écologiques (production et régulation).

Définition des parties prenantes dépendant de ces fonctions.

Évaluation des tendances actuelles des fonctions révélées par les indicateurs environnementaux.

Évaluation des incidences (de l'impact) des tendances sur les parties prenantes, les générations futures et les valeurs naturelles, à partir des filières d'impact environnemental et une matrice des tendances/incidences.

Définition des règles, normes et seuils.

Etapes 5 à 6 : Analyse des problèmes environnementaux

Définition des principaux problèmes environnementaux, à partir des incidences des tendances et une analyse des risques.

Identification des facteurs clefs et des acteurs connexes responsables du problème, selon la méthodologie « action dans son contexte » (les facteurs sous-jacents seront essentiellement socioculturels, économiques et / ou institutionnels).

Etapes 7 à 8 : Analyse des opportunités environnementales

Définition des principales opportunités environnementales.

Identification des principaux facteurs sous-jacents et des acteurs pouvant réaliser ces opportunités et en tirer parti.

Etapes 9 à 10 : Formulation d'un plan de politique de développement durable, indiquant les domaines d'action et la stratégie complémentaire

Synthèse des facteurs et acteurs clefs concernés par les problèmes et opportunités environnementaux.

Définition des domaines d'action se rapportant à l'environnement.

Définition des domaines d'action se rapportant au développement durable en intégrant les questions prioritaires du point de vue socio-économique.

Formulation d'une politique et d'un plan d'action cohérent pour un développement durable en fonction des forces et faiblesses des institutions concernées et des politiques de développement existantes.

Formulation d'une stratégie complémentaire, y compris la définition des responsabilités de coordination, l'établissement d'un système de suivi assorti d'indicateurs pertinents, les procédures autorisant l'adaptation régulière des politiques selon la méthode d'analyse stratégique de l'environnement, le renforcement institutionnel et le développement des capacités.

Source : AIDEnvironnement (1997) ; Kessler (1997a,b)

Encadré 5.15: Enseignements tirés de l'analyse stratégique de l'environnement (ASE) au Bénin et au Nicaragua

Deux expériences hétérogènes d'application de la méthodologie ASE ont dégagé des enseignements importants.

- Le plan stratégique qui en résulte n'est pas un plan environnemental mais un plan intégré (pour un développement durable). La méthodologie ASE prend le domaine environnemental (biens et services fournis à la société humaine) comme point de départ pour trouver des solutions et des opportunités là où ce domaine recoupe les domaines socio-économique et institutionnel.
- Le processus d'exécution des dix étapes méthodologiques est au moins aussi important que le produit, c'est-à-dire le plan stratégique (Bénin) ou les rapports thématiques (Nicaragua). L'approche participative permet aux participants d'échanger des idées et des opinions sur les problèmes clés qui sous-tendent les causes fondamentales du manque de durabilité et sur les principales opportunités pour un développement durable.
- Même si (comme au Bénin) les délais sont courts et on risque d'aboutir à des résultats peu spécifiques, le processus facilite l'émergence d'avis partagés par les différents acteurs concernés. Les participants ont trouvé la méthodologie particulièrement satisfaisante en tant que cadre logique pour structurer les discussions. Pour de nombreux participants, c'est la première fois qu'ils ont pu collaborer avec des acteurs d'autres disciplines et que des fonctionnaires ont pu échanger des opinions et des informations avec des ONG.
- L'une des principales différences entre le plan stratégique issu d'une ASE et les plans d'action environnementaux existants concerne l'accent mis sur les thèmes prioritaires arrêtés par les participants au niveau « méso » (entre autres pour aider les districts et les collectivités locales à formuler leurs propres plans de développement dans le cadre d'un processus de décentralisation et de renforcement des capacités), soulignant la nécessité d'un certain niveau d'engagement pour entreprendre les activités choisies. Le niveau « méso » représente le niveau le plus élevé auquel les parties prenantes locales sont en mesure d'aborder des problèmes concrets et auquel elles sont susceptibles de s'organiser, tout en étant le niveau le plus bas auquel les services gouvernementaux sont bien informés et à même de négocier avec d'autres parties prenantes.
- Etant donné que l'étape 9 de l'ASE prend en considération les politiques existantes et les programmes en cours, le plan qui en résulte n'est pas un plan idéalisé et peu réaliste mais plutôt un pas dans la bonne direction.
- Le principal défi consiste à simplifier la méthodologie ASE existante et à y intégrer des instruments d'autres disciplines pour en faire une analyse intégrée de la durabilité. Il est également évident que le processus de planification dans son ensemble nécessite un appui et une animation plus suivis qu'auparavant (c.à.d. sur une période plus longue, pas d'une plus forte intensité) afin de réaliser, contrôler et évaluer les activités convenues.

Source : Dalal-Clayton et Sadler (1998b)

**13 étapes d'analyse
au niveau des
communautés**

L'analyse des problématiques avec les communautés est un processus à 13 étapes :

1. Décider des modalités de participation à privilégier dans le cadre du processus d'analyse des problématiques : représentation des parties prenantes ou participation directe
2. Déterminer les communautés cibles et les groupes cibles qui seront invités à participer au processus
3. Renseigner les communautés et groupes cibles sur le processus d'analyse des problématiques
4. Arrêter, avec les communautés / groupes cibles, les problématiques à analyser
5. Choisir les méthodes et outils pour l'évaluation participative des problématiques sélectionnées
6. Choisir les méthodes et outils pour l'évaluation technique des problématiques sélectionnées
7. Modifier les méthodes d'évaluation technique choisies afin que les parties prenantes puissent participer à l'opération d'évaluation technique
8. Réexaminer les méthodes d'évaluation pour s'assurer qu'elles permettent d'analyser des problèmes systémiques
9. Etablir les données de base sur les conditions clés
10. Présenter les résultats des évaluations techniques aux participants à l'analyse des problématiques avant la fin des évaluations participatives
11. Identifier les problématiques nécessitant une analyse ultérieure
12. Identifier les propositions ou options d'action à prendre en compte dans le processus de planification des activités
13. Préparer le rapport définitif sur l'analyse des problématiques

**Associer les
évaluations
participatives et les
évaluations
techniques par des
experts**

Un processus complet d'analyse des problématiques avec les communautés emploie des méthodes d'évaluation technique en parallèle avec des méthodes participatives, ceci afin de permettre l'analyse consensuelle des problématiques clés. Les outils seront choisis en fonction des capacités des communautés concernées.

- Les méthodes d'évaluation participative ciblent les habitants locaux et les utilisateurs de services à la base. Elles permettent aux résidents de définir les problèmes et identifier les services auxquels ils tiennent le plus et la manière d'assurer la prestation durable des services. Des exercices spéciaux servent à identifier des solutions indigènes et à appliquer le savoir-faire local à l'analyse des problèmes et la mise au point de solutions. La cartographie, les groupes thématiques, l'analyse « SWOT » (des forces, faiblesses, opportunités et risques), les cadres logiques et les conférences de prospective (voir l'encadré 6.26) sont autant de méthodes d'évaluation participative utilisées dans différentes parties du monde
- Les méthodes d'évaluation technique sont conçues et utilisées pour guider le processus d'évaluation participative. L'évaluation comparative des risques, l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'analyse des systèmes sont autant de méthodes d'évaluation technique pouvant être modifiées afin d'autoriser une ample participation des parties prenantes.

La réussite d'un processus d'évaluation avec les communautés passe par l'établissement d'un lien entre les exercices d'évaluation participative et les évaluations techniques menées par des experts. Plus particulièrement, un processus d'évaluation doit être organisé de manière à ce que les parties prenantes participent

aux évaluations techniques, tandis que les résultats des évaluations techniques sont des éléments d'appui au processus d'évaluation participative.

5.3.5 Décider de ce qu'il faut mesurer : le cadre des volets et objectifs

La section 5.3.3 a examiné les avantages et inconvénients d'une évaluation axée sur des indicateurs. Les principales étapes que suppose la réalisation de ce genre d'évaluation sont :

- la conception d'un cadre des volets et objectifs (décrit ici)
- le choix des indicateurs (5.3.6)
- la production d'indices
- l'identification des questions prioritaires et des choix de mesures (5.3.8).

Le cadre des volets (composantes, dimensions, éléments, thèmes, etc.) sert à arranger les volets d'un système qu'il importe de mesurer pour interpréter, de manière claire et précise, l'état du système et son évolution. Le cadre des objectifs (buts, intentions, principes, critères, etc.) détermine l'objectif de chaque volet, énonçant succinctement sa finalité, le ou les principaux domaines d'intérêt, le niveau ou le type de réalisation recherché. Un cadre intégré de volets et d'objectifs présente une liste de contrôle des conditions préalables, humaines et environnementales, du développement durable. Plus important encore, il permet aux gens :

- d'identifier les volets essentiels du système
- d'éviter de mesurer deux fois le même volet
- d'éviter d'oublier un volet essentiel
- de mettre en lumière les lacunes inévitables (pour que chacun sache qu'il manque un volet s'il n'y a pas d'indicateur convenable)
- veiller à accorder le poids ou la valeur approprié à chaque volet
- démontrer la logique qui sous-tend la sélection des volets et le poids accordé à chacun
- mesurer les rapports clefs entre les groupes de volets
- associer les indicateurs afin de mesurer non seulement les volets auxquels ils se réfèrent mais aussi les principaux groupes de volets et le système dans son ensemble
- le tableau 5.10 présente une partie du cadre des volets et objectifs.

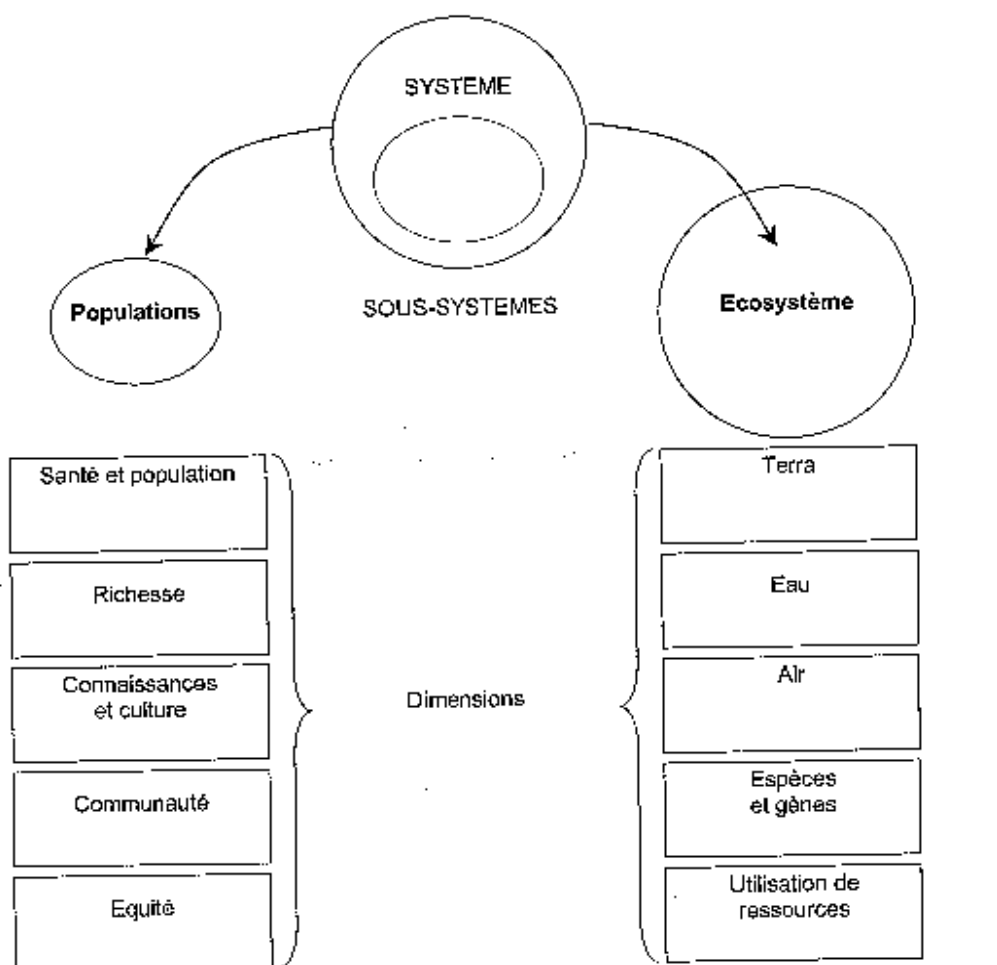
Un cadre d'indicateurs bien conçu (et donc capable de remplir l'ensemble des fonctions ci-dessus) est systémique, hiérarchique, logique et communicable. Il est *système* en ce sens que les volets sont organisés de manière à faciliter l'analyse aussi bien des propriétés clefs du système que des relations entre les sous-systèmes et les principaux aspects. A titre d'exemple, la figure 5.11 divise le système en deux sous-systèmes (population et écosystème), témoignant du fait que les sociétés humaines existent au sein des écosystèmes. Cela facilite également l'analyse du rapport entre les conditions humaines et environnementales. La division du système humain en domaines d'intérêt et de l'écosystème en composantes facilite l'analyse (entre autres) du rapport entre

Le cadre d'indicateurs doit être systémique, hiérarchique, logique et communicable

Tableau 5.10 : Cadre illustratif de volets et d'objectifs pour l'évaluation axée sur les indicateurs (sous-système humain seulement)
(Source : Robert Prescott-Allen, communication personnelle)

Volets (de plus en plus spécifiques) →			Objectifs
Groupe d'éléments	Élément	Sous-élément	But
Santé et population	Santé		Les gens vivent longtemps et en bonne santé
	Population		Les populations sont stables, avec une bonne répartition des tranches d'âge et dans les limites des ressources humaines et naturelles disponibles
Richesse	Richesse individuelle et des entreprises	Besoins	Les particuliers et les ménages subviennent à leurs besoins
		Revenus	et obtiennent les revenus permettant d'assurer leur bien-être matériel
		Entreprises	Les entreprises sont rentables et compétitives
	Richesse de la société	Capital et productivité	La société dispose de ressources pour promouvoir l'esprit d'entreprise et maintenir la prospérité,
		Inflation et emploi	assurant un climat stable pour l'investissement et un niveau de vie décent
		Dettes	tout en vivant selon ses moyens
Connaissances et culture	Connaissances	État des connaissances	Les gens possèdent les connaissances permettant d'innover et faire face au changement, vivre bien et de façon durable et réaliser leur potentiel
		Éducation	Le niveau d'instruction est élevé et la société dispose de systèmes bien développés et bien diffusés pour transmettre les connaissances par l'éducation formelle
		Communication	et par la communication informelle
	Culture	Croyances	Les systèmes de croyance répondent aux besoins spirituels et favorisent le bien-être des populations et de l'écosystème
		Spiritualité et nature	Les liens entre la spiritualité et la nature sont renforcés et entretenus
		Expression	L'expression créative fleurit
Communauté	Liberté et gouvernance	Liberté	Les droits de tous les membres de la société sont respectés ; les citoyens sont libres du choix des modalités décisionnelles et des décideurs
		Gouvernance	Les instances décisionnelles sont transparentes, non corrompues et efficaces
	Paix, ordre public et solidarité	Ordre public	Les communautés et les citoyens respectent l'autorité de la loi,
		Crime	protègent contre le crime et la violence,
		Paix	coexistent en paix
		Solidarité	et donnent un coup de main à ceux qui en ont besoin
Équité	Egalité entre les sexes		Les avantages et les charges sont répartis en parts égales entre les populations masculine et féminine
	Équité dans la société		et répartis équitablement entre les groupes dans la société

Figure 5.11 : Exemple d'un agencement systémique de volets

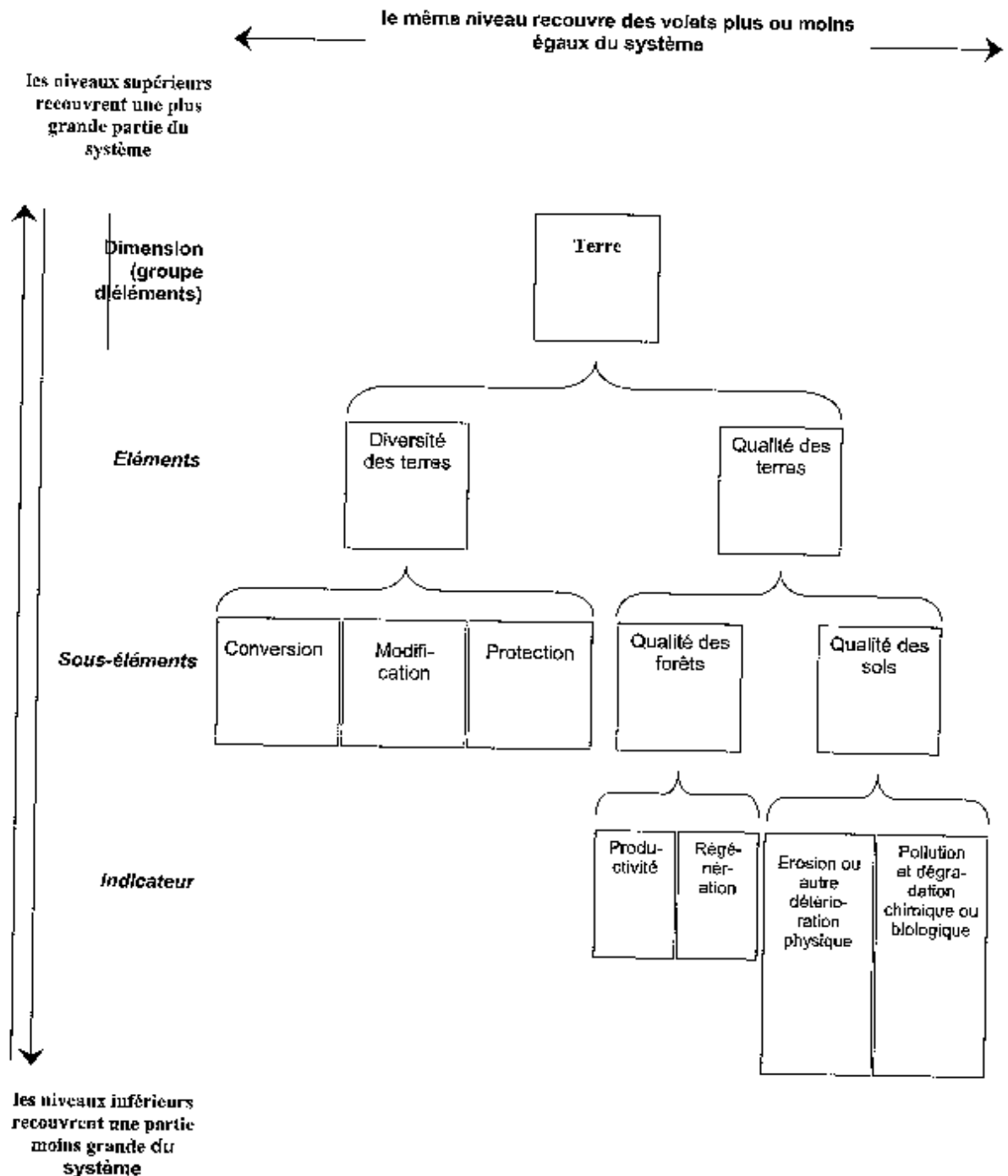


Source : Prescott-Allen (2001a)

l'utilisation des ressources et l'état du reste de l'écosystème (terre, eau, air, biodiversité), entre l'utilisation des ressources et la richesse, entre la richesse et l'état du reste du sous-système humain.

Le cadre est *hiérarchique* en ce sens qu'il organise les volets en plusieurs niveaux. Les niveaux inférieurs correspondent à des champs d'action plus limités et sont plus spécifiques que les niveaux supérieurs. Les volets situés au même niveau correspondent à des champs d'action plus ou moins égaux et se chevauchent le moins possible. A titre d'exemple, la diversité et la qualité des terres (Figure 5.12) sont des volets d'égale importance de la catégorie « terre », la conversion, la modification et la protection sont des volets d'égale importance de la diversité de la terre, la qualité des forêts et la qualité des sols correspondent à des aspects d'une importance plus ou moins égale de la qualité des terres.

Figure 5.12 : Agencement hiérarchique des composantes de la durabilité
 Source : Robert Prescott-Allen, communication personnelle)



Le cadre est *logique* en ce sens que les niveaux forment une série de moyens et de fins. Le niveau au-dessous représente un moyen d'accéder au niveau au-dessus, tandis que le niveau au-dessus représente la fin ou la finalité du niveau au-dessous. À titre d'exemple :

- Ce qu'il faut mesurer (*les moyens*) : Nous mesurons le bien-être de l'écosystème en mesurant l'état de la terre, ce que nous faisons en mesurant la diversité des terres, ce que nous faisons en mesurant la conversion, ce que nous faisons en mesurant le pourcentage de chaque type d'écosystème converti à des usages non forestiers ou en plantation.
- Pourquoi faut-il mesurer (*les fins*) : Nous mesurons le pourcentage de chaque type d'écosystème converti à des usages non forestiers ou en plantation pour mesurer la conversion, ce que nous faisons pour mesurer la diversité des terres, ce que nous faisons pour mesurer l'état de la terre, ce que nous faisons pour mesurer le bien-être de l'écosystème.

Le cadre est *communicable* en ce sens que les volets et objectifs sont exprimés de façon simple et compréhensible pour les décideurs ; ils ne sont pas abstraits ou hautement techniques.

La Déclaration de Rio, l'Action 21 et certains textes des conventions internationales ont été adoptés comme cadres d'analyse mais, du fait qu'ils n'ont pas été conçus en tant que tels (voir l'encadré 5.16, par exemple), n'ont pas remporté beaucoup de succès. La Commission des Nations Unies sur le développement durable avait d'abord pris l'Action 21 comme cadre, mais l'a remplacé depuis par un agencement plus structuré et maniable des dimensions, thèmes et sous-thèmes renvoyant aux sections pertinentes de l'Action 21 (DAES / ONU 2001b).

Encadré 5.16 L'Action 21 comme base d'analyse

L'Action 21 n'a pas été conçu comme cadre de mesure et d'analyse, d'où les résultats mitigés des efforts pour s'en servir à cette fin.

Le Costa Rica a réalisé une analyse comparative de son plan de développement national en se servant de l'Action 21 comme précurseur d'un programme global de développement durable. Le Swaziland a mené une étude méticuleuse et participative de l'Action 21 afin de déterminer la façon d'intégrer les principes de durabilité dans un plan reformulé de développement national. L'Équateur et le Salvador ont réalisé tous les deux des analyses semblables, mais se sont également efforcés de séparer le processus d'analyse de toutes arrière-pensées politiques, pour que les principes importants identifiés par le processus puissent être repris par les gagnants des élections futures.

Compte tenu de l'absence de données numériques, les analyses Action 21 ont été subjectives, consistant le plus souvent à rassembler des gens pour identifier les entraves actuelles, les progrès du pays à long terme. Au Kenya, l'analyse a révélé le problème fondamental d'un système de planification centralisé qui ne répondait pas aux besoins de développement des communautés. Au Salvador, le problème tient du manque de confiance qui persiste entre les factions qui s'étaient battues pendant la guerre civile. Au Maroc, la croissance démographique et l'emploi sont des sujets d'inquiétude sous-jacents. Au Niger, la désertification et la dégradation des terres constituent le problème numéro un.

Source : PNUD (2000)

Les cadres d'indicateurs sectoriels sont prometteurs mais ont aussi des défauts

Les ensembles de principes et de critères expressément prévus comme cadres d'indicateurs se sont révélés plus utiles. En règle générale, ils s'adressent à des secteurs particuliers, notamment l'aménagement forestier où l'on retrouve les principes et critères du Forest Stewardship Council (FSC 2000), les critères du processus de Montréal pour la conservation et l'aménagement durable des forêts tempérées et boréales (Le processus de Montréal, 1999), les critères paneuropéens d'aménagement forestier durable (Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe et Conseil paneuropéen de certification des forêts, 1998) et les critères de l'Organisation internationale du bois tropical pour l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles (OIBT, 1998).

Cependant, aucun de ces cadres n'est tout à fait systémique, hiérarchique ou logique. Par conséquent, les ensembles d'indicateurs qui en sont tirés présentent un ou plusieurs des défauts ci-après : incapacité à donner un tableau clair des conditions socio-économiques et de l'état de l'environnement, omission d'aspects clés de la durabilité, volets qui se chevauchent d'où des redondances et doubles comptages, confusion relative à ce qu'on mesure et pourquoi, indicateurs non mesurables, distorsion des évaluations du fait de l'accent mis sur la documentation des procédures à la place de l'accomplissement des résultats.

Les méthodes d'évaluation axées sur des indicateurs sont souvent les plus utiles

Les cadres les plus utiles sont ceux qui utilisent des méthodes d'évaluation axées sur des indicateurs, parce que celles-ci sont intersectorielles et conçues pour mesurer la durabilité (section 5.3.3). Cette catégorie inclut l'évaluation du bien-être (Prescott-Allen 2001a) (Figures 5.4 et 5.5), le tableau de bord de la durabilité (Figure 5.6), les indicateurs de développement durable de la Commission sur le développement durable (DAES, ONU 2001b) et les lignes directrices en matière de rapports sur la durabilité pour les entreprises et autres organisation (Global Reporting Initiative 2000).

Ces cadres aident à articuler les analyses et préparer des listes de contrôle de questions, mais ils ont pour fonction la plus importante de faciliter la sélection d'un ensemble rentable d'indicateurs de première qualité pour l'évaluation de la durabilité.

5.3.6 Décider comment mesurer : choisir les indicateurs

Choisir des indicateurs représentatifs, fiables et pratiques

Puisque la mesure des indicateurs entraîne un coût, on a intérêt à choisir un indicateur de premier ordre pour chaque élément, sous-élément ou groupe d'indicateurs (en descendant la hiérarchie jusqu'à ce que l'on puisse identifier une composante mesurable). Un indicateur de premier ordre étant un indicateur représentatif, fiable et viable, la sélection suppose généralement trouver le juste milieu entre ces qualités (Encadré 5.17).

Une procédure pratique consiste à :

- Définir un indicateur représentatif et fiable pour chaque composante (élément, sous-élément ou groupe d'indicateurs). On choisira plusieurs indicateurs au cas où un seul indicateur s'avère insuffisant
- Examiner les sources de données pour déterminer la disponibilité des données relatives à chaque indicateur

Encadré 5.17 Choisir les indicateurs

Un indicateur est complètement représentatif s'il:

- se rapporte aux volets les plus importants de la composante concernée
- illustre les tendances dans le temps et les différences entre les sites et les groupes de gens.

A titre d'exemple, l'indicateur du pourcentage de chaque type d'écosystème converti à des usages non forestiers ou en plantation représente complètement le sous-élément de conversion, ce qui n'est pas le cas des indicateurs du pourcentage de chaque type d'écosystème converti à l'agriculture ou du pourcentage de chaque type d'écosystème converti en terrain bâti ou du pourcentage de chaque type d'écosystème converti en plantation, puisqu'ils se rapportent à un seul type de conversion. L'indicateur du pourcentage de forêts converti est moins représentatif que le pourcentage de chaque type d'écosystème converti puisqu'il est moins susceptible d'illustrer les différences entre un site et un autre.

Un indicateur a des chances d'être fiable s'il

- est précis
- est mesuré de façon normalisée au moyen de procédures d'échantillonnage robustes et cohérentes
- est bien fondé
- reflète directement l'objectif de l'élément ou du sous-élément concerné

Un indicateur est « bien fondé » si son rapport avec la composante qu'il représente est bien établi et/ou scientifiquement valable ou s'il correspond à une hypothèse défendable qu'on peut tester. A titre d'exemple, l'indicateur du pourcentage de chaque type d'écosystème qui se trouve en état naturel ou primitif provient de l'opinion selon laquelle un certain nombre d'espèces et d'associations biotiques ont plus de chances de persister si une partie suffisante de l'écosystème conserve son état naturel – opinion qui, pour certains, a été scientifiquement validée et qui représente, pour d'autres, au moins une hypothèse défendable.

Un indicateur reflète directement l'objectif de l'élément ou du sous-élément concerné s'il mesure sa réalisation effective plutôt que les facteurs susceptibles d'avancer ou d'entraver sa réalisation. A titre d'exemple, l'indicateur de la superficie érodée en pourcentage de la superficie convertie et modifiée mesure la réalisation effective d'une partie de l'objectif « La dégradation des sols dans les terres modifiées ou cultivées se rapproche du taux de dégradation des terres naturelles ». L'indicateur de la superficie des terres prédisposées à l'érosion où les arbres ont été abattus mesure un facteur qui pourrait entraver la réalisation de l'objectif, tandis que l'indicateur de la superficie et du pourcentage des terres boisées pour lesquelles le danger d'érosion des sols a été systématiquement évalué mesure un facteur qui pourrait l'avancer, mais ni l'un ni l'autre ne mesure sa réalisation directe, alors que la superficie concernée et la gravité de l'érosion pourraient évoluer indépendamment des deux facteurs.

Un indicateur est viable s'il dépend de données aisément disponibles (sous la forme de cartes, de statistiques ou les deux) ou pouvant être procurées à un prix raisonnable. Le « prix raisonnable » varie selon l'indicateur. Un indicateur hautement représentatif et fiable a des chances d'être rentable en dépit d'être coûteux. Les indicateurs non représentatifs ou peu fiables ne valent rien même s'ils ne coûtent presque rien.

- Identifier, si les données relatives à un indicateur ne sont pas disponibles, un ou plusieurs indicateurs pour lesquels des données sont disponibles (en fonction des résultats de l'examen des sources de données) ;
- Décider, si les données relatives aux indicateurs alternatifs ne sont pas disponibles et une composante n'a pas d'indicateur, de l'opportunité d'élaborer un programme pour obtenir les données ou d'exclure cette composante de l'analyse ;
- Exclure de l'évaluation, en cas d'absence d'un indicateur convenable ou de fonds pour en identifier, la composante concernée – mais veiller à noter cette exclusion.

5.3.7 Donner une vue d'ensemble de la durabilité : la production d'indices

L'association de différents indicateurs risque de déformer leurs qualités

Comme la section 5.3.3 a permis de constater, les évaluations qui combinent différents indicateurs pour produire des indices sont à même de communiquer leurs principales conclusions sur le champ, donnant un tableau clair du système tout entier, révélant les rapports clés entre les sous-systèmes et entre les principales composantes, facilitant l'analyse des forces et faiblesses critiques.

Le problème que posent les indices est qu'un ensemble typique d'indicateurs est un amas de mesures incompatibles : pollution en milligrammes/litre, conversion d'écosystèmes en hectares, diversité d'espèces en nombre d'espèces, distance génétique, changement démographique, ... La combinaison d'indicateurs aussi divers revient à mélanger les pommes aux oranges. Pour réussir son coup, il faut convertir les mesures en unités communes qui ne déforment pas leur qualité de pommes ou d'oranges. L'unité commune peut être physique (superficie ou toxicité) ou monétaire ou prendre la forme d'une note de performance. Étant donné que de nombreux indicateurs subissent une déformation importante lors de la conversion en unités physiques ou monétaires, l'évaluation du bien-être et le tableau de bord de la durabilité (à l'instar des indices plus étroits comme l'indice du développement humain et l'indice de la durabilité écologique) utilisent des notes de performance.

On peut y substituer des systèmes de notation des performances

Les mesures issues des indicateurs sont converties en notes de performance de la même façon qu'une monnaie est convertie en une autre, en définissant le taux de change entre les données sur les indicateurs et une échelle de performance. Pour le tableau de bord de la durabilité, les extrémités de l'échelle sont représentées respectivement par la meilleure performance (des sociétés évaluées) et la pire performance. À titre d'exemple, pour l'indicateur de l'espérance de vie à la naissance, le Japon reçoit la meilleure note (81 ans) et arrive en haut de l'échelle, tandis que la Sierra Leone arrive en bas de l'échelle avec 34 ans. Une société ayant une espérance de vie de 57,5 ans (à mi-chemin entre la meilleure et la pire note de performance) reçoit donc une note moyenne (50 sur une échelle de 100 à 0).

Pour le baromètre de la durabilité dans le cadre de l'évaluation du bien-être, les cinq bandes de performance (bonne, assez bonne, moyenne, assez mauvaise, mauvaise) comportent 20 points chacune. Des critères de performance sont choisis pour le point le plus haut de chaque bande et pour le bas de l'échelle (0), en fonction de l'éventail des performances réelles, de l'objectif de l'élément ou du sous-élément représenté par l'indicateur et de facteurs tels que les taux durables estimés, les taux de base, les seuils observés, les normes ou les cibles (internationales, nationales, infra-nationales), les opinions d'experts, les critères de performance des indicateurs apparentés, le jugement des participants. Le tableau 5.11 présente une illustration des

critères de performance pour l'espérance de vie à la naissance et les facteurs qui ont guidé le choix. Définir des bandes plutôt que les deux extrémités d'une échelle permet à celle-ci d'être non linéaire : une société ayant une espérance de vie de 57,5 recevrait une note « assez mauvaise » de 37.

Tableau 5.11: Illustration de critères de performance pour l'indicateur de l'espérance de vie à la naissance

Élément : Santé			Objectif : Les gens vivent longtemps en bonne santé
Bande	Haut de l'échelle	Espérance de vie à la naissance (Années)	Facteurs
Bonne	100	85	Comprend le maximum prévu de 84 ans d'ici 2050
Assez bonne	80	75	Correspond à la cible de l'ONU de > 75 ans d'ici 2015
Moyenne	60	70	Correspond à la cible de l'ONU de > 70 ans d'ici 2005
Assez mauvaise	40	60	Correspond à la cible de l'ONU de > 60 ans au moins d'ici 2000
Mauvaise	20	45	
Bas de l'échelle	0	30	Comprend le minimum actuel de 34 ans

Une fois que les indicateurs auront reçu leur note, on pourra les combiner, en remontant la hiérarchie de l'indicateur au sous-système, au moyen des procédures normales : moyenne non pondérée, moyenne pondérée ou note inférieure/minimum, en choisissant celle qui convient le mieux.

5.3.8 Identifier les enjeux prioritaires de la durabilité : l'utilité d'un système rigoureux, de routine

Une évaluation globale de la durabilité axée sur des indicateurs (cf. section 5.1.3) qui produit des indices révélera – si elle est menée rigoureusement et systématiquement – les questions prioritaires qu'une SNDD doit aborder. Qui plus est, elle le fera dans le contexte d'un tableau harmonieux du développement durable, illustrant l'ensemble des éléments essentiels et mesurant la performance globale (indice de la performance des politiques du tableau de bord de la durabilité, indices du bien-être, du bien-être humain et du bien-être des écosystèmes du baromètre de la durabilité). À titre d'exemple :

- Le baromètre de la durabilité (Figures 5.4 et 5.5) indique que le Canada doit prêter une attention toute particulière à l'air, à l'utilisation des ressources, aux espèces et gènes. Une étude plus approfondie de ces dimensions indiquerait que les questions prioritaires sont les émissions de CO₂, la consommation d'énergie, la protection des habitats des espèces sauvages, la diversité agricole.
- Le tableau de bord de la durabilité (Figure 5.6) témoigne d'une série de priorités légèrement différentes – aires protégées, terres agricoles, émissions de CO₂,

énergie renouvelable, déchets nucléaires, recyclage - mais toujours est-il qu'il les indique clairement.

La prochaine étape consiste à étudier les rapports entre ces questions et d'autres facteurs écologiques et socio-économiques, à analyser les motivations, les valeurs, les comportements, les politiques et les facteurs institutionnels qui se cachent derrière les problématiques et doivent être abordés pour que l'on puisse progresser. Cette analyse et les scénarios qui s'y associent serviront ensuite de base à l'élaboration des options. L'analyse des parties prenantes, qui porte sur les motivations et les valeurs, est examinée dans la section 5.2, l'analyse des processus normatifs et institutionnels dans la section 5.4, l'élaboration de scénarios dans la section 5.5 et la prise des décisions relatives aux options dans le chapitre 8.

5.4 Analyser les mécanismes et processus de développement durable

Nous avons déclaré qu'une stratégie représente autant une série de mécanismes ou de processus suivis - qui permettent de débattre, planifier, expérimenter, contrôler et réexaminer le développement durable - qu'une vision ou un ensemble d'objectifs convenus. Les types de mécanisme conduisant au développement durable sont illustrés dans la figure 5.13 et élaborés dans le tableau 5.12. Le défi consiste donc (comme indiqué dans la section 4.9) à recenser les « mécanismes et processus qui marchent » et les liens entre eux, puis d'en améliorer l'articulation dans le contexte d'une SNDD. La liste pourrait inclure des mécanismes existant de longue date ou récemment introduits, formels ou informels et des dispositifs continus ou ponctuels.

*Faire l'inventaire
des mécanismes et
processus qui
marchent...*

Figure 5.13 : Mécanismes de développement durable : un cadre analytique

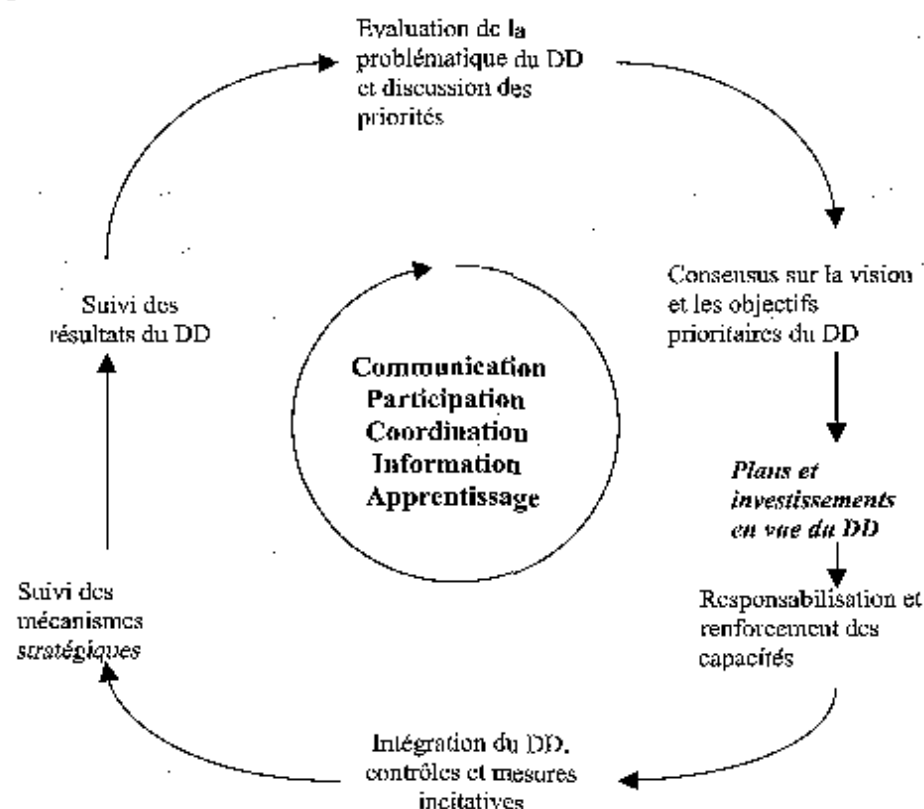


Tableau 5.12 Mécanismes constituant des SNDD : comment les analyser

1. Les communications et la conscience des enjeux du développement durable • Les études de marché/sondages auprès du public, pour évaluer la sensibilisation aux enjeux du développement durable et la source des connaissances (SNDD, éducation, médias, etc.). • L'examen des médias et des programmes d'étude pour déterminer l'évolution du fond de l'information donnée sur le développement durable et de la typologie des narrations relatives au développement durable. • Les entretiens avec des informateurs clés sur l'influence directe des documents/activités SNDD, le niveau de compréhension des buts actuels du développement durable et des dispositions y afférentes.
2. La participation aux débats et aux actions de développement durable • Analyser les comités et les comptes rendus des décisions pour déterminer qui c'est qui contribue aux débats et décisions aux niveaux local et macro-économique, évaluer la représentation (identité, obligation de rendre compte au groupe), évaluer les liens entre les différents comités - notamment aux niveaux central et décentralisé, la périodicité des réunions et le degré du consensus/conflict. • Recenser les « communautés d'action » constituées autour de différentes problématiques du développement durable - comment se créent-elles (officiellement ou par la participation à une initiative officielle, en se mobilisant autour d'intérêts locaux ou sous l'influence d'organisations extérieures) ? Qu'est-ce qui les unit (« communautés d'action » mobilisées autour de la réduction de la pauvreté ou la conservation de la biodiversité) - est-ce qu'elles travaillent ensemble ou se disputent-elles ? • Faire un sondage d'informateurs clés sur les changements de représentation, transparence, responsabilité, engagement politique. Poser la question « à qui appartient la stratégie ? » pour déterminer le niveau d'appropriation. • Préparer un graphique sur l'intensité de la participation (Figure 5.14) indiquant l'idée que se fait l'informateur du niveau de participation à chacun des douze mécanismes présentés ici.
3. L'évaluation/analyse des problématiques du développement durable • Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clés à propos des analyses récentes : Qui a choisi les auteurs, les questions posées et les méthodes utilisées ? En quoi ont consisté ces dernières et étaient-elles bien adaptées au contexte local ? Quelle est la proportion d'information nouvelle (et recyclée) ? Des hypothèses sont-elles mises à l'essai ? Y a-t-il un élément de consultation dans l'analyse ou est-elle entièrement dirigée par des experts ?
4. La recherche de consensus, la gestion de conflit et les négociations sur la durabilité • Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clés afin d'évaluer les dispositions prises pour se mettre d'accord et faire face aux désaccords. Est-ce que des structures et processus se créent à la satisfaction des parties prenantes ou ces dernières sont-elles sous contrainte ? Quelles sont les possibilités d'amélioration des liens entre les secteurs et entre le sommet et la base ? Qu'est-ce qui s'y oppose ?
5. L'établissement des objectifs prioritaires du développement durable • Identifier les critères, systèmes et procédures guidant le choix des options ; déterminer

l'ampleur de l'influence des dimensions sociales, environnementales et économiques, le degré d'intégration et la clarté de la présentation des priorités. • Analyser les modifications des décisions effectivement prises par des organismes clefs (gouvernement, secteur privé) et chercher à établir la corrélation avec les éléments ci-dessus et avec les autres mécanismes 1 à 12.
6. La mobilisation et l'affectation de fonds, l'investissement dans le développement durable • Analyse sur documents des politiques, plans, affectations et déboursments gouvernementaux, en catégorisant les changements apportés à ces derniers par rapport aux objectifs de développement durable établis (ou aux critères génériques du développement durable si des buts DD n'ont pas encore été officiellement fixés). • Entretiens avec des représentants des milieux d'affaires concernant l'investissement dans le développement durable et la corrélation éventuelle avec un ou plusieurs des mécanismes 1 à 12 (ou si l'investissement est tout à fait spontané ou en corrélation avec la demande internationale et commerciale).
7. La prise en compte des enjeux du développement durable dans les activités sectorielles • Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clefs dans les secteurs clefs concernant les politiques et programmes récents de développement durable, en examinant la cohérence entre ces derniers et l'évolution dans le temps.
8. La coordination des activités de développement durable • Entretiens avec des informateurs clefs concernant les mécanismes de pilotage du développement durable qui ont été créés, les lacunes, les doubles emplois et la cohérence des activités actuelles de développement durable, concernant la qualité de la gestion du processus SDD - sa cohérence, son rythme, ses capacités d'adaptation et ainsi de suite.
9. Le renforcement des capacités en matière de développement durable • Entretiens sur les changements d'attitude et les compétences favorisant le développement durable et les sources de changement : corrélation avec la formation/les développements technologiques et avec les autres mécanismes 1 à 12.
10. La responsabilisation en matière de développement durable • Etude sur documents des mesures de délégation des droits et pouvoirs pour la responsabilisation locale en matière de développement durable. • Entretiens avec les parties prenantes sur la mise en application des dispositions, notamment sur les opportunités et contraintes en matière de transfert des responsabilités relatives au développement durable.
11. Les systèmes d'information sur le développement durable • Etude sur documents de la couverture et de l'utilisation de l'information sur le développement durable, en examinant les pressions/moteurs, l'état actuel et l'évolution des réponses, les flux d'information et les parties concernées, les liens avec le processus

décisionnel, les signes d'évolution de la demande d'information sur le développement durable de la part des décideurs, les problèmes de disponibilité et de fiabilité des données et ainsi de suite.

Un atelier rassemblant une pluralité de parties prenantes peut révéler les aspects clés de l'information et de l'utilisation de l'information

12. Les mécanismes de suivi, d'apprentissage et de responsabilité relatifs au développement durable

- **Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clés sur les systèmes de suivi (internes et externes)** utilisés par les organismes clés et sur leurs liens avec les systèmes d'élaboration des politiques, de planification, d'investissement et de gestion. Evaluer la couverture des systèmes de suivi de la mise en œuvre et de l'impact des stratégies, les procédures d'assurance-qualité relatives aux données, y compris la participation adéquate aux activités de suivi. Evaluer les preuves d'une évolution de la demande/utilisation de l'information produite, la qualité et la périodicité des mises à jour, les pénalités imposées. Demander d'où viennent les connaissances en matière de développement durable : expérience personnelle, expérience d'autres initiatives stratégiques, constructions mentales et initiatives exogènes.

5.4.1 Etapes d'analyse des mécanismes constitutants

Comme le laisse entendre le tableau 5.12, il convient d'abord de recenser et puis d'évaluer les mécanismes constitutants :

...et puis les évaluer

- Enumérer les mécanismes contribuant actuellement à la SNDD ou recenser des mécanismes candidats si une SNDD n'est pas encore en place.* Les évaluateurs doivent être conscients du fait qu'il existe diverses sources de mécanismes. A titre d'exemple, une SNDD existante pourrait bien avoir un programme de communication officielle, mais cela n'empêche pas d'autres mécanismes qui ne sont pas liés à la stratégie de favoriser la prise de conscience des enjeux du développement durable.
- Décrire les caractéristiques de chaque mécanisme :* le cadre/mandat juridique, les principes adoptés, les responsabilités relatives au mécanisme, les principaux « utilisateurs » du mécanisme, les ressources qui lui sont affectées dans la pratique, les disputes ou grands dilemmes pouvant s'y associer.
- Evaluer la qualité des mécanismes constitutants :* Le tableau 5.13 présente les questions posées pendant l'examen des SNDD par le CAD (OCDE). Différentes méthodes, dont une grande partie est énumérée dans le tableau 5.12, aideront à répondre à ces questions. Les études sur documents et les entretiens avec des informateurs clés s'adaptent généralement à ce genre d'évaluation. Une carte de l'intensité de la participation (Figure 5.14) peut être dressée par les informateurs clés pour exprimer la qualité de la participation à chacun des mécanismes stratégiques recensés dans le tableau 5.12. Une analyse des forces, faiblesses, opportunités et risques (Encadré 5.18) facilite l'identification des stratégies/mécanismes les plus efficaces.

Tableau 5.13 Les questions posées, par l'initiative CAD (OCDE), à propos de la qualité des stratégies (Source: IIED, 2000)

NB : Ces questions complètent celles posées dans le tableau 5.12, en s'intéressant aux conditions habilitantes, à la qualité des plans, politiques, règlements et mesures d'incitation consécutifs, à la gestion du processus stratégique. Elles sont ainsi d'intérêt pour le suivi de la mise en œuvre des stratégies (Section 10.5).

THEME	QUESTIONS A ETUDIER
1. Conditions habilitantes, politiques et institutionnelles :	Quelles sont/étaient les priorités des gouvernements actuel et passés ? Quelles sont les politiques, stratégiques et initiatives clés mises en place ? Quels sont les contextes historiques, politiques et administratifs qui ont donné lieu aux tentatives précédentes d'élaboration de stratégies intégrées et dans lesquels celles-ci ont été mises en œuvre ? Existe-t-il un engagement politique en faveur des objectifs, processus, plans et dotations budgétaires de l'ensemble des initiatives stratégiques en matière de développement durable ? Dans quel forum politique ? L'engagement politique provient-il d'un parti ou de tous ? Quels sont les points de friction ? Sait-on quelles sont les institutions chargées de s'appuyer sur les stratégies existantes et leurs activités, de formuler de nouvelles stratégies le cas échéant, de les mettre en œuvre et d'en effectuer le suivi ? Ces institutions ont-elles suffisamment de droits, ressources et relations efficaces pour entreprendre ces tâches ? [Les « 4R »]. La coordination est-elle assurée : - entre ces institutions ? - entre les initiatives stratégiques (SNC, plans d'action sociale, etc.) ? - entre ces institutions et celles responsables de la planification et de l'investissement ? - entre les institutions et les bailleurs de fonds ? Quelles sont les relations entre les stratégies nationales, locales et régionales et quelle est l'articulation des stratégies existantes avec les systèmes de planification et décisionnel ? Quelles sont les questions transfrontalières, régionales et mondiales prises en compte (conflits, zones de libre échange, accords juridiques, ethnies divisées par des frontières, aide au développement, dette) ?
2. Qualité de l'analyse :	L'état des ressources, l'évolution de leur qualité et de leur quantité et les pressions qu'elles subissent sont-ils bien compris ? L'état des principaux secteurs et modes de vie, leurs interactions avec les ressources (voir ci-dessus) et les gagnants et perdants sont-ils analysés de façon convenable ? Les études existantes sur la pauvreté et l'environnement ont-elles été mises à contribution et a-t-on profité de l'occasion pour renforcer les connaissances dans les domaines concernés ?
3. Qualité de la participation	Continue-t-on à identifier et faire participer les parties prenantes - y compris le gouvernement, la société civile et les acteurs économiques aux différents niveaux, ainsi que les représentants des intérêts environnementaux mondiaux - à la préparation, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies ? Les forums et mécanismes répondent-ils aux besoins des parties prenantes ? La représentation respecte-t-elle des critères acceptables d'identification au groupe et d'obligation de rendre compte au groupe ? Des mécanismes proactifs ont-ils servi à engager dans le processus ci-

	dessus les parties prenantes - notamment les femmes et les sans-terres - normalement marginalisés ? Les campagnes de sensibilisation publique ont-elles incité à prendre part au processus et dans quelle mesure celui-ci a-t-il renforcé la participation et l'influence des parties prenantes au niveau du processus décisionnel ? Comment a-t-on pu faire face aux difficultés et problèmes et dégager un consensus ?
4. La qualité des politiques et plans	La stratégie a-t-elle débouché sur des politiques, plans, principes, normes et/ou cibles précis, sous des formes capables de susciter une réponse positive de la part des différentes institutions (gouvernement, marché et société civile) censées mettre la stratégie en oeuvre ? Existe-t-il des systèmes pour définir les priorités sur le plan environnemental, économique et social, pour que le nombre d'objectifs stratégiques (à n'importe quel moment) soit gérable ? Ces systèmes sont-ils compatibles avec les systèmes d'analyse et de participation ? Les possibilités d'activités d'intérêt pour tout le monde favorisant la réduction de la pauvreté, la croissance économique et la conservation environnementale ont-elles été bien définies en collaboration avec les institutions mieux placées pour y donner suite ? À titre d'exemple, les stratégies de conservation et de réduction de la pauvreté ont-elles été rapprochées ? Existe-il des systèmes pour négocier les compromis difficiles, c'est-à-dire pour identifier et débattre les compromis, prévoir des actions ou compenser les coûts de l'inaction ? Des initiatives prometteuses ont-elles été mises en oeuvre rapidement, pour des raisons tactiques, permettant à la fois de faire soutenir le processus stratégique et de tester ses principes et idées ?
5. L'efficacité des règlements et mesures d'incitation	Les cadres fiscaux et réglementaires intériorisent-ils les coûts sociaux et environnementaux pour compenser la défaillance du marché et ouvrir la porte aux modalités d'investissement optimales ? Le suivi et la mise en application de ces cadres sont-ils assurés de manière efficace, par le gouvernement ou les organismes privés selon les cas ? Des mesures visant à faire respecter les accords internationaux en matière d'environnement et de droits de l'homme sont-elles prévues ? Des mesures sont-elles prévues pour sensibiliser le public au développement durable et inciter ainsi à la mise au point de mesures d'incitation pilotées par les consommateurs ou la société civile ?
6. La gestion du processus SNDD et les capacités	Quels sont les facteurs clés qui ont facilité l'élaboration de la stratégie (une stratégie passée, la pression du public, l'engagement du gouvernement) et quels sont les problèmes clés à résoudre (droits fonciers, dépendance des ressources, pauvreté) ? Sous quelle optique (environnementale, économique, interdisciplinaire) le processus a-t-il été conduit ? Quels sont les outils/méthodologies qui ont favorisé la compréhension (évaluation de la pauvreté, TSE) ? Comment le suivi des progrès est-il assuré ? Les capacités sont-elles exploitées de façon efficace et équitable ? Est-il prévu de les renforcer pour : • élaborer des stratégies qui seront prises en main au niveau local ? • coordonner les stratégies sectorielles ou thématiques

	existantes pour améliorer leur cohérence et leur efficacité en vue du DD ? • encourager les institutions à donner une réponse aux stratégies pertinentes ? • mettre en œuvre des activités liées aux stratégies, en accord avec les objectifs stratégiques plus larges ? • suivre l'impact des mécanismes et activités stratégiques ? • garder une vue d'ensemble de l'évolution de la stratégie ? • réexaminer et assurer l'amélioration permanente de la stratégie ?
7. Preuve de l'impact	Quels sont les domaines qui, de l'avis des parties prenantes, se ressentent de l'influence - positive ou négative - de la stratégie ? A titre d'exemple : • Des processus écologiques sont-ils préservés ? • La biodiversité est-elle conservée ? • La quantité/productivité des ressources est-elle maintenue ? • L'efficacité économique est-elle améliorée ? • La pauvreté et l'inégalité sont-elles réduites ? • La pollution est-elle évitée ? • La santé humaine a-t-elle été améliorée ? • La culture a-t-elle été préservée ?
8. Les rôles des bailleurs de fonds	• Quel rôle a été joué par les bailleurs de fonds dans ces mécanismes et est-ce que leur rôle était utile ? • Existe-il une coordination efficace entre le gouvernement et les bailleurs de fonds ?

Encadré 5.18: L'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et risques)

L'analyse SWOT est un instrument de planification stratégique qui examine les forces, faiblesses, opportunités et risques de n'importe quelle institution, communauté ou initiative. Les forces (capacités, contacts, ressources, etc.) et les faiblesses (capacités limitées d'assurer la prestation de services de bonne qualité) se réfèrent aux facteurs internes. Les opportunités (concours de circonstances susceptibles de produire des avantages si la communauté adoptait une certaine ligne de conduite) et les risques (événements probables qui, s'ils se produisaient, causeraient des dégâts sensibles à l'initiative) se réfèrent aux influences externes. Les analyses SWOT peuvent être hautement structurées et approfondies ou bien non structurées et génériques.

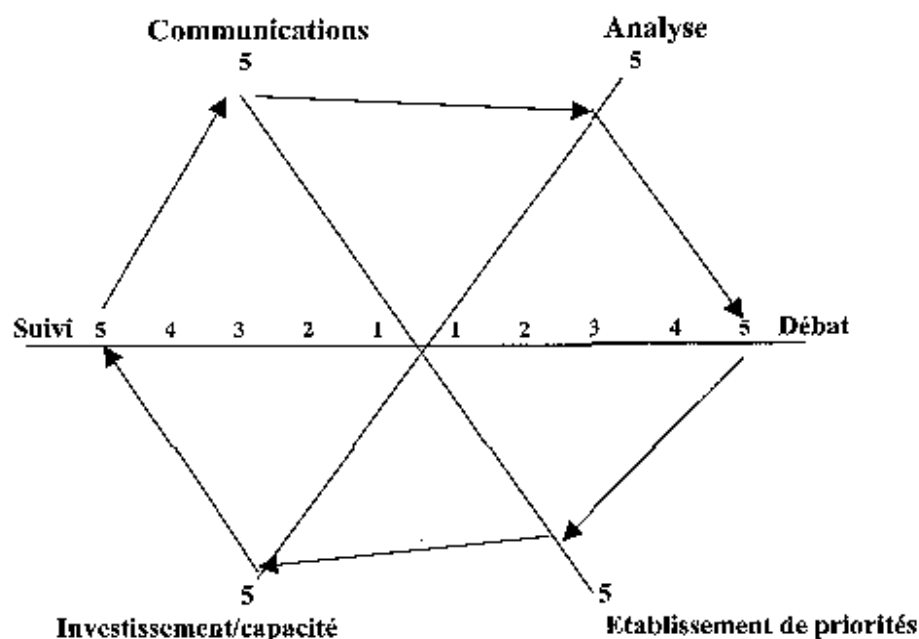
L'analyse SWOT produit une liste détaillée des forces, faiblesses, opportunités et risques qui facilitera la formulation d'objectifs réalistes à long terme, de programmes d'action et de politiques.

On peut l'élargir pour évaluer aussi les « besoins » actuels (analyse SWONT en anglais).

Source : ICLEI (1996a)

Figure 5.14 : Faire le graphique du type/de l'intensité de la participation aux mécanismes stratégiques

Source : Adaptation de Kanji et Greenwood (2001)



Méthode : On attribue à chaque mécanisme stratégique un « rayon » de la « roue », comme dans le cas des six mécanismes considérés ci-dessus. Le type de participation correspondant à chaque « rayon », à partir du centre, est évalué pendant des réunions de groupes thématiques ou des entretiens. On peut ensuite suggérer cinq types/intensités de participation :

- 1 : L'acquiescement :** les tâches sont assignées, des gens de l'extérieur décident de l'ordre du jour et dirigent le processus ;
- 2 : La consultation :** on demande l'opinion des populations locales, des gens de l'extérieur font l'analyse et décident de la ligne de conduite ;
- 3 : La coopération :** les populations locales collaborent avec des gens de l'extérieur pour déterminer les priorités ; elles sont co-responsables avec ces gens de la direction du processus ;
- 4 : L'apprentissage en commun :** les populations locales et les gens de l'extérieur échangent des informations, créent de nouvelles connaissances et travaillent ensemble pour formuler les plans d'action ; les gens de l'extérieur jouent le rôle d'animateurs ;
- 5 : L'action collective :** les populations locales fixent leur propre programme et se mobilisent en l'absence d'instigateurs extérieurs.

On passe ensuite aux raisons qui expliquent les différents types/intensités de participation, ainsi que les problèmes et opportunités qui se présentent.

- (d) *Evaluer le cadre juridique du développement durable dans lequel opèrent les mécanismes clefs : le fond de la législation, la mise en application de la législation et les contraintes (voir section 5.4.2).*
- (e) *Evaluer le contexte économique et la conjoncture qui détermineront l'influence de n'importe quel mécanisme sur les motivations et comportements des producteurs et des consommateurs et donc, dans une large mesure, ses résultats définitifs (voir section 5.4.3).*

- (f) *Evaluer l'articulation de l'ensemble des mécanismes, en examinant les lacunes, les chevauchements et la coordination, d'autant plus s'il est prévu de rassembler les mécanismes prometteurs sous l'égide d'une SNDD (voir section 5.4.4).*

Le secrétariat pourrait entreprendre lui-même une partie de ces tâches, mais ferait vraisemblablement mieux de charger d'autres acteurs d'effectuer les évaluations sous sa coordination.

5.4.2 Analyser le cadre juridique du développement durable⁷

Depuis quelques années, le rôle du droit et des institutions judiciaires dans le développement durable suscite de plus en plus d'intérêt. Ceci a coïncidé avec une évolution profonde de la réflexion sur le rôle de l'Etat et avec une réorientation des stratégies de gouvernance vers la création de *cadres habilitants* favorisant les initiatives privées et locales dans le domaine du développement durable. Des lois bien fondées et des institutions judiciaires qui fonctionnent apportent une contribution essentielle à la *prévisibilité*, la *sécurité* et la *souplesse* requises pour créer ces cadres. Inversement, des lois mal conçues et incorrectement mises en application peuvent limiter et entraver l'action efficace, déformer les mesures d'incitation économique et dissuader le gouvernement et les parties prenantes de la société civile d'intervenir convenablement.

Une analyse méticuleuse du cadre juridique applicable représente donc un élément important de l'évaluation de la viabilité d'une stratégie quelconque de développement durable ou de ses composantes. Cela va sans dire que la portée d'une telle analyse variera en fonction du contexte. Il est probable que les étapes analytiques ci-dessous seront applicables dans un large éventail de situations.

Le cadre juridique favorise-t-il le développement durable ? Quatre étapes d'évaluation

Etape 1. Identifier les composantes du cadre juridique d'un pays qui ont trait au développement durable

La première étape consiste simplement à définir le terrain - de quel cadre juridique s'agit-il ? La portée de cette question n'est pas toujours bien comprise. A titre d'exemple, on ne saurait comprendre la législation d'un pays dans le secteur forestier sans examiner nombre d'autres lois sectorielles ou générales, y compris la constitution, le droit fiscal, les lois régissant l'investissement, les transports, le crédit, les entreprises et associations, les lois relatives à l'environnement, à l'utilisation des sols et aux droits fonciers, à la conservation des sols, à l'eau, à la faune et à la protection des plantes, les conventions internationales dont le pays est signataire. Différentes règles coutumières sont également susceptibles d'être appliquées. Même si (comme c'est le cas dans de nombreux pays) le droit coutumier a un statut officiel ambigu, il continue souvent, dans la pratique, à influencer le comportement des gens et doit donc être pris en compte.

⁷ Cette section s'inspire des matières fournies par Jon Lindsay, préparées à partir des données recueillies par le Service FAO de droit du développement (2000).

Etape 2. Analyser le fond de la législation

On doit surtout répondre à la question suivante : dans quelle mesure les lois recensées pendant l'étape n° 1 autorisent, encouragent, limitent ou empêchent-elles les types d'activité qui sont la cible d'une stratégie de développement durable ?

- ***La législation est-elle relativement libre de contraintes réglementaires inutiles pouvant entraver les activités indispensables à la poursuite d'un développement durable ?*** Les obstacles réglementaires peuvent revêtir de nombreuses formes, comme par exemple les procédures bureaucratiques qui augmentent les coûts de transaction d'une activité donnée, sans avantager le public pour autant. N'importe quel système juridique peut comporter des lois bien intentionnées entourées d'une telle quantité de difficultés procédurales qu'il est presque impossible de s'en prévaloir.
- ***La législation fournit-elle un cadre réglementaire positif convenant aux activités d'appui au développement durable ?*** S'il est vrai qu'une réglementation excessive ou inopportune peut étouffer l'initiative, l'absence d'un cadre réglementaire adéquat peut être tout aussi débilitant. Les activités plus importantes découlant d'une option stratégique particulière doivent être, pour une grande partie, appuyées ou guidées par un ensemble de règles prévisibles, compréhensibles et applicables. La question se pose souvent, dans le contexte de la promotion du développement durable, de savoir s'il existe des règles appropriées :
 - en matière de propriété foncière - comme le constate Hernando de Soto (2000), de nombreuses personnes dans les pays en développement se retrouvent face à de multiples obstacles juridiques et bureaucratiques qui barrent le passage à la propriété foncière, les empêchant d'exploiter leur capital potentiel ;
 - régissant l'accès aux biens publics et la gestion de ceux-ci ;
 - relatives aux externalités des actions publiques et privées ;
 - régissant le comportement des fonctionnaires, pour limiter le pouvoir discrétionnaire et favoriser la transparence et la responsabilité ;
 - protégeant le droit à la participation réelle, y compris l'accès à l'information.
- ***Les mandats des différents acteurs institutionnels sont-ils clairs, coordonnés et souhaitables ?*** Les lois ne précisent pas toujours, par exemple, quel organisme est habilité à prendre certaines décisions. Ceci étant le cas, un acteur gouvernemental clef dont l'action est d'une importance critique pour la réussite d'une composante stratégique particulière pourrait voir son autorité mise en question. Dans d'autres contextes, les pouvoirs sont éparpillés parmi différentes sous-agences dont le fonctionnement n'est pas coordonné.
- ***La loi autorise-t-elle la création et la responsabilisation d'organisations appropriées réunissant les parties prenantes ?*** En ce qui concerne l'analyse juridique, il importe de savoir s'il existe une base juridique pour la création ou la reconnaissance de telles institutions et pour les investir de droits, pouvoirs et responsabilités réels. Si, au regard de la loi, elles ne sont pas considérées comme des personnes civiles, leur capacité et leur motivation risquent d'être sensiblement réduites.

- **Le cadre juridique comporte-t-il un ou plusieurs mécanismes permettant aux gens d'obtenir des droits réels et sécurisés vis-à-vis des biens indispensables aux modes de vie durables ?** La plupart des cadres juridiques nationaux sont loin de prévoir l'accès durable et la sécurisation des droits relatifs à la terre, aux arbres, à l'eau et à d'autres ressources pour les acteurs ruraux et, en fait, ont tendance à criminaliser l'exercice de droits localement reconnus.

Etape 3. Analyser l'application du droit

Le fond de la législation est important mais, bien évidemment, l'histoire ne s'arrête pas là. Il importe également d'essayer d'évaluer l'effet concret des lois pertinentes - de quelle façon influencent-elles le comportement individuel et institutionnel ? Une loi peut ne pas atteindre son but ou bien avoir des effets secondaires tout à fait involontaires et ce pour différentes raisons, à savoir :

- **Un manque de volonté politique :** De nombreuses lois valables ne sont tout simplement pas mises en application.
- **La sous-estimation des coûts d'une mise en oeuvre efficace :** De nombreuses lois ambitieuses ne sont pas mises en oeuvre ou sont mises en oeuvre incomplètement.
- **Un manque de compréhension de la capacité limitée des réformes juridiques à effectuer des changements sociaux et économiques :** La mise en application de lois imposant des changements subits de comportements fortement enracinés risque d'être difficile.
- **L'absence de compréhension ou d'acceptation de la loi parmi les différentes parties prenantes :** Par conséquent, la loi ne bénéficie pas du soutien des parties le plus directement touchées.
- **La faiblesse des institutions judiciaires et les forums alternatifs dépourvus des pouvoirs nécessaires :** Dans de nombreux pays, le règlement des litiges incombe à un système judiciaire surchargé et sous-financé.

Cette partie de l'analyse juridique ne saurait compter exclusivement sur l'étude des instruments écrits ou être menée uniquement par des experts. Elle doit faire partie d'un effort multidisciplinaire pour évaluer les perceptions, les activités et les interactions des principales parties prenantes.

Etape 4. Evaluer la faisabilité et l'importance d'aborder les contraintes juridiques

Une fois qu'on a identifié les contraintes au niveau du cadre juridique, la prochaine démarche consiste à analyser les moyens d'y remédier ou au moins d'en atténuer l'impact. Un élément clef consiste à déterminer la priorité d'une lacune juridique donnée : dans quelle mesure peut-on ou doit-on « s'y faire » ? Dans quelle mesure ces lacunes représentent-elles des menaces tellement fondamentales pour les objectifs stratégiques qu'il faudra les aborder sans détour ? Les deux considérations essentielles ici se font en quelque sorte contrepois :

- D'un côté, il importe d'être réaliste en analysant l'importance d'une loi. Il n'y a pas de système juridique sans faille et on peut souvent obtenir des résultats prometteurs en matière de développement dans un milieu juridique qui n'a rien d'idéal.
- D'un autre côté, s'il est parfois possible de contourner les problèmes juridiques pendant un certain temps (surtout en présence d'un soutien puissant et très influent), on risque d'avoir des problèmes à maintenir les premiers succès et à les intégrer dans le courant dominant, à moins de s'attaquer vigoureusement aux principales difficultés. En règle générale, une fois que la vague initiale d'enthousiasme pour une activité donnée commence à se dissiper, les lacunes juridiques vont se révéler au grand jour et certains vont chercher à en tirer parti.

5.4.3 Analyser le contexte économique

Le contexte économique plus large représente l'un des facteurs importants déterminant la faisabilité des réformes juridiques ou la viabilité des investissements. Comme nous l'avons déjà noté, la conception des lois doit tenir compte de leurs coûts et de leurs incidences sur les différents groupes, tout en veillant à leur clarté, leur cohérence et leur conformité aux normes sociales. De la même façon, la réussite des investissements passe par la collaboration et non pas par l'opposition aux forces économiques sous-jacentes qui sont responsables de certains comportements.

*Deux tâches
d'évaluation du
contexte économique
global du
développement
durable*

Tâche 1: Identifier les principales tendances susceptibles d'affecter la durabilité

L'élaboration de stratégies de développement durable passe par une vision claire du chemin pris par le monde, la nation et la communauté. La croissance démographique figure parmi les facteurs les plus importants, puisqu'elle déterminera la demande globale de biens et de services et donc la pression sur les ressources naturelles et l'environnement. Les mouvements migratoires humains et l'urbanisation y sont étroitement liés. Ces tendances influent sur les modalités d'établissement et d'emploi, les compétences disponibles, les relations avec d'autres communautés et nations, tandis qu'elles conditionnent évidemment le caractère des problèmes environnementaux (les transports urbains et la gestion des déchets comparés à la dégradation des terres rurales et la déforestation).

En plus de la taille et la répartition géographique de la population, la demande des consommateurs est également fonction du niveau de vie et de la répartition du revenu. On parle ici à la fois d'une cible d'action - augmenter ou égaliser les revenus - et d'un déterminant des stratégies de développement durable. L'accroissement des revenus augmente la demande non seulement pour les biens de consommation mais aussi pour l'aménagement environnemental. Ceci peut créer de nouvelles opportunités d'entreprise plus durables, notamment l'éco-tourisme, sans oublier que, si tout le monde cherche à exploiter le même créneau, le marché sera vite saturé. De nombreuses économies en développement possèdent une autre caractéristique moins souhaitable : les inégalités de revenu de plus en plus importantes. Ce phénomène peut influencer les priorités politiques et la faisabilité correspondante des options alternatives en matière d'environnement et de développement. La même remarque s'applique à d'autres tendances économiques générales telles que la libéralisation du commerce et des régimes d'investissement ou la diffusion des technologies modernes de l'information.

Tâche 2 : Travailler avec plutôt que contre les intérêts individuels et les forces du marché

Les mécanismes visant à faciliter la transition vers la durabilité ont plus de chances de succès s'ils travaillent *avec* les intérêts individuels et les forces du marché, au lieu d'essayer de limiter ou bloquer les activités des producteurs et des consommateurs. Bien évidemment, les gens ne se comportent pas toujours comme le voudrait la théorie économique, c'est-à-dire en calculant de façon atomistique et rationnelle, recherchant uniquement leur avantage personnel. Néanmoins, il serait peu judicieux de s'attendre à ce que les gens entreprennent des actions qui leur imposent en permanence des coûts importants en l'absence d'avantages commensurables évidents. De même, si l'occasion se présente de réaliser des gains importants pratiquement sans courir de risques personnels, même si cela conduit à se comporter d'une façon illégale, immorale ou qui suppose des coûts pour autrui, il y a de fortes chances que quelqu'un va s'empresse d'en profiter. En bref, si les gens ne sont pas tous complètement égoïstes, ils ne sont pas non plus tout à fait altruistes et la politique publique se doit de refléter les faiblesses humaines.

Depuis quelques années, ce constat simple a entraîné une dépendance croissante vis-à-vis de la force incitative de l'intérêt personnel, tel qu'il est exprimé sur le marché, comme principal moteur du développement économique. De ce fait, des politiques économiques plus « libérales » régissant le commerce et l'investissement internationaux ont été adoptées un peu partout. Parmi d'autres réformes, la prestation des services publics est de plus en plus souvent confiée aux entreprises privées. La même tendance se manifeste dans le domaine environnemental, où l'on compte davantage sur les instruments « faisant appel aux lois du marché » (MBI en anglais) pour réduire la pollution et les déchets ou pour améliorer la gestion des ressources naturelles. Ces instruments mettent à profit l'intérêt personnel, ainsi que les différences entre producteurs sur le plan du coût de réaliser les objectifs environnementaux, pour réduire le coût global de la protection de l'environnement. Des MBI bien conçus permettent également de stimuler l'innovation et des réductions successives des coûts, grâce à la pression compétitive des forces du marché. Les mesures de punition, notamment les taxes à la pollution, visant à repousser les « maux » environnementaux, rentrent dans la catégorie des MBI, tout comme les mesures d'incitation - telles que les subventions à la protection des bassins versants dans les terres hautes ou la vente à prime des produits de l'agriculture biologique qui protège la faune et les ressources hydriques - favorisant la production de « biens » environnementaux.

5.4.4 Décrire ce qui relie les mécanismes

Tâche 1 : Décrire l'articulation pratique des différents mécanismes

Deux tâches d'évaluation de l'articulation des mécanismes dans un système décisionnel se rapportant au développement durable

Les analyses proposées dans les sections précédentes auront sans doute révélé plusieurs mécanismes prometteurs, en plus de quelques lacunes, incohérences et chevauchements. Cependant, si l'on cherche à mettre au point un système stratégique cohérent, la tâche ne va pas se limiter à l'assemblage arbitraire des meilleures composantes. Il convient d'analyser ce qui relie les mécanismes entre eux, avoir une idée du processus normatif global menant au développement durable.

On peut construire un diagramme de flux à partir de l'exemple donné dans la figure 5.14. Si l'organigramme est élaboré par un petit groupe représentatif d'une

pluralité de parties prenantes, il est susceptible non seulement de donner un tableau du système décisionnel actuel se rapportant au développement durable mais aussi de servir d'exercice d'apprentissage utile - peut-être certaines parties prenantes se font-elles une idée assez différente du processus ou peut-être ne sont-elles pas au courant de tous les aspects du système. L'organigramme doit décrire la situation *réelle* - qui risque d'être sans grand rapport avec les dispositions d'une stratégie ou d'une procédure quelconque (sur papier).

Tâche 2 : Décrire le paysage institutionnel global du développement durable

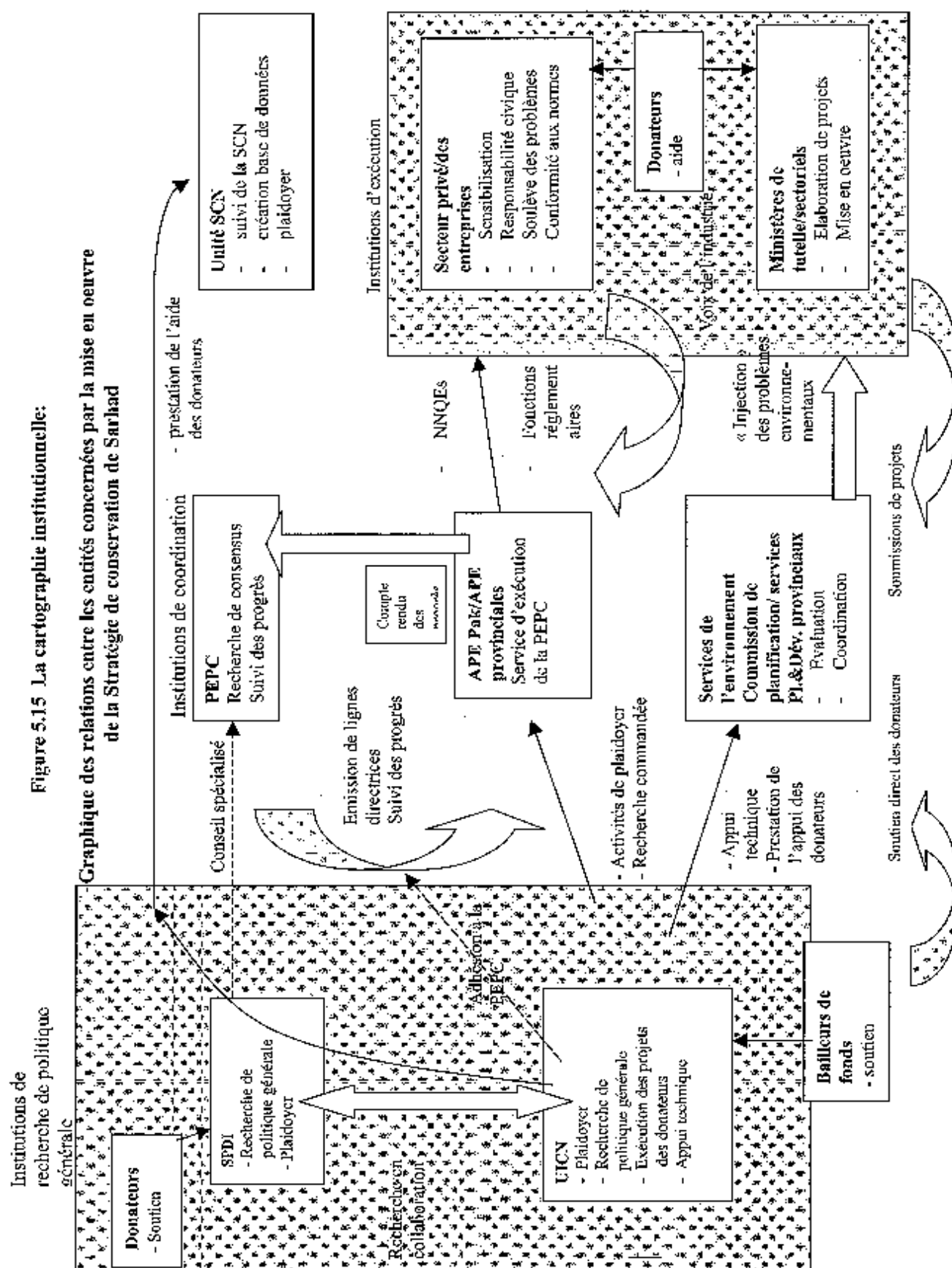
Une stratégie de développement durable vise à changer les normes et le comportement des groupes, ainsi que les relations entre eux, afin de parvenir au développement durable - en d'autres mots, à développer le paysage institutionnel global (la « méta-institution ») du développement durable et à permettre à d'autres institutions de jouer leur rôle dans ce contexte.

Les analyses ci-dessus auront commencé à révéler les institutions qui sont d'une importance cruciale à la fois pour le discours du développement durable et pour les mécanismes permettant de parvenir au développement durable. L'analyse des pouvoirs des parties prenantes (Section 5.2.3) aura également permis d'identifier aussi bien les institutions dominantes que les institutions exclues du processus décisionnel mais possédant des potentialités en matière de développement durable.

On pourra ensuite établir le profil des institutions par rapport à la stratégie de développement durable. Il s'agit de se renseigner sur les institutions du gouvernement, de la société civile et du secteur privé qui ont joué un rôle dans la totalité ou une grande partie des mécanismes de développement durable déjà recensés (Tâche 1), de découvrir pourquoi elles jouent ces rôles et avec qui elles collaborent à cet égard - les principales alliances. Par ailleurs, on peut ensuite repérer les forces et faiblesses des institutions individuelles contribuant à ces mécanismes stratégiques. Il vaut mieux commencer ce travail avec un groupe thématique, en apportant des précisions grâce aux entretiens. Cela permettra de révéler les institutions qui dominent le discours et le paysage institutionnel qui se crée. Le profil pourrait prendre la forme :

- d'un organigramme/diagramme de flux indiquant la circulation de l'information entre les institutions et l'utilisation de cette information (décisions conjointes, alliances, conflits, travail en commun, etc.) (Figure 5.15);
- d'un diagramme Venn indiquant la nature des liens entre les différents acteurs : l'adhésion aux « communautés d'action » informelles ou aux « comités SNDD » formels, etc.;
- une matrice (les mêmes institutions étant représentées sur les axes x et y, tandis que les synergies, les incompatibilités et les initiatives conjointes se retrouvent dans les « cellules » - voir section 5.4.3).

Figure 5.15 La cartographie institutionnelle:



5.5 L'élaboration de scénarios

5.5.1 Le but et les limites des scénarios

La construction de scénarios peut jouer un rôle important dans la planification et l'élaboration des politiques stratégiques. En effet, les scénarios représentent une forme d'évaluation stratégique de l'environnement (voir section 5.3.4j). Ils sont des outils puissants pour aborder ce qui est à la fois fondamentalement important et profondément inconnu - l'avenir (WBCSD 1997). Alors que les pronostics prédisent les tendances futures en extrapolant à partir du passé, les scénarios présentent des « histoires » alternatives plausibles et pertinentes. Ils se font une image de l'avenir au lieu d'examiner le passé. Or ils ne sont pas des prédictions mais plutôt des moyens pour étudier les options et tester leur robustesse ou leur sensibilité. En tant que tels, les scénarios aident à développer la capacité d'évaluation des changements, à rechercher les grandes réorientations, au lieu de supposer que les tendances vont se poursuivre, et à stimuler la créativité et la résistance permettant de faire face à ces réorientations. Les hypothèses qui sous-tendent chaque scénario sont tout aussi importantes que le scénario lui-même et sont à examiner tout aussi méticuleusement.

Les scénarios imaginent l'avenir et étudient les options...

L'élaboration régulière de scénarios pourrait être utile dans le contexte d'une SNDD, car cela permet d'examiner les conséquences probables, sur le plan environnemental, social et économique, des tendances des variables clés telles que la démographie, les risques politiques, les modes de consommation et de production et/ou les conséquences de certaines actions ou options de politique. On peut construire différents scénarios pour maximiser, minimiser ou optimiser les conséquences environnementales, sociales et économiques selon les cas.

...tout en facilitant la prise en considération des conséquences des tendances

Il est fréquent d'élaborer différents scénarios pour le proche avenir (jusqu'à 5 ans), l'avenir à moyen terme (10-15 ans) et l'avenir à plus long terme (25 ans ou plus).

Cependant, plus la période de projection est longue, plus la tâche est difficile puisque beaucoup de choses peuvent arriver pendant ce temps-là et surtout ce que l'on n'attendait pas, comme l'illustre l'expérience en Inde (voir encadré 5.19). De ce fait, il ne faut pas traiter ou communiquer les scénarios d'une manière qui laisse entendre aux parties prenantes qu'ils sont des pronostics ou des visions stratégiques.

Encadré 5.19: La prospective : l'expérience indienne

En 1970, un groupe d'universitaires indiens rédige un rapport en huit tomes (*Deuxième étude indienne*, voir Ezekial 1975) visant à évaluer les conséquences du doublement de la population indienne qui, pour les démographes de 1970, est inévitable. L'étude envisage toute une série de scénarios, dont certains se sont effectivement concrétisés. Une étude successive, comparant les scénarios prévus aux développements réels (Ropetto, 1994), a pu constater que les auteurs de l'étude initiale n'ont pas tenu compte de certains événements significatifs : l'évolution des prix pétroliers, la mondialisation, l'abandon par l'Inde du système dirigiste.

Par conséquent, les besoins en capital et en ressources, tout comme les incidences sur l'environnement, de la croissance en Inde ont été sensiblement moins importants que prévus. En effet, le problème ne se situe pas au niveau de la technologie ou des ressources - là où le développement a chancelé, c'est presque toujours les institutions et les politiques qui constituent les pierres d'achoppement.

5.5.2 Organiser l'élaboration des scénarios

Les scénarios reposent sur de bonnes connaissances du passé comme du présent, sur la faculté à déterminer les questions d'importance. Certains dispositifs comptent sur des experts (auquel cas il convient de prévoir des experts de différentes disciplines, capables d'évaluer les dimensions multiples et obtenir/interpréter les données), d'autres sur la participation, les parties prenantes se réunissant pour élaborer des scénarios (auquel cas une animation professionnelle est souhaitable).

Les scénarios décrits doivent être utiles...

Compte tenu du fait que les scénarios alternatifs présentés doivent se montrer utiles pour de nombreuses personnes concernées par le débat et la prise de décisions stratégiques, ils doivent être (Brown 2001) :

- compréhensibles pour les non-initiés ;
- distincts les uns des autres ;
- possibles et réalistes ;
- clairs ;
- justifiés, dans la mesure du possible, par l'information existante.

... et refléter les valeurs de la société

Dans le contexte d'une SNDD, les scénarios doivent refléter les valeurs sociétales générales, tenant compte à la fois des spécificités nationales et du contexte mondial. En règle générale, trois scénarios suffisent pour stimuler la réflexion relative aux lignes de conduite alternatives :

- « pas de changement » ou poursuite des tendances ;
- « beaucoup mieux » : un scénario où des changements sociétaux positifs permettent de résoudre les problèmes ;
- « nettement plus mauvais » : un scénario sociétal négatif où les problèmes ne sont pas abordés et pourraient s'aggraver, échappant à tout contrôle⁸.

Chaque scénario peut être présenté sous la forme d'un récit (et parfois d'un graphique), mais la description doit également prévoir un résumé des dimensions clefs, notamment le PIB, la population ou les indices de pauvreté. On pourra ensuite juger des effets du scénario au regard des critères de durabilité proposés dans la section 5.3 ou d'autres critères semblables. Ceci permettra éventuellement de classer les scénarios en fonction de leurs effets sur la durabilité (impact environnemental, social et économique ou incidences sur le bien-être des populations humaines et des écosystèmes). Finalement, bien communiquer les scénarios et leurs analyses est d'une importance capitale, à la fois pour qu'ils puissent être utilisés par les décideurs (ou les directeurs d'entreprise) et pour éviter les malentendus.

Le secteur privé fait souvent appel aux scénarios dans le cadre de la planification des entreprises

5.5.3 Quelques illustrations de scénarios de développement durable

Le secteur privé possède une expérience considérable de la planification à partir des scénarios. A titre d'exemple, *Shell International* (toujours considérée comme l'une

⁸ On présente souvent des scénarios extrêmes pour provoquer des réactions. A titre d'exemple, lors d'un exercice se rapportant à l'aménagement du territoire et à la protection des ressources à Gaza, trois scénarios différents de développement socio-économique ont été élaborés. Chaque scénario partait d'un ensemble d'hypothèses assez extrêmes « afin que le développement réel à l'avenir se situe quelque part entre les deux extrêmes envisagés » (EPD, 1996).

sommités dans ce domaine) a élaboré des scénarios mondiaux pour la période 1995-2020 en préparation des discontinuités et des changements subits. Les scénarios, qui visent à créer des thèmes et images unificateurs et à favoriser la cohésion au sein de l'entreprise (Shell International, 1996), envisagent deux possibilités d'avenir (Encadré 5.20) à partir du constat « il n'y a pas d'alternative » (TINA en anglais) à l'adaptation face aux trois forces puissantes que sont la libéralisation, la mondialisation et la technologie. Il y est question des systèmes politiques, sociaux, commerciaux et économiques le plus à même d'exploiter les forces « TINA ». Shell a également élaboré des scénarios pour des pays individuels, notamment la Chine, la Russie, l'Afrique du Sud et le Nigéria. Les scénarios nigériens ont été présentés devant une audience gouvernementale à Lagos - moyen non controversable d'introduire des idées potentiellement désagréables à entendre.

En 1997, le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) a également mis à l'essai trois scénarios globaux qui examinent les réponses possibles face au défi du développement durable et visent à stimuler un grand débat (WBCSD 1997) (Encadré 5.20). Le WBCSD constate les différentes applications des scénarios :

- pour enrichir le débat et élargir la « conversation stratégique » au sein d'une organisation, en vue d'apporter de nouveaux concepts et connaissances aux utilisateurs et, finalement, pour changer les « cartes mentales » ;
- pour renforcer la résistance des entreprises, y compris en rendant plus transparentes les décisions difficiles grâce à l'identification des risques et opportunités et à la formulation et l'évaluation des options ;
- pour déclencher un processus formel de planification stratégique, y compris l'évaluation des stratégies et plans existants.

Le groupe « Scénarios globaux » de l'Institut de l'environnement à Stockholm a également entrepris des recherches sur le processus d'élaboration de scénarios mondiaux et régionaux, ainsi que sur l'analyse des politiques et l'éducation politique à cet égard. Rendant compte des travaux, Gallopin *et al.* reconnaissent que les forces de la mondialisation revêtent de nombreuses formes - stress subi par la biosphère, incidences culturelles de grande portée des technologies de la communication, expansion du commerce mondial, émergence de nouvelles tensions géopolitiques (Gallopin *et al.*, 1997). Ils prétendent que le monde se retrouve, en conséquence de ces forces, devant un embranchement d'où partent diverses pistes possibles vers l'avenir. Le groupe a examiné ces possibilités et les conséquences qui pourraient en découler (voir l'encadré 5.20).

Pour l'Union européenne, ce genre d'analyse stratégique représente une étape importante du processus de planification stratégique. Le concept des scénarios suscite de plus en plus d'intérêt en tant que moyen de faire face à la complexité inhérente au développement durable au niveau européen et de repérer les lacunes, incohérences et dilemmes du système existant d'élaboration des politiques. L'encadré 5.21 présente deux exemples de planification à partir des scénarios, l'un entrepris par Partenaires européens pour l'environnement (PEE), regroupement de représentants d'entreprises,

Les scénarios mondiaux ont stimulé le débat relatif au développement durable

Les scénarios aident à aborder la complexité du développement durable au niveau régional

Encadré 5.20: Les scénarios mondiaux

(i) Les scénarios mondiaux de Shell 1995-2020

Dans le premier scénario - *Mais faites-le !* - le succès rémunère ceux qui mettent à contribution les dernières innovations technologiques pour identifier et exploiter les opportunités en mouvement constant dans un monde d'hyper-compétition, de fabrication sur mesure, d'auto-promotion et de mise en réseau *ad hoc* et informelle. Ce monde autorise l'expression la plus complète de la créativité individuelle et offre une grande plate-forme pour explorer des visions et étudier de nouvelles façons de conclure des affaires et résoudre les problèmes.

Dans le deuxième scénario - *Da Wo* (« Grand moi ») - les pays et les entreprises découvrent que le succès passe par un investissement à long terme dans les relations. C'est un monde où les relations de confiance et le rôle habilitant de l'État garantissent l'avantage stratégique à long terme. Dans ce monde-là, l'Asie possède déjà un avantage parce que ses sociétés et ses entreprises sont à l'aise dans un monde où l'individu - le « petit moi » - comprend que le bien-être individuel est inextricablement lié au bien-être de tous - *Da Wo* (« Grand moi »).

Source : Shell International (1996)

(ii) Conseil mondial des entreprises pour le développement durable : Scénarios mondiaux 2000-2050

- Dans le scénario « *La croissance d'abord* », les réponses sont insuffisantes, les systèmes sociaux de l'humanité sont incapables de relever le défi du développement durable, défi rendu plus complexe encore par la fragilité du système naturel.
- Dans le scénario « *GEOpolity* », la réponse consiste à construire une structure de gouvernance intégrée, coordonnée au niveau international.
- Dans le scénario « *Jazz* » (les divers acteurs créent des alliances et travaillent ensemble, le scénario prévoit l'innovation, l'expérimentation, l'adaptation rapide, beaucoup d'interconnexions volontaires, une grande transparence, une réciprocité dynamique), les marchés sont mis à contribution pour trouver les solutions dans le domaine du développement durable.

Source : WBCSD (1997)

(iii) Institut de l'environnement, Stockholm : Scénarios mondiaux

On énonce une taxonomie de scénarios à partir d'une hiérarchie à deux niveaux : les *classes* qui distinguent des visions sociales fondamentalement différentes et les *variantes* reflétant un éventail d'issues possibles dans chaque classe. Trois grandes classes de scénarios sont présentées :

- **Les mondes conformistes** - essentiellement la continuation des modes et tendances actuels. Ce scénario suppose que le système mondial va évoluer au cours du XXI^e siècle sans surprises majeures, sans discontinuités brutales ou transformations fondamentales. L'avenir est façonné par l'évolution, l'expansion et la globalisation continues des valeurs dominantes et des relations socio-économiques des sociétés industrialisées.

- **Le retour au barbarisme** -- des changements sociaux fondamentaux mais indésirables. Ce scénario envisage la possibilité sinistre de voir les bases sociales, économiques et morales de la civilisation s'effondrer, à mesure que les problèmes qui surgissent dépassent la capacité d'adaptation à la fois des marchés et des réformes de la politique.
- **Les grandes transitions** -- une transformation sociale fondamentale et favorable. Ce scénario imagine des solutions visionnaires pour relever le défi de la durabilité, y compris de nouveaux dispositifs socio-économiques et des changements fondamentaux des valeurs. Il y est question d'une transition vers une société qui préserve les systèmes naturels, assure des niveaux élevés de bien-être grâce à la suffisance matérielle et la répartition équitable, ne perd jamais la notion de la solidarité sociale. Les populations se stabilisent à des niveaux modestes et la circulation des matières dans l'économie est radicalement réduite grâce à l'affaiblissement du consumérisme et l'emploi généralisé de technologies vertes.

Source : Gallopin *et al* (1997)

Encadré 5.21: Les scénarios européens

Partenaires européens pour l'environnement (PEE)

Créé en 1993, le partenariat PEE réunit des entreprises, des syndicats, des autorités publiques, des organisations de recherche et des groupes écologistes, qui visent à stimuler l'action commune en faveur du développement durable. L'un de ses premiers produits est un manuel intitulé « Vers le partage des responsabilités », qui comporte un module se rapportant aux scénarios (PEE 1994). Celui-ci a pour but d'encourager les participants à aborder la problématique de la durabilité d'une manière plus expérimentale, à considérer l'évolution probable des enjeux dans différentes situations sociales, politiques, économiques, technologiques et environnementales, en examinant les possibilités d'action. Le module suggère trois scénarios très différents pour la prochaine génération :

- Le 1^{er} scénario - *Sans limites* - est caractérisé par le changement rapide, l'innovation technologique, l'adaptation aux problèmes environnementaux, la diversité culturelle et la concentration sur la qualité de la vie individuelle. Ceci correspond essentiellement à une vision de l'avenir axée sur le libéralisme économique.
- Le 2^{ème} scénario - *Transition méthodique* - est caractérisé par l'accent mis sur l'intendance, l'encadrement, l'expertise scientifique et l'équilibre entre l'environnement et l'économie. Ceci correspond plus ou moins à la vision du cinquième Programme d'action européen pour l'environnement.
- Le 3^{ème} scénario - *Modification des valeurs* - est caractérisé par l'accent mis sur la prévention, l'urgence des problèmes environnementaux, la participation, la décentralisation et l'intérêt pour l'équité et la collectivité.

Le Forum consultatif pour l'environnement

Le Forum consultatif a été créé par la Commission européenne. Réunissant 32 « sages » représentatifs des entreprises, des syndicats, du gouvernement local, des organisations de recherche et écologistes, il vise à donner des conseils à la CE concernant la manière de progresser vers un développement durable. Après avoir rédigé une série de déclarations de principe, le Forum a lancé une opération d'élaboration de scénarios - *Vision 2020* - selon une méthodologie semblable à celle utilisée par les PEE (Robins *et al*, 1996) :

- Scénario 1 - *Créer des opportunités* : les problèmes environnementaux sont abordés par

l'innovation, les politiques favorables au marché et l'avance vers une économie de l'information dématérialisée. La logique de Rio, où les problèmes environnementaux sont résolus grâce à la réglementation et aux dépenses publiques, y est discréditée.

- Scénario 2 - *Gérer la transition* : Le marché est jugé incapable de résoudre à lui seul les problèmes de la société et le rôle du gouvernement est renforcé pour guider l'économie vers la création d'emplois et les améliorations environnementales.
- Scénario 3 - *Transformer les communautés* : La tolérance sociale du déclin social et environnemental atteint ses limites et l'on adopte une nouvelle approche du développement, mettant l'accent sur le renforcement des communautés, la qualité de vie et les styles de vie plus simples.

Le Forum s'est servi de ces scénarios pour rédiger une série de recommandations à l'intention de la CE. La création d'une équipe spéciale pour mettre au point des solutions nouvelles et innovatrices en matière de durabilité, la publication régulière de rapports sur le développement durable, l'établissement d'une « Maison de l'avenir » pour stimuler la réflexion, la préparation d'une stratégie relative à la politique étrangère de l'UE et au développement durable, la promotion d'une participation accrue des communautés locales aux processus décisionnels de la CE sont autant d'actions futures proposées (CE 1997). Le Commissaire de la CE pour l'environnement, Ritt Bjerregaard, a fait des observations sur l'initiative, en concluant que « l'exposé sur les scénarios montre très clairement que la durabilité doit occuper toujours plus le devant de la scène ».

Sources : PEE (1994), CE (1997).

de syndicats, d'autorités publiques, d'organisations de recherche et de groupes environnementaux, l'autre par le Forum consultatif, que la Commission européenne a établi et qui rassemble des « sages », représentant des groupes similaires, afin de conseiller la Commission sur les moyens de progresser vers un développement durable.

Un autre exemple très intéressant de planification à partir des scénarios nous vient de l'Afrique du Sud avant la fin de l'apartheid. Une équipe travaillant sous l'égide de l'Anglo American Corporation a été parmi les premiers à élaborer des scénarios permettant d'examiner les choix pour l'avenir de l'Afrique du Sud après l'apartheid. Leur analyse (Huntley *et al.* 1999), qui a porté sur les questions politiques, sociales, économiques et environnementales, a fourni un argument de taille en faveur de l'élimination de l'apartheid puis d'une collaboration avec les autres pays d'Afrique australe pour faire face aux défis environnementaux du XXI^e siècle (voir l'encadré 5.22).

Encadré 5.22 : Les scénarios sud-africains

Les analyses effectuées en Afrique du Sud par Huntley *et al* (1989) ont porté sur « les problèmes environnementaux à la fois mondiaux et régionaux, allant de l'holocauste que supposerait un « hiver nucléaire » à la menace insidieuse et invisible de « l'effet de serre » et le trou d'ozone ». Dans le contexte de ces menaces potentielles pour l'environnement dans le monde, les conditions environnementales, sociales et économiques de base en Afrique du Sud ont été analysées, à savoir :

- sa géographie fondamentale ;
- la diversité des paysages, habitats, faune et flore ;
- le climat et les cycles météorologiques ;
- la dynamique démographique et la distribution des établissements humains ;
- la répartition des ressources naturelles clés - minéraux, eaux et terres arables ;
- les ressources agricoles et forestières ;
- la pauvreté des « homelands » (terres communales) ;
- les ressources de la mer ;
- la croissance économique et les modes de consommation.

Deux incertitudes clés ont été identifiées :

- les différents chemins socio-économiques que le pays pourrait emprunter ;
- les types de gestion de l'environnement que le pays pourrait adopter.

Quatre scénarios environnementaux pour le début du XXI^e siècle ont été élaborés à partir des résultats de l'analyse :

(a) « Le paradis perdu » associé à un « désert » régional

(b) « L'appauvrissement séparé » que supposerait continuer d'emprunter le « chemin d'en bas » (stagnation du processus de réforme politique, Etat fort, économie centralisée et rester toujours sur la défensive).

(c) « Les dents de scie », scénario dans lequel les ressources naturelles de la nation sont pillées pour maximaliser les gains économiques à court terme acquis en empruntant le « chemin d'en haut » (règlement politique négocié, système politique pluripartite, pouvoir décentralisé, libre entreprise, éducation de masse, etc.).

(d) « L'héritage riche », scénario dans lequel l'on poursuit le développement soutenu en empruntant le « chemin d'en haut ».

Entrant plus avant dans le processus, Sunter (1992) a considéré l'avenir de l'Afrique du Sud par rapport à l'Afrique australe et au monde extérieur. Pour lui, emprunter le « chemin d'en haut » permettrait de combler le fossé entre les nations riches et pauvres, alors qu'emprunter le « chemin d'en bas » supposerait un élargissement du fossé, avec des « conséquences désastreuses pour la stabilité du monde ».

Sources : Huntley *et al* (1989) ; Sunter (1992).

Chapitre 6

LA PARTICIPATION AUX STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE¹

6.1 Introduction

Ce chapitre passe en revue les théories passées et les opinions actuelles sur la nature et l'utilité de la participation, les problèmes et les besoins que suppose une participation efficace, les méthodologies participatives dans le cadre des stratégies de développement durable.

Il existe un consensus assez large concernant la nécessité de la participation des parties prenantes en vue de progresser vers le développement durable. Cependant, la signification précise du terme « participation » est moins évidente et l'interprétation qui lui est donnée, ainsi que l'idée que les gens s'en font, peut varier considérablement. La section 6.2 explique les types multiples de participation et les nombreux points de vue divergents à ce sujet.

La participation est le moteur du processus SNDD dans son ensemble ; les multiples tâches doivent être agréées et planifiées

La section 6.3 examine la *logique de la participation*. Le développement durable représente essentiellement un processus politique et les structures politiques ont tendance à privilégier les systèmes descendants de gouvernance. Or le développement durable passe par le consensus et l'engagement de la société dans son ensemble ; l'expérience montre que la planification et l'intervention du gouvernement ne suffisent pas. Il convient donc de prévoir des processus de participation assurant un partenariat entre le secteur privé, la société civile et le gouvernement - processus qui transformeront les dispositifs de gouvernance et faciliteront l'engagement d'une pluralité de parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des SNDD.

Les *conditions préalables* d'une participation efficace sont examinées dans la section 6.4, y compris l'accord sur les principes de participation, une bonne compréhension de la signification de la participation, la manière de catalyser la participation, l'emploi d'activités et de manifestations spécifiques, l'approche progressive, la sélection de méthodes de participation appropriées, l'apport des ressources, des compétences et du temps nécessaires, l'établissement d'un cadre habilitant. Un processus SNDD efficace exige de stimuler et entretenir soigneusement l'intérêt des parties prenantes pour la participation. Des conseils pratiques sont donnés quant aux coûts et avantages de la participation, l'importance d'une bonne sélection de parties prenantes représentatives, la clarification des rôles et des attentes. Les structures, l'organisation et le cadre juridique requis pour une participation efficace sont également examinés dans cette section.

La section 6.5 donne des conseils pratiques en matière de *méthodologies participatives*, s'inspirant de toute une série d'expériences sur le terrain. Des exemples concrets de mise en application de ces méthodologies sont présentés, tandis que les mécanismes participatifs convenant aux différents niveaux décisionnels sont recensés : allant des expériences au niveau rural/des communautés aux partenariats

¹ Les commentaires et les matières supplémentaires fournies par Duncan Macqueen, HED, et Carol James, de la Trinité, ont permis d'enrichir ce chapitre, qui s'appuie également sur deux études existantes de l'expérience de la participation aux stratégies de développement durable : Bass *et al.* (1995), Dalal-Clayton *et al.* (2000).

entre une pluralité de parties prenantes en passant par les systèmes de planification décentralisés.

6.2 Comprendre la participation

6.2.1 Les perceptions, les attentes et les définitions multiples de la « participation »

Toutes les sociétés ont des traditions de participation...

La participation n'est rien de moins que le tissu de la vie sociale. Les gens ont toujours participé aux stratégies de survie et au développement de leur propre culture. Que ce soit par l'entremise d'organisations formelles ou informelles, de systèmes autocratiques ou démocratiques, on a vu l'évolution de toute une série de structures et de procédures participatives visant à définir et à aborder les besoins collectifs, résoudre les conflits, préparer des plans et effectuer les démarches nécessaires pour les mettre en œuvre, comme l'illustre l'encadré 6.1.

Encadré 6.1: Les traditions participatives en Amérique centrale et du Sud

Les communautés autochtones en Amérique centrale et dans la région andine de l'Amérique du Sud ont mis au point des modalités assez efficaces pour identifier, planifier et réaliser des activités répondant à leurs besoins collectifs. Les questions d'intérêt pour la communauté sont discutées et tranchées dans des réunions organisées, qui sont gérées par les dirigeants communautaires élus et où tous les ménages sont représentés. On s'attend à ce que l'ensemble des participants contribue aux discussions, où l'on évalue les options et décide des actions à entreprendre. Les décisions sont prises par consensus ou presque et sont opposables à tout le monde. Les moyens culturellement acceptés d'exécution des plans comprennent le travail collectif (*minga* dans les Andes et *tequio* à Oaxaca, Mexique) et les contributions en espèces ou en nature de chaque ménage de la communauté. La mise en application est assurée par la reconnaissance sociale accordée aux ménages qui respectent systématiquement leurs devoirs, par l'ostracisme, les amendes ou l'emprisonnement frappant ceux qui ne contribuent pas au bien-être de la communauté par leur travail.

Source : Zazueta (1995)

Le terme « participation » s'insinue dans la documentation, le langage de tous les jours, la rhétorique du développement durable. Le Groupe d'étude sur le développement participatif, de la Banque mondiale (1994), présente cette définition du développement participatif: « Un processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les concernent, sur lesquelles elles ont un droit de regard. » Adnan *et al.* (1992) observent: « Il est souvent difficile de savoir si ceux qui parlent de la participation populaire se réfèrent à la même chose ou s'ils se servent de l'expression tout simplement comme une sorte d'incantation magique. » Rahnama (1992) constate: « Les gens sont contraints à participer à des opérations qui ne les intéressent pas, au nom même de la participation. »

...même si le terme « participation » a tendance à être récupéré par certains groupes à leurs propres fins

Le terme « participation » est désormais utilisé par différentes personnes pour communiquer des interprétations très diverses (Encadré 6.2), donnant lieu à plusieurs paradoxes. S'il a servi d'une part à justifier l'expansion de l'autorité de l'Etat, il a servi d'autre part à renforcer les capacités d'auto-promotion locale. On s'en est servi

Encadré 6.2 : La participation - un terme lourd de sens

La participation est, de toute évidence, une « bonne chose » à laquelle personne ne voudrait s'opposer, mais est-ce que l'on parle de la même chose ? Pour certains, la participation sera un *objectif* ou une *aspiration*, pour d'autres une *demande* et, pour d'autres encore, une *description* de ce qui se passe. Il existe bien trop d'exhortations simplistes à « faire participer tout le monde, démocratiser le processus ». Action 21 préconise « la participation la plus large possible ». Cependant, si nous examinons la nécessité de la participation, nous verrons tout de suite que l'affaire n'est pas simple. La participation s'impose du fait de la persistance des inégalités actuelles, d'une mauvaise gestion foncière, des désaccords ou autres problèmes entre les parties prenantes, à cause des malentendus entre elles ou de leur méconnaissance des points de vue, pouvoirs et tactiques des autres, des possibilités d'y apporter des changements. Les processus participatifs sont d'une importance fondamentale pour les SNDD - afin de comprendre les multiples points de vue, négocier et parvenir à des « compromis » entre les besoins de la société dans son ensemble et les besoins des acteurs locaux, créer des partenariats et faire des SNDD des « processus vivants » plutôt que des « lettres mortes ».

Tout le monde est donc d'accord que la participation est à la fois un droit et une nécessité pratique. Or sa forme, ses mécanismes et ses fonctions doivent être arrêtés avec soin. Les mécanismes participatifs tels qu'un forum national sur le développement durable, un comité de pilotage, des groupes de travail et des groupes d'étude au niveau local doivent être conçus explicitement pour aborder des problèmes donnés.

Source : Adaptation de Mayers *et al.* (2001)

pour justifier les décisions prises à l'extérieur, comme pour ôter aux organisations extérieures l'autorité et le pouvoir de décision. Il a servi à l'acquisition de données par les experts et à l'analyse interactive. Les différentes perceptions de la participation sont illustrées par les opinions exprimées pendant l'élaboration du Plan de lutte contre les inondations au Bangladesh et par les commentaires émis sur la planification rurale en Tanzanie (Encadré 6.3).

Encadré 6.3: A propos de la participation dans le cadre du plan de lutte contre les inondations au Bangladesh et de la planification rurale en Tanzanie

Les villageois :

- « La participation c'est faire quelque chose au profit de tout le monde » (un villageois) ;
- « Ah oui, les étrangers sont venus ici un jour, le mois dernier, mais ils sont allés à l'école seulement et ont parlé en anglais. Nous ne sommes pas instruits, nous ne pouvions comprendre » (un paysan pauvre).

Les fonctionnaires :

- « Oui, nous prévoyons la participation populaire, nous avons des gens qui participent aux programmes de vivres contre travail depuis les années 70 » (fonctionnaire haut placé du service hydraulique au Bangladesh).
- « Votre idée concernant la participation féminine ne correspond pas à l'intérêt national global ».
- « Mais quel sera notre rôle en cas de participation complète ? »
- « La participation véritable coûte trop cher ».

- « La participation prend trop de temps et fait perdre du temps ».
- « Il y a des limites à la participation parce que quelqu'un va devoir trancher ».
- « J'ai rédigé moi-même le plan de travail au nom du personnel de district » (responsable du plan dans un district en Tanzanie).

Les consultants étrangers

- « Une autre idée des spécialistes des sciences humaines. Que des mots d'ordre ! D'abord « la réduction de la pauvreté », puis « les femmes » puis « l'environnement » et maintenant « la participation populaire » ! Ce n'est qu'une nouvelle lubie ! » (ingénieur).
- « Vous devez consulter mon expert socio-économique, pas moi, je n'ai pas de temps pour la participation. Je consacre 12 heures de travail par jour au projet » (chef d'équipe PLI).

Source : Adaptation de Adnan *et al.* (1992), Kikula et Pflieger (2001)

6.2.2. Les typologies de participation - et les dilemmes qui s'y associent

Il est possible de classer en sept catégories distinctes les nombreuses façons différentes d'interpréter et d'utiliser le terme « participation », allant de la participation manipulée et passive, où les gens sont informés de ce qui va se passer et réalisent des tâches prédéterminées, jusqu'à la prise d'initiatives par les communautés elles-mêmes (Tableau 6.1).

La consultation aide à recueillir des informations pour une stratégie, mais n'élargit pas la base décisionnelle

La consultation n'est qu'une forme de participation parmi d'autres, comme le démontre le tableau 6.1, mais il est courant d'utiliser les termes « consultation » et « participation » de façon interchangeable. Rahman (1992) constate que les formes passives, consultatives et récompensées de participation marginalisent certains groupes qui n'ont pas voix au chapitre de la prise de décisions. Au lieu de faire partager le pouvoir décisionnel, elles ont servi plus souvent comme véhicule pour recueillir des informations et assurer la mise en œuvre des plans préconçus. Les « acquis superficiels et fragmentés n'ont pas d'impact durable sur la vie des gens ». S'il s'agit de réaliser un développement durable, les formes consultatives de participation ne suffiront pas à elles seules. Le développement durable passe par une participation plus large à la gestion des affaires publiques, afin de faire face aux multiples compromis et incertitudes. Les tâches sont souvent si complexes que les décisions imposées par des organismes élus qui n'ont pas le soutien consensuel de la société - en dépit des mesures d'application prévues par la législation et l'appareil gouvernemental - n'aboutiront pas au développement durable. Néanmoins, une fois que les questions clés ont été étudiées et débattues, qu'un certain consensus s'est dégagé des négociations entre les parties prenantes sur la marche à suivre, la décision finale devra généralement être prise/ratifiée par les représentants élus dans les forums gouvernementaux.

Dans les pays industrialisés, les instances gouvernementales adoptent souvent ce que Walker et Daniels (1997) appellent le modèle des trois I : informer (le public), inviter (des commentaires) et ignorer (les opinions exprimées). Dans des pays où la terre fournit plus directement les moyens d'existence, où les différences de pouvoir sont très grandes, la participation se limite souvent à la consultation des communautés, réduisant ainsi l'influence des initiatives locales.

Tableau 6.1 : Typologie de la participation au développement local

Sources : Adaptation de Pretty (1997)

Type	Caractéristiques
1. La participation manipulée	La participation n'est qu'un leurre.
2. La participation passive	Les gens participent dans la mesure où on leur dit ce qui a été décidé ou s'est déjà passé. L'information diffusée n'appartient qu'aux professionnels extérieurs.
3. La participation par la consultation	Les gens participent par la consultation ou en répondant à des questions. Il ne leur est pas permis de prendre part à la prise de décisions et les professionnels ne sont pas obligés de prendre en compte les opinions des gens.
4. La participation contre une récompense matérielle	Les gens participent contre la fourniture de vivres, d'argent ou d'autres récompenses matérielles. Les populations locales ne sont pas intéressées à la poursuite des pratiques après la suppression des récompenses.
5. La participation fonctionnelle	La participation est considérée par les intervenants extérieurs comme moyen de réaliser les objectifs des projets, notamment une réduction des coûts. Les gens peuvent participer en créant des groupes pour atteindre des objectifs prédéterminés.
6. La participation interactive	Les gens participent à l'analyse commune, qui débouche sur des plans d'action et la création ou le renforcement des groupes ou institutions locaux qui déterminent l'utilisation des ressources disponibles. Des méthodes d'apprentissage servent à découvrir les différents points de vue.
7. L'auto-mobilisation	Les gens participent en lançant des initiatives indépendamment des institutions extérieures. Les contacts qu'ils établissent avec les institutions extérieures leur permettent d'obtenir des ressources et des conseils techniques, mais ils continuent d'être maîtres de l'utilisation des ressources.

Dans les pays en développement, les politiques des bailleurs de fonds en matière de participation sont souvent incompatibles avec les réalités sur le terrain. Il est rare que les populations locales aient voix au chapitre de l'affectation des fonds (sauf par rapport à certaines lignes budgétaires prédéfinies). Le problème est souvent aggravé par les incompatibilités évidentes entre les cycles de dépenses des donateurs et la mode dans le milieu du développement d'une part et, d'autre part, les processus vraiment participatifs qu'il faut faciliter et auxquels il faut consacrer du temps.

D'après une étude de 230 institutions de développement rural employant quelque 30.000 personnes dans 41 pays africains (Guijt 1991), la participation des populations locales se limite généralement aux simples discussions ou à la fourniture d'information aux organisations extérieures. Les instances gouvernementales et non gouvernementales n'ont pas l'habitude de permettre aux groupes locaux de travailler de manière autonome et certaines d'entre elles fonctionnent en l'absence totale de participation locale. Même quand les organisations extérieures admettent la prise de certaines décisions en commun, elles gardent la maîtrise des fonds.

Une autre étude de 121 projets d'hydraulique rurale dans 49 pays, en Afrique, Asie et Amérique latine (Narayan 1993), constate que la participation est le facteur le plus important contribuant à l'efficacité des projets et à l'entretien futur des systèmes d'approvisionnement en eau. Les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les populations prennent part à la prise de décisions à tous les stades du projet, de la conception jusqu'à l'entretien.

La participation aux décisions peut améliorer les résultats – mais est un défi plus grand que la simple consultation pour les autorités

Le dilemme pour les autorités est qu'elles ont besoin de la participation populaire en même temps qu'elles la redoutent. Il leur faut l'accord et le soutien de divers groupes de personnes – sinon le développement ne saurait être durable – mais elles ont tendance à craindre qu'une participation accrue serait moins maîtrisable, moins prévisible, qu'elle pourrait ralentir la prise de décisions et mettre en cause la répartition existante de la richesse et du pouvoir. De ce fait, on a généralement recherché une participation locale en l'absence d'une réforme réelle du rapport de forces entre le gouvernement et les communautés locales. Degnbol (1996) prétend qu'il est naïf de s'attendre à ce que les gouvernements redéfinissent leur propre rôle, affirmant que la participation réelle passe par l'établissement d'une société civile forte et représentative.

Les gouvernements peuvent organiser la participation...

Les gouvernements doivent donc s'efforcer de prendre un rôle de direction en matière d'élaboration de stratégies de développement durable, c'est-à-dire s'engager et déterminer les priorités, entourer les processus concernés d'un « cadre » transparent et participatif, inviter la société civile et d'autres acteurs à participer à l'ensemble des tâches stratégiques, apporter son concours en cas de besoin. Ce rôle de direction suppose se déplacer vers la droite de la figure 6.1. A titre d'exemple, l'encadré 6.4 illustre la manière dont le gouvernement de la Trinité a parrainé un programme de conservation communautaire avant de réduire sa propre intervention directe.

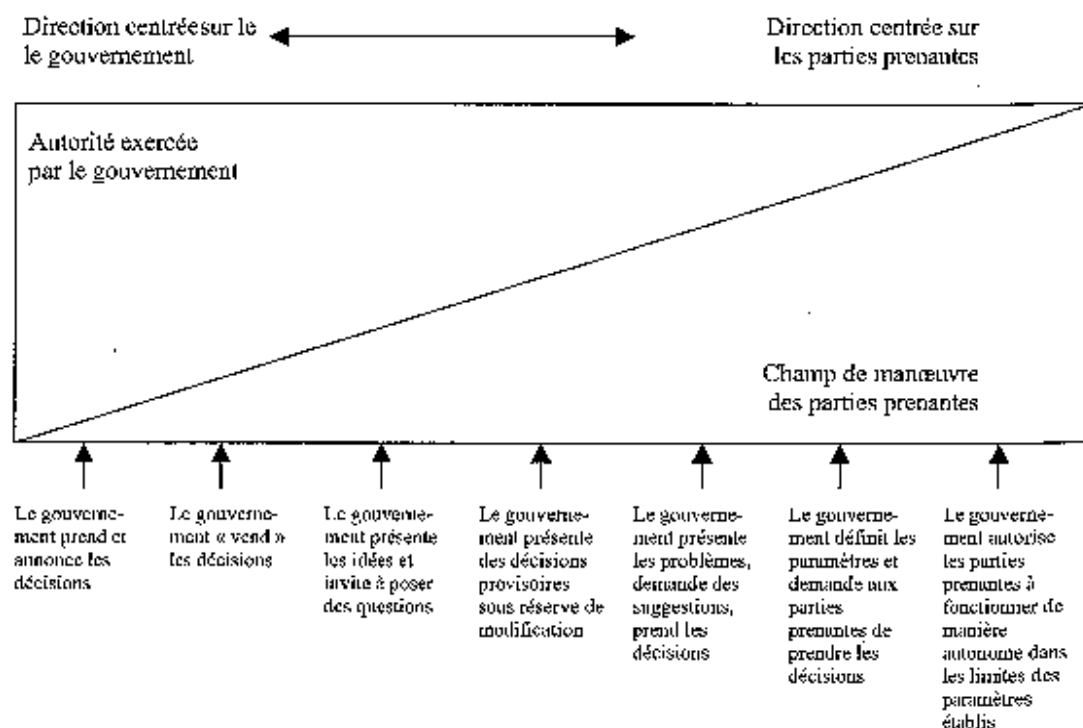
La plupart des pays prévoient un certain élément de participation publique au sein des processus normatifs. Dans le cadre d'une analyse de nombreux processus normatifs courants, Bass *et al.* (1995) ont mis au point une typologie analogue à celle présentée dans le tableau 6.1. Ils constatent que la participation publique a atteint son apogée dans la recherche de consensus sur les éléments d'une stratégie (niveau 5 du tableau 6.2). La prise de décisions fondamentales sur les politiques et stratégies nationales (niveau 6) continue d'être la prérogative du processus décisionnel national, que celui-ci soit ou non démocratique.

...comme complément des procédures démocratiques locales – sans les remplacer

Il faut veiller à ce que la participation ne soit pas considérée ou promue comme une alternative aux processus démocratiques établis. C'est plutôt que les dispositifs et méthodes participatifs disponibles permettent d'étayer et soutenir ces processus et aident à améliorer leur qualité et leur efficacité. En théorie, les gouvernements sont élus parce qu'ils ont une fonction reconnue de représentation et ont la capacité de prendre des décisions difficiles. Cependant, dans la pratique, le processus démocratique n'est pas toujours aussi bon, aussi efficace que l'électorat ne le souhaiterait. Or les organisations extérieures cherchant à promouvoir et parrainer les processus participatifs doivent veiller à ne pas saper la crédibilité des structures existantes de gouvernance locale et nationale. Le gouvernement légitime de chaque pays a ses propres préférences en matière de développement politique ou philosophique (les Etats-Unis ne partagent pas le point de vue de Cuba, entre autres), préférences qui sont susceptibles de changer avec le temps (quand le gouvernement change, par exemple). Par ailleurs, le développement durable peut revêtir différentes formes en fonction des systèmes religieux, sociaux et environnementaux et des valeurs culturelles, qui fixent les conditions de référence indiquées dans la figure 2.2.

Figure 6.1 : Le continuum de la direction

Adaptation de Tannenbaum et Schmidt (1958)



NB À l'extrême gauche de la figure, le gouvernement prend les décisions par simple décret, à l'extrême droite, par la délégation de l'autorité aux parties prenantes et, vers le milieu, par le biais de différents systèmes décisionnels participatifs. La ligne diagonale suggère que le gouvernement insuffle aux parties prenantes le pouvoir d'agir uniquement en abandonnant une partie de sa propre capacité d'intervention directe. À noter que c'est uniquement à l'intervention directe que le gouvernement renonce, puisque son influence totale sur le développement pourrait bien s'accroître quand il incite à la participation.

Encadré 6.4 : Le programme communautaire de conservation des tortues marines à la Trinité

Les gouvernements ont tout fait pour empêcher le massacre des tortues marines et le braconnage des œufs sur les plages de nidification à Matura Bay (la Trinité). Début 1989, frustrés par l'échec de ces efforts vigoureux, les fonctionnaires du Service de la faune annoncent un processus de recrutement de membres de la communauté en vue de préserver cette espèce menacée. Un dialogue réel entre le gouvernement et la communauté locale se déroule pendant plusieurs mois autour des questions d'inquiétude et d'intérêt pour chaque groupe de participants : les jeunes, les femmes, les enseignants, les militants politiques et les villageois ordinaires. Au bout de deux ans d'échange d'informations, d'éducation et de formation, on voit la création en 1990 d'une organisation communautaire (CBO) dynamique, Nature Seekers Inc. Cela transforme la situation, permettant aux villageois de mettre au point un programme écologiquement viable de gestion des tortues avec de fortes possibilités d'apporter des avantages socio-économiques à la communauté.

Avant la création de la CBO, le gouvernement joue un rôle important, initialement pour faire comprendre les rudiments de la conservation biologique et les avantages pouvant découler de

L'utilisation durable de la ressource, former des membres de la communauté comme accompagnateurs de touristes autour des sites de nidification des tortues tout en préservant l'environnement, faciliter l'établissement d'une aire protégée classée, développer des programmes de recherche fondamentale et d'évaluation des ressources en collaboration avec la communauté, stimuler l'intérêt aux niveaux national et international - y compris en sollicitant l'appui des organismes scientifiques, non gouvernementaux et universitaires.

Au bout de 18 mois, le gouvernement réduit son intervention directe, se contentant de répondre aux demandes de conseil librement exprimées par la communauté et d'autoriser la mise en application de nouvelles mesures le moment venu.

Douze ans plus tard, la participation sérieuse et l'exercice par la communauté des droits sur l'utilisation de ses propres ressources continuent de rapporter des avantages sur le plan socio-économique et de la conservation. Nature Seekers Inc. est désormais internationalement connu comme institution communautaire performante dans le domaine des ressources naturelles. Plusieurs ONG internationales et institutions universitaires ont déjà fait appel à ses compétences pour guider des processus similaires dans d'autres pays.

Sources : James & Fournillier 1993 ; PNUE (2001).

Tableau 6.2 : Niveaux de participation aux processus normatifs

Source : Bass *et al.* (1995)

1.	Les participants ne font qu'écouter - ils reçoivent des informations grâce à une campagne gouvernementale de relations publiques ou une base de données accessible, etc.
2.	Les participants écoutent et donnent des renseignements - dans le cadre d'enquêtes et de sondages, par le biais des médias, etc.
3.	Les participants sont consultés - au moyen des ateliers et réunions organisés pour discuter des politiques, entre autres
4.	Les gens participent à l'analyse et à la détermination des priorités - par l'entremise de forums réunissant une pluralité de parties prenantes, de tables rondes et de commissions
5.	Les gens participent à la recherche de consensus sur les principaux éléments stratégiques - par le biais des tables rondes nationales, des comités/commissions parlementaires, de la médiation des conflits, etc.
6.	Les participants prennent part directement à la prise des décisions définitives sur la politique, la stratégie ou ses composantes

Une période initiale d'investissement dans la participation s'impose

Suivant l'un des principes clefs des SNDD (Encadré 3.1), les stratégies doivent être élaborées dans le cadre de processus d'apprentissage continu (cycliques), qui créent et améliorent des systèmes assurant la participation d'une pluralité de parties prenantes - au lieu d'être des opérations ponctuelles. L'expérience montre qu'un grand effort doit être consacré, pendant le premier cycle, à assurer l'intérêt et l'engagement des différentes parties prenantes et à créer un climat de confiance pour le travail en commun. Ceci nécessite de la patience, du temps et des ressources. Un investissement considérable dans l'identification, le renforcement et l'introduction de nouvelles structures et méthodologies participatives s'impose. Le premier cycle complet (Figure 4.2) pourrait même prendre de trois à cinq ans. Cependant, une fois mises en place, les structures de participation peuvent être mises à contribution dans

les itérations successives de la stratégie et d'autres opérations (élaboration de plans sectoriels, etc.).

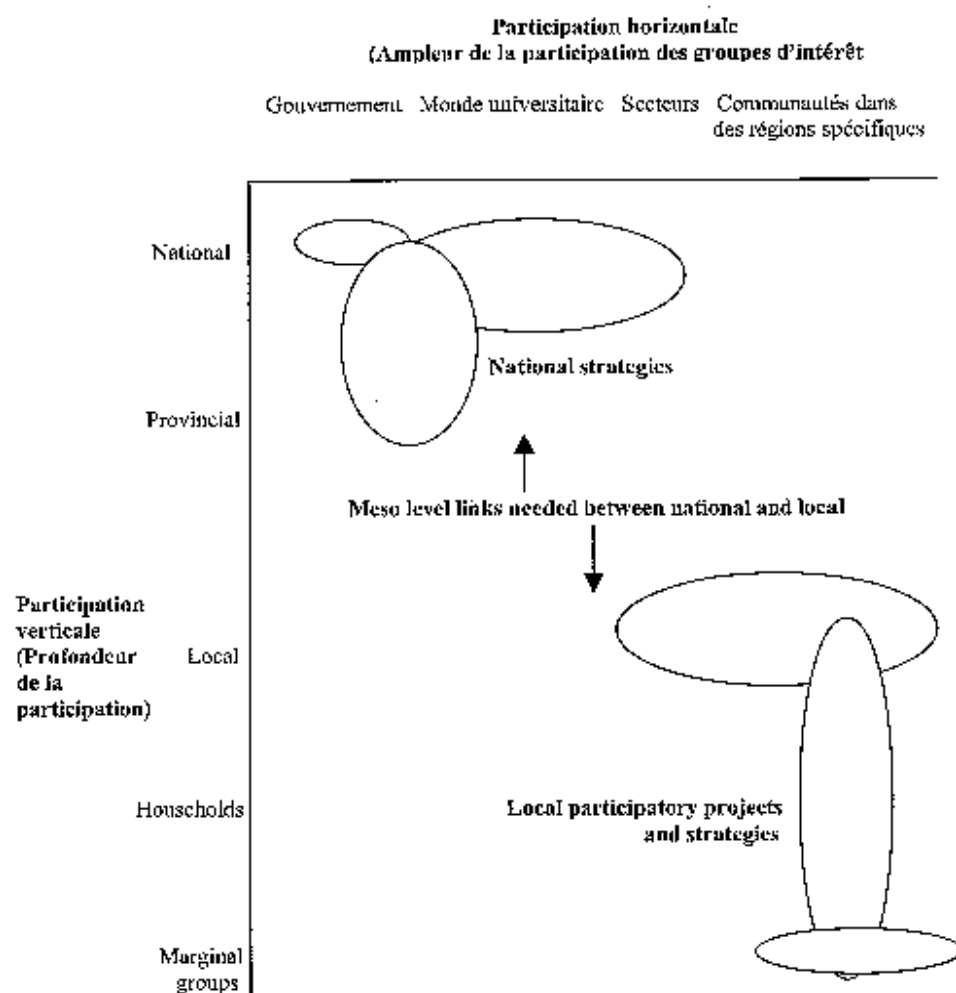
6.2.3 Les filières « horizontales » et « verticales » de participation - et les dilemmes qui s'y associent

En étudiant la participation aux stratégies de développement durable, Bass *et al.* (1995) distinguent les filières *horizontales* et *verticales* de participation (voir la figure 6.2). La *participation horizontale* se réfère aux interactions requises pour qu'une problématique puisse être abordée par l'ensemble des groupes d'intérêt sectoriels, des ministères et des communautés dans différentes régions du pays. La *participation verticale* s'impose pour aborder différentes problématiques à tous les échelons de la hiérarchie décisionnelle, des instances nationales aux instances locales,

La participation est insuffisante quand elle est limitée au niveau national...

Figure 6.2 : L'expérience de la participation nationale et locale

(Source : Bass *et al.*, 1995)



des dirigeants aux groupes marginalisés. Plus la participation verticale dans une institution ou une nation donnée est profonde, plus la stratégie a de chances d'être comprise et soutenue. Le tableau 6.3 illustre l'éventail large d'institutions et d'acteurs susceptibles de participer à la prise de décisions aux différents niveaux et dans les différents secteurs. L'encadré 6.5 énumère les diverses structures disponibles.

Tableau 6.3: Exemples de la hiérarchie des institutions décisionnelles et d'action, par secteur et par niveau (Source: Uphoff 1992)

NIVEAUX	SECTEURS		
	Gouvernemental/Semi-gouvernemental	Action bénévole/collective	Privé/Semi-privé
International	Bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux	Société pour le développement international	Entreprises multinationales, ONG extérieures
Ministères nationaux	Ministères du gouvernement central, organismes semi-publics	Fédération coopérative nationale	Entreprises nationales, ONG nationales
Régional	Organismes administratifs régionaux, autorités de développement régional	Fédération coopérative régionale, assemblée consultative sur les bassins versants	Entreprises régionales, ONG régionales
District	Conseil du district, services administratifs du district	Coopérative de fournisseurs, conservation des sols, forum pédagogique	Entreprises établies dans les districts, fondations
Sous-district	Conseil du sous-district ; services administratifs du sous-district	Coopérative de commercialisation	Entreprises rurales, hôpitaux privés
Municipalité	Conseil municipal; clinique, établissement d'enseignement secondaire, service de vulgarisation	Coopérative grossiste, association de protection des forêts	Entreprises dans les villes, clubs de service
Communauté	Conseil villageois, bureau de la poste, établissement d'enseignement primaire, agent de vulgarisation	Coopérative primaire, patrouille des dignes villageois, association d'enseignants et de parents d'élèves	Boutiques villageoises, comités pour le bien-être villageois, institutions religieuses
Groupe	Caste, <i>panchayat</i> , assemblée d'arrondissement ou de quartier	Association d'utilisateurs des forages, club des mères, groupes d'épargne	Micro-entreprises
Ménage/Indivi du	Citoyen, électeur, contribuable, utilisateur de services	Membre	Consommateur, client, bénéficiaire

En ce qui concerne les récentes stratégies *nationales* de conservation, toute participation au niveau national s'est généralement limitée au gouvernement, aux universitaires et à quelques milieux ONG privilégiés. En règle générale, le secteur privé a eu moins d'influence ouverte - même s'il a souvent su exercer une certaine pression par ailleurs. Cependant, même après avoir demandé tous les avis et dégagé un consensus, les milieux politiques n'arrivent pas toujours à répondre de façon honnête ni l'establishment à changer de comportement, éventuellement parce qu'il n'existe pas de connexion avec les réalités du développement durable au niveau local.

Encadré 6.5 : Les structures de participation « horizontale » et « verticale »

Les liens horizontaux entre secteurs/ressources/communautés

- *Les différents secteurs*, comme par exemple le système de planification centrale avec ses procédures associées telles que les enquêtes d'urbanisme, l'ESE, l'EIE ; les services d'aménagement et d'hygiène publique des autorités locales ; les tables rondes ; les groupes écologistes ; les organisations de médiation des conflits ; les groupes d'enquête participative.
- *Les communautés résidentielles/professionnelles (ménages, lieu de travail, quartier)*, comme par exemple les associations de ménagères, les associations de quartier, les groupes de banlieusards, les syndicats, les groupes d'enquête participative.
- *Les différents droits relatifs à l'environnement et aux ressources*, comme par exemple le système judiciaire, les autorités locales (urbanisme, aménagement du territoire), la commission foncière, les organisations de médiation des conflits.
- *Les différents groupes sociaux*, comme par exemple les forums traditionnels, les services d'assistance sociale des autorités locales, les groupes religieux, les organisations de médiation des conflits, les groupes d'enquête participative, les ONG.
- *Les filières (producteurs/consommateurs/victimes de pollution)*, comme par exemple les associations industrielles, les associations professionnelles, les groupes de consommateurs, les groupes de pression, les tables rondes, les organisations de médiation des conflits, les systèmes de certification.

Les liens verticaux entre intérêts nationaux et locaux

- *La prise de décisions selon l'approche descendante et ascendante*, comme par exemple l'urbanisme et les systèmes d'aménagement du territoire, la décentralisation administrative, les opérations du secteur privé et de la société civile, les autorités locales, les ONG, les forums (locaux, nationaux ou à plusieurs niveaux).
- *La politique de parti*, comme par exemple le système parlementaire, l'adhésion aux partis et la représentation.

Source : Bass *et al.* (1995).

Contrairement à la situation au niveau national, il existe des preuves solides de la participation interactive des communautés et des intérêts sectoriels au niveau *local* - débouchant parfois sur une mobilisation impressionnante, produisant beaucoup d'information locale et quelques changements institutionnels localisés (cf. l'encadré 6.4). Des progrès notables ont été accomplis en ce qui concerne :

*Consommateur,
client, bénéficiaire*

- Les initiatives communes communauté/entreprises/gouvernement local dans les zones urbaines ou péri-urbaines, souvent animées par les gouvernements locaux et les ONG, comme par exemple Groundwork UK, les programmes Action 21 locaux lancés par de nombreuses collectivités locales, au Nord comme au Sud, ainsi que les partenariats entre les entreprises et les communautés dans les secteurs agricole, forestier et touristique.
- Les zones tampon (zones d'aide économique) autour des parcs nationaux, gérées conjointement par le gouvernement et les communautés. Il existe nombre d'exemples bien documentés, en Inde, au Népal et au Zimbabwe, entre autres (IUED 1994), et plusieurs Réserves pour l'homme et la biosphère dans le monde entier.
- Les projets de développement rural axés sur l'organisation sociale et/ou la protection de l'environnement, souvent au niveau des bassins versants, là encore animés ou gérés par des ONG.

Si, pour la plupart, ces projets locaux performants n'ont pas démarré sous la forme de « stratégies locales », ils sont nombreux à devoir leur succès à l'élaboration de dispositifs stratégiques, notamment en établissant un lien avec les initiatives normatives et institutionnelles au niveau national.

En dépit des réussites individuelles, la solution du problème de l'agrandissement de l'échelle de ces initiatives participatives locales et des filières/mécanismes à leur disposition continue d'être bloquée par l'inertie des décideurs et des institutions. Il arrive souvent que les projets locaux « couronnés de succès » sont identifiés par les décideurs (ou les universitaires qui influencent l'élaboration des politiques) à partir de preuves plus ou moins anecdotiques, ces projets étant ensuite reproduits dans d'autres zones, fréquemment sans succès. Ceci témoigne de la nécessité d'identifier et garantir les conditions politiques, institutionnelles et physiques précises qui entourent les activités locales « couronnées de succès » avant de pouvoir les reproduire. En règle générale, la genèse et la mise en œuvre des stratégies nationales et des efforts participatifs locaux sont complètement séparées et personne ou presque n'aurait essayé de les mettre ensemble dans leur intérêt commun.

Il arrive aussi que les structures gouvernementales n'admettent pas la participation, auquel cas les services gouvernementaux auront à résoudre leurs propres différences - selon des méthodes interdisciplinaires - avant de se lancer dans la participation complète. Au Royaume-Uni, cette approche aurait dominé la première stratégie de développement durable (HMSO 1993) - les différentes branches du gouvernement ont ressenti le besoin de se concerter d'abord et ne pouvaient envisager qu'une consultation limitée en dehors des milieux gouvernementaux. En Australie, compte tenu des approches très différentes adoptées par les stratégies fédérales, étatiques et municipales, il a fallu établir un accord inter-gouvernemental sur l'environnement pour en assurer la cohérence ; en conséquence, la stratégie fédérale a pris l'ascendant sur les autres.

...d'où l'importance des liens pour que les politiques et les réalités locales s'informent les unes les autres

Plusieurs dispositifs ont réussi à lier la participation aux niveaux locaux à la participation au niveau national. A titre d'exemple, au Sahel, la gestion du terroir cherche toujours à lever les contraintes administratives et juridiques sur la gestion locale des ressources avant de remonter petit à petit au niveau national. La réussite du programme Aga Khan d'appui rural (AKRSP) dans le nord du Pakistan a débouché

sur un grand programme national d'appui rural conduit par le gouvernement. Le personnel AKRSP a joué des rôles clefs dans la Stratégie nationale de conservation du Pakistan.

Dans le fond, un bon « cycle » de l'information entre les niveaux local et national doit être assuré, axé sur l'étude participative des besoins et options en matière de développement durable. A l'avenir, il faudra surtout :

- (a) s'appuyer sur les structures, méthodologies et projets participatifs existants, y compris les approches informelles performantes
- (b) mobiliser les participants au niveau local pour qu'ils influencent les politiques nationales
- (c) renforcer les capacités en matière de participation et de partenariat
- (d) assurer le financement de ces démarches.

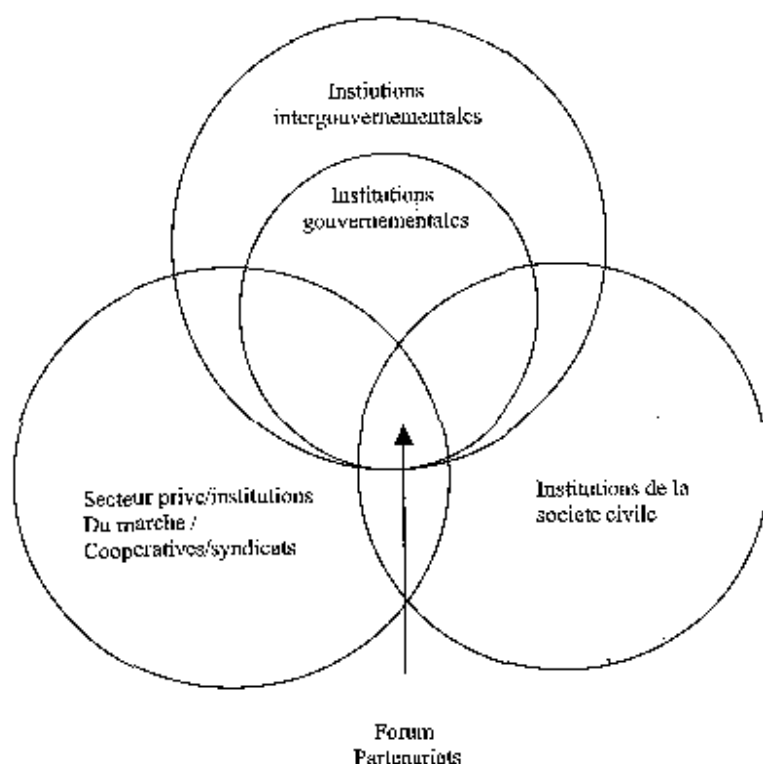
6.3 La nécessité de la participation aux stratégies de développement durable

Depuis quelques années, les rôles et relations des trois secteurs (gouvernement, société civile, entreprises) constituant la « triade du développement durable » ont considérablement évolué (Figure 6.3).

*La « triade du développement durable » :
gouvernement,
entreprises,
société civile...*

Figure 6.3 : La « triade » du développement durable

Source : Bass *et al.* (1998)



On a vu par exemple (Tennyson et Wilde 2000) :

- des mouvements populaires conduits par la société civile renverser, de manière plus ou moins pacifique, les gouvernements non démocratiques en Afrique du Sud, en ex-URSS et en Europe centrale, une grande partie des militants de la société civile devenant membres des nouveaux gouvernements ; ce phénomène a ébranlé la confiance placée en les systèmes dirigistes de planification gouvernementale ;
- le soi-disant « miracle économique » en Asie du Sud-est flamber et disparaître en l'espace de dix ans, rappelant aux gouvernements et aux organisations internationales que, contrairement à leurs attentes (sans doute naïves), l'investissement privé ne suffit pas à lui seul à assurer le développement requis ;
- de nombreuses entreprises internationales, jadis focalisées exclusivement sur la création d'un maximum de valeur pour les actionnaires, repenser leurs responsabilités vis-à-vis des sociétés dans lesquelles elles opèrent - à mesure que s'élargit le fossé entre riches et pauvres, menaçant la stabilité sociale et la croissance économique.

Ces événements, parmi d'autres, ont créé de nouvelles possibilités pour une plus grande interdépendance des secteurs et ont débouché sur des innovations et une collaboration créative. Dans un certain sens, les événements mondiaux ont encouragé les secteurs à collaborer plus étroitement. Maintenant qu'ils ont commencé à le faire, on constate que chaque secteur apporte des compétences, de l'expérience et des attributions différentes mais potentiellement complémentaires.³

... fonctionne en rassemblant les attributs des uns et des autres au sein d'un partenariat

- Le secteur public (gouvernement) est motivé par les droits - il est source d'information, de stabilité et de légitimité.
- Le secteur privé est motivé par les bénéfices - il est inventif, tenace et rapide.
- La société civile est motivée par les valeurs - elle est sensible, inclusive et imaginative.

Il ne faut pas oublier non plus que les catalyseurs/champions clés de l'action dans chacun des secteurs sont souvent des individus. Ceux-ci ont des motivations diverses (personnelles, communautaires, nationales) mais, une fois mobilisés, leurs énergies peuvent apporter une contribution efficace au développement.

Néanmoins, on a toujours intérêt à mieux définir les rôles respectifs de ces trois secteurs, aussi bien dans les processus nationaux que dans les négociations internationales concernant le développement durable. Il convient de mettre au point des mécanismes permettant d'assurer leur participation effective. A titre d'exemple, les organisations de la société civile ont souvent besoin d'aide pour préparer les réunions (alors que cette préparation fait partie des attributions du gouvernement et du secteur privé), ainsi que d'une aide financière.

La collaboration - favorisée grâce à la participation des trois secteurs aux processus stratégiques - peut rassembler et faire fondre sur les motivations de chaque secteur (droits, bénéfices et valeurs). Elle permet d'atteindre des résultats dépassant la capacité d'action des secteurs individuels. On constate que de plus en plus d'initiatives de développement durable réussissent grâce au partenariat entre les organisations de deux secteurs (ou les trois) qui se sont engagés à travailler ensemble.

³ Voir également le tableau 6.10.

Les partenariats supposent partager à la fois les risques et les avantages, réexaminer régulièrement (et réadapter le cas échéant) les relations entre les partenaires. En cas de partage authentique ou d'efforts pour assurer des avantages mutuels (par opposition aux avantages unilatéraux), on évoque souvent un scénario où il n'y a que des gagnants et pas de perdants. Les SNDD vont évidemment étudier les différentes formes de partenariat possibles.

Cependant, une telle collaboration n'implique pas forcément l'égalité des droits en ce qui concerne l'issue des processus. Tous les acteurs clés doivent jouer un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. Pour certains (le gouvernement, entre autres), il s'agit d'une participation directe et, pour d'autres, d'une représentation par l'entremise des groupes d'intérêt (associations d'utilisateurs de ressources). Les sociétés anonymes auront moins de droits, de par leur nature (c'est-à-dire qu'elles sont créées pour produire des bénéfices et fonctionnent sous le régime de la responsabilité limitée) et, de toute façon, leurs actionnaires pourront présenter leurs opinions et positions par l'entremise des institutions de la société civile.

La planification centralisée autorise certaines économies d'échelle (« efficacité » de l'emploi des compétences professionnelles, entretien des bases de données), mais elle exclut ou marginalise de nombreux groupes. Un demi-siècle de planification professionnelle du développement a permis de constater que les plans rédigés par des étrangers, se référant peu ou pas aux priorités des gens censés les mettre en œuvre, ne sont pas mis en œuvre ou bien donnent des résultats très différents de ceux prévus par leurs architectes. La nécessité d'une plus grande participation des parties prenantes à la planification stratégique est de mieux en mieux reconnue - du moins est-elle largement embrassée dans les ouvrages et la documentation des organisations de développement. Or l'expérience des cadres de planification stratégique existants au niveau national montre que la pratique reste en arrière. La plupart des stratégies nationales sont élaborées essentiellement selon l'approche descendante (Encadré 6.6) ou connaissent des problèmes au niveau de la participation. Dans l'ensemble, les structures de planification restent inchangées, même si l'on essaie parfois d'y greffer des méthodes participatives.

Ne serait-ce que pour des raisons d'équité, il convient d'adopter l'approche ascendante en ce qui concerne certains éléments du processus stratégique : droits de reconnaissance des parties prenantes, partage équitable des avantages, coûts et risques. Par ailleurs, la mise à contribution des connaissances locales, l'adaptation des activités aux conditions locales, les mesures locales d'incitation à la durabilité sont autant de moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience. L'intégration des valeurs, idées et perspectives des nombreux groupes différents au sein de la société - gouvernement, secteur non gouvernemental, secteur privé, grand public - permet d'améliorer la crédibilité.

La planification participative est désormais proposée comme une alternative à la planification selon l'approche descendante - mais elle connaît toujours des problèmes : des lignes d'autorité mal définies, une base d'information peu fiable, une culture institutionnelle chez les décideurs et les différentes organisations qui n'est pas propice aux processus participatifs. Il n'existe pas encore de méthodes participatives d'application universelle dans le domaine de la collecte de données (dans le cadre des enquêtes sur les ressources naturelles, entre autres) et de la planification, méthodes dont il faut assurer à la fois la légitimité locale et la reconnaissance par les autorités centrales. Dans de nombreux pays en développement, on n'a tenu aucun compte des demandes de participation exprimées par les populations, quand elles n'ont pas eu

...fonctionne en rassemblant les attributs des uns et des autres au sein d'un partenariat

...les associer aux systèmes ascendants permet d'améliorer l'équité, l'efficacité et la crédibilité

Encadré 6.6: Pourquoi les stratégies existantes adoptent-elles surtout l'approche descendante ?

On parle d'approche « descendante » quand une stratégie est conçue par une autorité (le plus souvent gouvernementale) et mise au point par du personnel professionnel, avec une participation limitée ou inexistante des personnes susceptibles d'avoir un intérêt légitime ou d'être touchées par les résultats (les parties prenantes). Le terme implique également que les objectifs et dispositifs seront déterminés par l'autorité sus-mentionnée - mais ne vont pas forcément correspondre aux objectifs des parties prenantes. Par ailleurs, la mise en œuvre est typiquement du ressort de ces autorités. Ces approches stratégiques descendantes ne se limitent pas aux gouvernements nationaux mais sont également présentes au niveau décentralisé. Les approches « ascendantes » sont exactement l'inverse, car elles sollicitent la participation active des parties prenantes qui en sont d'ailleurs souvent les instigateurs. Les stratégies descendantes persistent même de nos jours et ce pour de nombreuses raisons.

- Une grande partie des stratégies précédentes de développement durable sont des idées émanant des *organisations de coopération au développement*. En dépit du fait qu'il est de plus en plus courant de leur demander de répondre des incidences de leurs interventions sur la durabilité, elles ont plus de facilité à utiliser leurs propres cadres au lieu de passer par et encourager les cadres locaux.
- D'autres sont le résultat d'*accords internationaux* (conventions) et ont tendance à considérer la prééminence des intérêts des acteurs mondiaux comme allant de soi.
- Les gouvernements, le secteur privé et la société civile *manquent souvent de capacité* à exprimer les intérêts, créer des alliances, chercher des compromis, accepter des points de vue divers, élaborer et réaliser des buts et stratégies à long terme, gérer des processus participatifs et pluralistes (même s'il est vrai que le secteur privé et la société civile ne sont pas habilités à entreprendre l'ensemble de ces tâches qui sont essentiellement du ressort de la gouvernance).
- *L'arrogance professionnelle* : Les fonctionnaires et autres personnes occupant des postes d'influence (souvent les cadres moyens) ont tendance à supposer qu'ils savent mieux que personne et considèrent que l'adoption d'approches ascendantes constitue une menace pour leur statut et leur pouvoir.
- Il existe souvent des *mécanismes et méthodologies d'organisation* de la participation aux différents niveaux et aux différents stades du cycle de planification, mais ils ne sont pas couramment utilisés ou étayés par la législation et les politiques ou bien sont *peu familiers et peu clairs* pour les personnes normalement concernées, si ce n'est qu'ils supposent des coûts de transaction et des contraintes de temps trop importants.
- *Il est difficile d'assurer une participation efficace au cours d'un seul exercice* (où les pauvres sont contraints à souligner leurs priorités immédiates mais n'ont pas les ressources, la capacité ou le pouvoir de prendre part à la prise de décisions à plus long terme).
- *Il est également difficile de garantir la poursuite de l'engagement* des acteurs non gouvernementaux, à plus forte raison si leur participation passée aux processus participatifs s'est avérée essentiellement symbolique et leurs opinions n'ont pas été prises en compte.

Il importe toutefois de noter que les approches descendantes ne sont pas toujours synonymes d'échec, ni les approches ascendantes synonymes de réussite.

Source : CAD OCDE (2001b).

pour répondre la répression étatique. Dans certains cas, l'absence de possibilités de servir leurs intérêts pousse les communautés, en dernier ressort, à la violence. Comme le constate Zazueta (1994), « les coûts de la violence - sur le plan des vies humaines, des pertes économiques et des dégâts causés à l'environnement - doivent toujours être comptabilisés au moment d'évaluer les avantages de la participation ».

Pour illustrer l'impact négatif et coûteux des stratégies de développement exclusivistes et non participatives, Zazueta raconte l'insurrection sanglante des paysans indiens (d'origine maya) dans l'Etat mexicain de Chiapas en janvier 1994. Les paysans se sont rebellés contre l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) - officiellement inauguré à l'époque - et le processus de modernisation qui ne les avait manifestement pas touchés, en plus de l'oubli et de l'exploitation qu'ils avaient dû supporter pendant plus de 400 ans. Le gouvernement a commencé par bombarder la zone mais, constatant que les paysans avaient rapidement acquis un solide soutien social, il s'est empressé de reconnaître leurs griefs et d'essayer de négocier une solution.

Les différents objectifs - sociaux, économiques et environnementaux - de la société doivent être intégrés dans la mesure du possible, en faisant des arbitrages quand ils sont incompatibles (Chapitre 2, section 2.4). Les rôles et les responsabilités institutionnels et individuels doivent changer - au sein du gouvernement, du secteur privé et de la société civile - pour que de nouveaux modes de comportement favorisent le développement durable. Les politiques et la législation dominées par l'Etat, sous sa maîtrise centrale, doivent céder la place aux mélanges plus subtils de lois d'habilitation avec les freins et contrepoids du secteur privé et de la société civile. Les différents instruments normatifs mis au point selon les principes du développement durable, dans les années 90 - codes volontaires, normes et systèmes de certification, ainsi que les nouvelles formes de démocratie participative sur support informatique, se détournent du modèle dominé par l'Etat. Une stratégie doit être en mesure de s'y adapter. Il est donc clair que les stratégies ne devraient pas être de simple processus de planification technocratique : les dimensions politiques des stratégies sont tout aussi importantes (Encadré 6.7).

Relier les approches « descendantes » et « ascendantes » a beaucoup d'implications au plan politique

On admet depuis longtemps la nécessité d'une *approche multidisciplinaire* pour analyser les dimensions sociales, économiques et environnementales et les interactions entre elles, tandis que la *coordination* des différents intérêts et autorités s'impose. Par ailleurs, tout le monde ou presque accepte la nécessité d'un *grand effort pédagogique* pour démontrer aux différents acteurs les complexités des problématiques du développement et de l'environnement, pour les encourager à y faire face d'une façon durable.

Du fait de ces constats, on a vu pendant les années 80 une prolifération d'approches de la planification stratégique nationale en matière d'environnement et de développement. Les stratégies nationales de conservation (SNC) et les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE), entre autres, se sont articulés autour d'une *approche multidisciplinaire, coordonnée, de la planification* (voir chapitre 3, section 3.3).

Cependant, ces stratégies ont laissé peu de place à la participation, hormis la consultation de quelques groupes sélectionnés. Elles ont été conduites essentiellement par un petit groupe (généralement gouvernemental, souvent avec le concours des bailleurs de fonds dans les pays en développement). En dépit des résultats mitigés, ceux qui ont pris part à la préparation et la mise en œuvre de ces stratégies et plans décrivent certains avantages très concrets, à savoir : une meilleure compréhension des

Les stratégies ont du succès quand elles sont caractérisées par la participation...

Encadré 6.7: Les dimensions politiques de la participation

Toute augmentation sensible du degré de participation aux stratégies risque de soulever plusieurs dilemmes politiques importants (Bass *et al.* 1995) :

- les dimensions politiques des grandes contraintes et inégalités structurelles qui entravent le développement durable (la répartition des pouvoirs aux niveaux local, national et international) ;
- la participation complète-t-elle ou remplace-t-elle les processus politiques de la démocratie ?
- comment définir les valeurs et choisir les projets de société, tâches stratégiques certes mais rentrant également, aux yeux de presque tout le monde, dans le domaine politique ;
- les corollaires de la responsabilisation et de la participation.

La perception de ces dilemmes varie en fonction des groupes qui appellent à la participation, des groupes qui sont menacés par les changements professionnels et institutionnels que nécessite un dispositif participatif, des parties qui considèrent qu'elles vont gagner ou perdre dans le contexte d'une stratégie de développement durable, de la politisation des questions abordées par la stratégie.

Le mouvement en faveur d'une participation accrue aux stratégies nationales de développement durable a été conduit par :

- *Les organisations de coopération au développement* qui se sentent frustrées du fait que les plans passés n'ont pas été mis en œuvre, qui sont convaincues – du moins en ce qui concerne le développement rural – des avantages pratiques de la participation en général et qui cherchent à atteindre des objectifs de politique étrangère, notamment la démocratisation.
- *Les équipes stratégiques* (essentiellement des professionnels et administrateurs gouvernementaux et leurs conseillers), qui ont compris que les analyses techniques de la problématique du développement durable sont incapables de donner, à elles seules, un tableau adéquat des besoins et qui, à l'instar des organisations ci-dessus, se sentent frustrées parce que leurs plans « descendants » ne sont pas mis en œuvre.
- *Les gouvernements*, notamment des pays nouvellement indépendants, qui s'efforcent de remplacer, par des politiques et procédures significatives pour la population, celles établies par d'anciennes autorités (coloniales), ainsi que les gouvernements d'anciens pays communistes, qui cherchent à remplacer la planification dirigiste par des approches qui seraient bien vues de la population et l'inciteraient à l'action.
- *Les groupes non gouvernementaux et citoyens* qui revendiquent un plus grand rôle dans la prise de décisions (générales aussi bien que stratégiques).
- *Le secteur privé* (dans une certaine mesure) qui a repéré plusieurs opportunités d'action commune dans le cadre des projets de développement durable.

Par ailleurs, la nouvelle orientation de la société en général et de la politique étrangère, sur la démocratie et un plus grand respect des droits de l'homme, semble appeler à la participation. Compte tenu de la confusion relative aux différentes interprétations de la participation (voir section 6.1), il n'est pas étonnant que l'on confonde la participation en tant que mouvement politique populiste avec les aspects plus fonctionnels de la participation dans le contexte d'une stratégie, indépendamment de la politique. Comme le constatent Dalal-Clayton *et al.* (1994), à un extrême ambitieux, on pourrait envisager le but à long terme d'une SNDD comme la création d'un consensus national alternatif grâce au processus SNDD. La participation à une

telles stratégies représenteraient certainement un processus politique. Il importe de comprendre que les arguments en faveur d'une plus grande responsabilisation locale et les arguments en faveur de la participation ont des racines communes, et parfois les mêmes protagonistes, mais ils ne sont pas identiques.

On prétend parfois que le progrès réel vers un développement durable est impossible en dehors d'une société démocratique, où les parties prenantes ont des possibilités raisonnables de s'engager dans les processus de planification et de prise de décisions (Banuri et Holmberg, 1992). Cependant, cette affirmation n'aborde pas la question dans son ensemble. La réponse à la question « la démocratie est-elle indispensable à la réussite d'une stratégie ? » dépend, à vrai dire, de la définition qu'on donne à la démocratie. Si elle suppose s'appuyer sur les systèmes participatifs les plus représentatifs, sur les meilleurs systèmes, la démocratie est une condition sine qua non. En revanche, la réponse est négative si la démocratie suppose la suprématie du droit individuel à produire et à consommer quels que soient les effets sur autrui. Elle peut également être négative si le cycle électoral encourage les partis politiques à promouvoir des objectifs à court terme pour s'attirer les suffrages des individus souhaitant vivement consommer davantage de ressources, au lieu d'adopter des pratiques viables à long terme : « Les incitations politiques actuelles sont de nature telle que les partis politiques s'intéressent davantage aux politiques qui permettront d'atteindre l'objectif à court terme de la réélection, au lieu d'aborder les difficultés inévitables de la transition vers un développement plus durable. L'ironie de la chose, c'est que la démocratie elle-même représente vraisemblablement le plus grand obstacle à un avenir réellement durable » (PEARCE 1994). Il est clair que la politique de démocratie doit être complétée par des structures participatives aux horizons plus étendus, telles que les collectivités locales, les groupes d'intérêt, les associations traditionnelles, etc.

Bien des gens affirment que le développement durable passe par un changement plus radical, à cause des inégalités courantes de la répartition des ressources, des coûts et avantages de leur utilisation, à cause des comportements fortement enracinés (du moins dans les pays riches du Nord), qui portent atteinte à l'équilibre social/environnemental. La nécessité d'un changement radical n'a pas forcément grand-chose à voir avec la démocratie. Au fait, la démocratie entraîne plutôt une progression lente et n'est pas particulièrement douée en matière de changement radical. Par ailleurs, le marché n'a pas encore proposé un mécanisme robuste de développement durable. Des moyens alternatifs de participation - axés sur un nouveau professionnalisme, des démarches volontaires, des méthodologies participatives et des institutions d'appui - s'imposent, ne serait-ce que comme complément des processus politiques, moyens qu'on peut tenter indépendamment des positions politiques.

La politique de parti, en tant que système de valeurs relativement étroit, ne devrait donc pas constituer le principal forum d'élaboration des stratégies. Elle tend à polariser les questions, alors qu'il serait peut-être plus facile de négocier le développement durable en trouvant un « terrain d'entente » entre les groupes d'intérêt.

Source : Bass et al. 1995

enjeux du développement durable, l'amélioration des communications et du consensus relatif aux principaux enjeux et comment s'y prendre, la mise en réseau d'individus et d'institutions engagés, les accords relatifs aux nouveaux rôles et responsabilités, l'engagement accru.

Comme le montre l'expérience des stratégies passées (section 6.2.3 et chapitre 3), celles qui ont connu le plus de succès auraient également été les plus participatives. Inversement, les stratégies qui semblent n'aller nulle part, même quand la documentation donne une bonne impression, ont souvent été caractérisées par un

manque de participation et donc de résistance, d'appropriation et d'engagement (Carew-Reid 1997, Wood 1997).

...et d'autant plus de succès quand la participation est poursuivie et peaufinée avec le temps, au lieu d'être ponctuelle

Or une approche participative s'associe rarement aux décisions rapides. La participation et l'approche cyclique (c'est-à-dire le réexamen et l'adaptation périodique en fonction des enseignements tirés de la mise en œuvre et de l'information en retour des opérations de suivi - à la place d'un effort ponctuel) font partie des conditions préalables des stratégies efficaces de développement durable (Encadrés 3.1 et 3.2) et ces deux conditions clefs sont liées l'une à l'autre. En effet, les stratégies qui ont du succès sont celles où l'on développe une capacité à réfléchir et travailler de manière stratégique à partir des interactions entre tous les groupes concernés. Pour la plupart, les stratégies et les politiques couronnées de succès ont évolué avec le temps. Elles ont rarement été intégrées délibérément dans un seul effort suprême de planification (même si peut-être elles devraient parfois l'être). La planification stratégique délibérée s'est toujours avérée difficile. Au lieu de cela, les transformations des modes de développement ont généralement été le résultat des réponses progressives aux tendances économiques et sociétales générales, de la sensibilisation politique et de l'évolution de l'opinion publique (Grayson 1993), d'où l'approche CAD OCDE : la SNDD n'est pas un schéma directeur, mais plutôt un ensemble de mécanismes continus qui veillent à ce que le développement durable continue de figurer à l'ordre du jour national et qui sont capables de faire face au changement.

Comme le constatent Bass *et al.* (1995),

« Ce serait un idéal difficile à atteindre que de vouloir intégrer les politiques dès le début, puisqu'on ne saurait prévoir l'ensemble des domaines de conflit possibles et qu'il n'est pas toujours politiquement intelligent d'évoquer des sources potentielles de conflit. C'est lors de la mise en œuvre que les tensions vont se manifester ».

Axer les décisions sur les connaissances scientifiques ne permet pas de faire les jugements de valeur nécessaires pour un développement durable

L'expérience des différentes stratégies montre que les approches scientifiques et inter-disciplinaires aident à identifier les problèmes et options sur le plan social, environnemental et économique, mais que cela ne suffit pas. Elles ne permettent pas d'aborder l'ensemble des enjeux ni d'accéder à toutes les informations nécessaires et utiles, dont une grande partie est détenue par des individus et des communautés. Par ailleurs, les décisions qui s'imposent sont des jugements de valeur et doivent être prises en présence des « gagnants » comme des « perdants » pour parvenir à un certain accord et un certain engagement vis-à-vis des résultats. Une approche centrée sur la personne humaine doit compléter l'approche scientifique. C'est pour cela que nombre des premières stratégies de conservation/environnementales ont comporté quelques éléments de participation, même si c'était souvent d'une façon ad hoc.³ Même en l'absence de ressources adéquates et de compétences professionnelles, ces efforts ont généralement abouti (Bass *et al.* 1994; Carew-Reid 1997; Lopez Obrnat 1997; Wood 1997) et, invariablement, les stratégies ont recommandé une participation accrue à leur mise en œuvre et aux itérations successives.

Les apports techniques des experts individuels ont donc leur place à côté de l'association de nombreuses personnes aux exercices participatifs - mais en veillant à ne pas surcharger ces personnes, ce qui pourrait entraîner une « lassitude de la

³ Cependant, il existe peu de stratégies entièrement participatives ou entièrement non participatives. La plupart des stratégies ont dû intégrer les structures et méthodologies de participation existantes, les améliorer, voire en créer de nouvelles, pour s'approcher de leurs objectifs déclarés.

participation ». Il est très important de trouver le juste milieu entre ces deux dispositifs.

La nécessité de la « participation la plus large possible » aux efforts en faveur du développement durable est signalée dans plusieurs chapitres d'Action 21 (Encadré 6.8), mais on n'y précise guère comment il convient de l'assurer. Il s'agit là d'un défi immense et sans précédent. Les lois nationales (comme en Bolivie, Encadré 6.14) et les conventions internationales (comme la Convention d'Aarhus, Encadré 7.1) ont vu le jour en appui à l'intégration routinière de dispositifs participatifs dans les décisions et actions clefs.

La participation est de mieux en mieux garantie à la fois par les obligations internationales et les lois nationales

Encadré 6.8 : Action 21 et la participation

Plusieurs chapitres d'Action 21 se réfèrent à la nécessité d'une ample participation, notamment :

Chapitre 8 (*Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement*) : « un ajustement, voire une restructuration fondamentale, de l'approche en fonction des conditions propres à chaque pays est peut-être nécessaire si l'on veut que les considérations relatives à l'environnement et au développement soient au centre des décisions économiques et politiques et soient ainsi pleinement intégrées ».

Chapitre 23 (*Renforcement du rôle des principaux groupes*) : Action 21 insiste, dans le « contexte plus spécifique de l'environnement et du développement », sur la « nécessité de nouvelles formes de participation » et constate « la nécessité pour les particuliers, les groupes et les organisations de participer aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement et de connaître les décisions pertinentes, en particulier celles qui peuvent avoir des conséquences pour les communautés dans lesquelles ils vivent et travaillent ».

Chapitre 26 (*Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés*) : On appelle à une participation active pour intégrer leurs « valeurs, vues et savoir-faire ».

Chapitre 33 (*Ressources et mécanismes financiers*) : « Les priorités devraient être établies en assurant notamment la participation du public et des collectivités et en accordant les mêmes chances aux hommes et aux femmes... à cet égard, les tables rondes et autres mécanismes à vocation nationale peuvent jouer un rôle de catalyseur ».

Chapitre 37 (*Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités*) : « Il serait important pour la planification d'ensemble que chaque pays s'efforce d'obtenir, à tous les niveaux de la société, un consensus sur les politiques et les programmes nécessaires pour renforcer, à court et à long terme, sa capacité d'appliquer son programme d'Action 21. Ce consensus devrait résulter d'un dialogue entre les différents groupes d'intérêt concernés et permettre de déterminer les lacunes de la qualification professionnelle, les capacités et les moyens institutionnels, les exigences techniques et scientifiques et les ressources nécessaires pour améliorer la connaissance et la gestion de l'environnement afin d'intégrer environnement et développement ».

On constate ainsi que l'Action 21 préconise, en effet, la participation à tous les éléments d'un cycle stratégique.

Source : CNUED (1992)

Il importe également de placer la participation aux processus stratégiques dans un contexte international. Tous les ans, les organisations de l'ONU et d'autres organismes internationaux organisent de nombreuses réunions et conférences internationales, qui portent sur toute une série de thèmes liés au développement durable. Il arrive souvent que les débats et les négociations pendant ces rencontres ont des conséquences pour les pays individuels, voire leur imposent des obligations (sous la forme de conventions, traités et autres instruments semblables). Dans certains cas, les rencontres portent sur des questions intersectorielles et interdisciplinaires. Dans d'autres cas, elles s'intéressent à des problématiques particulières ou des thèmes sectoriels, mais devraient aussi tenir compte des liens avec d'autres secteurs et des incidences sur ces derniers.

L'expérience montre que les personnes sélectionnées pour représenter leur pays sont, dans de nombreux cas, mal équipées pour entreprendre la tâche. Elles ont souvent insuffisamment de connaissances des sujets discutés ou sont mal informées au départ. Il arrive parfois (surtout dans les petits pays ou les pays pauvres) que les ressources humaines sont tellement limitées qu'une seule personne se retrouve chargée d'un large éventail de tâches et de responsabilités, ce qui l'amène à représenter son pays à de nombreuses conférences et réunions internationales, en dépit du fait qu'elle ne comprend pas toujours très bien les questions à l'ordre du jour ou la pertinence et les conséquences pour son pays des décisions prises. Dans d'autres cas, un délégué est choisi parce qu'il n'y a personne d'autre ou simplement parce que c'est à lui de voyager cette fois. Par conséquent, les pays concernés (notamment les pays pauvres) ne sont pas en mesure de participer de manière efficace aux réunions internationales ou de représenter et défendre les intérêts nationaux pendant les débats.

La participation locale peut également améliorer la capacité d'un pays à prendre part aux processus internationaux d'une manière efficace

Tout processus stratégique efficace comportera des débats sur les dimensions internationales du développement (les incidences de la mondialisation sur le pays et ses réponses possibles, les enjeux régionaux, l'harmonisation des engagements pris dans le cadre des traités et conventions, etc.). Ceci permet aux pays de mieux préparer leur participation aux forums internationaux et aide les personnes chargées d'assister à ces réunions à se familiariser avec toute une série de questions, liées les unes aux autres, se rapportant au développement durable de leur pays et aux dimensions internationales de la problématique. La participation aux processus stratégiques permet également de repérer les personnes les plus capables et les plus aptes à assister à certaines manifestations internationales.

6.4 Assurer une participation efficace - les enjeux et les prévisions

6.4.1 Identifier les conditions requises

Les conditions requises sont fonction du champ d'action et des objectifs de la stratégie, du type de participants, des circonstances politiques et sociales, mais il s'agit, en règle générale, de prévoir :

- **La détermination des principes de la participation**, pendant les discussions initiales, à partir d'un diagnostic des stratégies précédentes et existantes (voir les tableaux 5.12 et 5.13). La promotion de la diversité, l'équité, la représentation, la transparence, l'apprentissage, le temps de consulter son public et l'inclusion sont autant de principes envisageables (voir également les encadrés 6.10, 6.16 et l'encadré 3.1 sur les principes), en plus de ceux émanant de la législation nationale et des conventions internationales

- **Une bonne connaissance** de toutes les parties prenantes - les parties légitimement intéressées à la stratégie - selon une approche réfléchie et concrète destinée à assurer la participation des parties plus vulnérables et marginalisées
- **Des catalyseurs de participation**, comme les ONG et les collectivités locales, pour lancer le processus participatif et assurer l'articulation des décisions devant être prises au niveau central et celles qu'il vaut mieux prendre à un niveau plus local
- **Des activités et manifestations spécifiques**, sur lesquelles focaliser la participation
- **Une approche par phases**, c'est-à-dire commencer modestement en s'appuyant sur les systèmes participatifs existants avant d'approfondir et cibler la participation à chaque itération des processus
- **Des méthodes participatives appropriées** pour l'évaluation des besoins et possibilités, le dialogue, la hiérarchisation des solutions, la création de partenariats, la résolution des conflits et la recherche de solutions
- **Des ressources, des compétences et du temps en quantité suffisante** - la participation efficace a tendance à démarrer lentement et nécessite des investissements initiaux, devenant plus rentable avec le temps
- **Un cadre habilitant**, c'est-à-dire des politiques, lois et institutions qui encouragent, appuient, gèrent et récompensent la participation au processus de planification/développement - y compris des groupes spécialement créés là où des institutions appropriées n'existent pas - et qui permettent aux participants et aux professionnels de tester différents dispositifs. Il est nettement plus facile de réunir les conditions ci-dessus dans un tel cadre
- **Des résultats et avantages démontrables, surtout pendant les premières phases** - il faut convaincre les parties prenantes que leurs investissements de temps et d'autres ressources auront des conséquences positives.

6.4.2 Prendre en considération les coûts et les avantages de la participation

En principe, toutes les parties concernées par la stratégie ou par ses résultats devraient prendre part aux processus relatifs à son élaboration et sa mise en œuvre, ce qui permettrait de concrétiser une partie des avantages de la participation énumérés dans l'encadré 6.9, mais l'ensemble de la population d'un pays pourrait rentrer dans cette catégorie.

Les parties prenantes doivent réfléchir aux coûts et avantages de la participation.

Cependant, une participation très large n'est évidemment ni possible ni même forcément souhaitable - ce serait extrêmement coûteux. Une participation malavisée ou excessive n'aidera personne et pourrait déclencher des réactions négatives. L'encadré 6.10 énumère les coûts, financiers et autres, de la participation. Par ailleurs, dans n'importe quel pays ou situation, des contraintes de différentes sortes pèsent sur la participation, comme l'illustre le cas de la gestion commune des forêts en Inde (Encadré 6.11).

Il convient, lors de la conception d'une stratégie, de mettre en balance d'une part les avantages d'un niveau faible ou élevé de participation et, d'autre part, les coûts et faiblesses qui s'y associent. De même, il importe d'identifier les moyens de combler les lacunes, comme l'illustre le tableau 6.4.

Encadré 6.9: Les avantages de la participation aux stratégies

Les tâches d'information et d'analyse stratégique:

- une stratégie qui repose sur une base de connaissances étendue et une diversité d'opinions, qui permet de juger en connaissance de cause des problèmes, compromis et options dans les délais prévus ;
- des communications mieux assurées au sein des groupes d'intérêt et entre ceux-ci ;
- davantage de débats, d'éducation mutuelle et de compréhension des principaux enjeux au sein des différents groupes et entre ceux-ci ;
- la prise en compte de questions qu'il est impossible d'identifier, bien définir ou aborder d'une autre manière (le changement des valeurs, les conditions locales, les droits et prétentions, les styles de vie et surtout les problèmes tels que la pauvreté auxquels on risque de passer outre) ;
- l'application des méthodes facilitant la dynamique de groupe.

La formulation de la politique et la planification stratégiques:

- l'application des méthodes de recherche de consensus et résolution de conflits aux principales décisions sociétales ;
- l'établissement d'objectifs, de buts et de normes pratiques et réalistes, négociés afin d'en assurer l'acceptation, la signification et la faisabilité au niveau local, ce qui évite le risque d'imposer des dispositifs ou des solutions toutes faites ;
- l'appropriation et l'engagement vis-à-vis de la stratégie qui s'installent à mesure que les groupes réalisent les tâches stratégiques (et qui sont indispensables pour que la stratégie débouche sur une mobilisation sociale) ;
- une stratégie ayant une crédibilité politique qu'elle n'aurait pas si elle était le produit des seuls techniciens et bureaucrates ;
- la responsabilité et la transparence - les gens voient ce qu'un « gouvernement » fait ;
- une plus grande équité. Chaque politique ou décision de marché a un effet de redistribution (qui gagne et qui perd, dans le temps, l'espace ou le groupe social) ; la participation peut relier au processus décisionnel les groupes marginalisés par des décisions précédentes, facilitant ainsi des compromis équitables.

La mise en œuvre et le suivi de la stratégie:

- des capacités accrues et plus utiles (apprentissage par l'exemple et le débat, apprentissage sur le tas) ;
- des réseaux plus étendus pour entreprendre certaines tâches (suivi, etc.) ;
- d'autres acteurs s'intéressent au processus grâce aux réseaux ;
- une mobilisation et une gestion efficace des ressources et des compétences ;
- davantage de chances d'effectuer un changement positif du comportement des différents groupes ;
- davantage de possibilités d'auto-mobilisation en faveur du développement durable.

Source : Bass *et al.* (1995)

Encadré 6.10: Les coûts de la participation

La valeur de la participation à la planification et à la prise de décisions stratégiques est désormais généralement admise. Cependant, on a tendance à supposer qu'un maximum de participation de l'ensemble de la population à tout moment est nécessaire et « une bonne chose ». Ce n'est pas le cas. Une participation complète peut en fait aboutir à une inertie totale, compte tenu des coûts inhérents et des difficultés pratiques : transport, atteindre le quorum, temps, énergie. ... Les coûts de la participation sont conditionnés par des facteurs divers (voir ci-dessous) mais, tout en étant élevés au début, les coûts sont susceptibles de baisser à chaque itération de la stratégie, à mesure que le champ d'action, la finalité et les modalités de participation de chaque groupe se précisent et se focalisent davantage.

Le coût des communications et de l'accès à l'information : Il faut, pour que les gens puissent participer activement à la planification stratégique, qu'ils comprennent bien le déroulement du processus et les décisions qui sont prises. Ceci nécessite une restitution efficace et opportune des résultats, la diffusion des rapports et la reconnaissance de la contribution de chaque groupe et chaque personne. Les différentes personnes et institutions participant au processus doivent avoir accès aux informations les plus importantes – et pouvoir les comprendre – sur la ou les questions à débattre. Cela suppose communiquer l'information par des moyens adaptés aux groupes concernés (télécommunications, mass-media, médias traditionnels, divers forums), ce qui a des implications sur le plan des coûts (Chapitre 7).

Le coût de créer des attentes : La participation est susceptible de susciter beaucoup d'enthousiasme et de créer des attentes. Si aucune suite n'est donnée aux discussions initiales, on risque de désenchanter les gens et entamer leur volonté de continuer à participer. Il est possible de minimiser le risque si les premières discussions sont circonspectes, mettant l'accent sur l'identification des problèmes et faisant bien comprendre aux parties prenantes ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, compte tenu des ressources disponibles (voir section 6.3.3).

Les coûts des compétences spécialisées : Les compétences en matière d'enquêtes participatives, de communication, d'éducation et d'activités publicitaires sont toutes indispensables pour établir les lieux convenables et garantir la qualité de la participation et des communications. Les discussions ouvertes et franches des questions clés (comme l'affectation et l'utilisation des ressources) sont susceptibles de provoquer des conflits que seules des compétences spécialisées permettront de résoudre.

Les coûts de transaction de la mise au point et de l'entretien de mécanismes institutionnels assurant la participation locale, y compris les coûts non monétaires de la résolution des conflits, de l'assistance aux réunions, du temps consacré à la gestion des ressources. Il faut également compter le coût de l'hébergement et des repas, ainsi que le coût des disputes politiques et sociales qui pourraient apparaître ou être engendrées par l'intervention de gens de l'extérieur.

Les coûts pour les parties prenantes de s'engager activement : Les coûts de la participation varient en fonction du type et du nombre de participants, de l'emplacement et des coûts d'opportunité que suppose leur participation. De nombreux acteurs pourront s'engager dans le cadre de leurs fonctions et rôles existants. D'autres devront délaisser leurs activités de subsistance (les représentants de la société civile et surtout des communautés locales dont la participation peut, par exemple, les contraindre à s'absenter au moment des récoltes). Les femmes ont souvent beaucoup de mal à prendre part aux processus participatifs à cause des multiples tâches dont elles sont chargées. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de les compenser ou de les aider pour qu'elles puissent vraiment participer. L'encadré 6.25 présente l'exemple de la Nouvelle-Zélande.

Les contraintes de temps : Il faut du temps pour établir la confiance, notamment au niveau local, et un cadre dans lequel on pourra encourager les gens à collaborer avec des étrangers. Il a souvent fallu compter de 18 mois à cinq ans pour mettre sur pied et réaliser les exercices participatifs plus approfondis qui s'associent aux stratégies nationales.

Suivant HED (1998)

Encadré 6.11: Les contraintes clefs pesant sur la participation : l'expérience de la gestion commune des forêts en Inde

Pendant les premières phases, la participation suppose consacrer beaucoup de temps et des efforts supplémentaires au développement des ressources humaines, tâche pour laquelle il existe à peine des mesures d'incitation. Les particuliers, les institutions et les programmes rechignent parfois à faire les investissements requis à cet égard, sachant qu'ils sont évalués principalement selon des critères de performance matérielle et financière.

La participation impose une modification radicale du rôle des professionnels externes, appelés à animer au lieu de gérer les processus, ce qui suppose un changement des comportements et des attitudes qui sera forcément lent à s'installer. Il faut pour cela un grand effort de recyclage pour lequel, en règle générale, les ressources font défaut.

La participation menace les carrières traditionnelles : Les professionnels se sentent moins puissants quand ils sont obligés de traiter les communautés locales d'égal à égal et de les associer à la prise de décisions. Ceci dissuade les professionnels de prendre des risques ou d'ancrer des relations de collaboration avec les communautés.

La participation et le renforcement institutionnel étant difficiles à mesurer, il convient de prévoir des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs de performance. Les systèmes existants de suivi et d'évaluation ont du mal à mesurer ce genre d'indicateurs, d'où le fait que les indicateurs matériels et financiers, plus faciles à mesurer, dominent l'évaluation des performances et les analyses d'impact.

Les programmes ont tendance à garder la mainmise sur les décisions financières. Si de nombreux programmes lancés par des organisations extérieures adoptent des méthodes participatives de planification, ils ne changent pas pour autant les mécanismes d'affectation de fonds aux institutions locales, ce qui entrave la croissance de ces dernières et entame la durabilité des programmes.

La participation est un processus de longue haleine qui doit être itératif pendant la période initiale avant de passer à une plus grande échelle et être reproduit ailleurs. La plupart des programmes de développement ont tendance à établir un processus fixe de participation et de renforcement institutionnel pendant les premières phases, sans expérimentation ou itération suffisantes. La forme institutionnelle qui en résulte n'est pas efficace.

La participation est aussi directement liée à l'équité – une menace pour les élites. Ce dilemme politique est examiné dans la section 6.2.

Source: Bass & Shah (1994)

6.4.3 Les attentes réalistes

*...pour qu'elles
puissent avoir des
attentes réalistes*

L'engagement dans un processus d'une grande portée, comme une SNDD, va sans doute soulever des attentes, puisqu'il touche à tant de domaines et demande tant d'effort. Quand les gens participent à fixer des cibles et déterminer des objectifs sociaux, ils y mettent du temps et de l'énergie, ce qui a toutes les chances de faire monter les attentes de voir leurs efforts récompensés. La plupart des « attentes soulevées » sont positives dans la mesure où elles motivent et habilitent les gens à s'organiser et collaborer.

Tableau 6.4: Comparaison illustrative des stratégies aux intensités forte et faible de participation (Source: Bass et al., 1995)

Faible participation	Forte participation	Comblir les lacunes de la participation
Participation jusqu'au niveau 3 seulement du tableau 6.2, c'est-à-dire limitée à écouter, donner des informations, consulter Peu de groupes touchés	Participation jusqu'au niveau 5 du tableau 6.2, c'est-à-dire impliquant aussi participer à la détermination des priorités, l'analyse et la recherche de consensus. Beaucoup de groupes touchés	
POUR : - Faibles coûts de la participation - Peu d'attentes locales soulevées - Relativement rapide - Détails techniques - Rigueur technique - Direction claire du processus - Gestion facile de la stratégie - Donne des orientations précises - Forte contribution du sommet - Peu de conflits pendant la préparation - Comprise par les donateurs - Possibilité d'impact politique rapide - Effectuée selon des procédures routinières	CONTRE : - Coûts plus élevés - Susceptible de soulever des attentes - Plus lente (selon les systèmes utilisés) - Moins de détails techniques - Problèmes de fiabilité - Direction partagée/chaotique - Gestion complexe de la stratégie - Orientations moins centralisées - Moins de maîtrise au sommet - Beaucoup de conflits révélés au grand jour - Difficultés pour les cycles de financement - Impact politique plus lent mais plus sûr - Nécessité d'inciter à la participation - L'assitude des acteurs - Nécessité d'avoir des compétences en matière de participation	- Répartir les coûts parmi les acteurs - Prévoir un processus participatif progressif - Itération rapide au début puis plus approfondie - Faire appel aux compétences spécialisées (en matière d'enquêtes participatives, par exemple) - Cadre de jugement - Institutionnaliser ce cadre - Embaucher du personnel expérimenté - D'avantage de suivi et de coordination - Renforcer les liens entre le sommet et la base - Aborder les conflits progressivement - Informar les donateurs ; projets phares - Grandes manifestations stratégiques par étapes - Prévoir des mesures d'incitation au début - Participation appropriée seulement - Embaucher et former dès le début
CONTRE : - Compréhension limitée du public « Source d'énergie » limitée sur le plan des idées - Engagement limité vis-à-vis de l'exécution - Nécessité de « vendre » aux exécutants - Influence excessive des experts externes - Nécessité de fortes compétences techniques (intersectorielles) - Beaucoup d'information pertinente n'est pas recueillie - L'analyse/la politique risque de ne pas refléter les réalités - Processus faibles sur le plan des compromis du développement durable - Jugement de quelques « experts » seulement - Seul le gouvernement assure l'exécution	POUR : - Forte compréhension du public - Dégage beaucoup d'énergie sur le plan des idées/apports - Fort engagement vis-à-vis de l'exécution - La stratégie ne surprend pas les acteurs - Contribution appropriée des experts externes - Ne dépend pas de compétences hautement scientifiques ; la participation propose des analogies - Découvre l'information qui compte - L'analyse/la politique est comparée aux réalités - Débouche sur des processus forts - Jugement le mieux fondé possible - Beaucoup plus d'exécution locale/privée	

En revanche, des processus participatifs mal gérés risquent de susciter trop d'attentes chez certains groupes. Par ailleurs, plus la participation est diverse, plus les conflits sont probables. A titre d'exemple, les participants pourraient s'imaginer que :

- n'importe quel problème soulevé va automatiquement être traité comme un domaine d'action prioritaire ou être résolu dans l'immédiat
- toutes les parties prenantes devront se mettre d'accord (consensus total) avant que le processus n'aille plus avant
- les récompenses ou incitations concrètes se poursuivront tout au long des itérations du processus participatif
- les choses changeront rapidement ou qu'un coup de fouet sera donné au développement dans un certain endroit (projets de développement, infrastructures ou services nouveaux ou retapés, ...)
- les fonctionnaires et les personnalités politiques seront toujours disponibles et *bienveillants, même si les actions conseillées ou les résultats ne sont pas politiquement opportuns ou acceptables*
- suffisamment d'efforts vont également être consacrés aux actions moins prioritaires pour le groupe dans son ensemble mais très importantes pour une minorité de parties prenantes
- le respect accordé aux *opinions* des participants à la base, comme les niveaux de confiance atteints pendant les premières phases de la participation, sera maintenu
- toutes les parties prenantes participeront à chaque étape et chaque activité du processus stratégique
- les mêmes groupes de parties prenantes seront représentés dans toutes les activités du processus stratégique.

Toutes ces attentes (auxquelles on ne pourra pas forcément répondre) devront être gérées pour éviter le désenchantement et la colère. Il importe de faire comprendre aux participants, dès le début, jusqu'à quel échelon de la hiérarchie décisionnelle leurs recommandations vont ou pourront parvenir. L'un des échecs de la participation se rapporte au désenchantement qui s'installe à cause des attentes peu réalistes quant à l'envergure et la rapidité des changements de politique ou de plan pouvant être provoqués par la participation.

L'une des solutions consiste à débattre ouvertement des coûts et avantages (voir ci-dessus) tout en continuant à assurer de bonnes communications et chercher à développer la coordination entre les parties prenantes. Ceci aide à révéler au grand jour les attentes et les réalités, pour qu'on puisse enfin négocier avec les parties prenantes clés des objectifs, normes et cibles réalistes. Il y a également d'autres moyens de faire face aux attentes peu réalistes (Higman et al, 1999) :

- Dès le début, *bien préciser ce qui pourrait être possible* à court, à moyen et à long terme
- Embaucher/collaborer avec des gens qui *comprennent les enjeux locaux*
- Veiller à ce que les membres clés du personnel stratégique aient une *vision cohérente* du champ d'action de la stratégie. L'existence d'opinions divergentes parmi les membres du personnel risque d'embrouiller les autres parties prenantes
- *Respecter les différents points de vue* et garder ouvertes les voies de communication
- Maximiser les contacts *réguliers et face à face* avec les parties prenantes

- Veiller à la *continuité des approches* et au *maintien en poste* des membres du personnel devant collaborer avec les parties prenantes
- Essayer de *résoudre les problèmes avant qu'ils n'échappent à tout contrôle*
- Consacrer *beaucoup de temps* aux processus de consultation et encourager les parties prenantes à se concentrer sur les priorités
- En ce qui concerne les initiatives visant à accroître les avantages pour les parties prenantes, *commencer par l'expérimentation* dans un seul domaine, veillant à ce que les parties prenantes soient associées à la planification
- *Autoriser l'adaptation et la souplesse* des opérations touchant les parties prenantes.

6.4.4 L'échelle et l'articulation

Un processus stratégique va sans doute supposer la collaboration de différentes couches de parties prenantes à différents niveaux, comme par exemple un noyau de groupes entouré d'une périphérie servant en quelque sorte de « banc d'essai » et d'autres groupes chargés d'aborder (initialement) des aspects séparés des problématiques clefs. Il convient également de prévoir la possibilité d'inviter la participation d'autres acteurs au processus pour le cas où des lacunes apparaîtraient. Les « boucles de rétroaction » reliant les différents niveaux (local, national, international) et les différentes stratégies (stratégies sectorielles pour la biodiversité et les forêts, SNDD, etc.) contribuent au dialogue et à la prise de décisions. Au moment d'identifier les options et les modalités de mise en application des résultats, la participation des groupes susceptibles de prendre part à cette mise en application est d'une importance critique.

6.4.5 La représentation, la sélection et les intermédiaires

Bien sélectionner les participants représente peut-être l'étape plus critique de l'établissement d'un processus stratégique. La composition du groupe déterminera à la fois la légitimité de la stratégie et son aptitude à développer de nouvelles idées, donner des aperçus et dégager un consensus relatif aux actions. La représentativité, l'échantillonnage et le degré de participation sont des questions clefs à cet égard. Il convient de trouver le juste milieu : assurer la participation la plus large possible pour forger un consensus étendu et durable tout en évitant de surcharger les capacités d'animation et de gestion des organisateurs du processus stratégique.

Il importe surtout de définir des *critères transparents pour l'identification des groupes de parties concernées*, de sélectionner les entités qui seront invitées à représenter ces groupes dans le processus stratégique. Tous les groupes de parties prenantes, qu'ils participent ou non, ainsi que le grand public, devront être informés de ces critères, notamment :

- Dans quelle mesure les représentants s'identifient essentiellement au groupe en question (plutôt qu'à d'autres intérêts)
- La légitimité des représentants des parties prenantes au sein du groupe d'intérêt concerné et leur responsabilité devant ce groupe
- Les arrangements équitables au sein des groupes de parties prenantes représentés -- processus démocratique d'élection/désignation des représentants, devoir de rendre compte, ...

Les efforts pour assurer une représentation large et équilibrée – surtout pour compenser les inégalités de pouvoir...

- L'expertise que certains organismes/particuliers pourront apporter au processus
- L'engagement envers le processus stratégique
- Les antécédents d'intervention dans des processus touchant une pluralité de parties prenantes.

Les communautés ont un droit fondamental à l'auto-détermination qu'il convient de respecter. Quand un accord est susceptible d'affecter la vie future d'un groupe de parties prenantes, celui-ci a le droit de dire « non » même s'il est minoritaire. Les membres du groupe doivent toutefois écouter tous les arguments et prendre part aux discussions avant de prendre une décision.

Il importe d'assurer l'inclusion de *représentants* non seulement des utilisateurs de services mais aussi des groupes d'intérêt traditionnellement sous-représentés dans les efforts de planification. Dans son guide à la planification des programmes Action 21 locaux, ICLEI (1996) suggère de préparer une matrice pour identifier les partenaires des groupes de parties prenantes et des groupes de travail (Figure 6.4), ainsi qu'une liste de contrôle permettant de vérifier que la représentation est inclusive en vue de la planification efficace du développement durable (Encadré 6.12).

**Encadré 6.12: Liste de contrôle pour la sélection des partenaires
– Action 21 locale**

Veiller à la représentation des :

1. Groupes sous-représentés
2. Utilisateurs de services – les personnes qui utilisent les services et en sont touchés
3. Prestataires de services – les personnes qui maîtrisent et gèrent les services ou systèmes de prestation
4. Parties ayant des compétences particulières se rapportant aux services ou thèmes concernés
5. Parties dont les intérêts sont touchés par le service et le système de prestation.

En sélectionnant les partenaires, prendre en considération :

1. La nature du travail confié aux partenaires
2. La nécessité de créer une masse critique d'organisations et de particuliers ayant la volonté politique de passer à l'action
3. Le degré d'inclusion que l'on souhaite garantir
4. Les compétences, les connaissances et l'expérience pouvant être apportées par les différents particuliers et organisations
5. L'inclusion des parties qui devront participer à la mise en œuvre des plans arrêtés
6. L'inclusion d'organisations ou de particuliers jouissant d'une certaine crédibilité auprès de leur public.

Source : ICLEI (1996)

La représentativité et la légitimité des représentants des parties prenantes a suscité beaucoup de débats. Comme le constate UNED Forum (2001), l'attention s'est surtout concentrée sur les ONG,

Figure 6.4: Identifier les partenaires des groupes de parties prenantes et des groupes de travail (Source: Adaptation d'ICLEI, 1996)

PARTENAIRES POTENTIELS	COMPOSANTES DU DEVELOPPEMENT DURABLE		
	1 Développement communautaire • Logement • Services d'assistance sociale • Sécurité publique	2. Développement économique • Transports • Emploi • Tourisme	3. Développement des écosystèmes • Maîtrise de la pollution • Espaces verts • Gestion des déchets
A. Résidents • Groupes spécifiques (femmes, jeunes, autochtones) • Responsables communautaires • Ménages • Enseignants			
B. Organisations communautaires • Coalitions • Groupes religieux • Groupements féminins • Groupes d'intérêt spécifique			
C. Secteur indépendant • ONG • Universités • Médias • Partis politiques • Syndicats et organisations ouvrières			
D. Secteur privé/des entreprises • Agences de services environnementaux • Petites entreprises/ coopératives • Banques			
E. Gouvernement local et associations • Elus • Personnel administratif • Personnel/opérations sur le terrain • Associations régionales			
F. Gouvernement national/régional • Commission de planification • Services publics • Prestataires de services • Agences financières			

« qui sont nombreuses, surtout quand elles font partie de réseaux ONG, à étudier des mécanismes d'autogestion pour que des processus démocratiques, transparents et réellement participatifs soient le fondement de leur mandat. Les systèmes de certification représentent une autre solution possible, mais la question de savoir qui doit administrer ou contrôler les organismes de certification reste ouverte. Il ne faut pourtant pas oublier que ces questions ne s'adressent pas aux seules ONG, mais aussi à d'autres secteurs de la société civile : les milieux d'affaires, les syndicats, les collectivités locales, les femmes, etc. ».

Quand des groupes d'intérêt particuliers ne sont pas organisés, on peut assurer leur participation grâce aux intermédiaires ou substituts, c'est-à-dire un groupe, une organisation (une ONG) ou une personne étroitement liée aux parties concernées et capable de représenter leurs points de vue et intérêts pendant le processus stratégique. A titre d'exemple, au Nigéria, des animatrices se sont substituées aux paysannes lors d'un atelier national de planification sur les femmes et l'agriculture (Banque mondiale, 1996).

La participation volontaire des parties prenantes est d'une importance capitale. Il est indispensable de bien informer les parties prenantes, suffisamment à l'avance, pour qu'elles puissent décider de l'opportunité de participer. Elles doivent être informées sur le rôle qu'elles pourront jouer dans le processus stratégique ou un groupe donné, le temps qu'elles seront appelées à y consacrer, le volume de travail, les déplacements que cela suppose et ainsi de suite. Le droit de refuser si elles sont mécontentes des arrangements doit leur être reconnu (voir l'encadré 6.13).

Encadré 6.13: La sélection transparente des représentants des parties prenantes

« Les groupes de parties prenantes doivent adopter des procédures transparentes de sélection de leurs représentants dans le contexte du processus stratégique, à l'intérieur comme à l'extérieur de celui-ci. Par ailleurs, les élections ou les critères de sélection, comme les critères servant à identifier les personnes compétentes par rapport aux thèmes étudiés, doivent être transparents pour ceux qui ne sont pas membres du groupe. Le processus d'identification des personnes qui vont représenter les groupes est d'autant plus facile s'il existe des procédures d'élection ou de sélection au sein des réseaux et associations de parties prenantes – élection des coordinateurs de comités ONG, désignation de représentants des différents groupes d'acteurs (industrie, syndicats, etc.) dans des processus spécifiques. Les autres participants doivent être autorisés à exprimer les doutes qu'ils pourraient avoir à propos des critères adoptés par d'autres parties prenantes.

Il importe de prévoir un nombre équilibré de participants de chaque groupe d'intérêt et, dans certains cas, de chaque courant d'opinion. Les groupes de parties prenantes doivent être tenus de respecter certains critères d'équilibre au sein de leurs délégations : représentation équilibrée des différentes régions, des hommes et des femmes, etc. De préférence, les mêmes personnes devraient représenter les groupes d'intérêt tout au long du cycle stratégique. S'il s'avère indispensable de remplacer certains représentants, les remplaçants doivent être bien informés et présentés au groupe ».

Source : UNED Forum (2001)

C'est souvent au cours du processus de sensibilisation qui précède l'élaboration d'une stratégie que les partenaires potentiels prennent conscience de l'enjeu. Le cas du Plan

national d'action sur la biodiversité, au Guyana, sert d'exemple ici. Pendant l'étape de formulation, on a expliqué aux partenaires potentiels, en termes concrets, l'intérêt de la conservation de la biodiversité et le rôle qu'ils pourraient jouer, ce qui leur a permis de comprendre qu'ils étaient matériellement intéressés, eux aussi, à la conservation de la biodiversité (Tableau 6.5.).

Tableau 6.5: Intérêts et rôles des parties prenantes : le cas du Plan d'action national sur la biodiversité, Guyana (Source: GEPA, 1999)

GROUPE D'ACTEURS	INTERET POUR LA BIODIVERSITE	ROLE DANS LA BIODIVERSITE
Grand public	Faisant partie du patrimoine national, la biodiversité est un bien appartenant à tous les citoyens	Entreprendre des actions au niveau local et à d'autres niveaux pour conserver la biodiversité et l'utiliser judicieusement ; appuyer différentes actions du Plan
Organismes publics responsables des ressources naturelles	Autorisation de l'accès à la biodiversité et autres ressources touchant la biodiversité	Préserver la biodiversité ; minimiser l'impact de l'utilisation des ressources sur la biodiversité, assurer la planification au niveau national
Agence de réglementation environnementale	Suivi de l'impact des activités de développement sur la biodiversité ; réglementation de l'accès ; élaboration des politiques ; législation et mécanismes administratifs, promotion d'une prise de conscience publique	Etablir un cadre pour l'utilisation durable et la préservation de la biodiversité, améliorer les connaissances et les attitudes du public en matière de biodiversité, assurer la planification au niveau national
Administrations régionales et locales	Encretion et utilisation des ressources de la biodiversité	Préserver la biodiversité, assurer la planification régionale et locale, promouvoir une prise de conscience publique
Entités du secteur privé	Utilisation de la biodiversité et autres ressources ; soutien des recherches et de la planification	Mettre en œuvre des actions de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité, soutenir les différentes actions du Plan
Communautés locales	Utilisation de la biodiversité pour la subsistance et les activités commerciales	Préserver la biodiversité, fournir de l'information et échanger des connaissances
Universités	Recherches, formation, sensibilisation du public vis-à-vis du développement durable	Fournir des informations scientifiques sur la biodiversité, améliorer les connaissances du public
Bailleurs de fonds	Conservation, recherches et utilisation durable de la biodiversité	Apporter un concours financier et technique aux actions pour la biodiversité
Médias	Information sur la biodiversité en tant que ressource naturelle et patrimoine national	Favoriser la prise de conscience publique relative à la biodiversité
Organisations non-gouvernementales	Promotion d'actions en faveur de la préservation et de l'utilisation durable de la biodiversité ; sensibilisation du public	Soutenir les actions en matière de biodiversité ; plaider en faveur de la biodiversité ; favoriser la prise de conscience publique

...auront comme récompense un processus stratégique crédible et durable

La légitimité d'un processus stratégique est en forte corrélation avec la compréhension des parties prenantes du but et du champ d'action de la stratégie, des modalités de leur participation et des interactions. Elle sera entamée si des parties prenantes clefs se distancient du processus, si elles sont marginalisées ou si elles se sentent marginalisées. Si ce phénomène commence à se manifester, il vaut sans doute mieux réexaminer la conception du processus et/ou déterminer la légitimité qu'il peut revendiquer pour le mener en tenant compte des restrictions.

6.4.6 L'infrastructure, l'organisation et le cadre juridique de la participation

Pour que la participation soit efficace, l'infrastructure de base doit être en place (voir section 6.3).

Quand les structures participatives ne sont pas robustes, on peut expérimenter plusieurs types de dispositifs nouveaux

Utilisation des structures existantes : Plus les structures et mécanismes de participation existants sont bien développés et couramment utilisés (voir le tableau 6.6), plus ils ont de chances d'être rentables. Si les capacités de gestion sont faibles et les mécanismes participatifs sont déficients, le nombre de participants peut être limité au début – à condition de l'augmenter plus tard pendant l'élaboration et la réitération des différentes tâches stratégiques.

Tableau 6.6: Exemples de structures/institutions et méthodologies participatives

Structures/institutions participatives	Méthodologies participatives
• Système de planification • Structures traditionnelles (systèmes villageois, religieux, ...) • Système d'enseignement/universitaire • Système de vulgarisation • Arts/théâtre • Médias • Système politique • Conseils nationaux pour le développement durable • Forums de discussion (formels, informels, professionnels, etc.) • Groupements féminins • Syndicats • Coopératives • Organismes politiques ou systèmes de négociation officiels multi-pays	• Apprentissage et action participatifs • Enquêtes sur les ressources • Audits « verts » • Méthodologies de planification, évaluation des incidences sur l'environnement, etc. • Recherche de consensus et négociation de compromis • Méthodes traditionnelles de résolution de conflits, etc. • Communications et techniques d'information (émissions radio où les auditeurs sont appelés à téléphoner, réseaux e-mail, etc.) • Dialogue participatif • Groupes thématiques • Tables rondes • Séminaires/ateliers/groupes de travail • BSE et ASE (voir section 5.3.9)

Néanmoins, là où ces structures participatives font défaut ou sont faibles/inefficaces, il est généralement nécessaire d'en établir de nouvelles – même si c'est à titre informel ou ponctuel. Dans la pratique, si elles marchent bien, elles ont des chances de se maintenir pendant les cycles ou itérations successifs de la stratégie. Nous énumérons quelques exemples ci-après :

- les comités spéciaux
- les groupes qui discutent d'un thème ou d'une problématique donnée

- les tables rondes qui discutent des problèmes communs ou intersectoriels
- les comités chargés d'aborder certains problèmes
- les associations sectorielles et professionnelles – sociétés agricoles ou horticoles, associations d'ingénieurs ou de planificateurs, ...

*Le cadre juridique de la participation est d'une importance capitale dans les domaines évoqués ci-dessus. La participation du public repose sur les principes de la liberté d'expression, du droit à un environnement sain et aux moyens d'existence sécurisés. L'exercice des droits passe par l'existence d'un cadre juridique sans ambiguïté – que l'on associe plus souvent aux systèmes d'aménagement du territoire de la plupart des pays et à certaines lois portant sur l'EIE. Plus particulièrement, le cadre juridique doit autoriser : l'accès du public à l'information détenue par les instances publiques, la participation aux processus décisionnels, le recours aux autorités judiciaires et administratives. Pour que les dispositions ne soient pas purement symboliques, elles doivent être étayées par des procédures efficaces, notamment la condition du consentement préalable en connaissance de cause, la notification en temps voulu des décisions imminentes, les voies officielles pour objecter et faire appel. Les stratégies performantes ont généralement mis en place des procédures *ad hoc* là où les procédures législatives sont absentes ou insuffisamment appliquées (REC, 1994b).*

Le cadre juridique de la participation existe peut-être déjà...

Conscients de la nécessité de garantir la participation, certains pays ont promulgué des lois pour promouvoir une participation plus large, notamment des groupes souvent marginalisés par rapport au processus décisionnel. Plusieurs pays en développement ont introduit, ces dernières années, des mécanismes participatifs au moment de décentraliser leurs systèmes de planification (voir l'encadré 6.21). A titre d'exemple, la loi sur la participation populaire, en Bolivie, favorise la décentralisation administrative et cherche à permettre aux municipalités et aux citoyens (notamment dans les zones isolées) d'exercer davantage d'autorité en ce qui concerne les services d'assistance sociale et les infrastructures de base (Encadré 6.14).

...on pourrait être élaboré – éventuellement grâce au processus stratégique lui-même

Une approche innovante et utile, adoptée par les Etats membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECO), a tiré parti des synergies de la collaboration intergouvernementale. Les Etats membres de l'OECO sont de petits pays souffrant de contraintes dans le domaine des ressources humaines et des capacités institutionnelles. Au cours d'un processus très complexe et long, s'étalant sur plus de trois ans, l'OECO a élaboré la Charte environnementale des Caraïbes orientales. Légalement contraignante et officiellement adoptée en 2001, la Charte engage les signataires à introduire des systèmes et structures de planification participative (Encadré 6.15). Tous les ministres chargés de la politique et de la gestion environnementales dans chaque Etat membre, des représentants des instances gouvernementales et intergouvernementales, des ONG et des donateurs ont participé à la rédaction. Ils ont collaboré sous l'égide du Comité de politique environnementale (CPE) des ministres OECO.

Les obligations des Etats membres sont explicites et le suivi de la mise en œuvre est effectué lors des réunions du CPE. Cette approche sous-régionale a permis à huit pays ayant des infrastructures judiciaires et autres ressources limitées d'élaborer un instrument facilement adaptable aux conditions nationales. Les pays OECO cherchent, grâce à cette stratégie, à réaliser ensemble ce qu'il aurait été difficile ou impossible (pour certains Etats membres) de réaliser individuellement.

L'état des relations entre le gouvernement et la société civile est un élément pouvant favoriser ou bien entraver la participation

Les relations entre le gouvernement et la société civile détermineront les modalités pratiques de la participation et ce que la participation pourra accomplir. Là où ces

Encadré 6.14: La loi sur la participation populaire, Bolivie

Avant 1995, des groupes autochtones et des paysans, représentant 42% de la population bolivienne, vivaient dans des communautés rurales dispersées, en l'absence de tout mécanisme officiel de gouvernance et sans accès aux ressources nécessaires pour satisfaire les besoins humains fondamentaux. Hormis ces résidents des zones isolées, il y avait beaucoup plus d'Indiens et de paysans installés dans les zones urbaines, notamment La Paz, Santa Cruz et Cochabamba, où ils se retrouvaient face au chômage et à la pauvreté écrasante, recevant souvent peu ou pas d'assistance de la part des municipalités.

La loi sur la participation populaire (1994), mise en application en 1995, institue un programme de décentralisation qui divise les provinces du pays en 314 sections, dotée chacune d'un gouvernement municipal localement élu. Une grande partie des municipalités a dû être créée à partir de zéro. Elles sont responsables des infrastructures physiques dans leur territoire (santé, éducation, culture, sports, routes communales, périmètres irrigués). Pour éviter que les élections ne constituent la seule possibilité de participer, la nouvelle loi reconnaît à chaque communauté le droit de créer une organisation représentative de la société civile. Les organisations territoriales de base (*organizaciones territoriales de base* – OTB) ont des droits et des obligations spécifiques dans leur municipalité (Tableau 6.7). Les membres de l'OTB doivent représenter une communauté donnée et chaque OTB doit élire son représentant au comité de surveillance municipal. Ce dernier élabore les propositions des villages et gère le budget municipal, exerçant ainsi un « contrôle social » sur la bonne gestion des affaires municipales.

Tableau 6.7 : Les droits et obligations des OTB

Droits des OTB	Obligations des OTB
1. Proposer, maîtriser et surveiller la prestation des services publics conformément aux besoins de la communauté	1. Identifier, fixer les priorités, participer et collaborer à la mise en œuvre et l'administration des travaux publics favorisant le bien-être collectif
2. Participer et promouvoir des actions relatives à la croissance et à la préservation de l'environnement et de l'équilibre écologique, ainsi qu'au développement durable	2. Contribuer à l'entretien et la protection des biens publics, municipaux et communautaires
3. Représenter la communauté en vue de faire modifier les actions, décisions, travaux publics ou services entrepris par le gouvernement municipal	3. Mettre à la disposition des communautés les comptes rendus de leurs actions dans le territoire
4. Proposer le remplacement ou l'approbation des autorités responsables de l'enseignement et des services médicaux dans la municipalité	4. Introduire des recours administratifs et judiciaires en défense des droits qui leur sont reconnus par la loi
5. Accéder à l'information concernant les ressources destinées aux efforts de participation populaire	5. Promouvoir l'accès équitable des hommes et des femmes aux différents niveaux de représentation politique

La loi affecte 20% des recettes de la république aux municipalités (85% pour les projets et 15% pour l'administration) en prenant pour base l'habitant, afin que les habitants des zones isolées (42% de la population) puissent maîtriser davantage les services d'assistance sociale et les infrastructures de base (les grandes villes recevaient auparavant la plus grande partie des crédits gouvernementaux).

Parallèlement, la loi sur la réforme de l'enseignement définit huit mécanismes (conseils) différents de participation populaire, créés et gérés par les municipalités. Il y en a deux qui

sont créés directement par les OTB, pour que ces représentants de la société civile puissent accéder à la planification, au développement et à l'encadrement des activités et services d'enseignement. D'autres conseils, composés de particuliers, de représentants gouvernementaux et de professionnels de l'enseignement, sont chargés de veiller à l'accomplissement des objectifs du processus de réforme. Il existe même des conseils de groupes indiens chargés de surveiller l'introduction du bilinguisme et du multiculturalisme dans le système d'éducation. Ces mécanismes visent à assurer que, tout en respectant les directives nationales en matière de normes et d'objectifs, le nouveau système d'éducation dans chaque municipalité est établi et contrôlé par un partenariat entre les citoyens et le gouvernement local.

Les conseils municipaux fonctionnent, mais dans beaucoup de municipalités c'est l'élite urbaine qui s'est fait élire et les conseillers ne sont donc pas représentatifs de la majorité de la population rurale. Le fonctionnement des comités de surveillance n'est pas optimal dans de nombreuses municipalités. Les distances sont si grandes que les membres ont du mal à se réunir mais, ce qui est plus important, ces comités sont des structures artificielles qui n'ont pratiquement rien à voir avec les réalités dans beaucoup de zones rurales. Ils n'ont pas de rôle naturel à jouer, car il existe depuis longtemps des conseils d'autorités au niveau villageois (les conseils villageois élus). Le fonctionnement de ces conseils étant généralement consensuel, il n'est pas rare de voir tous les membres du conseil des autorités se pointer aux réunions du conseil municipal, dont les membres sont des résidents urbains. Ces derniers sont contrariés par la présence des villageois venus plaider en faveur de certains projets ou actions et ils s'en remettent à la loi pour la conduite des opérations. La différence entre les deux systèmes sociaux est flagrante.

La loi sur la participation populaire se proposait de changer les structures de pouvoir nationales et locales, de reconnaître, théoriquement du moins, la population autochtone rurale et ses organisations sociales, marginalisées depuis des siècles. La nouvelle loi n'a pas encore atteint son but. Les partis politiques continuent de garder la mainmise sur le pouvoir en Bolivie, au niveau tant national que local, ce qui tend toujours à exclure les autochtones.

Sources: Andersson (1999) ; IADB (1996)

Encadré 6.15: Garantir la participation par la loi – les principes de la Charte environnementale des Caraïbes orientales

Certains principes de la Charte contraignent les Etats membres à garantir la participation par la législation nationale :

Principe 4 : Veiller à la participation sérieuse de la société civile à la prise de décisions

Chaque Etat contractant s'engage à :

- (a) établir, renforcer et promouvoir des structures et procédures institutionnelles assurant une large participation de la société civile à la conception, l'exécution et l'évaluation des processus décisionnels et des programmes
- (b) protéger le droit de tous à demander, recevoir et diffuser des informations claires et opportunes sur les questions environnementales et sur tous les plans et activités de développement auxquels ils sont intéressés et qui sont susceptibles d'affecter leur vie
- (c) garantir le droit de tous les intéressés à transmettre aux autorités compétentes leurs commentaires sur les activités proposées, avant la prise d'une décision officielle
- (d) prévoir la possibilité, pour les organisations, les communautés et les particuliers, d'exprimer leurs idées et d'échanger de l'information et des connaissances traditionnelles

en matière de gestion de l'environnement, tout en facilitant leur participation effective à la formulation, l'adoption et la mise en application des décisions qui affectent leur vie.

Principe 18 : Mise en application

Chaque Etat contractant s'engage à :

- (a) adopter la Stratégie de gestion environnementale des Caraïbes orientales (ci-après SGEEO) des Etats contractants pour guider la mise en application des principes établis par la présente charte
- (b) collaborer de bonne foi avec les autres Etats contractants pour optimiser les résultats des politiques et actions environnementales se rapportant à l'exploitation des ressources naturelles transfrontalières, ainsi que pour prévenir ou atténuer les problèmes environnementaux transfrontalières
- (c) communiquer des informations opportunes et pertinentes sur tous les aspects des principes de la Charte à d'autres Etats intéressés et aux personnes susceptibles d'être touchés par des activités de développement prévues ou en cours
- (d) appliquer des normes égales à tout moment, quand il s'agit d'aborder les incidences ou les effets négatifs sur l'environnement de l'exploitation des ressources naturelles transfrontalières
- (e) travailler de concert avec les autres Etats contractants pour mettre en application les principes énoncés dans la présente charte
- (f) veiller à ce que les actions requises, esquissées sous la rubrique Engagements et figurant en annexe à la présente charte, soient vigoureusement poursuivies.

Principe 19 : Obligations des Etats contractants

Chaque Etat contractant répondra des objectifs, engagements et principes connexes garantis dans la présente charte et est tenu d'adopter les mesures législatives ou autres qui s'imposent pour mettre à exécution les dispositions de la présente charte.

SOURCE : OECO (2001)

relations sont bonnes, les chances d'élaborer des stratégies efficaces de développement durable sont bonnes aussi – et vice versa. Il est indispensable de renforcer l'interaction entre le gouvernement et les groupes non gouvernementaux – le processus stratégique lui-même peut entraîner une amélioration progressive à cet égard. La poursuite de la durabilité appelle aussi à renforcer les institutions démocratiques et les instances élues d'un pays, notamment les assemblées parlementaires.

Le secrétariat de la stratégie devrait coordonner les processus participatifs...

Le Secrétariat SNDD (Chapitre 4) ou n'importe quel autre organisateur de conférences, de manifestations et autres rencontres doit réfléchir aux horaires et lieux de réunion, aux moyens de transport, voire aux dispositions à prendre en matière de prise en charge d'enfants et d'accès pour les handicapés, et faire connaître les arrangements. Il y aura presque toujours des obstacles à la participation effective de certaines parties prenantes, pour des raisons culturelles, religieuses et autres, et des activités spéciales devront vraisemblablement être organisées pour qu'elles puissent apporter leur contribution. Le secrétariat doit se garder de prendre des décisions unilatérales qui limitent la diversité ou le nombre de participants ou qui supposent une certaine composition des groupes. Il incombe plutôt au comité de pilotage, qui doit être représentatif des principaux groupes d'intérêt, de relever ce défi.

6.4.7 Planifier la participation aux stratégies

L'expérience de deux décennies de planification stratégique a permis d'identifier plusieurs conditions préalables d'une participation sérieuse (section 6.4.1). En l'absence d'une planification adéquate, ces conditions ne seront pas réunies à temps et les avantages de la participation ne se concrétiseront pas : certains groupes d'intérêt risquent d'être exclus, les tâches complexes que suppose l'organisation de la participation d'être sous-estimées. Il convient donc d'accomplir certaines tâches, éventuellement sous la coordination du secrétariat SNDD, avec un proto-groupe de parties prenantes :

*...y compris la
planification de la
participation*

(a) Recenser les thèmes qui devront vraisemblablement être abordés pendant le processus stratégique et par différents groupes de parties prenantes : questions sectorielles, inter-sectorielles, relatives au développement durable, etc.

(b) Identifier les principaux niveaux auxquels des changements s'imposent pour aborder les problématiques ci-dessus – normalement les niveaux national, provincial et local.

(c) Analyser les parties prenantes : (voir section 5.2) pour déterminer la représentativité, les intérêts, la dynamique et les rapports de force.

La définition initiale des thèmes stratégiques, des niveaux et des parties prenantes (tâches a, b, c) ne doit pas être du seul ressort d'un service gouvernemental ou d'une organisation de coopération au développement. Il importe d'y associer les parties prenantes pour assurer une véritable appropriation locale, car les conclusions tirées des tâches a, b et c conditionneront le choix des structures et méthodologies de participation, ainsi que les incitations à la participation qu'il convient de prévoir.

(d) Choisir les structures et méthodologies de participation. La structure ou la méthodologie précise utilisée à un moment donné dans le cadre d'une stratégie est fonction de :

- (i) la tâche stratégique concernée (collecte de données, analyse, prise de décisions, mise en œuvre, suivi, etc.)
- (ii) la maturité de la stratégie (le nombre de cycles ou de réadaptations de la stratégie)
- (iii) la nature des liens horizontaux/verticaux et des acteurs concernés.

L'encadré 6.5 énumère quelques structures participatives qui sont souvent bien adaptées à certains groupes. À en croire les expériences jusqu'ici, les structures participatives les plus prometteuses, pour la plupart des tâches stratégiques, seraient le système de planification, les structures traditionnelles (systèmes villageois, religieux, ...), les voies existantes de participation populaire dans des secteurs particuliers (hygiène publique, éducation des adultes, vulgarisation agricole), les comités spécialement créés, les tables rondes et autres groupes constitués afin de tirer parti de la dynamique de groupe. En ce qui concerne les tâches de communication, information, éducation et suivi, les structures suivantes se sont avérées utiles : le système d'enseignement, les services de vulgarisation, les ateliers et conférences, les arts/théâtre, les médias.

Il est probable que la structure gouvernementale de planification et d'administration, ainsi que le système politique, détermineront en large mesure les possibilités, pour

une stratégie, non seulement de s'en remettre à la fois aux cadres de planification stratégique et aux autres initiatives locales, mais aussi de passer par les structures décentralisées existantes. Ces éléments détermineront également, en partie, les dispositifs participatifs et multidisciplinaires qu'il est possible de combiner.

Le tableau 6.8 énumère quelques méthodologies participatives utiles, dont la description figure dans la section 6.5. Dans la plupart des pays, l'emploi d'une grande partie de ces méthodologies sera relativement récent et les compétences à cet égard seront limitées, d'où l'importance de prévoir le renforcement des capacités.

Tableau 6.8 : Exemples de méthodologies de participation aux tâches stratégiques⁴

Tâches	Méthodologies
Enquête, analyse et suivi	Enquête participative, y compris les enquêtes participatives sur les ressources et les audits « verts »
Prise de décisions	Recherche du consensus, négociations, méthodes traditionnelles (de résolution des conflits, etc.)
Mise en œuvre	Accords volontaires (pactes, ...) et gestion commune
Communication, information, éducation et suivi	Séminaires, ateliers, entretiens, émissions radio où les auditeurs sont invités à téléphoner, sites Web, réseaux e-mail, expositions, pièces de théâtre

(e) Assurer la communication, l'information et l'éducation

La mise en œuvre des aspects participatifs d'une stratégie est impossible en l'absence d'un public éthiquement motivé, instruit et socialement conscient. Cependant, dans de nombreux cas, le public au niveau local ne comprend pas ou ne s'intéresse tout simplement pas à la problématique du « développement durable » telle qu'elle est actuellement discutée dans les forums au niveau national. Evidemment, un processus d'éducation et de consultation réciproques s'impose pour que le concept du développement durable soit compris au plan local. Le septième chapitre examine l'enjeu de taille que constitue la communication du « développement durable », ainsi que les processus de communication, d'information et d'éducation qui sont les compléments essentiels et les précurseurs de la participation à une stratégie.

(f) Prévoir l'introduction progressive et la coordination

Un processus stratégique axé sur la participation sera inévitablement plus lent, mais l'expérience montre qu'il sera nettement meilleur qu'un processus sans participation (Bass et al. 1994 ; Carew-Reid 1997, Lopez Ornat 1997, Wood 1997). Nous devrions nous attendre à ce qu'une SNDD progresse d'une manière et dans des délais fixés par

⁴ Spencer (1989) propose un recueil de méthodes participatives à l'intention des entreprises. Le livre examine d'un œil critique la technologie de la participation et donne des conseils utiles sur le plan pratique.

La participation prend du temps et il peut arriver que les instances gouvernementales aient besoin d'expérimenter la participation entre elles avant de pouvoir interagir avec d'autres

les principaux processus stratégiques, selon le rythme de la consultation par les parties prenantes de leur public et de la conclusion d'accords. La recherche du consensus et la résolution des conflits peuvent prendre beaucoup de temps ; l'expérience passée indique qu'il faut généralement envisager de s'attaquer d'abord aux questions les moins controversées.

Le développement durable suppose des changements assez radicaux des rôles institutionnels. Dans certains cas, les gouvernements ont intérêt à mettre l'accent d'abord sur l'intégration des ministères et des services, avant d'amorcer un processus participatif plus large avec de nombreux acteurs de la société civile et du secteur privé. Ceci s'applique notamment aux systèmes gouvernementaux dont les responsables ont compris les risques que comporte la transition des normes sectorielles centralisées vers des modes de fonctionnement plus expérimentaux, intégrés et participatifs. L'encadré 6.16 présente l'exemple de la Trinité-et-Tobago, où des protocoles d'entente ont été signés par l'entité de coordination et les organismes sectoriels pour formaliser leur collaboration.

Encadré 6.16 : Collaboration sectorielle pour la gestion de l'environnement, la Trinité-et-Tobago

L'Autorité de gestion environnementale (AGE) est tenue de faciliter la coopération et gérer l'environnement d'une manière qui privilégie la participation et favorise le consensus. Elle a signé plus de 30 protocoles d'entente avec une série d'organismes gouvernementaux et semi-publics ayant des fonctions relatives à l'environnement. La coopération et la collaboration officielles sont assurées au moyen de réunions régulières, avec les agents environnementaux (AE) des différents secteurs, et de systèmes spéciaux de rédaction de rapports. Les AE sont les représentants désignés des organismes ayant signé des protocoles et assurent la liaison entre l'organisme et l'AGE.

Pour une grande partie, le travail de l'AGE est réalisé par des comités consultatifs et autres, dont les membres représentent des secteurs divers, ainsi que des ONG et groupes de base.

Sources : Rapports annuels de l'AGE de la Trinité sur l'état de l'environnement et <http://www.ema.com.co.tt/main.htm>

Il s'ensuit donc que la participation doit être introduite progressivement, en commençant par les structures et méthodologies participatives déjà familières pour la plupart des participants et acceptables sur le plan scientifique et politique. Le plus souvent, on n'arrive pas, pendant le premier cycle stratégique, à cibler tous les groupes de parties prenantes ou à obtenir des informations suffisamment détaillées de leur part. Comme dans le cas du champ d'action de la stratégie, il vaut mieux passer progressivement à un niveau de participation plus ambitieux. On peut renforcer les capacités de participation tout au long du processus – en effet, ce sont ces capacités-là qui ont constitué la cible d'une grande partie des efforts de renforcement des capacités dans le contexte de nombreuses stratégies (locales) performantes.

Il est difficile de découvrir les différents points de vue et besoins des parties prenantes...

6.5 Les méthodes de participation aux stratégies

6.5.1 L'apprentissage et l'action participatifs

Les sciences naturelles sont la source d'un large éventail de méthodes objectives de collecte et d'analyse de données. La situation n'est pas la même en ce qui concerne la gestion, les questions sociales et la détermination des opinions : on ne peut tout de même pas coller un compteur à un paysan pour savoir ce qu'il pense !

Les spécialistes des sciences humaines ont généralement fait appel aux techniques extractives telles que les enquêtes sur les ménages et les questionnaires, qui permettent de sonder beaucoup de personnes et d'appliquer des techniques statistiques afin de déterminer la fiabilité des résultats. Cependant, ces méthodes ne révèlent pas les complexités locales : une grande partie des éléments contextuels permettant de comprendre les données sont systématiquement supprimés ou passés sous silence, on suppose tacitement que le sondé et le chercheur partagent les mêmes valeurs, tandis que les divisions culturelles conditionnent les réponses. De multiples facettes ne sont pas prises en compte. Gill (1993) signale l'inconvénient des entretiens et des questionnaires :

« L'étranger produit alors un bloc-notes aux feuilles couvertes de ce qui, pour le sondé, ressemble à des hiéroglyphes incompréhensibles. Il passe ensuite à poser des questions et écrire les réponses – encore des hiéroglyphes. Le sondé ne sait pas ce qui est écrit, si ses paroles ont été comprises ou correctement interprétées. Une fois l'entretien terminé, l'enquêteur s'en va, le plus souvent pour ne jamais revenir ».

...mais les dispositifs PLA commencent à combler le fossé ; ils sont tout à fait compatibles avec les principes SNDD

Il existe des alternatives aux techniques extractives qui sont désormais généralement acceptées et bénéficient d'une crédibilité considérable. Pendant les années 80 et 90, on a vu fleurir les approches participatives – accompagnées d'un tourbillon de sigles. Certaines approches se concentrent sur le diagnostic des problèmes - AEA (analyse des écosystèmes agricoles), DRR (*diagnóstico rural rápido*), RRA (évaluation rurale rapide), MARP (méthode accélérée de recherche participative). D'autres s'orientent sur la responsabilisation des communautés - RAP (recherche-action participative), TFD (théâtre pour le développement). D'autres encore, comme FPR (recherche paysanne participative), facilitent les recherches au niveau des exploitations ou conduites par les utilisateurs. Certaines méthodes, comme SB (*samuhik brahman* - voyager ensemble), sont conçues simplement pour obliger les professionnels sur le terrain à écouter les utilisateurs de ressources. D'autres ont été mises au point dans le contexte de la santé - PER (procédure d'évaluation des ressources) - de l'aménagement des bassins versants - PALM (méthodes d'analyse et d'apprentissage participatives) - des services de vulgarisation ou des programmes ONG. La diversité des appellations, des dérivés et des applications est un signe positif, puisque chaque variante dépend, dans une certaine mesure, de la situation locale. Cependant, ces méthodes sont étayées par certains principes communs (Encadré 6.17), dont le plus important concerne le nouveau chemin d'apprentissage qu'il faut emprunter.

L'apprentissage et l'action participatifs sont l'antithèse de la pédagogie et du transfert technologique, qui supposent tous les deux que l'information est transférée par quelqu'un qui sait à quelqu'un qui ne sait pas. Les hypothèses sont complètement différentes de celles qui sous-tendent les enquêtes traditionnelles et se sont précisées davantage avec l'évolution des techniques. A titre d'exemple, les premières expériences d'analyse des systèmes agricoles et d'évaluation rurale rapide ont compté essentiellement sur les techniques extractives. Les chercheurs collectaient des données et les emportaient pour les analyser. On a vu depuis une réorientation importante sur les enquêtes et les analyses conduites par les populations locales, qui

Encadré 6.17 : Principes de l'apprentissage et de l'action participatifs

Le terme « *apprentissage et action participatifs* » (PLA en anglais) sert désormais à désigner une série de techniques de diagnostic, de planification, d'exécution et d'évaluation des activités de développement. Les principes clés en sont :

- *L'apprentissage cumulé de l'ensemble des participants.* L'interaction est un aspect fondamental de ces dispositifs et le côté visuel permet à tout le monde de participer sur un pied d'égalité.
- *La recherche de la diversité* au lieu de vouloir caractériser la complexité en fonction des valeurs moyennes. Comme les différents individus et groupes n'évaluent pas les situations de la même façon, les actions préconisées ne sont pas les mêmes. Toutes les opinions relatives aux activités ou à leur finalité sont exposées à l'interprétation, la distorsion et le parti pris, d'où les nombreuses descriptions possibles de n'importe quelle activité.
- *L'apprentissage en groupe.* La complexité du monde sera révélée exclusivement par l'investigation et l'interaction des groupes, d'où la nécessité d'une équipe mixte d'enquêteurs, de différentes disciplines, de différents secteurs, d'étrangers (professionnels) et d'inités (résidents locaux).
- *L'adaptation au contexte.* Les dispositifs étant suffisamment souples pour s'adapter à chaque nouveau contingent de conditions et de participants, il existe de nombreuses variantes.
- *Le rôle d'animation des experts.* Les techniques ont pour but d'effectuer des changements que les parties prenantes vont considérer comme des améliorations. Le rôle de « l'expert » consiste à aider les gens dans une situation donnée à mener leur propre étude et élaborer leurs propres plans.
- *L'action soutenue.* Le processus d'apprentissage suscite un débat relatif au changement. Le débat change les perceptions des participants et leur volonté d'envisager le passage à l'action. Comme les participants doivent donner leur accord à l'action, les changements mis en œuvre représentent un compromis entre des opinions divergentes. Le débat et/ou l'analyse ne se contentent pas de définir les changements qui entraîneraient une amélioration des conditions, mais cherchent aussi à inciter les gens à prendre des mesures pour effectuer ces changements. Cette action comporte le renforcement des institutions locales, augmentant ainsi la capacité des gens à démarrer des actions de leur propre chef.

Sources : Pretty et al. 1995

transmettent leurs conclusions aux étrangers. Les méthodes telles que la cartographie participative, l'analyse des photos aériennes, la notation en matrice et la hiérarchisation, les schémas de flux et de liens, les analyses saisonnières ne sont pas conçues simplement pour que les populations locales puissent renseigner les étrangers. Elles visent plutôt à permettre aux populations locales d'entreprendre leurs propres recherches (Chambers 1992b). Les communautés utilisant ces méthodes ont fait preuve d'une capacité d'observation, de formulation de concepts et d'analyse qui a dépassé les attentes de la plupart des étrangers et, qui plus est, elles sont des enseignants doués (voir, par exemple, l'encadré 6.4 sur la conservation des tortues marines par les communautés à la Trinité).

On distingue quatre catégories de techniques d'apprentissage participatif (Tableau 6.9) : l'interaction des groupes et des équipes, l'échantillonnage, le dialogue, la visualisation et le dessin. L'une des forces

Tableau 6.9 : Les techniques d'apprentissage participatif
(Source : Bass et al. 1995)

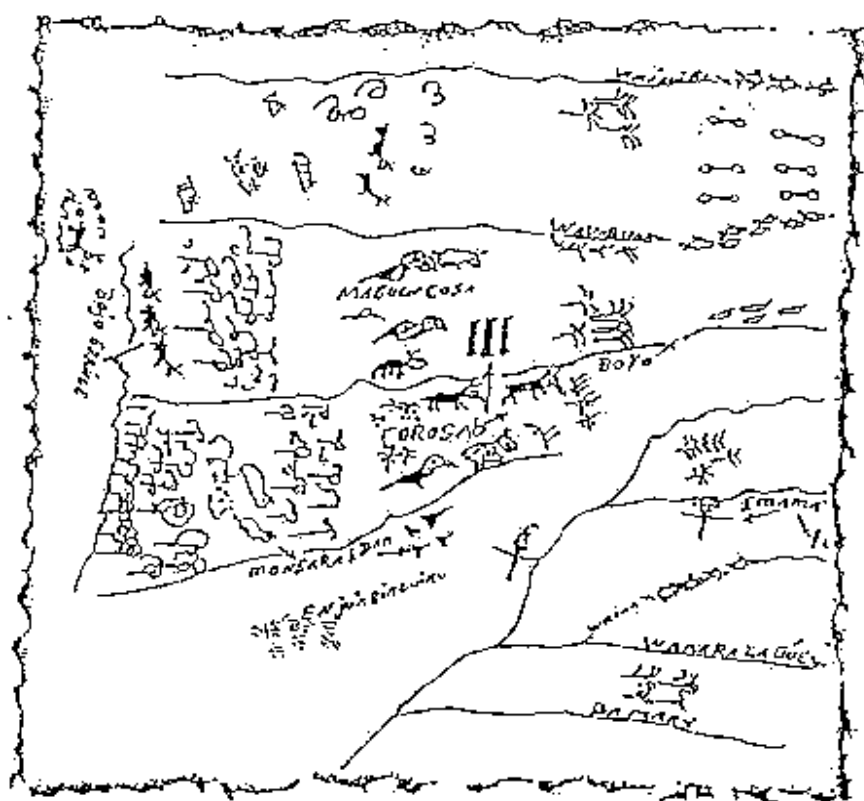
<i>Interaction des groupes et équipes</i>	<i>Echantillonnage</i>	<i>Dialogue</i>	<i>Visualisation et dessins</i>
• Contrats d'équipe • Études et discussions en équipe • Guides d'entretien et listes de contrôle • Rédaction rapide de rapports • Catalyseurs/animateurs • Partage du travail (prendre part aux activités locales) • Présentations par les villageois et présentations communes • Notes de progrès et agendas personnels	• « Transects » (sections transversales du terrain) • Hiérarchisation des richesses et du bien-être • Cartes sociales • Cartes d'entretiens	• Entretiens semi-structurés • Observation directe • Groupes thématiques • Informateurs clés • Histoires et biographies ethniques • Histoires orales • Récits et portraits locaux, études de cas	• Cartographie et modélisation • Cartes sociales et hiérarchisation des richesses • Cartes de mobilité • Calendriers saisonniers • Routines quotidiennes et profils d'activité • Profils historiques • Analyse des tendances et chronologie • Notation en matrice • Hiérarchisation des préférences ou par pains • Diagrammes Venn • Diagrammes de réseau • Diagrammes de systèmes • Schémas de flux • Camemberts

de l'apprentissage participatif vient de l'accent mis sur les techniques graphiques. En créant et en discutant un diagramme, un modèle ou une carte (voir la figure 6.5, par exemple), toutes les personnes présentes – étrangers et autochtones – peuvent voir, signaler, débattre et peaufiner l'image, prenant part à sa création et à l'analyse. Les analphabètes ne sont pas écartés – celui qui peut voir possède une capacité visuelle qui lui permet de participer activement – même s'il est vrai que certains n'osent pas s'exprimer pendant ces rencontres.

Les premières expériences (notamment d'évaluation rurale rapide) ont mis l'accent sur la rapidité, d'où l'étiquette « rapide et grossier » qui y est parfois collée. Avec l'évolution de la discipline, on ne cherche plus à exploiter rapidement le travail ou les connaissances des populations locales (pour imposer des projets ou faciliter les recherches), soulignant plutôt un partage à plus long terme, où chaque côté apporte sa contribution et les itérations sont patiemment réalisées (Encadré 6.18).

Ceci permet d'éviter certaines préventions de l'évaluation rurale rapide : spatiale (concentration sur les terres de valeur ou les chantiers), personnelle (évaluation conduite par des dirigeants, des entrepreneurs, des anglophones, des hommes, ...), évaluations limitées à la saison sèche (accès plus facile/possible), politesse et timidité (on ne montre pas les pires conditions aux étrangers et ceux-ci ne posent pas de questions perspicaces).

Figure 6.5 : Carte d'utilisation des sols rédigée par un géomètre autochtone et les villageois de la sous-région de Marwa au Panama
(Source : Denniston 1995)



Ce ne sont pas les techniques en elles-mêmes, mais plutôt la combinaison et l'enchaînement qui rendent l'apprentissage et l'action participatifs particulièrement utiles pour comprendre les innombrables questions et valeurs au niveau local. A titre d'exemple :

- Les cartes sociales et la hiérarchisation du bien-être servent à identifier les divers groupes socio-économiques au sein d'une communauté, permettant de mieux cibler la collecte de données, de comprendre l'influence de la richesse et des aspects sociaux sur la dépendance des gens vis-à-vis des ressources.
- Les calendriers saisonniers et les chronologies servent à comprendre les variations dans le temps de l'utilisation et de l'importance des ressources naturelles.
- Les cartes, modèles et « transects » (sections transversales du terroir) permettent de repérer et évaluer les rapports spatiaux de certaines ressources. S'ils sont élaborés à l'aide des aînés, ces supports permettent de comprendre l'évolution historique de l'état des ressources.
- Différentes techniques de hiérarchisation et de notation en matrice permettent de déterminer la valeur des ressources naturelles, révélant non seulement la valeur des différentes ressources (comme certaines espèces d'arbres) pour différents

groupes, mais aussi les raisons de leur importance, y compris les valeurs non financières, et leur importance par rapport à d'autres ressources et activités.

Encadré 6.18 : Comparaison de l'évaluation rurale rapide et de l'évaluation rurale participative

Parmi les différents dispositifs d'apprentissage et d'action participatifs, les mieux connus sont sans doute l'évaluation rurale rapide (RRA en anglais), qui a vu le jour à la fin des années 70, pour se transformer une décennie plus tard en évaluation rurale participative (PRA en anglais).

La RRA reflète la prise de conscience du fait que les dispositifs traditionnels de planification ne répondaient pas aux besoins des pauvres en zone rurale. Elle a été introduite comme mécanisme de planification visant à minimiser les préventions existantes des enquêtes, proposer une alternative aux limites des sondages par questionnaire, fournir des informations opportunes pour la planification exogène.

La PRA, qui s'est appuyée sur les principes et méthodes de la RRA, souligne davantage la responsabilisation des populations locales pour qu'elles entreprennent leurs propres évaluations, analysent les résultats et y donnent suite, assurent le suivi et l'évaluation des changements locaux.

Les deux dispositifs reposent sur des méthodes similaires (voir tableau 8.3) mais se distinguent par leur finalité et leurs procédures. La RRA sert essentiellement à collecter des informations et permettre aux « étrangers » d'apprendre. Par contraste, la PRA est plus détendue et créative, s'intéressant surtout à faciliter les processus locaux d'apprentissage et d'analyse, l'échange des connaissances et la création de partenariats parmi les particuliers et les groupes d'intérêt en vue de la planification et de l'action au niveau local. Par conséquent, elle représente un processus sensiblement plus long et sans limite de durée.

Sources : Gujt et Hinchcliffe (1998)

- Les schémas de circulation des produits et les cartes foncières permettent de comprendre la maîtrise des ressources et les modalités d'accès à ces dernières, à déterminer qui est et qui n'est pas associé à leur utilisation et à leur gestion.

L'utilité des dispositifs d'apprentissage participatif est également conditionnée par les attitudes et le comportement des professionnels envers les personnes auprès desquelles ils interviennent. La réussite passe par le rapport, le dialogue et l'échange équitable d'information et d'idées - ce qui veut dire que les professionnels doivent avoir, eux aussi, des biens à échanger et savoir apprécier ce qu'ils reçoivent en retour.

Les interventions auprès des communautés ont utilisé de nombreux dispositifs participatifs qui peuvent également apporter des contributions importantes aux SNDD

6.5.2 La planification et la gestion des ressources avec les communautés

A ce qu'il paraît, les progrès sur le terrain sont mieux assurés là où il existe un partenariat égal, de longue date, entre les utilisateurs locaux des terres, les planificateurs et les spécialistes techniques (des ressources naturelles). Une étude, par Dalal-Clayton *et al.* (2000), de l'expérience de la planification rurale dans les pays en développement donne des exemples de toute une série de dispositifs de planification participative avec les communautés (Encadré 6.19), sur lesquels il est possible de s'appuyer pour élaborer des stratégies locales de développement durable.

Encadré 6.19 : Quelques exemples de planification rurale participative

Planification des ressources au niveau local

- Initiatives de gestion des ressources naturelles par les communautés, comme CAMPFIRE au Zimbabwe (voir PlanAfric 1997)
- Le programme Aga Khan d'appui rural en Inde et au Pakistan (voir Banque mondiale 1996b)
- Le reboisement participatif dans le district de Baruch, Sud Gujarat, Inde (Shah 1995)
- La planification au niveau villageois, comme le programme HIMA en Tanzanie (Kikula *et al.* 1999)

Les tentatives d'augmentation d'échelle et d'articulation des approches ascendantes et descendantes de planification

- L'approche de développement rural régional (DRR) (GTZ 1993)
- L'évaluation rapide des districts - variante de plus grande envergure de la RRA utilisée en Indonésie (voir Kievelitz 1995)
- Les dispositifs participatifs dans les projets de grande échelle (Projet de développement participatif dans les zones arides de la province du Nord-ouest, Sri Lanka, voir Backhaus et Wagachi 1995)
- La conservation des sols et de l'eau au Kenya (Harding *et al.* 1996)
- L'aménagement des bassins versants au Zimbabwe (PlanAfric 2000)
- L'approche *Gestion de terroir* en Afrique de l'Ouest francophone (Winkler *et al.* 1995)
- La délégation de la responsabilité en matière de planification et d'exécution de programmes aux organisations sectorielles indépendantes, notamment dans le cadre du Programme mexicain pour la protection des forêts tropicales (PROAFT) (Zarzuela 1995)
- Les programmes forestiers communautaires, comme au Népal (Fisher 1995)
- Le mouvement communautaire Landcare, en Australie, portant sur la conservation et la gestion foncière (Campbell *et al.* 1996, Lockie et Vancley 1997)

Voir Dalal-Clayton *et al.* (2000) pour des études de cas des dispositifs ci-dessus et d'autres approches de la planification rurale participative

Ces initiatives ont généralement remporté le plus de succès quand elles ont appuyé l'utilisation et le renforcement des capacités locales, l'organisation des parties prenantes, l'information et l'éducation. Elles ont pour caractéristique commune une forte orientation sur les résultats, c'est-à-dire que la participation aide à atteindre des buts locaux convenus, au lieu d'être traitée comme un but (politique) en soi.

Brown (1997) décrit le transfert aux acteurs communautaires de l'autorité des organismes étatiques en matière de gestion des ressources côtières et de la mer, à Sainte Lucie. Ceci a conduit à une gestion plus efficace de ces ressources. Des mécanismes visant à résoudre les conflits et la concurrence ont été mis au point avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. Certains problèmes persistent, mais on constate un réel engagement des communautés vis-à-vis du « processus multi-acteurs » formalisé dans le cadre de la zone de gestion marine de Soufrière.

L'une des méthodologies de participation communautaire à la planification est riche d'enseignements pour les stratégies. Le programme Planifier pour de vrai, au Royaume-Uni (Encadré 6.20), prévoit la participation interactive des communautés à la planification au niveau des quartiers. Plusieurs normes agréées de comportement mettent un frein aux tendances dominatrices des professionnels de l'extérieur. Il faut

du temps pour mettre ces normes au point, mais elles sont d'une importance critique pour la réussite de la participation et de la collaboration.

Encadré 6.20: Planifier pour de vrai : la planification au niveau des quartiers urbains au Royaume-Uni

Dans le domaine du développement communautaire, tous les points de vue doivent être pris en compte, mais ceux qui gagnent presque toujours sont ceux qui font tous les frais de la conversation. Lors des réunions et consultations publiques, les planificateurs locaux ont tendance à s'asseoir à la tribune, derrière une table, affirmant leur supériorité. Quand quelques personnes seulement se pointent et peu d'entre elles s'expriment, les planificateurs condamnent l'indifférence locale. Planifier pour de vrai cherche à combler le fossé, à identifier les besoins et les ressources locaux et ce en l'absence de causeries sans fin.

Un modèle physique du quartier focalise le débat. Contrairement à un modèle d'architecte, il est à toucher, à retourner, à laisser tomber et à remanier. A la première réunion, on construit le modèle du quartier, avec des maisons et immeubles, en carton et en papier, montés sur une base en polystyrène. Le modèle est ensuite exposé (dans la laverie, le hall de l'école, les boutiques locales, etc.) pour que la communauté puisse le voir et être informée de la deuxième consultation. A la deuxième réunion, il s'agit de déterminer « est-ce que nous avons bien fait ? » Il n'y a pas de place pour la passivité, pas beaucoup de chaises, pas de tribune, le modèle étant placé au milieu de la salle. Les gens voient les points de repère, discutent, identifient les problèmes et entrevoient les solutions. Ils circulent, ils sont autorisés à déposer, à des endroits particuliers, des bouts de papiers portant des solutions proposées. Ils ont le droit d'en mettre plus d'un au même endroit - permettant ainsi de révéler les conflits. Très souvent, les gens qui proposent une idée attendent que les autres en parlent d'abord. Ce processus permet aux gens de réfléchir et réfléchir à nouveau - ils peuvent changer d'avis. Le modèle leur permet d'aborder les conflits sans avoir à s'identifier. Il dépersonnalise les conflits, tandis que l'absence de formalité favorise le consensus.

Les professionnels y assistent aussi. Les planificateurs locaux, les ingénieurs, les responsables des transports, les policiers, les assistants sociaux et autres professionnels portent un badge d'identification. *Mais ils sont autorisés à parler seulement quand quelqu'un leur adresse la parole.* Ils sont ainsi pris au jeu et commencent à aimer leur nouveau rôle. Les barrières entre « eux et nous » commencent à s'effondrer. Les bouts de papier posés sur le modèle, affichant les priorités, portent « pas d'accord » au revers. N'importe qui peut les retourner, là encore dans l'anonymat. Les actions prioritaires sont catégorisées selon l'urgence - maintenant, bientôt ou plus tard - et selon les possibilités de mise en œuvre : par les populations locales seulement (avec le concours des gens de l'extérieur, apportant de l'argent et des conseils) ou uniquement par les gens de l'extérieur. Les obligations sont négociées et rendues explicites. Les gens ont la possibilité de négocier des compromis.

La prochaine étape concerne une enquête sur les talents locaux menés par des résidents locaux. La fiche utilisée porte des images et ne ressemble pas à une fiche gouvernementale. Une fois que les ressources humaines ont été documentées, la planification peut tirer parti de ces ressources jusque-là cachées. La participation à ce processus alternatif de planification sert à démontrer les capacités locales, permettant de passer à une plus grande échelle.

Source : Gibson (1991)

6.5.3 La participation aux systèmes de planification décentralisés

C'est souvent au niveau local seulement que l'approche du développement durable centrée sur les besoins humains se précise, car c'est à ce niveau-là que des décisions sont prises au jour le jour par des particuliers et des groupes de personnes, décisions qui touchent leurs moyens d'existence, leur santé, voire leur survie. Les concepts doivent se transformer en réalité. Dans un contexte local, les particuliers et les communautés sont mieux placés pour identifier les principales tendances, défis, problèmes et besoins, d'arrêter leurs propres priorités et préférences, de déterminer les compétences et les capacités qui font défaut. De ce fait, certaines stratégies ont commencé à cibler le niveau le plus approprié par rapport à des thèmes particuliers. C'est le cas, entre autres, des dispositifs adoptés par le ministère du Plan au Bangladesh, au début des années 90, pour l'élaboration de la Prospective participative, ou la « hiérarchie » des stratégies qui se précise au Pakistan (Encadré 4.12).

Les systèmes de planification décentralisée offrent de nouvelles possibilités de participation

Dans certains pays, on commence à associer les approches descendantes et ascendantes dans le cadre de la planification au niveau des districts. A titre d'exemple, en Tanzanie, la planification communale dans le district de Rungwe prévoit la prise de décisions au sommet dans certains domaines (établissement du taux bancaire communal, par exemple), mais les parties prenantes sont encouragées à participer par rapport à d'autres aspects du développement, notamment l'éducation, la production agricole et la communication.

Pour ce qui est des stratégies, il faut penser aux mécanismes capables de trouver un équilibre entre les approches ascendantes et descendantes. Les nouveaux systèmes de planification dans plusieurs pays illustrent la contribution que la décentralisation peut apporter à cet égard (Encadrés 6.21 et 3.21). Cet équilibre doit être accompagné et étayé par des mécanismes assurant un dialogue de bonne qualité, un flux continu d'information de suivi et l'échange d'expériences à tous les niveaux et entre eux-ci. Les défis de la décentralisation sont examinés dans la section 2.2.3, tandis que des exemples d'approches de planification stratégique infra-nationale figurent dans la section 3.4.2.

Encadré 6.21 : Les systèmes de planification décentralisée

La Bolivie a introduit, en 1994, un système de planification décentralisée, en adoptant la Loi sur la participation populaire et la décentralisation administrative (Encadré 6.14). Ceci a constitué un véritable transfert de pouvoir politique et économique au niveau tant régional que local. 20% des recettes fiscales nationales sont alloués directement à 314 municipalités et sont répartis en fonction de leurs plans de développement quinquennaux. Ces plans municipaux sont élaborés d'une part selon les orientations du Plan quinquennal global (c'est-à-dire national) pour le développement économique et social et, d'autre part, selon les priorités identifiées par les organisations territoriales représentant les communautés. De plus, des comités de surveillance, composés de fonctionnaires municipaux et de représentants de la société civile, assurent le suivi des activités du pouvoir local et le respect des plans de développement. Parallèlement, les services gouvernementaux régionaux se voient affecter 40% des recettes nationales selon les plans quinquennaux de développement régional mis au point à partir du plan indicatif national et des plans municipaux.

Népal. La loi de 1998 sur l'autonomie locale a transféré, aux comités de développement dans les districts, municipalités et villages, le pouvoir et la responsabilité en matière de planification participative et gestion durable des ressources dans leur région. Les comités de planification

des districts sont actuellement considérés comme des organes autonomes chargés de réunir les parties prenantes et d'harmoniser/équilibrer les politiques nationales par rapport aux besoins locaux.

Thaïlande. Par le passé, tous les projets et budgets des autorités provinciales et locales furent établis par le pouvoir central. De nos jours, la plupart des informations, idées et propositions émanant de parties prenantes par le biais du processus de planification participative sont orientées vers le service du budget qui est chargé d'allouer les fonds aux autorités locales, municipales et provinciales. Dans le cadre de la nouvelle loi sur la décentralisation, les autorités gouvernementales à ces différents niveaux reçoivent un pourcentage fixe du budget gouvernemental total pour qu'elles mettent en œuvre les plans et projets définis par les parties prenantes.

Pour la planification décentralisée au Ghana, voir l'encadré 3.21.

Source : CAD OCDE (2001)

6.5.4 Les partenariats entre une pluralité de parties prenantes

Une SNDD est, en elle-même, essentiellement un partenariat entre une pluralité de parties prenantes

Les partenariats entre les différents acteurs servent de plus en plus souvent à aborder la problématique du développement et à négocier des solutions. Cependant, comme c'est le cas pour la participation, le terme « partenariat » peut être interprété de différentes façons (Encadré 6.22).

Encadré 6.22 : Les partenariats - un terme lourd de sens

Tout le monde s'accorde à reconnaître que les partenariats, comme la participation, sont une bonne chose - mais ce n'est pas cet accord tout seul qui changera les relations entre les acteurs du jour au lendemain. En effet, certains prétendent que le travail en partenariat est une forme de comportement profondément contre nature. Le mot peut faire penser aux « partenariats commerciaux » et/ou au concept plus difficile d'un « partenariat entre égaux ». Lorsqu'on prend la notion d'un partenariat commercial, dont les origines se trouvent dans le secteur privé, mais qu'on l'utilise pour désigner des relations qui permettent d'aborder l'affaire en question, elle commence à être plus intelligible. Poussant un peu plus loin la réflexion, on a peut-être intérêt à parler de « conclure un marché » quand on se réfère aux « transactions commerciales » qui sont mutuellement acceptables (ou supportables) pour les parties. La conclusion de marchés (c'est-à-dire la négociation de compromis) au sein d'une SNDD pourrait faire progresser les relations vers un partenariat entre égaux mais, même si elle ne le fait pas, on aura quand même introduit la notion des concessions mutuelles nécessaires pour forger un partenariat capable d'aborder quelques-unes des préoccupations clés d'une SNDD. Les partenariats peuvent démarrer sous la forme de petites actions entreprises par deux ou trois personnes ou organisations partenaires, qui donnent des résultats concrets et servent de catalyseur de l'intervention d'autres personnes/organisations.

Source : Adaptation de Mayers *et al.* (2001)

Un réexamen récent des « processus multi-acteurs » (impliquant une pluralité de parties prenantes), par l'UNEP Forum (UNEP 2001), les assimile « à une nouvelle espèce dans l'écosystème des structures et processus de préparation de décisions et de gouvernance... [qui] ont vu le jour parce qu'on a compris la nécessité d'un mécanisme plus inclusif et efficace pour relever les défis urgents de la durabilité de

notre époque ». L'étude constate que ces processus impliquant une pluralité de parties prenantes (processus « multi-acteurs ») comportent un large éventail de dispositifs :

« Le terme « processus multi-acteurs - PMA » désigne des processus visant à rassembler l'ensemble des parties prenantes clés dans une nouvelle forme de structure de préparation (et éventuellement de prise) de décisions par rapport à une problématique donnée. Par ailleurs, ces processus reflètent l'importance de l'équité et de la responsabilité en matière de communication entre les différentes parties prenantes. Ils assurent donc la représentation équitable d'au moins trois groupes d'acteurs et de leurs opinions. Il se fonde sur les principes démocratiques de la transparence et de la participation, visant à établir des partenariats et renforcer les réseaux d'acteurs. Les PMA couvrent un large éventail de structures et de niveaux d'engagement. Ils peuvent se limiter au dialogue (déclarations, échange d'information, discussions) ou devenir des processus englobant la recherche de consensus, la prise de décisions et la mise en œuvre. La nature exacte de n'importe quel PMA sera fonction de la problématique, des participants, des échéances, etc. »

Une série de principes clés sont proposés (Encadré 6.23) - qui sont entièrement en accord avec les principes des stratégies de développement durable énumérés dans l'encadré 3.1.

Le projet de société canadien - l'un des processus stratégiques nationaux les plus participatifs jamais entrepris - sert d'exemple d'un partenariat impliquant une pluralité de parties prenantes au niveau national (Encadré 6.24). De nombreux processus multi-acteurs, comme celui relatif à l'élaboration de la loi sur la gestion des ressources en Nouvelle-Zélande (Encadré 6.25), cherchent tout particulièrement à assurer la participation de certains groupes.

La « conférence de prospective », un forum pour une pluralité de parties prenantes conçu par le spécialiste australien des systèmes, Fred Emery (Emery et Emery 1978) figure parmi les méthodes de promotion de la participation à l'élaboration des

Les énergies des parties prenantes peuvent être mobilisées par la discussion des tendances principales et la recherche de scénarios d'avenir souhaitables

Encadré 6.23 : Principes des « processus multi-acteurs »

Ces principes s'appuient sur l'expérience et sur les enseignements tirés d'une étude détaillée de toute une série d'initiatives nationales et internationales impliquant une pluralité de parties prenantes. Ils reflètent les caractéristiques des processus qui se sont avérés efficaces et représentent les meilleurs usages. Ils sont distincts des principes de l'apprentissage et de l'action participatifs (Encadré 6.27) mais ils y sont étroitement liés.

L'obligation de rendre compte :

L'emploi de mécanismes agréés, transparents et démocratiques d'engagement, de prise de position et de décisions, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

L'efficacité :

La fourniture d'un instrument pour relever les défis urgents de la durabilité ; des processus qui favorisent de meilleures décisions grâce aux contributions de davantage de participants, dégagent des recommandations bénéficiant d'un soutien généralisé, assurent l'engagement en encourageant les participants à s'identifier aux résultats, augmentant ainsi les chances de réussir la mise en œuvre.

L'équité :

L'égalisation des chances des groupes de parties prenantes dont les activités « traditionnelles » pour défendre leurs intérêts sont en large mesure fonction de leurs ressources et donc déséquilibrées ; l'application des principes de représentation équilibrée des hommes et des femmes et des différentes régions ; l'accès équitable à l'information.

La souplesse :

Des processus couvrant un large éventail de structures et de niveaux d'engagement, en fonction des problématiques, des participants, des liens avec le processus décisionnel, de l'échéancier, etc.

La bonne gestion des affaires publiques :

Le développement ultérieur du rôle de la participation et de la collaboration des parties prenantes aux systèmes (inter)gouvernementaux comme supplément et complément des rôles et responsabilités des gouvernements, à partir de règles et normes claires.

L'inclusion :

Des processus autorisant l'expression de tous les points de vue, augmentant la légitimité et la crédibilité d'un processus participatif.

L'apprentissage :

Un dispositif d'apprentissage tout au long du processus ; l'insistance pour que les participants apprennent les uns des autres.

La légitimité :

Une conception suivant des processus démocratiques, transparents, responsables et équitables, ces principes devant être respectés par les participants.

L'appropriation :

Des processus centrés sur la personne humaine qui favorisent l'appropriation des décisions, augmentant ainsi les chances d'une mise en œuvre efficace.

La participation et l'engagement :

Le rassemblement des principaux acteurs ; des processus qui soutiennent et défient l'ensemble des parties prenantes à s'engager activement.

Le partenariat/la gestion coopérative :

L'élaboration de partenariats et le renforcement des réseaux entre parties prenantes ; des processus qui abordent les thèmes controversés, intègrent les divers points de vue, créent des avantages mutuels (une situation où il n'y a que des gagnants plutôt que des gagnants et des perdants), partagent le pouvoir et les responsabilités, créent des « boucles de rétroaction » entre les niveaux locaux, nationaux ou internationaux et vers le processus décisionnel.

Les gains pour la société :

La création de confiance en faisant honneur à chaque participant qui apporte un élément nécessaire au tableau général ; des processus qui aident les participants à aller au-delà des stéréotypes et des préventions.

Le renforcement des institutions (inter)gouvernementales :

La mise au point de mécanismes avancés de participation transparente, équitable et légitime des parties prenantes, ce qui renforce les institutions sur le plan de la gouvernance démocratique et augmente leur capacité à relever les défis au niveau mondial.

La transparence :

Le rassemblement de l'ensemble des parties intéressées dans un seul forum et dans le cadre d'un processus accepté par celles-ci.

Les voix, pas les votes :

Que l'on entende vraiment la voix des différentes parties prenantes.

Source : UNED Forum 2001

Encadré 6.24 : L'approche « multi-acteurs » du projet de société au Canada

Le projet de société tient compte de plusieurs nécessités : la transition vers la durabilité est une responsabilité collective des Canadiens dans leur ensemble; tous les niveaux et secteurs de la société doivent prendre part à l'identification et la mise en œuvre des changements nécessaires ; de nouveaux modèles et processus institutionnels s'imposent pour poursuivre un but et une ligne d'action communs. Cela suppose la création de partenariats et de réseaux.

Cinq organisations canadiennes, à savoir le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), Environnement Canada, l'Institut international pour le développement durable (IIDD), le Centre de recherche sur le développement international (IDRC) et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (NRTEE), se sont mises ensemble pour convoquer la première Réunion nationale des parties prenantes en novembre 1992. Des représentants de plus de 40 secteurs de la société canadienne ont assisté à la réunion, y compris des associations d'entreprises, des organisations communautaires et des peuples autochtones.

Chacune des cinq organisations « fondatrices », faisant office de groupe de travail, a contribué 50.000 dollars canadiens pour établir un secrétariat et embaucher un directeur de recherche. Deux sous-comités (documentation et information, vision et processus) ont été chargés respectivement d'analyser les réponses canadiennes à la conférence de Rio et de rédiger un dossier conceptuel sur la planification de la durabilité. La NRTEE a animé et présidé le processus et assuré le secrétariat. La plupart des tâches ont été entreprises par des bénévoles et des comités se réunissant tous les mois. Certains voulaient « élaborer des plans stratégiques », d'autres voulaient « réaliser des projets spécifiques ». On a donc décidé de faire les deux.

Un rapport sur l'état d'avancement, assorti de recommandations, a été présenté à la deuxième Réunion nationale des parties prenantes en juin 1993. Lors de la troisième assemblée en décembre 1993, la NRTEE a été priée de jouer un rôle plus important de gestion pendant la prochaine phase du projet, au lieu de se limiter au rôle d'animateur, et de commencer la préparation d'une stratégie provisoire. La NRTEE a collaboré étroitement avec un groupe de travail bénévole pour élaborer, revoir et critiquer le document stratégique dont une version provisoire, intitulée « Choix canadiens en matière de transition vers la durabilité », a été présentée à la quatrième assemblée en novembre 1994. Des modifications mineures ont été proposées et le document a été approuvé. Un document révisé a été publié en janvier 1995. Par la suite, la NRTEE a organisé une série de 12 réunions dans différentes parties du pays, visant à déterminer l'utilité d'un tel document pour inciter les différents publics à prendre part aux discussions sur la durabilité. Une version définitive, révisée en fonction de l'information en retour, a été publiée en juin 1995. Le groupe de travail, reconstitué au début de 1995, a achevé le document stratégique et élaboré un plan de travail portant, entre autres, sur la compilation d'un répertoire de matériel pédagogique sur la durabilité à l'intention des communautés. Les modes de vie durables ont été sélectionnés comme cible des activités du groupe de travail, un forum étant organisé autour de ce thème en 1996.

Les principes du projet de société :

- Le processus a été conçu pour être transparent, inclusif et responsable.
- Chaque partenaire et chaque secteur a été encouragé à identifier et prendre la responsabilité de sa propre contribution à la durabilité.
- Le dialogue et la coopération entre les secteurs et les communautés ont été des éléments clés de la résolution des problèmes.
- Une vision commune et un accord relatif aux changements clés - au niveau des politiques, des institutions et des citoyens individuels - ont été jugés indispensables à la transition vers la durabilité.
- On a souligné l'importance des liens entre la stratégie et l'action, toutes les deux devant s'appuyer sur les initiatives précédentes et en cours.
- La pratique du Canada en matière de développement durable et sa contribution à la durabilité au plan mondial devraient être exemplaires.

Source : Projet de société (1993, 1994, 1995).

Encadré 6.25 : Associer le public, notamment les Maoris, à la préparation de la loi sur la gestion des ressources en Nouvelle-Zélande

La loi sur la gestion des ressources (LGR) a constitué une réforme importante de la législation, visant à rationaliser les grandes inégalités fonctionnelles de la gestion environnementale dans les différents secteurs, intégrer la planification et la prise de décisions nationales, rationaliser la législation pléthorique portant sur les ressources naturelles, déterminer un seul objectif - à savoir, la gestion durable des ressources naturelles et physiques. Au moment d'élaborer la loi, de grands efforts ont été consacrés aux réunions, aux séminaires, aux numéros verts et aux soumissions par écrit, pour que le public soit associé au processus. Tous les documents soumis au gouvernement à propos de la LGR ont mis en lumière les points d'accord et de désaccord entre les opinions des parties prenantes et les propositions. Une filière spéciale a été établie pour consulter les Maoris. Des réunions traditionnelles (*hui*) ont eu lieu avec des organisations maories dans toutes les régions du pays pour expliquer le processus LGR et demander des avis et des commentaires. Des fonds ont été mis à disposition pour que les ONG puissent participer au processus et certaines d'entre elles ont été chargées de faire des études.

Source : Datal-Clayton (1996)

politiques. Cette méthode a servi dans le monde entier à différentes fins, y compris l'élaboration d'une stratégie de tourisme écologique dans les îles du Vent (Encadré 6.26), de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan et de la politique colombienne pour le secteur énergétique. La description suivante provient de Baburoglu et Garr (1992) :

« La conférence [fournissant généralement de 35 à 40 participants pendant 2 à 3 jours] utilise un processus systématique par lequel les groupes dessinent l'avenir qu'ils souhaitent et les stratégies pour y parvenir. La « prospective » concerne un avenir réalisable. Cela peut supposer un avenir plus souhaitable que l'avenir qui s'annonce en l'absence d'action, ou bien un avenir totalement imprévu. Dessiner l'avenir ensemble représente un moyen créatif de produire une philosophie organisationnelle, une mission, des buts et des objectifs enrichis par les valeurs et croyances communes des participants. Ce processus est particulièrement utile aux moments de turbulence sociale, économique et technologique [caractérisés par des changements imprévus, des incertitudes, des conséquences non voulues et une grande complexité]. »

Ces dernières années, les périodes de bouleversement des conditions sociales et politiques ont créé un terrain fertile pour forger des partenariats tri-sectoriels (gouvernement, société civile et secteur privé) en vue du changement. A titre d'exemple, en Afrique du Sud, le gouvernement ANC a créé le Conseil national pour le développement économique et le travail (NEDLAC), dont les membres proviennent des entreprises, du gouvernement et de la société civile, les organisations syndicales constituant pour ainsi dire un quatrième secteur. Ce forum est chargé de prendre des décisions multilatérales d'importance pour la politique, la croissance économique et l'équité sociale (Encadré 6.27). A la Grenade, le Premier ministre préside un forum tripartite régulier où sont représentés le gouvernement et les partenaires sociaux.

Encadré 6.26 : Les conférences de prospective et les stratégies de tourisme vert des îles du Vent

Des conférences de prospective ont été organisées dans quatre pays des îles du Vent (Caraïbes orientales), en 1991/92, dans le cadre d'un processus d'élaboration de stratégies pour le tourisme vert. La menace que supposait, pour les exportations de bananes, le changement imminent des relations commerciales avec le Royaume-Uni, en 1992, a donné l'impulsion. Face au risque d'une dépendance économique accrue vis-à-vis du tourisme et compte tenu des possibilités limitées d'expansion du tourisme traditionnel, le tourisme vert (« éco-tourisme ») a suscité un intérêt croissant.

Le processus des conférences de prospective a été lancé par les cadres supérieurs des administrations directement intéressées au tourisme (Plan/développement économique, tourisme et sylviculture). Le groupe canadien « Adaptation par l'apprentissage » a joué le rôle d'animateur. Dans chaque pays, les acteurs clés ont été rassemblés par l'organisme gouvernemental chef de file - le ministère du Tourisme ou du Plan. Les administrations sectorielles (développement économique, plan, tourisme, agriculture, pêche, finance, sylviculture), les groupes écologistes et les associations de défense du patrimoine, les organisations communautaires, les groupements féminins et les groupes de jeunes, les coopératives agricoles et les entreprises privées ont compté parmi les participants. Ils avaient pour tâche initiale de créer des groupes consultatifs nationaux chargés de diriger le processus.

Le processus des conférences de prospective a permis à tous les groupes d'intérêt d'examiner les conséquences politiques du tourisme vert : les écologistes ont examiné la validité du tourisme vert comme stratégie de développement économique, les associations hôtelières ont cherché à intégrer la conservation de l'environnement dans les stratégies touristiques, les responsables des finances ont collaboré avec le personnel du ministère de l'Agriculture pour appuyer les petites entreprises fournissant des produits locaux aux touristes.

Les conférences devaient :

- développer des perspectives nationales globales en matière de tourisme vert
- examiner les potentialités d'une stratégie intégrée de tourisme vert comme base d'un développement économique futur viable sur le plan environnemental
- discuter des besoins au niveau de la planification, de la conception et de la gestion d'un tel dispositif
- établir le lien entre cette approche alternative et les initiatives touristiques existantes
- donner des conseils relatifs à la manière dont l'initiative des conférences de prospective pourrait aider à créer une capacité de planification intégrée et permanente au niveau tant national que régional.

Chaque conférence a alterné les séances plénières et les ateliers avec des exposés (présentés par des participants locaux ayant des compétences et une expérience spéciales) pour animer les discussions. Les ateliers ont identifié les enjeux et les préoccupations pour les expliquer ensuite aux séances plénières. Des thèmes clés ont été sélectionnés pour les séances successives, pendant lesquelles les groupes ont identifié les contraintes et les opportunités. Par la suite, les idées et préoccupations ont servi de base à l'élaboration d'une série de recommandations d'action, qui a été soumise aux Groupes consultatifs nationaux, chargés d'y donner suite dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre ultérieures.

Source : Franklin et Morley (1992)

Encadré 6.27 : Le Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC), Afrique du Sud - exemple d'une initiative de partenariat conduit par le secteur public

Antécédents

NEDLAC a ses origines dans la lutte contre l'apartheid et la prise de décisions unilatérales, dans la demande de tous les secteurs de la société pour que les décisions soient prises d'une manière plus inclusive et transparente. Organisme de droit public créé par la loi NEDLAC de 1994, inauguré par le président Mandela en 1995, NEDLAC représente un forum unique pour la prise de décisions multilatérales se rapportant à la politique, à la croissance économique et à l'équité sociale en Afrique du Sud. Il ne s'agit pas d'une organisation consultative, mais d'un organisme qui conclut des accords. Les frais administratifs sont couverts par le gouvernement.

Objectifs

D'après la loi NEDLAC, le Conseil a les objectifs suivants :

- promouvoir la croissance économique, la participation à la prise de décisions économiques et l'équité sociale
- rechercher le consensus et parvenir à des accords en matière de politique sociale et économique
- examiner tous les projets de loi relatifs au travail
- examiner toute modification importante de la politique sociale et économique
- favoriser la coordination de l'élaboration des politiques sociales et économiques.

Structures

Sommet national (réunion annuelle de 300 personnes des différents secteurs) - reçoit les contributions des organisations affiliées et donne de l'information en retour.

Conseil exécutif - jusqu'à 18 délégués de chaque « public » (secteur) assistent aux réunions trimestrielles. Le Conseil étudie l'état d'avancement, parvient au consensus et conclut des accords.

Comité de gestion - réunion mensuelle pour surveiller et coordonner les activités.

Chambres - thématiques (commerce et industrie, finances publiques et politique monétaire, marché du travail et développement, entre autres). Six délégués de chaque public/secteur se réunissent fréquemment pour rédiger des rapports et préparer des recommandations à l'intention du Conseil exécutif.

Secrétariat - un effectif de 19 personnes soutient l'ensemble des activités NEDLAC.

Rôle d'intermédiaire ou de promotion du partenariat

En tant que partenariat entre le gouvernement, les partenaires sociaux et la société civile, NEDLAC fait office d'intermédiaire entre les partenaires, en plus de ses principales fonctions opérationnelles de promotion du partenariat et du consensus.

Activités principales

Dans l'ensemble, NEDLAC se concentre sur la recherche du consensus entre les différents publics/secteurs en matière de formulation des politiques du gouvernement sud-africain. Toutes les recommandations sont présentées au parlement et servent de base à la préparation ou à la modification des lois. Le secrétariat s'acquies des fonctions suivantes, entre autres :

- renforcer les capacités de négociation des représentants des différents secteurs
- soutenir le travail des différentes structures (voir ci-dessus)
- établir des liens avec d'autres organismes publics
- mener des recherches et entreprendre des études pour que toutes les parties soient informées des développements des politiques sociales et économiques au niveau tant

national qu'international

- rédiger le rapport annuel NEDLAC, qui est soumis pour discussion au parlement
- diffuser tous les accords, rapports et conclusions au grand public
- suivre la mise en œuvre.

Source : Adaptation de Tennyson (1998)

Les avantages d'un partenariat tri-sectoriel peuvent varier selon les partenaires concernés, mais cela ne les empêche pas d'être complémentaires (Tennyson et Wilde, 2000) :

- Les partenaires du secteur public sont considérés plus sensibles et accessibles grâce à leur engagement dans le partenariat.
- Les entreprises partenaires dans le secteur privé deviennent plus stables et performantes, donc plus rentables.
- Les partenaires de la société civile s'assurent un champ d'action plus grand et ont un plus grand impact.

Chaque secteur peut apporter ses propres ressources au partenariat et il ne s'agit pas exclusivement de ressources financières (Tableau 6.10).

Les partenariats en vue d'un développement durable ont des avantages différents pour chaque partenaire

Tableau 6.10: Ressources potentiellement fournies par les organisations de la triade du développement (Source : Tennyson et Wilde 2000)

Secteur public	Secteur privé	Société civile
• Accès à l'information • Personnel compétent orienté sur l'intérêt public • Excédent de capacité d'accueil et de transports • Autorité pour mobiliser les ressources d'autres sources publiques • Processus budgétaire • Stabilité	• Compétences de gestion et techniques • Matériel • Capacité de diffusion et de distribution • Contacts et sphère d'influence • Innovation • Ressources/rigueur financières • Intervention rapide	• Savoir-faire sur le terrain • Expérience et connaissances du développement • Compétences relationnelles • Réponses inventives et peu coûteuses aux défis • Compétences de mobilisation sociale et de plaidoyer public • Crédibilité associée • Motivée par les valeurs

6.5.5 Souligner le consensus, les négociations et la résolution des conflits

Quand on parvient très tôt au consensus, sur des thèmes aussi importants que la finalité de la SNDD et, plus tard, sa vision et ses priorités, la stratégie se trouve en position de force, sur le plan à la fois de sa durabilité et de son aptitude à apporter des améliorations. Les stratégies doivent avoir pour principe de rechercher le consensus, mais la négociation et la résolution des conflits seront indispensables dans certains domaines. La prise de décisions doit être axée sur une participation sérieuse. Le chapitre 8 présente une étude approfondie des tâches décisionnelles (8.3.3-4).

Les tâches stratégiques dépendent, en grande partie, de la qualité du travail en groupe

6.5.6 Le travail en groupe

Les stratégies devront prévoir des dispositifs divers pour engager les différentes parties prenantes. Il s'agit souvent du travail en groupe (réunions, séminaires, groupes thématiques et intersectoriels, analyse collective, ateliers, tables rondes, etc.). A titre d'exemple, dans de nombreux programmes Action 21 locaux, un groupe de travail :

« regroupe typiquement de 10 à 20 représentants des parties prenantes ayant un intérêt ou des compétences particuliers par rapport à une question ou un problème spécifique... Les groupes de travail s'acquittent des tâches distinctes d'identification des enjeux, d'analyse des problèmes, de recherche technique, d'établissement des priorités, de planification de l'action et d'analyse d'impact, de mise en œuvre et de suivi, d'évaluation et d'information en retour. Certaines structures ont servi à collecter et analyser l'information ou élaborer des propositions d'action, d'autres à intégrer les propositions d'action, d'autres encore à mettre au point des indicateurs de performance et évaluer l'état d'avancement par rapport aux cibles établies » (ICLEI, 1996).

Il importe que le secrétariat et les animateurs soient spécialistes de la gestion de la dynamique du travail en groupe (Encadré 6.28). Pour qu'un groupe s'acquitte de ses fonctions, parvienne à ses objectifs et dégage un consensus, ses membres doivent assumer toute une série de rôles et de fonctions (certaines personnes seront créatives et susciteront des idées, certaines seront pratiques et capables de transformer les idées en action pratique, d'autres seront plus sobres, analytiques et capables d'analyse approfondie, etc.). Ils doivent également être raisonnablement compatibles (encore que quelques différends entre les membres préviennent la passivité et la suffisance).

Encadré 6.28: La dynamique du travail en groupe

Quelques observations générales :

- Les groupes produisent, en règle générale, moins d'idées que les individus travaillant séparément, mais leurs idées sont souvent plus appropriées puisqu'elles ont fait l'objet d'une discussion et d'une réflexion plus approfondies.
- Les groupes ont plus de chances d'identifier les erreurs de jugement avant de passer à l'action.
- La discussion incite à la réflexion et entraîne la prise en compte d'un éventail plus large d'idées. Chose assez étonnante, les bons groupes ont tendance à prendre des décisions plus audacieuses que les membres du groupe travaillant indépendamment.
- Les groupes trop cohésifs peuvent également présenter des problèmes. Les sectes religieuses, les groupes militaires, les équipes sportives et les groupes politiques ont tous tendance à faire preuve d'une identité de groupe dominante. Dans les cas extrêmes, la conscience et les principes de l'individu sont sacrifiés dans l'intérêt de la loyauté, de l'harmonie et du moral du groupe.
- Le consensus complet n'est pas toujours souhaitable (voir 8.3.3).
- La recherche du consensus à n'importe quel prix peut amener le groupe à l'impasse quand il devient très sélectif par rapport aux faits qu'il voit, examine et accepte.
- Il est indispensable, pour prévenir les « illusions » de groupe, de ne rien exclure de l'ordre du jour, de créer un sens d'autocritique et d'éviter le secret dans ce genre de groupe.

Les étapes du fonctionnement des groupes :

Plusieurs personnes rassemblées pour entreprendre une seule activité de recherche ou de développement ne constituent pas forcément une équipe productive d'enquêteurs (HANTY 1985). Avant qu'un groupe de personnes puisse bien fonctionner comme équipe, il doit

généralement passer par plusieurs étapes.

Tout d'abord, différents individus se réunissent, parfois sans se connaître, parfois comme collègues, afin de créer un nouveau groupe pour une raison spécifique. A ce premier stade *formateur*, le groupe n'est qu'un ensemble d'individus, ayant chacun ses propres perspectives, programme et connaissances, avec peu ou pas d'expérience en commun.

A mesure que ces individus se familiarisent les uns avec les autres, le groupe passe au stade d'*assaut*. Ce nom n'est pas donné pour rien à la deuxième phase de formation des groupes, parce que c'est à ce stade-là que les valeurs et principes personnels sont mis en question, que des rôles et responsabilités sont assumés et/ou refusés, que les objectifs et le mode de fonctionnement du groupe commencent à se préciser. S'il y a trop de conflits et de désaccords au sein du groupe, il va s'effondrer. Par contre, s'il trouve un terrain d'entente, le groupe aura davantage de cohésion et de résolution.

A mesure que les membres du groupe commencent à comprendre leurs rôles respectifs et à établir une vision ou un objectif commun, ils se forment une identité clairement perceptible et développent des normes de comportement spécifiques au groupe. A ce stade *normatif*, le groupe s'est stabilisé. Les gens se connaissent mieux, ils ont accepté les règles et ont probablement créé des sous-groupes et des amitiés.

Dès que ces normes auront été établies, le groupe pourra passer à l'action et amorcer l'étape de *réalisation*. C'est pendant cette phase que les membres travaillent le plus efficacement comme équipe. Cette équipe a une vie propre ; son aptitude à favoriser l'apprentissage peut être considérable. Le niveau de confiance des membres de l'équipe atteint le stade où ils sont prêts à prendre des risques importants et à expérimenter eux-mêmes de nouvelles idées.

(a) L'animation

Les compétences en animation sont une condition préalable de la participation active et des échanges sérieux pendant les ateliers et autres activités en groupe (Encadré 6.29). Les animateurs doivent être associés au processus de conception de la stratégie (dans la mesure du possible) ou du moins être bien informés pour assurer leur compréhension du processus et leur engagement à conduire le processus de la manière convenue.

Cela vaut le coup de s'offrir de bons animateurs pour démarrer la stratégie – puis d'utiliser les capacités d'animation tout au long du processus stratégique

Encadré 6.29 : Les compétences en animation

Un animateur doit surtout :

- veiller au flux de communication au sein du groupe pour que les participants puissent mettre des informations en commun et prendre des décisions
- soulever des problèmes et favoriser l'analyse collective
- provoquer les gens à réfléchir d'une manière critique et les motiver à l'action
- ne pas changer ou passer sous silence les décisions consensuelles prises par les participants
- être sensible aux communications à la fois verbales et non verbales au sein du groupe
- être sensible aux sentiments, attitudes, culture, intérêts et arrière-pensées présents dans le groupe.

Pour résoudre le ou les conflits, un animateur doit être capable de déterminer :

- quand des accords sont à étudier,
- quand des désaccords sont à respecter,

- ce qui est hors de propos, soulignant la nécessité de parvenir à un accord, et il doit être capable,
- lors de l'examen des différends, de poser des questions destinées à résoudre les problèmes, au lieu de s'ériger en juge, en encourageant tous les participants à faire de même.

Un bon animateur va :

- bien comprendre le ou les sujets de discussion (pour faire avancer les choses et exclure ce qui est hors de propos)
- suivre de près l'orientation et le déroulement des discussions, notant les contributions de chaque participant et résumant régulièrement ce qui a été dit afin d'indiquer d'éventuels terrains d'entente
- déclarer sans ambages les différences, au moment des résumés, et refuser toute tentative d'imposer la conformité
- avoir une position de repli (pour le cas où un conférencier ne pourrait pas assister à la réunion...)
- encourager une ambiance ouverte, propice à l'apprentissage et à l'échange d'idées, faisant que chacun sache qu'il est le bienvenu, qu'il est important et reconnu comme membre du groupe
- encourager tout le monde (y compris les participants plus silencieux) à s'exprimer librement, à échanger des expériences et à participer
- connaître ses propres limites et évaluer celles des participants
- avoir une idée de ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas
- être conscient des problématiques par rapport auxquelles les participants auront à consulter leur public
- être sensible à l'état et à la contribution des participants - qui répond, qui s'endort, qui n'écoute pas ou s'absente fréquemment, etc. Ceci indiquera l'opportunité de changer ou adapter la discussion
- gérer de manière efficace le temps disponible, respectant les échéanciers convenus et la durée des discours - qui doit être pareille pour tout le monde (à quelques exceptions près : les participants qui contribuent dans une autre langue, etc.). Ceci suppose trouver le juste milieu entre l'excès de rigueur ou de rigidité et l'excès de relâchement
- être souple et sensible aux différentes situations (d'où la nécessité de bonnes compétences diagnostiques pour bien évaluer une situation donnée)
- utiliser des approches et des techniques créatives favorisant la participation
- savoir quand il faut arrêter la discussion, attendre ou continuer
- être humble, respectueux, en reconnaissant la valeur des contributions de chacun
- veiller à ce que les participants évaluent la réunion et donnent de l'information en retour (officiellement ou officieusement, à titre quantitatif ou qualitatif, verbalement ou par écrit, selon les cas)

Les modes de travail

- Le groupe doit se mettre d'accord sur la façon de traiter d'éventuelles contributions importantes de la part de l'animateur. On peut éventuellement alterner le rôle d'animateur.
- On a parfois intérêt à prévoir des animateurs spéciaux capables de toucher certains groupes de parties prenantes.
- Il est conseillé d'utiliser des tableaux de conférence et des techniques d'animation (« méta-plans » ou autres) pour permettre à tout le monde de suivre ce qui est dit, pour préparer des résumés et faciliter la prise de décisions. On peut aussi envisager et mettre à l'essai d'autres techniques de travail en groupe, dont les ateliers sur les scénarios, les conférences de prospective, les jurés de citoyens (en fonction de la situation, de la problématique, du contexte culturel et du groupe).

Source : VSO/URR/PEPE (1998) et UNED Forum (2001)

Pour des conseils relatifs à l'animation des groupes et à la gestion des réunions, voir Pretty et al. (1995)

Les animateurs peuvent aider les participants à ne pas plaider en faveur de leurs propositions favorites, présentant plutôt des suggestions innovatrices, les stimuler à la créativité et à l'intégration, les empêcher de se mettre d'accord uniquement pour éviter les conflits, signaler l'utilité des différences. Quand les décisions sont bloquées, l'animateur peut signaler les aspects où les gens sont d'accord. Quand il est impossible de parvenir à un accord sur une question donnée, on peut convenir de la réexaminer plus tard.

(h) Les responsabilités des participants

Il est également important que les participants arrêtent et respectent certaines règles de base pour que le travail en groupe soit efficace. L'encadré 6.30 propose quelques règles tirées d'une récente enquête d'UNED sur les approches performantes.

Encadré 6.30: Illustration de règles de base pour le travail en groupe

D'après une enquête récente sur le travail en groupe, les règles suivantes se sont avérées efficaces :

- (a) Pendant les discussions, les participants doivent s'efforcer d'être aussi francs et sincères que possible, tout en écoutant respectueusement les points de vue des autres. Il importe de créer une ambiance propice à la franchise, l'ouverture, l'objectivité et l'humilité.
- (b) Les participants doivent être honnêtes et fiables.
- (c) Les participants doivent s'abstenir de lancer des attaques personnelles.
- (d) Tous les participants et leurs contributions doivent bénéficier d'un traitement égal.
- (e) Pour faciliter la compréhension et clarifier les perceptions, les participants et les animateurs doivent être encouragés à réaffirmer les points de vue des uns et des autres à leur façon (« écouter activement »).
- (f) Les participants doivent s'abstenir de présumer des motivations des autres et être encouragés plutôt à poser des questions directes.
- (g) Les participants sont priés de s'adresser à l'ensemble du groupe, tout en tenant compte de chaque point de vue différent, au lieu de confronter et de critiquer des individus.
- (h) Les participants doivent présenter des arguments logiques, indiquant leur propre avis tout en cherchant un terrain d'entente et en constatant les différences.
- (i) Les séances de « remue-ménages », où des idées sont proposées et rassemblées sans jugement en vue d'une discussion ultérieure, peuvent être utiles dans la mesure où elles créent une plus grande réserve d'idées. Une fois qu'une idée a été proposée, elle devient la propriété du groupe.
- (j) Les participants doivent envisager d'entreprendre un exercice d'apprentissage, pour identifier les meilleurs aspects d'autres processus et accords, se servant des conclusions pour alimenter la réserve d'idées.
- (k) Tous les participants doivent être ouverts au changement quand ils amorcent un processus de communication selon les règles ci-dessus. Un dialogue véritable est impossible quand

quelqu'un cherche à imposer sa propre volonté.

- (l) Il convient de prévoir l'espace et le temps nécessaires pour les différents modes de communication, aussi bien socio-émotionnels que strictement orientés sur les tâches.
- (m) Si les participants sont d'avis que certains ne respectent pas les règles convenues, ils doivent le dire au groupe pour que celui-ci puisse résoudre le problème.

Source : UNED Forum (2001)

(c) Les rapporteurs

Les rapporteurs (chargés de rendre compte des activités du groupe) doivent être désignés par le groupe au début des réunions, celui-ci devant également se mettre d'accord sur le processus de documentation (comptes rendus, rapports, etc.). La tâche doit être accomplie de la façon la plus neutre possible, reflétant l'ampleur et la profondeur des discussions. Les rapporteurs doivent normalement s'attacher à noter les conclusions, idées et décisions produites ou approuvées par le groupe - plutôt que les déclarations individuelles.

(d) L'ordre du jour

Le programme de n'importe quel atelier ou réunion d'un groupe de travail peut comporter de nombreux éléments différents, dont :

1. L'activité d'introduction
 - Présentation des participants : nom, expérience professionnelle, attentes relatives à la réunion (se gardant de prendre trop de temps)
 - Mise au courant - par des personnalités locales (si la réunion se déroule dans un endroit particulier) et/ou les organisateurs
 - Résumé des enjeux clés - sous différents angles
 - Exercices de détermination des objectifs, pour que l'ordre du jour soit clair
2. Le travail en groupe
 - Groupes sectoriels
 - Groupes thématiques (chaque groupe examine un problème ou un thème différent)
 - Groupes fonctionnels (chaque groupe s'acquitte d'une tâche spécifique)
 - Examen d'un à trois questions par groupe
3. Les séances plénières
 - Restitution/présentation à l'ensemble des participants des conclusions du travail en groupe
 - Etudes de cas - du pays, d'une zone particulière, voire d'autres pays
 - Présentations d'expert sur les problèmes ou options
 - Supports audio-visuels
 - Résultats d'éventuelles recherches générales
4. Les plans d'action et la clôture
 - Résumé des résultats de l'atelier/la rencontre

- Améliorations proposées des politiques, arrangements institutionnels, investissements, programmes ou projets existants, etc.
- Identification de politiques, arrangements institutionnels, investissements, programmes ou projets nouveaux, etc.
- Accord sur les priorités
- Création d'un plan d'action par les groupes de travail ou les séances plénières, aboutissant à un accord sur « qui, quoi et quand »
- Engagement de ressources à l'appui des actions ultérieures.

5. Les pauses

- Celles-ci sont indispensables pour différentes raisons
- Permettre aux participants de se faire connaissance au plan personnel
- Réduire/désamorcer les tensions qui montent
- Favoriser les négociations des sous-groupes
- Réduire l'ennui
- Détendre et revigorer les participants grâce aux rafraîchissements
- Éviter la fatigue physique et la surcharge émotionnelle.

Les animateurs doivent être sensibles à la dynamique de groupe et capables de demander des pauses même quand cela n'est pas prévu au programme.

L'encadré 6.31 propose un programme modèle pour un atelier intersectoriel.

6.5.7 Les études de marché, les supports électroniques et autres méthodes à distance

Les télécommunications et Internet fournissent de plus en plus de possibilités de participation au grand public et aux groupes d'intérêt spécifique. À titre d'exemple, en élaborant des stratégies, la Commission des forêts au Royaume-Uni s'est souvent appuyée sur des enquêtes par téléphone pour déterminer l'idée que se fait le public des valeurs forestières et de ses propres besoins. Les SNDD du Royaume-Uni et de la Belgique ont reçu beaucoup de réactions aux documents stratégiques préliminaires publiés sur Internet. Cependant, ces « études de marché » ne se limitent pas aux pays plus riches. Elles sont utilisées dans de nombreux pays où les planificateurs prennent conscience du pouvoir qu'ont les parties prenantes d'effectuer des changements en vue d'un développement durable, comme à la Grenade (Encadré 6.32).

La participation peut être entretenue par Internet à faible coût et avec beaucoup de commodité pour de nombreuses parties prenantes

Encadré 6.31 : Programme modèle d'un atelier intersectoriel

Séance 1	Bienvenue et introduction à l'ordre du jour • Esquisse des objectifs de l'atelier • Introduction des organisateurs et de l'animateur
Séance 2	Groupes sectoriels Discussions sectorielles séparées sur : • Les forces et faiblesses du secteur • Les opinions d'autres secteurs • Les avantages pour chaque secteur des partenariats intersectoriels
Pause	
Séance 3	Séance plénière Restitution brève des discussions sur chaque question, à tour de rôle, par chaque secteur, suivie des réactions et discussions
Séance 4	Valeurs de base/principes Identification des valeurs de base/principes sous-tendant n'importe quelle initiative de partenariat éventuel.
Pause (déjeuner)	
Séance 5	Études de cas/questions Présentation, par des conférenciers invités, d'exemples pertinents de partenariats performants (locaux, nationaux, régionaux ou internationaux selon les cas) <i>ou</i> Discussion des défis clés pour le groupe - remise-méninges sur les questions générales du développement durable (élaboration de processus de planification intégrés, renforcement des capacités en vue de partenariats intersectoriels) ou un thème spécifique (chômage des jeunes, criminalité, développement des entreprises).
Séance 6	Groupe spécial sur les plans d'action Discussions multisectorielles sur le développement d'aspects parallèles du processus de planification.
Séance 7	Séance plénière • Restitution brève des résultats des discussions sur les plans d'action et la mise en œuvre d'une stratégie de développement intégrée • Accord sur qui va faire quoi
Information en retour	• Sur la conduite de l'atelier • Sur le degré de satisfaction des participants vis-à-vis des résultats

Clôture

NB : Ce programme peut être étalé sur 1 à 3 jours.

Adaptation de : Tennyson (1998)

Encadré 6.32 : Les études de marchés scellent la politique forestière participative à la Grenade

À la Grenade, petite nation des Caraïbes orientales, une nouvelle époque de politique forestière - une époque participative - a commencé à la fin des années 90. L'échec des politiques forestières précédentes - axées sur les préoccupations des forestiers, des milieux politiques et des consultants étrangers - était de plus en plus évident aux yeux des parties intéressées, nécessitant une volte-face. Un processus consultatif, conçu sur place, devait toucher chaque paroisse et tenir compte des valeurs des parties prenantes.

Cependant, le Service forestier (SF) grenadin, organisateur du processus, ne savait pas trop comment s'y prendre en l'absence quasi-totale de systèmes traditionnels ou gouvernementaux de consultation et de participation. En effet, la « participation » était un concept fortement associé à l'ancien régime communiste.

De ce fait, les méthodologies participatives utilisées dans le cadre du processus ont dû être spécialement introduites : succession de réunions de différents types, études ponctuelles liées aux groupes consultatifs, questionnaires, émissions à la radio, leçons pour les écoliers. Si les matières écrites ont souvent eu moins d'impact que prévu, les réunions, les ateliers et les entretiens (beaucoup de questionnaires ont été remplis pendant des entretiens structurés, notamment avec les paysans), ainsi que d'autres méthodes orales, ont bien marché. Les cadres supérieurs du SF ont pris conscience du fait que peu de femmes avaient assisté aux réunions locales ; ils ont donc organisé une réunion pour les représentants des groupements féminins. Compte tenu de la prédilection nationale pour la télé et la radio, des émissions de sensibilisation et des émissions invitant les auditeurs/téléspectateurs à téléphoner ont été diffusées et des enquêtes ont été réalisées.

Les résultats plus révélateurs (reflétant un très large éventail d'opinions) sont venus des études de marché menées par les journaux. Ce sondage de l'opinion publique à propos des « priorités forestières » du public n'est peut-être qu'une construction artificielle - l'opinion des classes plus instruites de la nation plutôt que les avis localement spécifiques des différents groupes. Toujours est-il que ses résultats quantitatifs ont réussi à modifier les politiques : la hiérarchie des priorités forestières proposée par le public était presque exactement le contraire de celle proposée par le SF - la conservation des sols et de l'eau et les loisirs venant en tête de liste, à la place de la fourniture de bois.

Le contraste a été tellement frappant que le SF n'a eu d'autre choix que de : (a) réviser les politiques de fond en comble et, ce qui est peut-être plus important, (b) faire de la mise en œuvre de la politique une prolongation du dispositif participatif. La prochaine étape de la stratégie forestière concerne l'identification et le renforcement des formes locales de gouvernance, notamment les groupes communautaires, sociaux et d'utilisateurs de ressources, comme base de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des politiques à l'avenir.

En résumé, le contraste entre l'ancien Plan d'action forestier tropical parrainé par la FAO (qui n'était ni généralement connu ni accepté comme valable par ceux qui le connaissaient) et la nouvelle politique participative est extrêmement révélateur. La nouvelle politique est considérée - y compris par le Premier ministre - non seulement comme jalon sur la route vers l'utilisation plus viable et équitable des forêts, mais aussi comme modèle pour l'élaboration de l'ensemble des politiques endogènes à la Grenade.

Source : Bass, 2000

CHAPITRE 7

Les communications¹

7.1 Introduction

En supposant que les chapitres précédents ont explicité la philosophie et les principes des SNDD, le présent chapitre présente surtout des idées pratiques concernant les méthodes et voies de communication et d'information, tout en esquissant certaines modifications qui s'imposent pour enlever une partie des obstacles qui, bien trop souvent, entravent la communication en vue - et à propos - du développement durable.

Une stratégie de développement durable implique un processus de changement à long terme. Il importe de pouvoir gérer ce processus aux niveaux individuel, institutionnel et systémique. Pour être efficace, une stratégie doit être participative et interactive. Les représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé doivent être habilités à se faire connaissance, à discuter des défis et des perspectives, à identifier les problèmes et les besoins, à agréer de nouveaux objectifs et rôles, à amorcer la transition dans ce sens. Il importe de les tenir au courant des progrès et des problèmes, pour qu'ils puissent changer d'orientation en cas de besoin. Ces tâches ne sauraient être réalisées en l'absence de conscience, de confiance, de coordination et de mécanismes de dialogue. Inversement, une approche coordonnée du développement durable est extrêmement difficile en présence de malentendus et d'attentes peu réalistes. Dans un monde où toutes les initiatives se font concurrence pour attirer l'attention, la stratégie doit être présentée en tant qu'initiative intéressante dont les possibilités et les limites sont claires, ceci pour inciter les parties prenantes à y contribuer et pour garantir que sa mise en œuvre bénéficiera du soutien public.

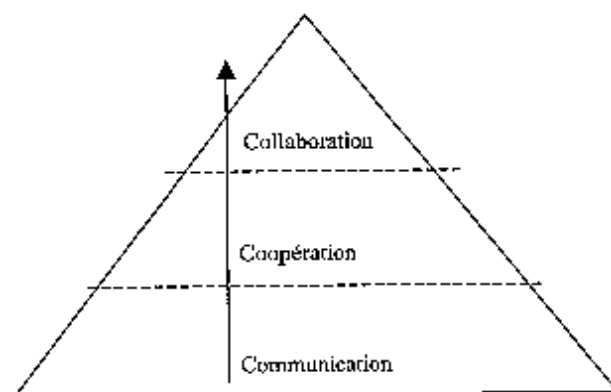
La communication efficace est l'âme d'une stratégie de développement durable

La communication efficace est le principal véhicule des tâches ci-dessus. Ce n'est pas surprenant qu'elle soit considérée comme « l'âme » d'une stratégie (CAREW-REID *et al.*, 1994). En effet, en l'absence d'une communication claire *dans les deux sens*, entre toutes les parties prenantes clés, une stratégie ne saurait réussir car la coopération et la collaboration - qui en dépendent - seraient entravées (Figure 7.1).

La stratégie d'information, éducation et communication (IEC) et le plan d'action y afférent vont influencer sur la finalité et les objectifs de la SNDD, sur qui y est associé et ce qui est discuté, sur les mesures prises et les résultats. La philosophie, la raison d'être, les méthodes, le style et la portée de cette stratégie sont ainsi des considérations critiques. Les principes et éléments des SNDD (Encadrés 3.1 et 3.2) doivent étayer l'élaboration de la stratégie et du plan d'action IEC - ils s'appliquent tout autant aux communications qu'à la SNDD elle-même.

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Dafina Gersheva, Bulgarie, Saucaya Hussain, Panos, Népal, Penny Stock, Capacités 21 PNUD, et Lilian Chatterjee, IIED, ont permis d'enrichir ce chapitre.

Figure 7.1 : La pyramide de la communication
(Source : Dan Tunstall, WRJ, communication personnelle)



7.2 Changer les valeurs, les attitudes et les styles

L'expérience des cadres précédents de planification stratégique a révélé des difficultés dans les domaines suivants :

- *La gestion de l'information* : assurer l'accessibilité et la production d'information et de connaissances en appui à la préparation et la mise en œuvre des stratégies.
- *L'utilisation de l'information* : utiliser l'information d'une manière efficace une fois qu'elle est disponible.
- *Le langage* : diffuser l'information aux acteurs participants et au grand public sur le développement durable dans un langage courant et facile à comprendre.
- *Le ciblage* : fournir des informations sur mesure, adaptées aux besoins et intérêts des différents groupes cibles.
- *L'accès* : assurer l'égalité d'accès à l'information de toutes les parties concernées par la planification stratégique.

À l'heure actuelle, l'information est souvent fournie en l'absence d'explication ou d'élucidation suffisantes, ce qui ne répond pas aux exigences de la gouvernance stratégique moderne.

Les parties prenantes d'une stratégie doivent se mettre d'accord sur l'engagement en faveur de l'accessibilité et la fourniture d'information

Surmonter ces difficultés passe par une modification cohérente des valeurs, attitudes et styles. Les conditions suivantes doivent être discutées aux premiers stades d'élaboration de la stratégie IEC :

- Une *base ou un modèle conceptuel* « facile à comprendre » du développement durable comme construction sociale supposant des changements institutionnels.
- Un *engagement en faveur de la divulgation, de l'accessibilité et de la fourniture d'information* comme élément essentiel de la responsabilité et de la transparence. Au niveau international, le 10^{ème} principe de la Déclaration de Rio souligne la nécessité de « la participation des citoyens aux questions environnementales et l'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ».² Certaines régions et certains pays y ont donné suite au moyen de conventions et de lois énonçant les droits civils dans les domaines

² Kofi A. ANNAN, Secrétaire général des Nations Unies. Source : <http://www.unece.org/env/pp/>

environnemental et social. A titre d'exemple, la Convention d'Aarhus de la Commission des Nations Unies pour l'Europe repose sur trois « piliers » : l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions, l'accès à la justice (voir l'encadré 7.1).

Encadré 7.1 La Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus engage les gouvernements à mettre l'information environnementale à la disposition du public dans des délais spécifiques prévus par la législation nationale.

« Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention. » (Article 1^{er})

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Objet. Aarhus, Danemark, le 25 juin 1998.

Source : <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

L'Initiative d'accès [Access Initiative] est une coalition mondiale de groupes d'intérêt public qui cherchent à promouvoir l'accès à l'information, la participation du public et la justice en ce qui concerne la prise de décisions environnementales (Encadré 7.2).

Encadré 7.2 L'initiative d'accès (Access Initiative)

Lancée en novembre 2000, l'Initiative d'accès est conduite par l'Institut des ressources mondiales (États-Unis), l'Association de droit environnemental et administratif (Hongrie), Corporación Participa (Chili) et l'Institut thaïlandais de l'environnement. Pour que le public puisse accéder à l'information, à la participation au processus décisionnel et à la justice en matière d'environnement, les politiques, lois, institutions et pratiques nationales doivent prévoir l'accès public à :

- l'information dans les situations d'urgence et l'information provenant du suivi de la qualité de l'environnement et des ressources naturelles ;
- l'information sur la performance environnementale des installations industrielles et/ou sur les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP) ;
- la possibilité d'examiner et émettre des commentaires sur les décisions relatives aux politiques/ programmes et plans sectoriels susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ;
- la possibilité d'examiner et émettre des commentaires sur les évaluations des incidences sur l'environnement (EIE) et sur les décisions relatives aux activités ayant des incidences sur l'environnement local ;
- la réparation et au recours en cas de violation des droits d'accès à l'information et à la participation.

En proposant et en évaluant des indicateurs de performance dans les domaines ci-dessus, l'Initiative d'accès vise à promouvoir leur établissement comme pratiques conseillées et normes communes pour l'ensemble des pays.

L'Initiative d'accès suivra le mouvement de la Convention d'Aarhus en Europe (voir

l'encadré 7.1) et apportera son concours aux organisations de la société civile dans d'autres régions cherchant à promouvoir des normes semblables de gestion de l'environnement. Elle adopte une approche double comportant des stratégies parallèles :

- Une stratégie à court terme ciblant le Sommet mondial sur le développement durable en août 2002, qui permettra d'évaluer les progrès en ce qui concerne la mise en application du Principe n° 10 de la Déclaration de Rio.
- Une stratégie à long terme visant à mettre au point un cadre institutionnel inclusif, décentralisé et durable pour accélérer la mise en application du Principe n° 10 pendant les années suivant le sommet.

En poursuivant sa stratégie à court terme, l'Initiative d'accès intervient à trois niveaux :

Au niveau national dans neuf pays pilotes (Afrique du Sud, Chili, États-Unis, Hongrie, Inde, Indonésie, Mexique, Ouganda, Thaïlande), l'Initiative aidera les groupes locaux à réaliser des évaluations et déterminer dans quelle mesure les structures et pratiques des organismes gouvernementaux sont compatibles avec les engagements en faveur de l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et la justice en matière d'environnement.

Au niveau régional, l'Initiative favorisera l'adoption des meilleurs usages, ainsi que la mise en application des instruments et/ou engagements régionaux en faveur de l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et la justice en matière d'environnement. La Convention d'Aarhus et la Stratégie inter-américaine de promotion de la participation au développement durable, de l'Organisation des États américains, sont autant d'exemples de ce genre d'engagement.

Au niveau mondial, l'Initiative appuiera une coalition d'organisations collaborant à la mise au point d'indicateurs de performance et servira de plate-forme à l'institutionnalisation de l'Initiative à plus long terme. Pour obtenir ce résultat à long terme, l'Initiative :

- favorisera la prise de conscience, par les acteurs du gouvernement, de la société civile et des entreprises privées, des engagements existants en faveur des principes de transparence dans la prise de décisions environnementales, ainsi que la recherche du consensus sur l'application pratique des principes ;
- renforcera les capacités des groupes d'intérêt public aussi bien à se prévaloir de l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et la justice en matière d'environnement qu'à identifier et surveiller les écarts entre les engagements déclarés et les performances réelles des autorités publiques.

Source : Résumé de l'Initiative d'accès, www.accessinitiative.org (en anglais)

- La reconnaissance du fait que *l'information et le pouvoir sont indissociables* et qu'une stratégie et un plan d'action IEC réalistes doivent tenir compte des réalités à la fois locales et nationales. Ceci permettra de renforcer le processus SNDD en favorisant la prise de décisions en connaissance de cause (Powell 1999). Il importe d'analyser l'accès à l'information des parties prenantes clefs, en fonction de l'âge, du sexe, du statut socio-économique, de la culture et de la situation géographique.
- Une réorientation sur *des méthodes plus inclusives de communication, d'apprentissage et de dialogue* (discussions en table ronde, séminaires, négociations, établissement de partenariats stratégiques, etc.) à la place de la pédagogie (« nous leur apprenons »). Les processus stratégiques ouvrent des possibilités de communication innovatrice dans les deux sens, permettant aux groupes de parties prenantes de se parler, de s'écouter activement et de s'informer les uns les autres (Howard et Scott-Villiers 2000). Il importe de

favoriser une culture du dialogue (entre et à travers les niveaux, les secteurs et les frontières), étayée par des réseaux (humains et électroniques) de praticiens, de parties prenantes et d'autres acteurs du changement. Ces réseaux sont indispensables à la croissance soutenue des institutions et des particuliers (et à la liaison entre eux), ainsi qu'à la création d'une dynamique de l'apprentissage. Il est d'une importance critique d'établir des mécanismes d'information en retour.

- *La responsabilisation des particuliers et des communautés pour qu'ils prennent part à l'apprentissage, à la création, l'échange et l'utilisation de connaissances à travers et pour la stratégie.* On peut utilement encourager les parties prenantes à préparer et à apporter leurs propres informations au processus, au lieu de commander de nouvelles études aux consultants externes.
- *La reconnaissance du fait que la communication représente parfois une discipline mal définie, mal comprise, sous-estimée et dont la contribution (courante ou potentielle) au développement est souvent passée sous silence (Fondation Rockefeller 1999).* Ceci suppose se départir de la communication de données, souvent ennuyeuses et sans intérêt, présentées sur papier couché, sur les projets et programmes, cherchant plutôt à comprendre les besoins d'information et de communication des parties prenantes, leur permettre d'apprendre grâce au processus d'élaboration de la stratégie, les inciter à prendre part à la mise en œuvre.
- *La mise à contribution des connaissances et de la culture traditionnelles et autochtones.* Des systèmes de connaissances autochtones, en tant que réserves d'expérience et moyens de résistance localement importants, peuvent apporter une contribution positive que les processus institutionnels devraient apprécier à sa juste valeur et encourager.
- *L'appui aux activités de plaidoyer et de sensibilisation aux enjeux et options du développement durable auprès des parlementaires, des journalistes et des décideurs à tous les niveaux.*
- *L'intégration des dimensions du développement durable dans les programmes d'étude officiels à tous les niveaux.*
- *La création de partenariats avec les acteurs des médias locaux, nationaux et internationaux, ces partenariats étant d'une grande importance dans le cadre de l'effort global pour informer l'opinion publique et les décideurs clés à propos du processus stratégique et pour maintenir son dynamisme.*
- *L'acceptation du fait que la communication visant à changer les comportements est un processus lent (la gestation prend du temps). Tout le monde doit comprendre la nécessité de trouver l'équilibre entre d'une part l'engagement à plus long terme en faveur de l'interaction sociale et de l'apprentissage et, d'autre part, les activités de communication ayant un impact plus immédiat.*
- *Une bonne compréhension des principes de la communication efficace dans le cadre des stratégies de développement durable, principes énumérés dans l'encadré 7.3. La communication des enjeux du développement durable présente quelques difficultés spécifiques, énoncées dans l'encadré 7.4. L'encadré 7.5 suggère des moyens de surmonter ces difficultés et faire passer les messages du développement durable.*

Encadré 7.3 Les principes de la communication efficace

L'initiative « Communication pour le changement social », de la Fondation Rockefeller, qualifie cette communication de processus de dialogue public et privé par lequel les gens définissent leur identité, ce qu'ils veulent et comment l'obtenir. Pour l'initiative, le changement social se réfère au changement de la vie des gens selon leur propre définition de ce changement. Cherchant tout particulièrement à améliorer la vie des groupes politiquement et économiquement marginalisés, l'initiative repose sur les principes de tolérance, d'auto-détermination, d'équité, de justice sociale et de participation active pour tous. Elle vise à rééquilibrer les approches stratégiques de la communication et du changement, en soulignant ce que l'on pourrait considérer, dans la pratique, comme les principes d'une communication efficace. Ces principes n'insistent plus sur :

- les gens comme l'objet du changement, mais plutôt sur les gens comme agents effectuant leurs propres changements ;
- la conception, l'expérimentation et la transmission de messages, mais plutôt sur l'appui au dialogue et au débat relatifs aux préoccupations principales ;
- le transfert d'information des experts techniques, mais plutôt sur sa mise à la disposition du dialogue et du débat (d'une manière sensible) ;
- l'importance du comportement individuel, mais plutôt sur les normes sociales, les politiques, la culture et un cadre habilitant ;
- les efforts pour persuader les gens de faire quelque chose, mais plutôt sur la négociation de la meilleure façon d'avancer par le biais d'un partenariat ;
- la domination et l'orientation du processus par les experts techniques des organisations « externes », mais plutôt sur le rôle central à jouer par les personnes le plus directement concernées par les problématiques.

Source : Fondation Rockefeller (1999)

7.3 Etablir une stratégie et un système de communication et d'information

La communication du « développement durable » présente un défi de taille – mais il y a beaucoup d'astuces pour le faire

Un gouvernement n'est pas capable d'élaborer tout seul une SNDD de bonne qualité. Il a besoin des apports, analytiques et autres, des acteurs de la société civile, notamment les ONG et les groupes de recherche sur les politiques, pour que le processus stratégique puisse accéder à un large éventail d'informations et d'opinions et en tenir compte. L'accès à l'information et à la communication est une condition préalable du développement durable, puisqu'il permet aux parties prenantes de sortir de leur isolement, d'échanger des idées et d'apprendre de l'expérience des uns et des autres. Heureusement, il s'agit d'une tâche que facilite énormément la technologie. Les téléphones, les télécopieurs, les ordinateurs, la télévision et la radio ont transformé l'aptitude des gens ordinaires à s'informer, libérant ainsi leur potentiel créatif. Chaque technologie a contribué à supprimer les barrières à l'échange d'information.

Encadré 7.4: Le développement durable - un défi pour les communications

« Le concept du développement durable reconnaît l'interdépendance des trois dimensions - environnementale, sociale et économique - mais ne propose pas une vision claire de la destination et comment y parvenir. Il n'aborde pas non plus la question des inégalités de pouvoir et d'intérêts entre ces dimensions pourtant liées les unes aux autres, faisant que le développement durable est bien un projet politique à long terme qui exige une modification profonde des systèmes de gouvernance. Le développement durable est justifié à long terme, mais la plupart de nos systèmes politiques et économiques ont une vision à court terme. Le développement durable ne propose pas lui-même de mécanismes permettant de négocier les compromis entre les considérations à long et à court terme et entre les trois dimensions fondamentales. C'est que le développement durable est un paradigme qui laisse aux gens et aux pays le soin de l'interpréter et d'aller de l'avant, sans aborder directement les structures sous-jacentes qui le rendent tellement difficile. On a donc du mal à « vendre » le développement durable. Une SIND est un dispositif visant à surmonter une partie de ces problèmes, mais doit être placée dans le contexte des structures réelles. » (Stephan Paulus, GTZ, communication personnelle).

Le terme « développement durable » est souvent considéré comme un échec sur le plan de la communication. Des journalistes et des communicateurs respectés l'admettent :

- « Toute tentative d'un journaliste de faire un reportage sur le développement durable en tant que tel est presque certainement vouée à l'échec » (ancien réalisateur d'émissions environnementales pour la BBC).
- Le terme est « grandiose et vague - aussi apte que la mauvaise télévision à vous endormir » (Jonathan Dimbleby, personnalité de la télévision).

Beaucoup d'ONG hésitent à utiliser l'expression, sous prétexte qu'elle laisse le public pratiquement indifférent :

- « Le développement durable ne veut absolument rien dire pour la plupart des gens et ce sera toujours le cas » (directeur de campagnes WWF, Royaume-Uni).
- « Les gens y voient des mots flous et indéterminés » (Greenpeace).

En effet, « tous ceux qui interviennent auprès du public sont d'accord que le terme « développement durable » rebute les gens » (rapport présenté à la Commission du développement durable au Royaume-Uni). C'est sûr que le grand public ne comprend pas le terme « développement durable », comme l'a constaté une enquête menée en 2001 par *Forum for the Future*.

Le concept n'est pourtant pas si difficile à saisir et il ne faut pas le présenter comme « trop difficile » pour le commun des mortels. Guidé par *Forum for the Future*, la plupart des personnes enquêtées ont su parler des incidences du développement durable sur leur vie, leur travail, leurs investissements, leurs courses et leurs loisirs. Elles ont pu ensuite signaler l'importance centrale du développement durable, notamment dans leur quartier. Bien évidemment, il est également inhérent à toute une série d'initiatives importantes aux niveaux mondial, national et des entreprises, en plus des préoccupations locales. En effet, le développement durable est utilisé comme concept stratégique organisationnel pour les décisions clés prises par le gouvernement, les établissements d'enseignement et les entreprises.

Peut-être avons-nous mis le doigt sur une partie du problème. Ceux qui se servent le plus couramment de l'expression « développement durable » sont des organismes gouvernementaux et, de plus en plus souvent, des entreprises. Ils l'utilisent d'une façon confuse et vague - laissant entendre qu'ils ne font que justifier les politiques actuelles, d'autant plus si ces politiques n'ont pas encore changé. Ceci peut rebuter davantage les gens.

En dépit du fait que les journalistes et les écologistes ont signalé les difficultés du terme « développement durable », les principaux praticiens sont convaincus de la valeur du concept :

- « Les mots sont ennuyeux. Le sujet, lui, ne l'est pas » (Geoffrey LEAN, journaliste).
- « Le développement durable est le seul concept intellectuellement cohérent, suffisamment inclusif et potentiellement capable de changer les esprits qui parvient à saisir, même imparfaitement, la nature réelle et l'urgence du défi auquel le monde doit faire face en ce moment. Il n'y a vraiment pas d'alternative. » (Jonathan Porritt, écologiste)

Source principale : Green Futures n°. 30, 2001. Forum for the Future, Londres

Encadré 7.5 Comment réussir à communiquer le développement durable ?

- En reconnaissant que ce sont *des questions spécifiques qui intéressent les gens*, plutôt que l'ensemble du programme DD : « Si tous les systèmes d'eco-labellisation étaient remplacés par un seul label « certifié durable », ce serait superficiellement plus simple et plus rigoureux, mais beaucoup d'enthousiasme s'effondrerait » (consultant en responsabilité sociale des entreprises) ;
- Autrement dit, en décomposant le DD en *morceaux maniables qui ont du sens pour les gens dans leur contexte*. Il ne s'agit pas d'interdire les mots « développement durable » mais de rajouter le message que « cette idée/initiative contribue au développement durable » ;
- En saisissant l'occasion de *démontrer les liens entre les questions qui sont importantes pour les gens* : les termes de l'échange et l'environnement, l'utilisation des combustibles et les inondations provoquées par le changement climatique, entre autres ;
- En *présentant le côté positif, au lieu de se contenter de présenter le côté négatif*. Bien trop souvent, les problèmes sont posés, laissant entendre que le DD concerne ce que l'on ne peut pas faire. Par contraste, les communications DD devraient mettre l'accent sur des opportunités, idées et innovations qui passionnent les gens, qui leur montrent les rôles qu'ils pourront jouer à l'avenir.
- Cela implique souvent *cibler ce qu'on peut réaliser dans l'immédiat* - le recyclage et le nettoyage de l'environnement local - en transmettant aussi des messages relatifs au contexte global de ces activités à plus long terme.
- Il s'agit également de *donner une illustration des options d'avenir dans les domaines qui intéressent les gens*, comme par exemple les logements et les moyens de transport à faible consommation d'énergie, l'action communautaire pour régler le problème des sans-abri, les marchés locaux qui renforcent les économies rurales et assurent une alimentation plus saine.
- Les bonnes pratiques de communication sont indispensables, c'est-à-dire qu'il faut demander aux gens ce qui les inquiète et ce qu'ils peuvent faire, au lieu de leur dire ce qu'il faut faire, raconter l'histoire de ce qui a bien marché, au lieu de présenter des « recommandations » abstraites, utiliser le langage de tous les jours au lieu du jargon, connaître son public et les préoccupations de celui-ci, pas seulement le sujet et ses complexités. Cette approche convient également aux « spécialistes ».
- On doit *ouvrir les ateliers et conférences à la participation d'autres acteurs* qui seront à l'aise avec les pratiques ci-dessus, au lieu d'imaginer que seuls les « initiés » pourront discuter du DD. C'est de l'ouverture/transparence qu'a besoin le DD, pas de l'infantilisation.

Source principale : Green Futures n°. 30 (2001), Forum for the Future, Londres.

Comme l'indique l'encadré 4.1, l'établissement par le secrétariat d'une **stratégie et d'un système de communication et d'information** est donc une étape clef du processus stratégique. Cela permet d'assurer un flux régulier d'informations, dans les deux sens, à propos du processus stratégique lui-même et du développement durable, ainsi qu'un dialogue efficace entre les parties prenantes et entre les différents forums (voir l'encadré 7.6), ce qui aidera, à son tour, à dégager le consensus national indispensable, créer la transparence et faciliter la participation du public à

Encadré 7.6 : Stratégie de communication pour la Stratégie nationale de conservation du Pakistan

L'élaboration d'une stratégie de communication a été jugée nécessaire afin que les supports les plus adaptés soient utilisés, dans un dispositif global planifié et coordonné, pour favoriser la prise de conscience de la SNC. On a espéré ainsi éviter la concentration traditionnelle sur les solutions réactives, apportées à grand renfort de publicité, aux problèmes environnementaux, créant à la place un système d'appui au changement des comportements. Dans son étude normative, *Communicating Conservation* [Faire passer le message de la conservation], Adil Najam, du secrétariat SNC, émet des recommandations relatives au changement des comportements. Pour lui, ce changement ne vient pas simplement en appui aux campagnes de sensibilisation environnementale de la SNC - c'est la SNC. Pour que le processus de communication soit vraiment efficace, il doit responsabiliser les particuliers et les communautés en les sensibilisant aux enjeux du développement durable.

« Une stratégie de communication représente donc une condition sine qua non d'une planification et d'une mise en œuvre intelligentes. Elle n'exclut pas les erreurs ; elle ne fait qu'augmenter les chances de succès. »

Source : Rapport final, Examen à mi-parcours de la Stratégie nationale de conservation : Initiatives de sensibilisation de masse, HBP Ref. DOBO1NCS, 16 février 2000, UICN Pakistan, Islamabad.

L'élaboration et à la mise en œuvre de la SNDD, la communication doit être considérée comme une tâche qui continue tout au long des cycles successifs du processus stratégique. La communication efficace favorise une participation plus large, à la fois horizontale, reliant les différents secteurs entre eux, et verticale, du niveau local au niveau mondial et vice versa. Il faut pour cela :

- mettre en place, au sein du secrétariat, des spécialistes de l'information, de l'éducation et de la communication (IEC) possédant un large éventail de compétences (voir l'encadré 4.6) et un mandat précis ;
- identifier, au moyen d'une étude initiale, les besoins exacts d'information et de communication du secrétariat lui-même et des participants clefs ;
- préparer une stratégie de promotion de la SNDD ;
- commander un dossier sectoriel sur l'état actuel de l'information, de l'éducation et de la communication pour fournir des informations de base permettant de préparer une stratégie et un plan d'action IEC ;
- préparer, après un processus de consultation d'une pluralité de parties prenantes, une stratégie et un plan d'action IEC à plus long terme qui aborde les besoins de communication à tous les stades du processus SNDD.

Avant de préparer une stratégie IEC, l'équipe pourrait envisager d'établir une table ronde IEC (voir les exemples tirés des stratégies de conservation au niveau du pays, des provinces et des districts, au Pakistan, dans les encadrés 3.20 et 7.11), assurant la représentation des différents acteurs des médias radiotélévisés et de la presse écrite, des secteurs des arts du spectacle, de l'informatique, de l'éducation et ONG. Ceci permettrait notamment de bénéficier de leurs contributions et d'assurer l'appropriation de la stratégie de communication une fois qu'elle aurait été achevée et mise en œuvre.

7.3.1 Une stratégie d'information, d'éducation et de communication assortie d'un plan d'action

Une stratégie IEC constitue le principal cadre normatif et intellectuel de la planification des activités d'éducation et de communication. Elle doit envisager l'établissement d'un mécanisme général et durable permettant de consulter la société civile par rapport à l'ensemble des décisions et initiatives importantes visant un développement durable, afin d'autoriser une participation publique plus large, parvenir au consensus et assurer l'appropriation et l'appui. La stratégie doit prévoir les étapes nécessaires à la promotion et au développement de l'éducation continue en matière de développement durable (voir l'encadré 7.7).

Encadré 7.7 L'éducation pour un développement durable

Le succès global de n'importe quelle stratégie de développement durable dépend de la mobilisation des populations et de leur volonté d'accepter des responsabilités. Elles ont besoin d'*information* pertinente sous une forme qu'elles sont en mesure de comprendre et d'utiliser, ainsi que des *compétences* et de la *motivation* qui facilitent le changement.

Avec le temps, on a pu constater que l'éducation représente le moyen le plus efficace et rentable de changer les opinions des gens concernant un problème particulier, ce qui conduit au changement souhaité des attitudes. Comme l'a dit une fois Albert Einstein, « *Ce n'est pas la réflexion qui a créé les problèmes qui va nous permettre de les résoudre* ».

La sensibilisation et l'éducation sont des outils importants permettant de progresser vers le développement durable ; elles doivent compléter les instruments juridiques, réglementaires et économiques. La connaissance aboutit à une plus grande compréhension qui, à son tour, aide à favoriser les pratiques de développement durable. Ceci étant dit, la compréhension n'est qu'un élément parmi d'autres capables de produire des changements de comportement. La motivation, l'accès aux compétences et opportunités, la pertinence et l'intérêt personnel, ainsi que des avantages manifestes et tangibles, sont autant d'éléments incitant aux changements. Un processus SNDD a l'avantage de pouvoir combiner ces différents facteurs.

L'éducation au développement durable doit atteindre trois buts importants (adaptation de la Déclaration de Tbilissi, UNESCO 1977) :

- Favoriser la prise de conscience et la compréhension de l'interdépendance des dimensions économiques, sociales et écologiques du développement, dans les zones à la fois urbaines et rurales, et de la nécessité de les aborder, de même que les préoccupations politiques, technologiques, législatives, culturelles et esthétiques, d'une façon holistique.
- Donner à tous l'occasion d'acquérir les connaissances, les valeurs, les attitudes, l'engagement et les compétences requises pour contribuer au développement durable.
- Créer de nouveaux modes de comportement, chez les particuliers, les groupes et la

société dans son ensemble, à l'égard de l'environnement, de la société et de l'économie.

Pour atteindre ces trois buts, les initiatives d'éducation devraient :

- évoluer au sein du système éducatif existant
- cibler le développement durable à tous les niveaux de l'enseignement
- adopter des méthodes interdisciplinaires
- voir les choses dans une optique mondiale tout en tenant compte des différences régionales
- promouvoir la valeur de la coopération locale, nationale et internationale pour progresser vers un développement durable
- porter sur les situations tant actuelles que futures
- se concentrer sur les problèmes pratiques se rapportant directement à l'environnement immédiat des étudiants
- viser à inculquer une éthique de conservation
- prévoir des programmes globaux d'éducation non formelle pour fournir des informations sur le développement durable à des segments de la population qui ne sont pas touchés par les systèmes officiels
- constituer un processus continu, durant toute la vie, pendant les années de scolarité et au-delà
- souligner l'importance de la participation active des parties prenantes pour prévenir et résoudre les problèmes de développement.

Ces buts ont une importance toute particulière dans de nombreux pays en développement où le taux d'alphabétisation est faible, les infrastructures du système d'enseignement laissent à désirer et les ONG ont commencé à intervenir dans les filières informelles de communication et d'éducation.

Source : Ali Raza Rizvi, UICN Pakistan (communication personnelle).

Au niveau opérationnel, la stratégie IEC doit être traduite en *plan d'action*, identifiant les participants/publics clefs, les types de changement de comportement requis, les messages appropriés et les moyens de les communiquer, les responsabilités et les ressources, sans oublier l'aspect le plus difficile : les indicateurs de suivi des changements de comportement. La stratégie doit prévoir des activités à court, à moyen et à long terme. Etant donné que les activités de promotion du changement au niveau de la culture, des attitudes et des comportements seront vraisemblablement de longue durée (3+ années), il convient de prévoir suffisamment de ressources pour les mener à bien. Le plan d'action doit être réexaminé régulièrement tout au long du processus stratégique.

Les *compétences* en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan IEC, en collaboration avec les acteurs du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, sont tout aussi indispensables que la formation à cet égard si ces compétences sont peu abondantes. L'équipe IEC a besoin de comprendre la base conceptuelle, la genèse et la dynamique de la SNDD, ainsi que les questions techniques. Il faut donc l'intégrer (comme élément clef) dans le processus SNDD dès le début - au lieu de considérer l'IEC comme activité supplémentaire à rajouter plus tard (comme cela a été si souvent le cas par le passé). Les membres de l'équipe doivent impérativement comprendre les façons dont les différents acteurs communiquent, apprennent et changent de comportement. L'équipe aura pour tâche prioritaire, entre autres, de créer un réseau des principaux agents de communication et des contacts dans les médias pour les différents zones, thèmes et groupes.

Les responsables du plan de communication doivent réfléchir : Quel est le message ? Qui doit l'entendre ? Comment faire passer le message ? Comment y donner suite ?

L'encadré 7.8 propose une suite de questions pour guider la conception de la stratégie IEC.

Encadré 7.8: Questions clefs facilitant l'élaboration d'un plan d'information, d'éducation et de communication

Le National Institute of Design (institut national du plan) en Inde a mis au point une suite de huit questions, qu'il pose au moment d'élaborer, sur le terrain, des stratégies de communication pour des programmes de développement nationaux ou locaux. Cette approche a été testée et peaufinée pendant plus d'une décennie d'expérience sur le terrain :

- **Public cible** : le comportement de qui la communication doit-elle chercher à changer ?
- **La réponse cible** : quel est le changement de comportement requis ?
- **Les recherches nécessaires** : qu'est-ce qu'il nous faut savoir au sujet des connaissances, attitudes et pratiques existantes avant de préparer nos messages ?
- **Le message cible** : quels sont les messages à échanger entre les planificateurs/militants et les groupes cibles pour susciter la réponse souhaitée ?
- **Les médias/supports** : quels sont les supports mieux adaptés à l'échange du message cible ?
- **Les institutions et personnes-ressources dans les médias** : quelles sont les compétences et les talents qu'on peut mettre à profit pour élaborer et mettre en application les décisions médiatiques ?
- **Le budget** : quel sera le coût des plans de communication destinés à chaque groupe cible ?
- **Les critères d'évaluation** : quels seront les buts et indicateurs permettant de suivre le changement souhaité des comportements ?

L'évaluation doit conduire au réexamen de chaque élément de la suite de questions et à la réactivation de celle-ci pendant la prochaine phase de la stratégie de communication.

Source : Carew-Reid *et al.* (1994)

7.3.2 La coordination de l'information

Les différents organismes responsables de la SNDD devront veiller à ce que les partenaires et parties prenantes soient mis au courant des nouveaux développements et encouragés à réagir. Les mass-médias doivent être encouragés à jouer leur rôle de critique et de surveillant. Pour répondre à ces besoins divers, il faudra peut-être prévoir un « bureau central » IEC afin d'assurer la diffusion efficace de l'information au public concerné (à l'intérieur et en dehors du secteur gouvernemental) et sa réintégration dans la stratégie. L'équipe IEC sera sans doute mieux placée pour s'acquitter de cette tâche.

On peut envisager la coordination de l'information sous deux angles différents : *la coordination interne* (parmi les structures gouvernementales ou les acteurs stratégiques clefs) et *la coordination externe* (entre les structures gouvernementales/acteurs stratégiques clefs et d'autres parties prenantes).

(a) La coordination interne - s'efforcer de créer une base d'information commune

Il importe d'établir une coopération et une coordination efficaces aux niveaux individuel et institutionnel du secteur public - démolissant les barrières et attitudes traditionnelles qui défendent des sphères d'influence et de maîtrise (le « territoire réservé ») - à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies.

Une base de données commune peut non seulement unir les parties prenantes - mais aussi rassembler toutes les informations utiles

La mise au point d'une base d'information commune sur le développement durable - pour que l'information pertinente soit facile d'accès et que l'information puisse être manipulée convenablement - représente donc une tâche prioritaire au début et tout au long du processus stratégique. Cette base d'information ne doit pas forcément être centralisée, mais tout le monde doit pouvoir accéder à toute l'information - voir le chapitre 10 sur le suivi et le chapitre 5 (Section 5.3) sur l'évaluation de la durabilité. Les dispositifs électroniques permettent à de nombreux acteurs de créer une base de données performante (Section 7.3.8).

(b) La coordination externe - utiliser un large éventail de méthodes

Une communication externe efficace, entre le gouvernement et d'autres acteurs (secteur privé, société civile), ainsi qu'avec d'autres parties intéressées (donateurs) est tout aussi indispensable, comme le sont des partenariats plus robustes avec des acteurs médiatiques clefs à l'appui du processus stratégique.

Les communications avec le grand public sont très importantes, puisque les stratégies de développement durable sont l'affaire de tous. Etant donné que les objectifs, la structure et les processus des stratégies doivent être ouverts et transparents pour le public, l'information doit être diffusée à chaque étape du processus au lieu d'être publiée sous la forme d'un document stratégique définitif. Par ailleurs, le public doit être encouragé à demander l'établissement de normes et d'indicateurs de durabilité et à jouer un rôle de suivi. Tous les participants doivent être libres de diffuser au public des informations sur la stratégie et de les présenter à leur façon. Cependant, pour éviter d'embrouiller le public, les communications relatives au processus stratégique dans son ensemble doivent être coordonnées par le secrétariat. Celui-ci doit expliciter comment et quand il prévoit de demander les contributions et les réactions du public, au cours du processus. Rendre la problématique compréhensible pour le grand public est l'un des défis à relever ici.

Un langage non technique, de tous les jours, peut aider les « experts » tout autant que le grand public

On compte généralement sur les mass-médias pour les communications en langage courant avec le public, mais l'utilisation de supports dits « alternatifs » convient parfois dans le cas de certains groupes (Tableau 7.1).

Tableau 7.1 : Les mass-médias et les supports alternatifs (exemples)

Source : adaptation de MEHRS (1998)

Les mass-médias : Journaux Radio Publicité dans les journaux et revues Télévision Magazines hebdomadaires (émissions et messages publicitaires) Journaux commerciaux Cinéma Publicité sur Internet	
Les supports alternatifs: La presse écrite Rapports annuels Bannières Livres pour enfants Bandes dessinées Ensembles documentaires Étiquettes et autocollants Lettres	Publications locales Bulletins Prospectus et brochures Pins et badges Poèmes Revue spécialistes Matériel pédagogique T-shirts
Supports audio-visuels : Panneaux publicitaires Films documentaires Expositions Expositions photographiques	Affiches Annonces publiques Chansons Présentations vidéo et diapo
Les communications interactives Compétitions - art, débat, agriculture Présentations Conférences de presse Débats publics Visites sur le terrain Symposiums universitaires Téléphone Face à face (entre voisins, entre enfants, etc.) Démonstrations Conférences d'experts Internet Forums/activités religieux Défilés	Participation aux manifestations existantes Prix et primes de reconnaissance Réunions publiques Spectacles de marionnettes Émissions religieuses Tables rondes Journées spéciales (Journée mondiale de l'Environnement,...) Théâtre de rue/d'amateur (plages, places publiques, médina ou souk) Visites Clubs de jeunesse

Les communications avec le public se divisent en plusieurs catégories :

- *Les activités de relations publiques* (impact à court terme), qui sont généralement réalisées par les mass-médias et la publicité ; il s'agit essentiellement de communications unidirectionnelles.
- *Les études de marché* - encore des communications unidirectionnelles, mais dans l'autre sens, c'est-à-dire qu'elles viennent du public. Le chapitre 6 (6.5.7) donne des précisions à cet égard. Les activités suivantes, entre autres, ont été réalisées dans le cadre des SNDD :
 - *Les sondages d'opinion.* Les enquêtes régulières, de grande envergure, auprès du public permettent d'avoir un avis indépendant sur l'intensité du sentiment et de la conscience du public par rapport à différents thèmes. Elles peuvent

constituer un instrument très puissant au service de l'élaboration des politiques stratégiques et des débats qui s'y associent.

- ° *Les émissions où les auditeurs/télespectateurs sont invités à téléphoner.* Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie Environnement 2010 en Nouvelle-Zélande (1995), des numéros verts ont été mis à la disposition du public pour l'inciter à participer. Tous les commentaires reçus ont été intégrés aux soumissions écrites et saisis dans une base de données pour préparer le profil de la problématique.
- *Les activités de sensibilisation publique (impact à moyen terme) :* il s'agit de consulter les différents groupes concernés par le processus stratégique, au moyen des communications traditionnelles et des mass-médias, ainsi que les structures gouvernementales/ONG de participation, de les associer au débat sur le développement durable, de les tenir au courant de tous les aspects des résultats (l'encadré 7.9 présente un exemple du Burkina Faso).
- *La participation publique (impact à plus long terme) :* plus longue à mobiliser, la participation publique dépend des mesures d'incitation, de l'éducation et de la formation formelle et informelle. Elle conduit au changement des comportements et les mass-médias ont un rôle sensiblement moins important à jouer à cet égard. La participation active et l'expérience, notamment en ce qui concerne la détermination et le suivi des indicateurs de durabilité, sont la clef de la réussite. La participation fait l'objet d'un traitement approfondi dans le chapitre 6.

7.3.3 Choisir le moyen de communication et mettre au point des produits d'information complémentaires

Divers produits d'information sont à prévoir pour favoriser la prise de conscience, changer les attitudes et inciter à l'action en matière de développement durable, notamment : les documents et les supports audiovisuels (7.3.4), les manifestations (7.3.5), les réseaux (7.3.6), les bases de données (7.3.7), les supports électroniques (7.3.8) et les mass-médias (7.3.9).

Pour déterminer le moyen de communication le plus efficace pour chaque groupe de parties prenantes, on a intérêt à :

- *mener une analyse globale des besoins :* le plan d'action IEC doit identifier les différents groupes de parties prenantes, la meilleure façon de toucher ces groupes et les moyens d'établir des liens entre eux. Au moment d'élaborer le plan, il ne faut pas compter sur les hypothèses. L'analyse des parties prenantes et des « analyses de besoins » connexes permettront de valider les suppositions initiales, identifier les lacunes du flux d'information et suggérer des innovations pour encourager les parties prenantes à se servir de l'information.
- *veiller à ce que les supports utilisés donnent du pouvoir aux parties prenantes et permettent d'améliorer la stratégie.* Des communications efficaces donneront du pouvoir aux particuliers et aux groupes, leur permettant de mettre à contribution

**Encadré 7.9 : Le développement durable et la désertification :
une campagne de sensibilisation publique au Burkina Faso**

Au Burkina Faso, à la fin des années 1990, près de 47.000 personnes ont participé activement à une campagne nationale lancée pour diffuser des informations sur le développement durable et sur le rôle clef de celui-ci dans la lutte contre la désertification. En transmettant les informations sur le terrain jusqu'au niveau des villages et en sensibilisant les gens, les enseignants et animateurs ont aussi écouté ceux-ci et se sont faits les messagers de leurs priorités auprès des planificateurs et des décideurs politiques dans la capitale. Beaucoup de citoyens ont été touchés par ce processus.

Le programme Capacités 21 du PNUD a apporté son appui au Conseil national pour la gestion de l'environnement du Burkina Faso (CONAGESE) et l'a aidé à se doter d'un mécanisme décentralisé pour faciliter le partage de l'information, du niveau national au niveau local, par le biais d'une immense pyramide de comités de pilotage aux niveaux du pays, des régions, des provinces, des départements et des villages. Pendant deux ans, ce réseau de comités dont les membres sont venus de tous les secteurs a organisé des discussions avec les habitants à tous les niveaux sur les moyens de lutter contre la désertification par le développement durable.

Le programme s'est attaché à préparer les communautés locales à assumer les responsabilités de la gestion durable de leurs ressources naturelles. Dans certains cas, il a fallu expliquer les erreurs commises dans le passé résultant d'idées communément reçues mais mal fondées, qui s'étaient soldées par des échecs dans la lutte contre la désertification. Par exemple, les campagnes en faveur de la plantation d'arbres n'ont pas marché. Les gens ne comprenaient pas qu'en plantant des arbres ils protégeraient le sol et le bonifieraient, augmentant ainsi la productivité agricole. Ils n'y voyaient qu'une source de bois de chauffe. Des explications supplémentaires leur ont été fournies.

La pyramide des comités a entrepris en cascade des actions de partage axées tout particulièrement sur le renforcement de la planification du développement et sur la gestion des ressources à l'échelon des villages. Le comité national a dispensé une formation aux comités régionaux, qui ont formé les comités provinciaux, qui à leur tour ont formé les comités départementaux, lesquels ont formé les comités des villages. Ces derniers comptent de 5 à 10 membres, dont l'un au moins doit être alphabétisé pour faire fonction de secrétaire. Les comités constituent le noyau du système de gouvernance local et des plans d'action locaux sur lesquels repose la stratégie de développement rural du pays.

L'un des éléments centraux de la stratégie de communications du programme était le plaidoyer en faveur d'une approche intégrée du développement, cette stratégie visant à fournir des informations sur le développement durable à toutes les parties prenantes, rurales et urbaines, illettrées et éduquées, depuis le grand public jusqu'à l'enseignement national et au secteur privé.

Parmi les supports utilisés figurent des brochures, des affiches, un magazine trimestriel consacré à l'environnement et de la musique. Des journalistes ont aussi été formés en matière de reportage environnemental. Des programmes de radio rurale sur l'agriculture durable ont été diffusés et des forums théâtraux, réunissant de petits groupes de comédiens circulent dans tout le pays en produisant des spectacles consacrés aux questions du développement.

Les gens ont appris que la lutte contre la désertification n'est pas une activité isolée. Le message est qu'il faut intégrer les activités, planter des arbres, construire des diguettes de pierres, fertiliser les terres, économiser l'eau et les sols, travailler ensemble de manière cohésive.

La campagne a entraîné des changements dans les mentalités et les comportements de la population. Les gens n'abattent plus les arbres pour établir de nouveaux champs comme auparavant et ils ne mettent plus le feu à la brousse. Pratiquement dans chaque village, il y a un

tas de compost. Les villageois commencent à établir leurs propres plans de développement intégré pour favoriser ces changements.

Un intervenant clef dans le processus de sensibilisation et de partage des informations à multiples niveaux est le COPODE (Comité de pilotage des ONG sur la lutte contre la désertification) qui rassemble 114 ONG de tout le pays et les aide à promouvoir le dialogue sur le développement durable au niveau des villages. Avec l'aide de Capacités 21, le COPODE a produit et distribué à des milliers d'exemplaires, dans les quatre langues nationales du Burkina Faso, une version simplifiée et illustrée de la Convention sur la lutte contre la désertification. La population a pu ainsi faire sienne cette réponse nationale à la convention.

Source : Capacités 21 PNUD (www.undp.org/capacity21)

leurs compétences et ressources et d'identifier de nouvelles façons de travailler ensemble. Le support choisi sera donc du type le plus apte à habiliter les groupes participants à communiquer ce qu'ils ressentent, ce qu'ils savent et ce qu'ils veulent - tout en leur permettant de mieux comprendre les différents aspects de la stratégie. Le rôle des différents supports - presse écrite, supports électroniques, moyens de communication traditionnels, système éducatif - ne doit pas être limité à la diffusion de « messages » stratégiques. Dans la mesure du possible, les médias doivent avoir pour rôle de critiquer la stratégie, en assurer le suivi, solliciter des opinions.

- *utiliser des supports multiples.* Tous les groupes de parties prenantes n'ont pas les mêmes attributs, étant de nature plutôt hiérarchique ou plutôt égalitaire, s'orientant plutôt sur les tâches ou plutôt sur les besoins humains et sociaux. Les flux d'information à partir et en direction de ces groupes vont revêtir différentes formes. Par ailleurs, chaque groupe aura ses propres préférences et antipathies en ce qui concerne les moyens de communication. De ce fait, ces derniers devront varier selon les diverses parties concernées par une stratégie, en fonction du pays et de la situation locale, du thème, du public/groupe participant et des considérations de coût. Il arrive que les supports utilisés soient, pour une grande partie, nouveaux pour le personnel stratégique.
- *analyser le rapport coût/avantages des supports choisis :* il convient d'évaluer les coûts et les avantages des supports alternatifs, y compris les avantages cachés, notamment pour les utilisateurs. A titre d'exemple, le courrier électronique donne l'impression d'être peu cher, mais certains utilisateurs - notamment dans les zones isolées des pays en développement - auront vraisemblablement à se rendre dans un centre urbain pour accéder à un ordinateur, payant (une liaison mal assurée) au tarif horaire. Dans ces cas, une lettre, un coup de téléphone ou une assemblée communautaire, le recours aux divertissements et aux arts du spectacle, ainsi qu'aux agents de vulgarisation et aux ONG, sont souvent plus indiqués.

Tous les supports doivent être disponibles dans les langues locales (le cas échéant). Ils doivent également élaborer et promouvoir l'identité de la stratégie, d'autant plus si les produits de différents services gouvernementaux et d'autres acteurs sont diffusés par le biais du processus SNDD.

7.3.4 Les documents et supports audiovisuels

Cette catégorie inclut :

- le prospectus de la stratégie et les résumés de celui-ci - précisant par exemple le but de la stratégie, les processus associés, la manière de participer ou le calendrier des étapes/ manifestations. L'encadré 7.10 présente les grandes lignes d'un prospectus.
- les documents d'information (sur les problématiques, options et initiatives, présentant des informations générales ou ciblant des groupes particuliers ; publiés régulièrement ou ponctuellement).
- les rapports et cartes sur « l'état de l'environnement et le développement ».
- les bulletins et les communiqués de presse réguliers.
- les vidéos et les présentations multimédia.
- le matériel pédagogique et les recueils de ressources (pour les participants et autres parties intéressées).
- un document stratégique global énonçant la vision d'ensemble, la raison d'être, les objectifs des systèmes permettant de les réaliser, les plans provisoires.

La stratégie n'est pas un « document » - mais les documents sont des outils stratégiques utiles

S'il est courant de se référer à un document stratégique comme « la stratégie », cela peut induire en erreur, encourageant les gens à consacrer des efforts excessifs à la préparation de dossiers au lieu d'établir les mécanismes permettant d'élaborer la stratégie et ses résultats. Les documents ne sont que des produits intermédiaires, des jalons, du processus - le moyen d'aboutir à la fin. Néanmoins, les documents (sur papier ou sur support électronique) sont des outils indispensables à la préparation et à la mise en œuvre efficaces de n'importe quelle stratégie. Ils permettent aux participants et autres parties intéressées (qui savent lire et écrire), ainsi qu'aux décideurs, de comprendre la vision et les objectifs, d'être informés sur ce qui se passe, ce qui a été convenu et ce qu'on attend d'eux. En l'absence de documents, une stratégie risque de perdre rapidement de sa cohérence et de se fragmenter en décisions ad hoc dictées par les besoins immédiats du service gouvernemental et d'autres organismes nationaux concernés. A titre d'exemple, certains Conseils nationaux pour le développement durable ont souffert d'un manque de documentation stratégique, ce qui fait qu'ils ne sont pas transparents pour certains groupes, tandis que l'absence d'un plan précis a pu contribuer à la passivité ou la réactivité que leur travail a suscitée.

Il faut toutefois éviter la surcharge d'information. En dépit de la nécessité d'une documentation détaillée sur les analyses, les comptes rendus et les portefeuilles d'investissement, les documents stratégiques clés ne doivent pas être trop longs. La cohérence, le consensus et une orientation claire sont des caractéristiques importantes d'une stratégie que les documents clés doivent refléter. L'utilisation du langage courant, de graphiques, de cartes et d'illustrations est conseillée à cet égard.

Pour atteindre un maximum d'efficacité, le document stratégique central doit être publié et largement diffusé sous sa forme définitive et approuvée. Les instances gouvernementales, les autorités locales, les principales ONG et de nombreuses entreprises ont intérêt à recevoir le document complet, mais les rapports hautement techniques n'ont pas beaucoup d'utilité pour les hommes/femmes politiques, les décideurs occupés, les groupes d'intérêt dans la communauté et le grand public. On peut envisager de présenter les principaux documents stratégiques sous différentes

Encadré 7.10 : Grandes lignes du prospectus du Projet de société canadien

Le *Projet de société*, réponse canadienne à la CNUED et Action 21, a été lancé en 1992. Coordonné par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), il a abordé les questions du développement durable au niveau national (plutôt que fédéral seulement), d'où la production d'un document stratégique : *Choix canadiens pour la transition vers la durabilité* (Projet de société, 1995).

Un prospectus, publié en 1994, présente l'initiative, décrit son travail et invite les parties intéressées à participer aux activités futures. L'initiative y est traitée de partenariat entre une pluralité de parties prenantes - gouvernement, peuples autochtones, entreprises, secteur associatif - cherchant à promouvoir la transition du Canada vers un avenir durable. Elle a pour rôle primaire de catalyser les changements, reconnaissant que le développement durable est la responsabilité collective de tous les Canadiens.

Le prospectus présente les activités de la première année : une évaluation des progrès réalisés au Canada depuis la CNUED, la préparation d'un cadre et d'un processus pour une stratégie nationale de développement durable, le démarrage d'une série d'actions pratiques permettant de progresser par rapport à certains éléments du dispositif. La publication du prospectus marque la transformation du processus en un programme d'activités plus concret, ayant des volets de communication, de planification et de démonstration privilégiant la durabilité comme mission nationale. Les documents invitent toutes les institutions et parties intéressées à participer au travail du projet de société et à apporter leurs idées, compétences et contributions à la tâche de planifier un avenir durable. Le prospectus comporte plusieurs sections :

- Le Sommet de la Terre et au-delà - pourquoi nous devons agir.
- Le Projet de société : la planification en vue d'un avenir durable - ce que nous souhaitons accomplir.
- Vers une stratégie nationale de développement durable - comment nous cherchons à relever le défi de changer de cap (les principes et caractéristiques de l'initiative y sont présentés).
- Les progrès déjà accomplis - le travail déjà entrepris y est décrit (voir le paragraphe précédent) (une chronologie du projet de société y est donnée).
- Les prochaines étapes - où nous allons (cette partie décrit : le processus plus large et les possibilités de collaboration et d'initiatives de la part des acteurs existants et d'autres parties intéressées. Elle examine également de nombreux thèmes : la sensibilisation du public, l'échange d'information et la mise en réseau, le travail sur le terrain et l'animation, la conception d'une stratégie, l'organisation d'un dialogue national, l'incitation à la préparation de stratégies de durabilité dans les secteurs et communautés, l'apprentissage par l'expérience).
- Les besoins en ressources - ce qu'il nous faut pour entreprendre la tâche qui nous attend.
- L'alliance stratégique - qui est-ce qui doit s'associer au Projet de société.

Source : *Projet de société* (1994)

formes, ciblant chacune un public particulier.³ Cependant, il importe de s'assurer que les différents documents ne transmettent pas de messages contradictoires.

³ Il y a souvent une pénurie de personnes capables de bien écrire et de s'exprimer clairement. L'embauche de spécialistes de la communication dotés des compétences de rédaction et de présentation nécessaires peut s'avérer nécessaire pour mettre au point des produits qui soient vraiment à propos et utiles pour le public cible.

Des informations condensées peuvent être mises à la disposition du public - dans les langues locales en cas de besoin - et des établissements scolaires et universités, où elles ont des chances de susciter un débat relatif aux questions à aborder par la stratégie, aidant à renforcer les compétences clés des étudiants, les dirigeants de demain (innovation, mise en question, communication, gestion du changement, réflexion/planification stratégique, qualités de chef).

Les documents concis sont généralement plus indiqués, mais les parties prenantes doivent pouvoir accéder aux sources d'information complètes

On peut utilement produire des versions électroniques, à publier sur le site Web de la stratégie et sur CD-ROM (voir section 7.3.8), ainsi que des versions en audio/vidéocassettes (suivant l'exemple de la SNC au Pakistan et des programmes Action 21 locaux des autorités au Royaume-Uni). Étant donné que les documents concis font prime, l'accès complémentaire à la base complète de connaissances de la stratégie, éventuellement par le biais du site Web de la stratégie, contribuerait à une plus grande transparence en même temps qu'il permettrait aux parties prenantes d'approfondir leur engagement.

7.3.5 Les manifestations

Les manifestations sont des outils puissants - mais sont coûteuses et donc doivent être justifiées et planifiées avec soin

Le secrétariat devra, au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie, organiser différentes manifestations visant à mieux communiquer les enjeux, problèmes et idées aux parties prenantes et à diffuser les objectifs de la stratégie. Les réunions jalonnent souvent un processus stratégique, d'où l'importance d'un bon choix de dates et d'une planification méticuleuse, d'autant plus qu'elles représentent souvent une forte proportion des coûts de la stratégie.

- *Les réunions d'information pour les décideurs* sur la problématique, les recommandations et les progrès de la stratégie et sur d'autres questions. La même attention doit être accordée à la clarté conceptuelle et à la documentation d'exemples locaux, ceux-ci devant être à la fois bien présentés et opportuns. Les coûts, risques et avantages sont à esquisser.
- *Les réunions d'information pour les mass-médias et les communications traditionnelles.* Le défi ici consiste à extraire, d'un ordre du jour rempli et apparemment lourd, des éléments dignes d'être publiés et à fournir, en même temps, de bons contacts pour que les médias puissent y donner suite, contribuant ainsi au débat, à l'analyse et aux idées. Une fois sensibilisés, les médias peuvent également aider à promouvoir le dialogue entre les parties prenantes (courrier des lecteurs, articles d'opinion, etc.) et l'obligation de rendre compte. Les journalistes ont joué des rôles importants dans certaines stratégies, comme par exemple l'une des stratégies provinciales faisant partie de la SNC pakistanaise (voir l'encadré 7.11).
- *Les réunions publiques.* C'est lors de ces réunions que des préoccupations très répandues peuvent faire surface, comme l'illustre le cas de Sainte-Hélène par rapport à l'environnement (Tableau 7.2). Une présentation claire de l'objectif des réunions et des attentes des organisateurs de la stratégie, un préavis convenable, l'accessibilité aux parties prenantes, les rapports de suivi et leur diffusion sont autant d'aspects clés. L'ordre du jour doit être arrêté avec soin car c'est souvent celui-ci, de même que le cadre politique, qui dicte l'issue de la manifestation et restreint le débat honnête. Il importe de réfléchir et d'expliquer comment les résultats des réunions publiques peuvent influencer positivement sur le développement de la stratégie, l'élaboration des politiques et la prise de décisions.

**Encadré 7.11 : Services d'appui destinés aux journalistes et ONG,
Stratégie de conservation de la province de Sarhad, Pakistan**

La Stratégie de conservation de la province de Sarhad (SCPS) a dû relever le défi de toucher un public plus large, tant au sein de l'appareil gouvernemental qu'en dehors de celui-ci. Le FFEJ (*Frontier Forum for Environmental Journalists*, Forum pour les journalistes spécialistes de l'environnement) et le FRC (*Frontier Resource Centre for NGOs and CBOs*, Centre de ressources pour les ONG et CBO) ont largement bénéficié de l'appui stratégique de la SCPS. Le FFEJ organise des stages (payants) pour les journalistes dans la province pour les familiariser avec les enjeux de l'environnement, d'où la publication dans les médias d'un nombre croissant de reportages sur le développement durable. Les efforts ciblent surtout la presse en langue ourdou. Le FRC propose des services de formation, de recherche, de documentation et de mise en réseau, mettant l'accent sur les aspects pratiques du développement durable au niveau local. Le travail de ces services d'appui, en plus des tables rondes thématiques organisées par la SCPS, laisse espérer une amélioration des partenariats entre le gouvernement et la société civile en ce qui concerne la prise de décisions, ainsi qu'une plus grande transparence. Des attentes de ce genre aideront à piloter la SCPS. Des dispositions similaires devraient être prises à l'égard du secteur privé et des banques, dont des membres individuels ont exprimé leur intérêt lors des tables rondes.

Source : Hanson *et al.* 2000

- *Les ateliers de formation.* Certains ateliers (expliquant le pourquoi et le comment du processus stratégique, la manière dont des groupes d'intérêt particuliers peuvent y prendre part et présenter leurs opinions, les concepts et les enjeux clés du développement durable, les méthodes d'analyse, entre autres) sont à organiser directement par la stratégie. Il existe pourtant d'autres occasions d'améliorer la compréhension du développement durable et de la stratégie : nombre d'ateliers de formation sont organisés par ailleurs et, comme ils se penchent tous sur la problématique du changement, ils pourront contribuer au processus SNDD.
- *Les « foires de partage ».* Il s'agit d'une sorte de « marché » de l'information où les différentes parties prenantes étalent leurs produits et informations. Les foires sont ouvertes à tous et les gens sont encouragés à discuter et à partager leur travail d'une manière informelle, ce qui aide à dégager un consensus sur les domaines d'action prioritaires. Les foires permettent ainsi d'accumuler de plus en plus d'informations précieuses sur les démarches pouvant être effectuées par d'autres parties appelées à relever des défis du même ordre.

Tableau 7.2 : Enquête sur les préoccupations environnementales du public à Sainte-Hélène

Classement/questions soulevées	Forum															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	TOTAL
1. CHASSE GARDÉE DU GOUVERNEMENT	-	*	*	*	*	-	*	*	-	*	*	*	-	-	*	10
2. Sécurité agricole/alimentaire	*	-	-	-	*	*	*	-	*	*	*	*	-	*	*	9
2. Recherches/Education	*	*	*	*	-	*	-	*	-	-	*	-	-	*	*	9
2. Erosion des sols	*	-	*	-	*	-	*	*	*	*	-	-	-	*	-	8
2. POLLUTION INTERNATIONALE	*	*	*	-	*	*	-	*	-	-	*	-	-	*	-	8
2. Apathie de la population	-	*	*	-	*	*	*	*	-	-	-	*	*	-	*	8
3. Pénurie d'eau	-	*	*	*	-	-	*	*	*	*	-	-	-	-	-	7
3. Coût de la vie	-	-	-	-	*	*	*	*	*	*	*	-	-	-	-	7
3. TROP DE CONSULTANTS	*	*	-	*	*	-	*	*	-	-	-	-	*	*	*	7
3. Pas d'argent pour le travail environnemental	*	-	-	*	*	-	*	*	-	*	*	*	-	-	*	7
4. CHÔMAGE	-	-	-	-	*	-	*	*	*	*	-	-	-	-	*	6
4. SURPÊCHE INTERNATIONALE	*	-	-	*	*	*	-	-	-	*	*	-	-	-	-	6
4. ABSENCE DE CONTINUITÉ	*	-	-	*	*	-	*	*	-	*	-	-	*	*	-	6
5. Augmentation du coût de l'eau	-	-	-	*	-	-	*	*	*	*	-	-	-	-	-	5
5. <i>Cactoblastus</i> qui tue <i>opuntia</i>	-	*	-	*	*	-	*	-	-	*	-	-	-	-	-	5
5. Matière organique	*	-	*	-	-	*	-	-	*	*	*	-	-	-	-	5
6. Augmentation du nombre d'insectes nuisibles	-	*	*	-	-	-	*	-	*	-	*	*	-	-	-	4
6. Pollution locale	-	-	-	*	-	*	-	*	-	*	*	-	-	-	-	4
6. Pailis de lin/Benification du sol	-	-	*	-	-	-	*	-	*	*	-	-	-	-	-	4
6. Stratégie d'utilisation des sols	*	-	-	-	*	*	-	-	-	-	-	*	-	-	*	4
7. L'absence d'une flotte de pêche	*	*	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
7. Installations de loisir	-	-	-	-	-	*	-	*	-	-	-	*	-	-	-	3
7. Travail de 3 jours	*	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
7. Régénération naturelle	-	-	*	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-	-	3
7. Taxes, surtout la taxe foncière	*	*	*	-	-	-	-	-	-	*	*	-	-	-	-	3
7. CHANGEMENT DU CLIMAT MONDIAL	-	*	-	-	-	-	*	*	-	*	-	-	-	-	-	3
8. Qualité de l'eau	-	-	-	*	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	2
8. Patrimoine construit	-	-	-	*	*	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	2
8. Sentiers nature	-	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
8. Législation	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
8. VIDÉOS	*	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
8. Sécheresse	-	*	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	2
9. Propriétaires absents	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

- *Les visites d'échange et tournées d'étude, formelles et informelles.* Celles-ci marchent souvent très bien avec les groupes mixtes d'une région ou d'une stratégie donnée, favorisant l'apprentissage et l'établissement de relations de confiance. Les visites permettent aux participants de voir comment sont organisés ailleurs les processus stratégiques, de comparer les enjeux, les défis, les solutions etc., de tirer les enseignements de l'expérience stratégique d'autres pays/zones, pour qu'ils approfondissent leur engagement dans les processus nationaux.

Etant donné que certaines manifestations sont coûteuses à organiser et touchent relativement peu de gens, il faut les mettre en balance avec d'autres activités d'information moins coûteuses. Il est fréquent d'organiser les réunions dans les capitales et grands centres urbains, alors qu'une répartition plus équitable à travers le pays et/ou l'intégration dans des manifestations organisées à d'autres fins permettraient d'assurer une participation et une appropriation plus larges. On peut envisager des alternatives, notamment les conférences par courrier électronique et l'emploi des autres supports d'information décrits dans cette section (7.3), si elles conviennent aux parties prenantes et s'adaptent à la tâche en question.

(a) La gestion du dialogue et la recherche du consensus pendant les réunions

Des règles de base permettent aux réunions stratégiques d'obtenir de meilleurs résultats – et favorisent la participation des parties prenantes

Les tâches stratégiques impliquent, pour une grande partie, des réunions et la manière dont les communications se déroulent pendant ces réunions conditionne en large mesure la réussite de la stratégie. Il s'est avéré utile, pour que le fonctionnement des groupes de travail soit efficace, de se mettre d'accord sur les règles de base de la communication, notamment en ce qui concerne le dialogue et/ou la recherche du consensus. Les participants doivent partir de l'hypothèse selon laquelle personne ne détient toutes les réponses. Dans son étude des « processus multi-acteurs », UNED Forum (2001) propose quelques règles de base pour les réunions (Encadré 7.12).

7.3.6 Etablir des réseaux ou adhérer aux réseaux existants

Le terme « réseau » sert fréquemment à décrire différents types de relations organisationnelles ou individuelles. Les réseaux, qui sont essentiellement constitués des membres de différentes organisations ou de différents services au sein d'une grande organisation, sont souvent confondus avec d'autres types de relations organisationnelles, notamment les alliances, coalitions, associations et fédérations. La structure de ces dernières est en large mesure fonction de ce qui les unit, c'est-à-dire dans quelle mesure les organisations et les membres individuels ont des aspirations en commun et se retrouvent face au même défi. A titre d'exemple, les alliances sont souvent de courte durée, puisqu'elles se créent autour d'une problématique particulière pour se dissoudre ensuite, alors que les coalitions et les fédérations créent des secrétariats plus permanents dotés de systèmes sophistiqués d'information et de communication. Si des groupements de ce genre se mettent à appuyer la stratégie, celle-ci pourra mettre à contribution les membres et les antennes, l'influence politique et les connaissances techniques de ces derniers, ainsi que leurs filières multiples d'information (Wilson 1993).

Il existe différents types de réseaux, à la fois formels et informels, qu'on a intérêt à associer à une stratégie :

Encadré 7.12 : Règles de base des réunions

D'après une étude des « processus multi-acteurs », menée par UNED Forum (2001), les « règles » suivantes de communication se sont avérées efficaces :

1. Pendant les discussions, les participants doivent s'efforcer d'être aussi francs et sincères que possible, tout en écoutant respectueusement les points de vue des autres. Il importe de créer une ambiance propice à la franchise, l'ouverture, l'objectivité, la confiance et l'humilité.
2. Tous les participants doivent être ouverts au changement quand ils amorcent un processus de communication suivant la formule ci-dessus. Un dialogue véritable est impossible quand quelqu'un cherche à imposer sa propre volonté.
3. Pour faciliter la compréhension et clarifier les perceptions, les participants et les animateurs doivent être encouragés à réaffirmer les points de vue des uns et des autres à leur façon (« écouter activement »).
4. Les participants doivent s'abstenir de présumer des motivations des autres et être encouragés plutôt à poser des questions directes.
5. Les participants sont priés de s'adresser à l'ensemble du groupe, tout en tenant compte de chaque point de vue différent, au lieu de confronter et de critiquer des individus.
6. Les participants doivent présenter des arguments logiques, indiquant leur propre avis tout en demandant celui des autres.
7. Les séances de « remue-méninges », où des idées sont proposées et rassemblées sans jugement en vue d'une discussion ultérieure, peuvent être utiles dans la mesure où elles créent une plus grande réserve d'idées. Une fois qu'une idée a été proposée, elle devient la propriété du groupe.
8. Les participants doivent envisager d'entreprendre un exercice d'apprentissage, pour identifier les meilleurs aspects d'autres processus et accords, se servant des conclusions pour alimenter la réserve d'idées.
9. Il convient de prévoir l'espace et le temps nécessaires pour les différents modes de communication, aussi bien socio-émotionnels que strictement orientés sur les tâches.
10. Si les participants sont d'avis que certains ne respectent pas les règles convenues, ils doivent le dire au groupe pour que celui-ci puisse résoudre le problème.

Tout ça c'est bien beau mais d'autres facteurs sont souvent passés sous silence - l'emplacement géographique de la réunion, le style du lieu de réunion et la culture des différents participants. Dans la mesure du possible, les réunions devraient être équitablement réparties à travers le pays dans des emplacements qui favorisent la participation complète des participants, au lieu de se contenter de flatter la vanité des personnages importants. Comme l'observe un certain auteur (BARNARD, 1995), on peut considérer que le temps consacré aux réunions est à moitié perdu, mais l'astuce consiste à savoir de quelle moitié il s'agit !

Par ailleurs, il convient parfois d'arrêter des règles relatives aux procès-verbaux et aux comptes rendus, concernant par exemple l'attribution ou la non-attribution des opinions. Après les grands exercices de consultation, il convient de classer les réponses des différents groupes mais, dans d'autres cas, notamment les rapports publics des tables rondes, la confidentialité s'impose. La traditionnelle « règle de Chatham House » est couramment adoptée.

La règle de Chatham House

« Les réunions [de l'Institut royal des affaires internationales à Londres] peuvent être « enregistrées » ou bien respecter la règle de Chatham House. Dans ce dernier cas, l'on convient avec le ou les conférenciers qu'il serait opportun, dans l'intérêt d'une discussion franche et libre, de considérer une réunion donnée, ou une partie de celle-ci, comme strictement confidentielle, invoquant à cet égard la règle de Chatham House. »

« Lorsqu'une réunion se déroule, totalement ou en partie, suivant la règle de Chatham House, les participants sont libres de se servir de l'information reçue, mais ne sont pas autorisés à révéler l'identité ou l'affiliation des interlocuteurs, ni de tout autre participant, ou à mentionner que l'information a été reçue pendant une réunion de l'Institut ». ⁴

Une démarche similaire a été adoptée, pendant la dictature de Marcos, par les agents de développement communautaire philippins, de différents courants politiques, pour privilégier le débat et la recherche du consensus tout en assurant la protection des participants et la confidentialité.

Les « communautés d'action » et réseaux professionnels existants offrent des voies de communication toutes faites pour les SNDD – ils sont souvent très intéressés par le processus SNDD global

- « Les communautés d'action », qui s'intéressent à des thèmes spécifiques pour des raisons spécifiques (voir l'encadré 5.5) et utilisent des moyens de communication particuliers (courrier électronique, etc.), sont souvent d'un grand soutien. On trouve des « communautés d'action » tant formelles (voir l'exemple de la Bolivie dans l'encadré 7.13) qu'informelles (de nombreux groupes de plaidoyer se réunissent de temps à autre pour défendre leurs intérêts).
- Les réseaux ou « communautés de praticiens », reliant un large éventail de personnes et d'institutions de différentes disciplines, comme les réseaux de connaissance⁵, les réseaux de spécialistes de l'éducation, d'agents de vulgarisation et de représentants des entreprises, qui se tiennent au courant, de façon moins structurée, des développements dans différents domaines.

Le chapitre 5 (sur l'analyse) examine la manière d'identifier ces réseaux et de les associer au processus stratégique (voir sections 5.2 et 5.4.4). Tout en hésitant beaucoup à créer des réseaux nouveaux ou alternatifs, ceci est parfois nécessaire quand il n'y en a pas ou si le changement s'impose face aux positions arrêtées, à l'inertie, etc.

Les tables rondes établies pour le Projet de société, au Canada, servent d'exemple de réseaux efficaces dans un pays équipé de systèmes de communication sophistiqués

⁴ Royal Institute of International Affairs (RIIA) [Institut royal des affaires internationales] : www.riia.org/meetings/rule.html

⁵ PAN (Pan Asia Networking - Réseau panasiatique) et Bellanet du CDRI [International Development Research Centre] ; le Partenariat sur le savoir mondial et le Réseau mondial du développement de la Banque mondiale ; le Réseau de communication sur le développement durable, animé par l'Institut international pour le développement durable ; RING (Regional and International Networking Group - Groupe d'échange régional et international), animé par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), sont autant de réseaux de connaissance/savoir s'occupant de traduire la connaissance en pratique et de la diffuser largement (voir Creech et Willard 2001).

Encadré 7.13 : Quelques réseaux existants en Bolivie

On trouve, en Bolivie, des réseaux et des associations, s'intéressant à des thèmes liés aux stratégies, qu'une stratégie pourrait mettre à contribution. Ils fournissent de l'information, favorisent le renforcement des capacités, mobilisent des initiatives communes et servent de forums de discussion et de points de convergence du dialogue avec le gouvernement central et les autres acteurs. Les deux réseaux clés sont :

La Fédération des associations municipales de Bolivie (FAM-Bolivie) Regroupant l'ensemble des associations municipales de chaque région, elle représente les municipalités et leurs intérêts, demandes et besoins. La FAM a pour but de consolider le processus de décentralisation, renforcer la démocratie représentative et participative, faire naître un Etat multi-ethnique, efficient, transparent et participatif - essentiellement en favorisant le *développement institutionnel des municipalités*. Suite aux ateliers de dialogue sur les SNDD, organisés par le CAD en Bolivie, des réseaux de planification stratégique ont été créés dans deux régions et à La Paz, d'autres étant en voie d'établissement dans différentes régions, avec le concours de la FAM, de différentes ONG et d'autres intervenants.

Le réseau national des ONG écologistes : LIDEMA - la Ligue pour la défense de l'environnement - cherche à améliorer la qualité de vie des Boliviens et à promouvoir la participation des citoyens à l'identification et à la solution des problèmes environnementaux. Les membres privilégient une politique de coordination avec le gouvernement et d'autres organisations de la société civile, d'où leur participation à l'élaboration des lois relatives à l'environnement et du plan d'action national pour l'environnement, au dialogue environnemental et aux Dialogues nationaux I et II. La LIDEMA a joué un rôle actif dans l'expression des préoccupations environnementales, incitant à une intervention plus concertée du gouvernement dans les domaines de l'environnement et du développement durable (y compris les aspects juridiques et institutionnels), de la sensibilisation du public et du renforcement des capacités. Elle a plaidé en faveur de l'établissement d'un Forum pour l'environnement et le développement et d'un centre d'information pour l'industrie.

(voir l'encadré 6.24). L'encadré 7.14 énumère quelques-uns des avantages et problèmes des réseaux.

On doit s'attacher à identifier les besoins d'information et de communication de chaque réseau (formel ou informel, national ou local), tout en renforçant le rapport et les relations de confiance avec les points de contact clés. Les membres de chaque communauté ou réseau se partagent l'information et les connaissances de différentes façons, en fonction des niveaux d'interdépendance et de confiance, d'où la nécessité d'adapter les stratégies de collaboration. Malheureusement, il n'y a toujours pas beaucoup de documentation sur l'intervention auprès de ces réseaux et partenariats ou l'entretien de ceux-ci.⁶⁷⁸

⁶ Voir par exemple Starkey (1998) ; Edwards et Gaventa (2001) ; Keck et Sikkink (1998).

⁷ Au Canada, l'Institut international pour le développement durable a parrainé beaucoup de recherches sur la manière d'accroître l'influence des membres de réseaux sur les politiques et les pratiques. <http://iisd.liisd.ca/networks/>

⁸ Voir Cala & Gragoda (1994) pour une présentation intéressante des réseaux au niveau national aux Philippines, qui donne un aperçu de la dynamique des alliances et des coalitions du point de vue des membres eux-mêmes.

Encadré 7.14 : Avantages et problèmes des réseaux

Les avantages des réseaux

- Les réseaux facilitent l'échange d'information, de compétences, de connaissances, d'expérience, de documentation et de supports, grâce aux réunions, ateliers, publications et programmes de coopération.
- L'échange d'information et la coordination au sein des réseaux réduit les répétitions inutiles de travail et d'effort.
- Les réseaux relient des gens de différents niveaux, disciplines, organisations et expérience qui, autrement, n'auraient pas de possibilité d'interaction.
- Les réseaux aident leurs membres à comprendre que les préoccupations et les problèmes de développement des autres sont pratiquement les mêmes.
- Les réseaux peuvent fournir la masse critique requise pour le plaidoyer, l'action et la modification des politiques.
- Les réseaux permettent d'aborder certains problèmes et enjeux complexes du développement qui paraissent insurmontables pour ceux qui interviennent à un seul niveau.
- Les réseaux peuvent mettre les organisations de financement et de coopération technique en contact avec les organisations ayant besoin de ressources et de l'appui.
- Les réseaux sont source, pour leurs membres, d'appui de leurs pairs, d'encouragement, de motivation et de reconnaissance professionnelle.

Les problèmes des réseaux

- La disparité entre les membres, d'où
- L'absence potentielle d'objectifs clairs
- La domination et/ou la concurrence.
- L'ingérence des donateurs.
- La centralisation et la bureaucratie.
- Le manque ou la manipulation de ressources.
- Les difficultés de suivi et d'évaluation.

Source : Adaptation de Starkey (1998)

Les réseaux internationaux de praticiens stratégiques sont des ressources utiles pour un secrétariat stratégique

Finalement, il est possible d'accroître la capacité et stimuler l'intérêt et la motivation des réseaux grâce à l'échange d'expériences avec les acteurs concernés par d'autres processus stratégiques. Les échanges Sud-Sud et Sud-Nord au sein des réseaux de praticiens stratégiques présentent d'excellentes opportunités d'apprentissage. Il existe de plus en plus de réseaux s'intéressant aux SNDD et aux dispositifs stratégiques semblables (Encadré 7.15), dont plusieurs ont créé des sites Web pour faciliter l'échange d'information (www.nssd.net, entre autres).

Les programmes de réseau de développement durable, au Pakistan et en Chine (Encadré 7.19), illustrent la façon dont les pays en développement peuvent, grâce à la technologie Internet, accéder à l'information, diffuser les meilleurs usages, communiquer les enseignements tirés et se renseigner sur le développement durable. Ce domaine en évolution offre toutes sortes de possibilités pour stimuler des changements durables (pour des renseignements supplémentaires, voir www.sdnr.undp.org/).

Encadré 7.15 : Quelques exemples de réseaux de praticiens stratégiques

UICN : Au début des années 90, l'UICN a organisé plusieurs réseaux régionaux informels pour les praticiens et les experts stratégiques. L'échange d'expériences a permis de tirer de nombreux enseignements sur les meilleurs usages qui ont servi de base aux principes CAJ OCDE (Encadré 3.1).

RedLat : Le RedLat (Red Latinoamericano de Estrategias para el Desarrollo Sostenible) a bénéficié du concours de l'UICN. Il s'est réuni cinq fois depuis 1994. Un groupe de base de praticiens s'intéressant à plus de 25 stratégies infra-nationales et locales, dans 14 pays, discute les problèmes communs et échange les leçons de l'expérience qui sont publiées sur un site Internet. Il existe un réseau électronique très actif ayant plus de 1.200 utilisateurs dans les pays hispanophones. RedLat a organisé des ateliers thématiques sur les instruments du développement durable, ainsi que des visites Sud-Sud pour échanger des expériences de terrain.

Le Réseau pour l'environnement et le développement durable en Afrique [Network for Environment and Sustainable Development in Africa, NESDA] : établi en 1992 sous les auspices de la Banque mondiale, NESDA apporte son concours aux gouvernements, aux institutions, au secteur privé, aux ONG et aux communautés locales en Afrique en ce qui concerne le renforcement des capacités de planification et de mise en œuvre des stratégies. Axé initialement sur les PANE, le réseau a désormais des attributions beaucoup plus larges.

Le Conseil de la Terre : S'appuyant sur les résolutions du Forum international des Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD) (avril 2000), le réseau mondial des CNDD entreprend une évaluation multipartite des engagements pris au Sommet de la Terre. Différents groupes CNDD régionaux se réunissent régulièrement pour échanger des expériences. Leur efficacité, tout comme leur adhésion aux principes des SNDD, varie mais ils constituent quand même des points de contact initial pouvant utilement appuyer les CNDD et les aider à évoluer.

Capacités 21 : Le PNUD a également mis en place, dans le cadre du programme Capacités 21, de grands réseaux de personnes concernées par des stratégies de développement durable dans le monde entier.

Le Réseau international des planificateurs verts [International Network of Green Planners, INGP] : Créé en 1992 en tant que réseau informel de praticiens du monde entier concernés par l'élaboration et la mise en œuvre de plans, stratégies et cadres d'action pour un développement durable, l'INGP s'est transformé, en avril 1998, en association formelle. Une conférence mondiale a lieu tous les 18 mois, en plus des réunions régionales intermédiaires (www.greenplanners.org).

Source : www.nssd.net

7.3.7 Etablir des bases de données ou des liens avec les bases de données existantes

Les bases de données sont des logiciels capables de localiser et manipuler des données, du texte et autres supports électroniques comme les graphismes. Les bases de données électroniques, de différentes formes et dimensions, sont des outils précieux d'appui à l'élaboration des stratégies. Correctement structurées et mises à jour, elles sont en mesure de fournir des informations exactes et actualisées à l'utilisateur.

Nombre de bases de données utiles sur le développement durable sont désormais disponibles au niveau international

Les bases de données contiennent couramment des informations telles que les coordonnées, l'information financière, statistique et géographique (voir par exemple l'encadré 7.19 sur le site Web chinois d'information relative au développement durable). Certaines bases de données contiennent des « méta-données » (de l'information sur l'information), en plus des détails de sources importantes d'information, y compris d'autres bases de données et centres de ressources, pour « signaler » d'autres sources d'information. Hormis les coûts du logiciel et de la formation, l'entretien des bases de données peut devenir très cher, compte tenu du coût humain de la gestion des données. Il est donc impératif de les utiliser au maximum en augmentant autant que possible l'accessibilité aux parties prenantes stratégiques.

On peut, par exemple, publier sur Internet des informations extraites des bases de données, les distribuer sur CD-ROM ou envoyer, au moyen de bulletins et de courrier électronique, des listes d'information actualisée aux utilisateurs potentiels.

Les centres de documentation en ligne (www.iscf.org), du Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche, servent d'exemple d'une base de données en ligne relativement simple et facile à utiliser. Plus complexe et très puissante, la base de données ELDIS (www.eldis.org) est gérée par Institute of Development Studies [Institut des études du développement], au Royaume-Uni. En octobre 2001, ELDIS avait examiné plus de 6.400 documents, traité une liste de 3.423 organisations et publié plus de 120.000 pages sur la toile.

Quelle que soit la stratégie adoptée par rapport aux bases de données, il est d'une importance critique de fournir des informations actualisées de très bonne qualité.

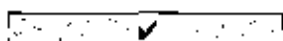
7.3.8 Les supports électroniques

L'amélioration de la « connectivité » Internet peut représenter un investissement rentable pour les parties prenantes d'une stratégie

Une fois numérisée, l'information peut être manipulée à très faible coût sur différents supports, dont le courrier électronique et les fichiers adjoints, les sites Web et les CD-ROM. Cette information peut revêtir différentes formes - texte, graphismes, vidéo, audio - à utiliser en fonction des groupes cibles, de la capacité technologique et de l'accès (voir le tableau 7.3).

Tableau 7.3 : Le choix des supports électroniques sera déterminé par les coûts et la rapidité de l'accès à Internet

Choix de supports électroniques	Pas de liaison Internet	Liaison Internet mal assurée	Liaison Internet bien assurée
CD-ROM	✓	✓	✓
Courrier électronique		✓	✓
Recherche d'information sur Internet			✓



= support convenable

L'équipe IEC pourrait envisager de créer et gérer un *site Web* (le coût n'est pas excessif), qui serait à la fois une source d'information pour toutes les parties

intéressées et un outil de communication. Un site Web fréquemment mis à jour permet à la stratégie de recevoir les contributions des parties prenantes qui ne sont pas en mesure de participer directement au processus. On peut le compléter par des CD-ROM, régulièrement mis à jour, présentant des informations clés sur le processus stratégique et ses produits. Le CD-ROM pourrait se contenter de reproduire l'information plus utile publiée sur le site Web.

Jusqu'ici, la plupart des sites Web associés à des stratégies ont servi essentiellement à publier des descriptions sommaires ou le texte intégral des documents stratégiques (voir les exemples énumérés dans l'encadré 7.16). Les exemples sont rares de sites Web servant activement à faciliter la communication et associer les parties prenantes au processus d'élaboration de la stratégie, comme le site de l'Assemblée nationale du pays de Galles (Encadré 7.17).

Encadré 7.16 : Quelques exemples de sites Web sur les stratégies

Bulgarie

Site relatif à l'Action 21 locale et la stratégie régionale de développement durable : www.Capacity21-bg.com

Canada

Chaque ministère canadien gère un site Web consacré à sa propre stratégie de développement durable (voir également l'encadré 4.11), y compris :

Environnement - www.ec.gc.ca (français/anglais)

Citoyenneté et immigration - www.cic.gc.ca

Industrie - www.ci.gc.ca/SSG

Pêche et océans - www.dfo-mpo.gc.ca/sustdev/sust_c.htm

Ressources naturelles - www.nrcan.gc.ca/dmo/susdev

Il existe également des stratégies régionales de développement durable, notamment :

La stratégie d'Athabasca, Alberta, Canada - www3.gov.ab.ca/env/regions/

Action 21 en Chine

Rapport national et Livre blanc sur l'Action 21 en Chine : www.acca21.edu.cn/

Inde

Le programme de réseau de développement durable (Inde) propose un site utile, géré conjointement par le ministère de l'Environnement et des Forêts, PNUD et IDRC : <http://sdnp.delhi.nic.in/>

Ecosse

Un site entretenu par le ministère des Affaires écossaises présente la stratégie de développement durable pour les zones rurales en Ecosse : www.scotland.gov.uk/library/

Suisse

Pour la stratégie durable du Conseil fédéral, voir : www.buwal.ch/publikat/d/

Royaume-Uni

Le ministère du Commerce et de l'Industrie entretient un site relatif à la stratégie de développement durable du Royaume-Uni : www.dti.gov.uk

Ouzbékistan

Site relatif à la Stratégie nationale et Plan d'action pour la biodiversité : http://bsps-neca.briin.ac.cn/books/actplan_uzbek/index.html

Grandes villes et centres urbains

Certains centres urbains et grandes villes ont mis au point leurs propres sites stratégiques, dont une grande partie se rapporte à Action 21 locale, notamment celui de Sandwell au Royaume-Uni : www.sandwell.gov.uk/smbc/sustrat.htm

Les initiatives stratégiques dans des pays multiples

Des sites gérés par les organisations internationales présentent des informations sur une série de cadres de planification stratégique. A titre d'exemple, le site Web du FMI présente l'état d'avancement des stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que le texte des documents de stratégie sur la réduction de la pauvreté, entre autres pour le Sénégal, voir <http://www.imf.org/external/np/prsp.asp>

Encadré 7.17 : Le site Web de l'Assemblée nationale du pays de Galles

Avec l'Estonie et la Tasmanie, entre autres, le pays de Galles possède l'une des rares assemblées nationales dont la responsabilité en matière de développement durable est établie par la loi. L'Assemblée nationale du pays de Galles cherche à ajouter une plus-value au travail sur la durabilité réalisé au niveau du Royaume-Uni, s'appuyant sur la SNDD du Royaume-Uni et tenant compte des besoins gallois. En janvier 2000, l'Assemblée a lancé son principal document de consultation, *La durabilité au pays de Galles - apprendre à vivre différemment*, qui énonce comment elle propose de respecter ses obligations légales en matière de développement durable.

L'Assemblée compte sur son site Web (www.wales.gov.uk/themessustainabledev/) pour promouvoir l'élaboration d'un plan (stratégie) de développement durable gallois et associer les parties prenantes au processus. Le site donne des informations sur le développement durable : ce que c'est, le devoir de promotion de l'Assemblée et les mesures prises pour respecter ce devoir.

L'Assemblée a démarré un processus de consultation large et proactif, durant trois mois jusqu'en avril 2000. Cherchant à susciter un maximum de contributions, elle a utilisé plusieurs méthodes pour toucher les gens, y compris l'envoi de 2.000 exemplaires d'un document de consultation et 1.000 exemplaires de son résumé à un large éventail d'organisations et de groupes socioculturels. Le document de consultation, un tract sur les propositions et d'autres documents ont été publiés sur le site Web de l'Assemblée, qui a également accueilli un forum de discussion. Des versions braille, audio et imprimées en gros caractères sont disponibles auprès du site Web.

Les réunions publiques ou « spectacles en tournée », organisés par les quatre Comités régionaux de l'Assemblée, en février 2000, ont constitué un élément important du processus de consultation. Des organisations représentant tous les secteurs de la société y ont assisté pour présenter des exposés, tandis que de nombreux citoyens ont exprimé leurs points de vue aux membres de l'Assemblée.

L'Assemblée a reçu 161 réponses à l'exercice de consultation : 80 par courrier, 52 sous la forme de soumissions écrites aux réunions organisées par les Comités régionaux, 21 par courrier et soumission écrite, 3 par courrier électronique à l'Unité de développement durable de l'Assemblée et 5 par l'entremise du forum de discussion sur le site Web. Toutes les réponses individuelles, assorties d'analyse, sont publiées sur le site Web. L'analyse porte sur les questions clés suivantes, entre autres :

- les relations entre le Plan de développement durable et le Plan stratégique de l'Assemblée - www.BetterWales.com
- les principaux problèmes à aborder en vue de la durabilité au pays de Galles
- la nécessité d'un forum sur le développement durable

La plupart des comités thématiques de l'Assemblée ont examiné un dossier sur les réponses,

un débat en séance plénière ayant lieu en juillet 2000. Par la suite, l'Unité de développement durable de l'Assemblée a reformulé le plan à la lumière des commentaires des membres. Le nouveau plan a été discuté et ratifié par l'Assemblée en novembre 2000. Un plan d'action a été lancé en mars 2001, tandis qu'un premier rapport annuel sur les progrès par rapport aux engagements a été émis pour l'exercice 2001-2002.

L'accent mis sur la recherche de méthodes permettant de mesurer les acquis en matière de durabilité au pays de Galles, ainsi que sur la nécessité de contrôler et rendre compte des progrès, représente un aspect important de la version provisoire du Plan de développement durable. Le processus de consultation avait sollicité des avis aussi bien sur un ensemble d'indicateurs nationaux de développement pour le pays de Galles durable que sur un cadre plus large de préparation de rapports relatifs au développement durable.

Source : www.wales.gov.uk/themessustainabledev/

L'équipe IEC peut aussi utiliser d'autres supports électroniques pour encourager et faciliter le débat et l'échange d'information, notamment les listes/groupes de discussion e-mail (avec ou sans animateur) et les bulletins électroniques. Cependant, il ne faut pas oublier que de nombreuses parties prenantes (surtout les pauvres et celles qui habitent des zones isolées) ont peu ou pas d'accès aux ordinateurs et à Internet (Encadré 7.18). Le tableau 7.4 indique les variations de l'utilisation d'Internet selon les régions, l'Afrique et le Moyen Orient ayant le moins d'utilisateurs.

Encadré 7.18 : Quelques avantages et limites des communications électroniques

L'accent est mis sur le contenu du message, plutôt que sur la personnalité des participants : passer de la communication face à face à la communication électronique amène à neutraliser les différences de statut et de personnalité, de sexe, d'âge et d'ethnie. Les stimuli non verbaux que sont les caractéristiques personnelles (charisme, mimique, gesticulation), étant moins manifestes au moment de la communication, ont plus de mal à empêcher les autres de contribuer/dire le contraire (Kiesler et al. 1988 ; Hiltz et Turoff 1993). Les représentants de groupes au statut inférieur, notamment les femmes ou les membres de minorités ethniques, sont les bénéficiaires essentiels de ce filtrage de caractéristiques personnelles. Les participants n'étant pas physiquement présents, davantage d'attention peut être consacré au contenu de l'acte de communication (Turkle 1995; Gesser 1996).

L'encouragement de la diversité : d'après les recherches menées à cet égard, la communication sur support électronique serait plus apte à produire l'hétérogénéité. Internet serait ainsi l'outil idéal pour solliciter des propositions de solutions à un problème donné, lors d'une séance de revue-ménages, ou pour obtenir une vue d'ensemble de la diversité d'opinions relatives à un thème donné. S'il s'agit de convaincre les autres ou favoriser l'unanimité, Internet ne serait pas l'instrument le plus indiqué (Gesser 1996; Kerr et Hiltz 1982; Sproull et Kiesler 1993).

La rapidité, le faible coût et la portée mondiale : certains processus multi-acteurs ont recouru massivement à Internet, voire ont compté exclusivement sur l'information sur la toile, y compris pour recevoir les contributions des participants. La dissémination et la communication d'information par Internet présentent de nombreux avantages importants, dont la rapidité, les faibles coûts et la possibilité d'interconnecter un nombre théoriquement illimité de gens et de groupes de parties prenantes.

Les problèmes d'accès et d'équité : en revanche, dans des pays qui sont à peine connectés à Internet et où il existe des groupes sociaux et linguistiques défavorisés (minorités ethniques,

hommes, pauvres), les disparités d'accès en ce qui concerne l'information sur la toile sont immenses. Elles traversent les divisions traditionnelles entre Sud et Nord, entre hommes et femmes, entre pauvres et riches, entre minorités et majorités ethniques, etc. (PNUD 1999; Paul 2000).

Source : UNED Forum (2001)

Tableau 7.4 : Utilisateurs d'Internet (février 2000) (Source : PNUD 2001b)

Région	Nombre (millions)
Etats-Unis et Canada	135,06
Europe	71,99
Asie/Pacifique	54,90
Amérique latine	8,79
Afrique	2,46
Moyen Orient	1,29
Total	274,49

Dans les pays en développement, il vaut souvent mieux établir un lien entre les besoins d'information spécifiques à la coordination d'une SNDD et un service Internet global cherchant à favoriser le développement durable, entre autres en renforçant la liaison entre les différentes parties prenantes et en améliorant l'accès à l'information sur la durabilité. Le programme PNUD de réseau de développement durable est intervenu à cet égard dans plusieurs pays (Encadré 7.19).

(a) La démocratie électronique

La « démocratie électronique » monte en puissance ; une stratégie de communication doit tenir compte de ses nombreuses implications

La démocratie électronique et la gouvernance électronique se réfèrent à de nouvelles formes de communication citoyenne et de participation populaire au gouvernement. Ces concepts sont présentés comme moyen d'utiliser les communications pour démocratiser l'information et la participation à la prise de décisions. « La gouvernance électronique n'est pas une question de publication de données sur des sites Web, mais de changement de la structure politique et institutionnelle pour que les citoyens puissent accéder à l'information dont ils ont besoin » (Susana Finquelievich, université de Buenos Aires).

D'après le PNUD (2001b), la promotion des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le cadre d'une vision sociale implique : la formulation de politiques appropriées par les pouvoirs publics, de nouvelles approches des connaissances, de l'apprentissage et de l'évaluation, ainsi que des approches sensibles de l'accès, de l'utilisation et de l'appropriation différenciés des TIC. Une stratégie TIC

Encadré 7.19 : La communication, la sensibilisation et la résolution de problèmes par Internet : le programme PNUD de réseau de développement durable Exemples du Pakistan et de la Chine

Pakistan

Le triomphe de la révolution en matière d'information, qui accompagne la création de la toile et l'introduction du courrier électronique, dépend de l'existence, dans le pays concerné, d'une bonne « connectivité » à un coût raisonnable. Dans la plupart des cas, la transformation nécessite une modification de la culture organisationnelle. En 1992, le Programme de réseau de développement durable (PRDD) a été lancé au Pakistan avec le concours du PNUD. Le PRDD est vite devenu le principal défenseur national du maintien de l'accès Internet à des conditions financières raisonnables et a créé lui-même les premiers réseaux. Il a été le pionnier de la mise en réseau informatique au Pakistan, notamment des organisations d'aide au développement. Le PRDD promet beaucoup en tant qu'outil de communication sur les objectifs et la mise en œuvre de la SNC.

De nos jours, la grande capacité de prestation de services Internet privés a détourné l'attention des rôles joués par le PRDD à l'origine. Celui-ci s'efforce désormais à améliorer l'accès à l'information sur le développement humain durable, notamment en créant un grand site Web correspondant aux besoins du Pakistan et en installant une ossature Internet intra-pays qui réduira les coûts de l'achat de largeur de bande internationale très coûteuse. Ce faisant, le PRDD recherche l'autonomie financière grâce à la vente de plusieurs services. Tout cela n'a rien de facile, d'autant plus que des obstacles terribles entravent déjà l'accès aux groupes clients qui habitent bien loin des systèmes de télécommunications déjà établis et qui sont handicapés par les faibles taux d'alphabétisation et la pauvreté. Le PRDD, dont les efforts sur le plan de la sensibilisation et de l'établissement de liaisons ont déjà eu beaucoup de succès, se retrouve donc face à un avenir qui l'invite à se réinventer afin de satisfaire, d'une manière beaucoup plus équitable, les besoins d'information en matière de développement durable. Il pourrait avoir comme rôle futur de compléter utilement l'initiative de décentralisation administrative actuellement en cours au Pakistan et de soutenir la SNC sur le plan des rapports sur l'état de l'environnement et autres besoins de dissémination de l'information.

Sources : Hanson *et al.* (2000)

Chine

Tous les mois, quelque 4 millions de gens accèdent au nouveau site Web chinois d'information sur le développement durable (www.sdinfo.net.cn). Celui-ci contient 9 giga-octets d'information, archivée électroniquement pour la première fois, sur les ressources naturelles, la protection de l'environnement et les catastrophes naturelles en Chine, ainsi que des données démographiques, économiques, agricoles et météorologiques. Avec le concours du programme Capacités 21, en partenariat avec le programme PNUD de réseau de développement durable (PRDD), le service d'information et de mise en réseau d'Action 21 en Chine (dénommé ACCA21) a coordonné le transfert de ces données des documents gouvernementaux et a mis au point des technologies d'intégration permettant aux utilisateurs de relier et comparer des données de différentes sources.

Non seulement les données ont-elles été numérisées mais la corrélation établie entre les données numériques et les données de localisation spatiale du système d'information géographique ajoutent une plus-value. Cinq mille personnes consultent ces données cartographiques tous les mois. De plus, un patron standard a été créé afin que l'on puisse accéder simultanément aux données de plusieurs sources. A titre d'exemple, un utilisateur peut comparer les données forestières aux données sur l'utilisation des sols, l'approvisionnement en eau et les tendances météorologiques.

Environ 40 pour cent des utilisateurs seraient des particuliers, des étudiants, des membres d'ONG ou des hommes et femmes d'affaires, avec 30 pour cent d'utilisateurs parmi les organismes gouvernementaux et les universitaires, plus 30 pour cent d'utilisateurs à l'étranger. Les agriculteurs chinois - du moins ceux pouvant accéder à Internet - feraient partie des groupes qui tirent profit du site Web, les agriculteurs demandant souvent de l'information sur des intrants tels que les semences améliorées.

Source : Capacités 21 PNUD (www.undp.org/capacity21)

cherchant à promouvoir l'accès équitable à l'information pourrait avoir pour objectifs :

- La collaboration entre les secteurs privé et public et la société civile, avec un programme transparent et une stratégie bien informée qui s'appuie sur les connaissances locales
- Le renforcement des nouveaux processus et compétences en vue de transformer les politiques des pouvoirs publics
- L'élaboration de méthodologies pour produire et adapter l'information, la convertissant en connaissance
- La documentation, la communication et l'analyse des résultats à la fois positifs et négatifs.

7.3.9 Les mass-médias

Les mass-médias locaux, nationaux et régionaux doivent jouer un rôle clef dans le processus SNDD. En plus de faire des reportages sur les progrès de la stratégie et la problématique du développement durable, ils sont en mesure de donner le ton et promouvoir le dialogue. Les médias ne sont plus de simples observateurs du développement durable mais sont eux-mêmes des acteurs.

Nous avons pris l'habitude de considérer les mass-médias comme instigateurs du changement. Ils peuvent contribuer au changement, ils le font et ils jouent un rôle important de sensibilisation du grand public. Par ailleurs, ils exercent une influence sur les décideurs clefs et les créateurs d'opinion. Toujours est-il que la transition vers les comportements durables doit s'effectuer aux niveaux local, communautaire et individuel - et c'est ici que les approches « de masse » trouvent leurs limites. Cela n'empêche pas de les adapter au niveau local - les journaux et radios locaux existants sont souvent très heureux de recevoir des nouvelles et informations. (Voir également la section 7.3.5 sur les manifestations médiatiques.)

7.3.10 Le suivi du processus de communication

Chacun sait à quel point le suivi et l'évaluation dans le domaine de l'information et des communications sont difficiles. Les personnes responsables de la gestion et de la réalisation des programmes sont souvent éloignées des utilisateurs à l'autre bout de la « chaîne » de communication. Etant donné que les changements des connaissances, de la sensibilité et du comportement du groupe cible seront influencés par de nombreux facteurs autres que les activités de communication entreprises par l'équipe IEC, il est difficile de mettre ces changements uniquement sur le compte de la stratégie d'information et de communication. Dans le contexte des SNDD aux

La qualité des communications témoigne de la vitalité du processus stratégique lui-même ; on a intérêt à y réfléchir régulièrement

objectifs multiples, axés sur les processus, la nécessité d'appuyer l'adaptation face aux besoins, attentes et demandes en évolution rapide sera d'autant plus urgente, d'où l'importance d'établir des mécanismes permettant de suivre les progrès du processus de communication. Le chapitre 10 examine les défis que présentent le suivi et l'évaluation, ainsi que les dispositifs visant à les relever.

Si le plan d'action IEC a des objectifs bien définis et des cibles déterminées en collaboration avec les groupes cibles eux-mêmes, il est possible de préparer des indicateurs vérifiables et informateurs d'impact et d'avance vers le but. Il n'est pas forcément nécessaire ou même conseillé d'assurer le suivi continu de l'ensemble des activités mais, en l'absence d'un système prédéterminé d'une forme ou d'une autre, l'ajustement et la vérification ne sont guère possibles.

Les indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs, axés sur les processus ou axés sur l'impact (voir tableau 7.5).

Tableau 7.5. Exemples d'indicateurs utilisés dans le suivi et l'évaluation d'un site Web stratégique

	Indicateurs quantitatifs	Indicateurs qualitatifs
Axés sur les processus	• Proportion d'utilisateurs retournant au site • Temps d'utilisation du site • Nombre mensuel de visiteurs • Nombre de documents téléchargés • Nombre d'autres sites reliés au site stratégique • Nombre de personnes demandant des informations supplémentaires sur la stratégie après avoir visité le site	▪ Commentaires des utilisateurs sur la facilité de navigation et la conception du site • La diversité des autres sites reliés au site principal • L'offre volontaire, par les utilisateurs, d'information à publier sur le site
Axés sur l'impact	• Fréquence d'utilisation des documents par les utilisateurs • Nombre de fois que les documents ont été utilisés dans le matériel pédagogique	▪ Les opinions des utilisateurs sur l'impact de l'information publiée sur le site

NB : Il existe des logiciels de gestion des sites Web capables de contrôler les indicateurs quantitatifs axés sur les processus. Pour d'autres indicateurs, il faudra prévoir des systèmes de mesure, y compris les enquêtes et les contacts directs avec les utilisateurs.

Dans certains cas, les sondages traditionnels des lecteurs et les fiches remplies par les visiteurs aux centres de ressources continuent d'être des mesures réactives puissantes qui permettent de suivre l'impact de l'information. Cependant, le plus souvent, des approches plus participatives du suivi et de l'évaluation sont plus indiquées (notamment quand la communication comporte des réunions face à face et des conférences avec des groupes et des personnes qui sont privés d'accès à des services convenables).

Il convient de prévoir des mécanismes permettant aux parties prenantes de réfléchir au processus même de la communication - les procédures, le choix des supports, la

formulation des messages et la participation (la « méta-communication »)⁹. Les mécanismes de méta-communication ont rarement figuré jusqu'ici dans les stratégies, mais on a vu des exemples spontanés de méta-communication informelle.

L'équipe IHC pourrait établir un processus de méta-communication grâce aux « boucles de rétroaction ». A titre d'exemple, les animateurs ont la possibilité de demander des opinions sur le processus lors des réunions. Ces exercices d'information en retour doivent toucher l'ensemble des participants, tout en étant transparents et agréés par ces derniers. Les problèmes éventuellement identifiés devront ensuite être abordés collectivement dans les forums auxquels ils s'appliquent.

⁹ La méta-communication [du grec « méta » – supérieur] : la communication à propos de la communication, c'est-à-dire l'échange d'information, de points de vue et d'opinions sur la manière dont nous communiquons dans une situation et une structure données. Il s'agit d'un outil important dans les processus de communication, surtout en présence d'une grande diversité de langues, de cultures et d'expériences.

Chapitre 8

LA PRISE DE DECISIONS STRATEGIQUES¹

Les stratégies doivent faire fond sur la politique, les politiques, les programmes, les pratiques, les paradigmes, les mesures de performance et les pathologies qui préoccupent à la fois la population et les décideurs. (Tariq Banuri 1999)²

De nombreuses décisions « mineures » doivent être prises au jour le jour et ce tout au long du processus d'élaboration d'une stratégie de développement durable, qu'il s'agisse de choisir un lieu de réunion ou savoir comment encourager un personnage important à s'engager. Or ces décisions quotidiennes, aussi importantes soient-elles, sont sans intérêt pour le présent chapitre, qui porte surtout sur la manière de prendre les décisions majeures pouvant déterminer la finalité et l'approche globale des stratégies de développement durable. Ce chapitre examine :

Une stratégie revient essentiellement à faire des choix ; l'art et la science du processus décisionnel y jouent un rôle crucial

- la portée des décisions stratégiques majeures - des visions et objectifs agréés aux décisions relatives à la mise en œuvre des programmes d'action stratégique (Section 8.1)
- les valeurs, principes et cadres susceptibles de guider les choix stratégiques (Section 8.2)
- les dispositifs institutionnels et de procédure pour la prise de décisions stratégiques (Section 8.3)
- les éléments à prendre en compte au moment de décider des meilleurs instruments pour la mise en œuvre de la stratégie (Section 8.4).

Il existe de nombreux liens entre ce chapitre et les autres en ce qui concerne le « cycle stratégique » (Figures 4.2 et 5.13). Plus particulièrement, les bonnes décisions stratégiques sont impossibles en l'absence des « apports » convenables, notamment l'analyse adéquate et la participation des parties prenantes, dont les détails figurent dans les chapitres 5 et 6.

8.1 La portée des décisions stratégiques³

Un ensemble typique de décisions stratégiques majeures comprend la vision, les objectifs, les (dates) cibles, les seuils de déclenchement, le plan d'action et les rôles institutionnels, ce qu'illustre le tableau 8.1, se servant d'exemples des Pays-Bas et de

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Ralph Cobham, Royaume-Uni, et le professeur Michael Carley de l'université Herriot Watt, Ecosse, ont permis d'enrichir ce chapitre.

² Cité in Hanson *et al.* (2000)

³ Cette section s'appuie sur Hagen, sans date, ICLEI 1996a et Carew-Reid *et al.* 1994.

Tableau 8.1 Exemples de cadres de décisions stratégiques concrets

LE 4 ^{ème} PLAN NATIONAL DE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE (PNPE) DES PAYS-BAS	
Vision stratégique	« Une nouvelle vision plus large et tournée vers l'avenir s'impose. Une vision plus large, pour que nous puissions porter notre regard au-delà des frontières nationales pour comprendre que l'excès et la pénurie sont inégalement répartis et que l'équilibre écologique se distribue à travers les nations. Une vision tournée vers l'avenir, parce que pour atteindre un équilibre durable à long terme - d'ici trente ans, par exemple - nous devons faire des choix aujourd'hui. » Cette logique a débouché sur un plan de politique différent des autres car, ayant un horizon temporel de 2030, il s'écrit sur une période beaucoup plus longue, décrivant la situation que l'on souhaite atteindre d'ici 30 ans : • Une vie saine et sécurisée : La terre, l'eau et l'air, ainsi que les produits alimentaires et l'eau potable sont tous si sains que le risque de les voir rendre les gens malades ou les tuer est négligeable. Le risque d'accidents graves est socialement accepté. • Dans un cadre de vie agréable entouré d'une nature dynamique : Le cadre de vie de tous les jours est considéré propre et agréable. La qualité de l'air, de la terre et de l'eau est partout en accord avec la fonction du site et cette qualité ne présente aucun obstacle aux fonctions naturelles. La disponibilité de l'eau est partout assurée et les zones rurales sont d'une bonne qualité. La biodiversité et la fertilité des sols sont utilisées d'une manière durable. • Sans porter atteinte à la diversité mondiale ou épuiser les ressources naturelles : La disponibilité des ressources naturelles est protégée ; les générations tant actuelles que futures peuvent bénéficier de leurs bienfaits. L'offre et la demande de ressources renouvelables sont équilibrés dans le monde entier. Les ressources non renouvelables sont disponibles pendant suffisamment de temps pour permettre le développement d'alternatives convenables. La biodiversité est telle que l'offre de matériel génétique continue d'être suffisante.
Objectifs stratégiques	Des « principes » et « objectifs » sont stipulés pour chaque thème. Ce qui est intéressant, c'est que la rhétorique servant à élayer les objectifs de chaque thème n'est pas uniforme : des « principes » sont stipulés pour « l'innovation en matière de politique de sécurité extérieure », tandis que des « objectifs » sont fixés pour « l'innovation en matière de politique relative aux produits chimiques ».
Cibles	• La stratégie porte sur 30 ans • Les cibles sont à négocier localement à la lumière des objectifs nationaux • En tant que membre de l'Union européenne, les Pays-Bas respectent également les cibles environnementales établies pour les pays membres de l'UE
Seuils de déclenchement	Le financement est un axe prioritaire du plan institutionnel pour les Pays-Bas. Si les possibilités d'intégration de coûts environnementaux s'avèrent limitées dans la pratique, la mise en application progressive de l'ensemble des instruments proposés pour le document de politique sera modifiée.
Plans d'action	Ce sont des plans thématiques : « émissions, énergie et mobilité », « biodiversité et ressources naturelles », « environnement, nature et agriculture », « innovation en matière de politique relative aux produits chimiques », « innovation en matière de politique de sécurité extérieure ». A titre d'exemple, le plan d'action sur la biodiversité et les ressources naturelles prévoit des tâches spécifiques dont : • prendre des initiatives internationales de lutte contre la déforestation • œuvrer en faveur de la traduction du concept d'agriculture durable en directives concrètes pour les pays en développement.
Plans institutionnels	On insiste beaucoup sur la cohérence, la coordination et l'importance du gouvernement local : • une plus grande cohésion des politiques environnementales et d'aménagement • une plus grande cohésion des politiques aux différents échelons du gouvernement D'avantage de responsabilités par rapport au cadre de vie local, ainsi qu'une plus grande autonomie pour les échelons « intérieurs » du gouvernement

LA STRATEGIE DE CONSERVATION DE LA PROVINCE DE SARIKOL (SCPS), PAKISTAN	
Vision stratégique	- La SCPS est une déclaration d'engagement par le gouvernement et la population de la province de la Frontière du Nord-Ouest (PFNO) en faveur d'un programme efficace de développement durable. Il n'y a pas de « vision » explicite, mais plutôt un but et des principes. - Le but fondamental consiste à assurer le bien-être économique, social et écologique de la population de la PFNO grâce à la préservation et l'utilisation durable des ressources naturelles de la province. - Les principes guidant la mise en œuvre de la SCPS sont énumérés ci-après : - La préservation et l'utilisation durable des ressources de la PFNO sont indispensables à la survie humaine - Les processus écologiques essentiels et les écosystèmes doivent être entretenus - La diversité génétique et biologique des plantes, animaux et écosystèmes doit être préservée et promue - Le développement économique et la gestion de l'environnement doivent aller de pair - Les organisations communautaires et de développement et le secteur privé ont un rôle essentiel à jouer dans la recherche de solutions en matière de développement durable - Les valeurs religieuses et culturelles doivent être respectées et mises à contribution dans la conception et la mise en œuvre de la SCPS - Chaque citoyen individuel a des responsabilités vis-à-vis de l'environnement et peut avoir un impact positif sur la conservation de l'environnement - La PFNO a un rôle à jouer dans les efforts nationaux et internationaux en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement mondial
Objectifs stratégiques	- La solution des problèmes sociaux fondamentaux qui sont la cause sous-jacente de la dégradation environnementale - La préservation, la restauration et l'utilisation durable des ressources naturelles - La protection du cadre de vie contre la pollution de l'air, de l'eau et des sols - La mise en place de mécanismes de bonne qualité de protection de l'environnement, y compris des lois, des mécanismes de planification du développement, des normes de qualité environnementale et des dispositifs institutionnels participatifs et réglementaires appropriés - L'amélioration de la capacité institutionnelle et financière du gouvernement en matière d'utilisation durable des ressources naturelles - La protection et la préservation du patrimoine culturel de la PFNO - Une plus grande participation des communautés et des particuliers à la prise de décisions sur les ressources naturelles et l'environnement - La sensibilisation du public aux enjeux de la conservation et du développement durable
Cibles	Tous les engagements figurant dans les plans d'action (voir ci-dessous) ont un horizon temporel de trois ans
Seuils de déclenchement	Il n'y a pas de seuils de déclenchement
Plans d'action	Des « engagements » figurent sous des rubriques thématiques (« l'environnement urbain et les villes durables », « le développement industriel durable », entre autres). En dépit du fait que ces rubriques ne correspondent pas exactement aux objectifs ci-dessus, les engagements auraient été conçus pour atteindre ces objectifs. Ils sont énumérés dans un plan financier, sont inscrits au budget et font partie des efforts pour assurer la rationalité écologique des plans de développement annuels.
Plan institutionnel	Les responsabilités clés sont notées dans le plan financier. Des points de convergence, rassemblés dans des tables rondes thématiques, ont également été créés au sein de différentes organisations.

la province de la Frontière du Nord-Ouest (Sarhad) au Pakistan. Chaque type de décision est décrit ci-après à tour de rôle :

8.1.1. La vision stratégique

*Une vision nous dit
où nous voulons
aller*

La *vision stratégique* décrit les aspirations à long terme qui, de l'avis des parties prenantes, devraient guider tous les autres aspects de l'élaboration de la stratégie. Elle peut porter, entre autres, sur le genre de société envisagée et/ou les types de grands changements souhaitables au niveau de la production et la consommation ou de l'organisation sociale et des comportements. Elle peut être accompagnée d'une déclaration reflétant le consensus sur les problèmes et questions prioritaires pour les parties prenantes. Les visions portent généralement sur une période de 20 à 30 ans, comme l'illustrent les exercices Vision 2020 en Malaisie, au Ghana, au Malawi et dans d'autres pays. Le processus de formuler et se mettre d'accord sur la vision doit impliquer une pluralité de parties prenantes à de multiples niveaux ; on pourra en tirer des enseignements précieux. Il faut normalement rechercher le consensus tout au long du processus, sous peine de perdre l'adhésion d'acteurs clés aux prochaines étapes (voir section 8.3.3). Les scénarios ont un rôle utile à jouer ici (Section 5.5)

8.1.2 Les objectifs stratégiques

*Les objectifs
décrivent la manière
d'y parvenir...*

Les *objectifs stratégiques*, considérés conjointement, décrivent les moyens de concrétiser la vision. Les principes et valeurs inhérents à la vision peuvent être appliqués aux questions prioritaires afin de déterminer des objectifs spécifiques à chacune d'entre elles. Chaque objectif doit se rapporter à une question donnée (problème ou opportunité), prévoir les principaux changements requis pour assurer la transition vers un développement durable, être exprimé d'une façon telle qu'il englobe tous les aspects de la question et suscite l'intérêt et l'engagement de l'ensemble des parties prenantes, tout en étant suffisamment spécifique pour permettre de déterminer des cibles mesurables. La stratégie doit prévoir des objectifs en quantité suffisante pour aborder les priorités économiques, sociales et environnementales du développement durable, sans qu'ils soient trop nombreux pour être réalisables et compréhensibles. Si certains objectifs sont jugés prioritaires, des cibles seront établies (voir ci-dessous) et la mise en œuvre commencera dans l'immédiat. D'autres objectifs, qui ne figurent pas dans la liste des priorités immédiates, seront poursuivis seulement quand des progrès auront été réalisés par rapport aux priorités ou si les seuils de déclenchement (voir ci-dessous) révèlent qu'ils sont devenus prioritaires.

8.1.3 Les (dates) cibles

*... certains doivent
être atteints dans des
délais fixes...*

Les *cibles* établies pour chaque objectif décrivent des activités, réalisations ou seuils spécifiques et mesurables. Ces cibles, qui doivent être atteintes dans des délais précis, constituent le noyau de tout plan d'action et servent à focaliser les ressources et guider la sélection des options d'action. Compte tenu du fait que les cibles impliquent des actions concrètes et des changements de comportement à effectuer par certaines parties prenantes, elles doivent être le produit de négociation. À titre d'exemple, aussi bien le Programme de politique environnementale des Pays-Bas que le PANE égyptien prévoient la négociation de cibles locales avec les autorités locales et autres parties prenantes.

8.1.4 Les seuils de déclenchement

Les seuils de déclenchement se réfèrent à des actions spécifiques à prendre à une date future. S'il est impossible de parvenir à un accord sur une cible particulière, à cause d'un manque d'information, ou si une cible n'est pas encore réaliste du fait de la longue durée d'une stratégie, cette cible peut être « déclenchée » quand certaines conditions sont réunies. Celles-ci pourraient comprendre le dépassement d'un seuil spécifique de croissance démographique ou de dégradation environnementale, la mise à disposition des ressources nécessaires ou l'atteinte d'une cible donnée. Par ailleurs, si une stratégie a fixé des objectifs prioritaires et secondaires, on peut envisager d'établir des cibles pour les priorités et des seuils de déclenchement pour les objectifs secondaires. A titre d'exemple (ICL.EI, 1996a) :

Objectif stratégique 1 :	Promouvoir des technologies, produits et pratiques réduisant la production de déchets.
Cible 1.1 :	D'ici 2015, réduire la production de déchets ménagers solides de 50% par rapport au taux de 2000.
Seuil de déclenchement 1.1 :	Si, en 2010, les déchets ménagers solides ne sont pas réduits de 50% par rapport aux volumes de 2000, les charges de ramassage seront axées sur le volume des déchets.

En résumé, aussi bien les cibles que les seuils de déclenchement doivent se référer spécifiquement aux objectifs de la stratégie.

8.1.5 Le plan d'action

Un plan d'action est un cadre d'action destiné à atteindre les objectifs et cibles de la stratégie. Il précise la manière dont chaque action contribue à un ou plusieurs objectifs stratégiques, en leur accordant éventuellement une priorité relative (forte/moyenne/faible ou indispensable/ importante/souhaitable). On distingue, grosso modo, les types d'actions suivants et leur enchaînement :

- o nouvelles politiques, changements de politiques et liens assurant une plus grande cohérence (voir section 8.3.5)
- o instruments législatifs, économiques ou autres, nouveaux et modifiés, facilitant la mise en application des politiques ou le renforcement des capacités (Section 8.4)
- o principaux programmes et projets pilotes de développement durable et gestion du changement
- o directives et normes de durabilité pour les activités sectorielles et les rôles institutionnels⁴

Un plan/cadre d'action stratégique porte ainsi sur des activités existantes et nouvelles. Il précise les domaines où les ressources existantes suffisent à la mise en

...l'action relative aux autres devant être déclenchée plus tard...

... tout cela étant énoncé dans le cadre d'un plan d'action, comportant des activités existantes et nouvelles...

⁴ Les directives et normes de durabilité sont parfois énoncées de façon détaillée dans une stratégie, surtout lorsque les objectifs stratégiques mettent l'accent sur les actions volontaires et les principes communs dans le domaine du changement institutionnel et juridique.

œuvre et ceux où un investissement supplémentaire (extérieur) s'impose, sans toutefois indiquer un schéma directeur de chaque action point par point.

8.1.6 Le plan institutionnel

...avec des rôles
institutionnels bien
précisés

Un *plan institutionnel* se réfère aux rôles, partenariats et systèmes requis pour mettre en œuvre la stratégie, comme par exemple l'établissement de liens entre la SNDD et autres plans stratégiques, ainsi qu'entre les plans à différents niveaux - national, infra-national, local - ou dans différents secteurs ou régions géographiques. Le plan doit identifier les institutions responsables des différents volets du plan d'action stratégique, leurs niveaux d'autonomie et les domaines où elles sont contraintes de s'en remettre à d'autres parties prenantes ou coordonnateurs stratégiques. Le plan pourrait également présenter des arguments en faveur de la rationalisation des institutions (notamment quand des responsabilités se chevauchent ou sont contradictoires), voire proposer l'établissement de nouvelles institutions le cas échéant.

Par rapport à ce qui précède, il importe de préciser les *limites géographiques* du champ d'action des décisions stratégiques. La section 4.1.1.2 examine la distinction entre les besoins internationaux, nationaux et locaux, illustrée par l'exemple du Pakistan (Encadré 4.12). Ceci est important parce que l'omission d'échelons clés de la structure décisionnelle, tout comme la fragilité des liens entre les différents échelons, figure parmi les facteurs qui ont affaibli les tentatives précédentes d'élaboration de stratégies.

Par ailleurs, il doit y avoir une *trajectoire claire et logique de la vision jusqu'au plan d'action et aux rôles institutionnels*. De nombreuses stratégies précédentes ont omis l'un ou l'autre de ces éléments. A titre d'exemple, beaucoup de SNC n'ont pas élaboré de vision partagée par les parties prenantes, se contentant « d'emprunter » des visions directement à la Stratégie mondiale de la conservation, sans les adapter aux conditions locales. Dépourvues de cibles, d'une division claire des responsabilités et d'une véritable appropriation par les parties prenantes ou la société en général, ces SNC ont fini par être considérées comme de simples « listes de souhaits » de propositions anciennes et nouvelles ou comme des ensembles de directives techniques génériques (des « encyclopédies d'actions souhaitables », de l'avis de l'équipe chargée de l'examen à mi-parcours de la SNC pakistanaise - HANSON *et al.* 2000). Comme certains exercices Vision 2020 n'avaient pas de plan institutionnel, aucun lien précis n'a été établi avec la mise en œuvre. Qui plus est, de nombreuses stratégies n'ont pas de seuil de déclenchement : elles présentent toutes les aspirations sous la forme de cibles, sans ordre de priorité et sans liens entre elles, et sont probablement vouées à l'échec.

Cependant, comme indiqué dans la section 4.5, une stratégie qui se concentre sur des visions fondamentales, des buts sociétaux clés et des mécanismes - au lieu de s'embrouiller dans le détail des cibles individuelles - a plus de chances de survivre aux changements de régime politique.

8.2 Les défis, les principes et les cadres utiles en matière de prise de décisions stratégiques

8.2.1 Les défis du processus décisionnel

(a) Bien comprendre la nature des problèmes

« Ce n'est pas qu'ils ne voient pas la solution, c'est qu'ils ne voient pas le problème » (GK. Chesterton)

« Un problème bien défini est un problème à moitié résolu » (Charles Kettering)

« C'est le problème, pas une théorie ou un style, qui détermine la solution » (Karl Gerstner).

S'il paraît évident que les décideurs devraient bien comprendre la nature des problèmes à aborder, comme première démarche fondamentale en matière de développement durable, ce n'est pas toujours le cas. Les chapitres 5 (Analyse) et 6 (Participation) se penchent sur cette question. Quand on parvient à bien définir les problèmes, on a déjà fait la moitié du chemin vers la prise de décisions intelligentes.

Comprendre le problème est le premier pas vers l'action en faveur du développement durable

(b) Relever toute une série de défis relatifs à l'intégration et aux compromis

« Si nos décisions vont être prises de la manière traditionnelle, unidimensionnelle, comment pouvons-nous espérer améliorer un monde constitué tout entier de liaisons complexes ? » (Ashok Khosla, 2001).

Même en présence d'éléments d'appui, ce n'est pas si simple d'intégrer une diversité d'objectifs, de dimensions, de niveaux hiérarchiques et de parties prenantes et les intérêts de différentes générations ou de différents groupes au sein de la société - encore moins de négocier des compromis convenables entre eux lorsque l'intégration s'avère impossible. Citons parmi les défis à relever :

Il est difficile de rassembler la complexité des différents objectifs, niveaux et parties prenantes d'une manière qui favorise la prise de décisions...

- La négociation de compromis entre des objectifs et dimensions très différents : on parle ici du problème fréquent de l'absence d'une « échelle » couramment acceptée permettant de comparer des options aussi différentes que les pommes et les oranges et de faire son choix. Les décisions relatives aux options de réduction de la pauvreté par opposition à la protection de la biodiversité servent à illustrer ce problème. L'analyse économique cherche à imposer une échelle monétaire, mais tout le monde n'est pas prêt à se fier aux prix, d'autant plus si des valeurs monétaires doivent être calculées pour des valeurs environnementales ou sociales non commercialisées, ou à manipuler les marchés pour produire un résultat donné.
- La négociation de compromis entre différents niveaux : les effets différenciés selon l'échelle tendent à compliquer de nombreuses questions. A titre d'exemple, décider de lancer des opérations minières dans un paysage sauvage pourrait réduire la biodiversité au niveau local, mais cela pourrait également ouvrir la voie au développement national et atténuer les problèmes structurels au niveau de l'emploi régional. Cependant, il ne s'agit pas toujours de mettre en balance l'environnement local et le développement national car, au niveau mondial, le minéral produit pourrait permettre à une technologie de prendre son essor, d'où une efficacité énergétique généralisée et une réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

- La négociation de compromis entre les intérêts des *différentes parties prenantes* : une décision particulière pourrait avoir davantage d'incidences sur certaines parties prenantes que sur d'autres ou bien une partie prenante pourrait courir davantage de risques qu'une autre. Ceci indique l'importance de l'identification des acteurs clés et de charger le gouvernement de prendre l'initiative des négociations entre toutes les parties prenantes. Il pourrait également s'avérer nécessaire de faire pencher les décisions en faveur de ceux qui supportent involontairement des coûts et des risques, par opposition aux entrepreneurs qui le font volontairement en vue de réaliser un bénéfice.
- La négociation de compromis entre les *générations* : la définition même du développement durable fait des générations futures des parties prenantes importantes qui, toutefois, ne sont pas en mesure de s'exprimer. La protection de leurs intérêts est d'une importance fondamentale pour la durabilité. Ceci pourrait nécessiter l'établissement de systèmes décisionnels et de procédures, allant des pronostics et de la modélisation à la législation et à l'application aux investissements de taux d'actualisation agréés, pour plaider la cause des générations futures.

...ce qui présente des défis sur le plan institutionnel et méthodologique

Cette complexité présente des défis à la fois institutionnels et méthodologiques. L'un des premiers consiste à déterminer quel ensemble de valeurs devrait primer dans les décisions stratégiques, qui devrait faire quoi et quelles capacités seraient requises pour participer sérieusement au processus. Les défis méthodologiques concernent la manière de prendre les décisions ou - de préférence - de les négocier. Il n'existe pas de formule universelle - les processus décisionnels doivent refléter les valeurs et les normes culturelles agréées d'une société, ainsi que diverses procédures socialement acceptables de négociation et de recherche du consensus. Il ne faut pas oublier non plus que les processus décisionnels se déroulent à différents niveaux. A titre d'exemple, s'il s'agit d'élaborer une stratégie nationale, celle-ci devra être sensible aux valeurs et aux décisions consensuelles prises au niveau tant international que local.

(c) Faire face aux réalités et éviter les « rêves des planificateurs »

Les processus SNDD doivent être intégrés dans la prise de décisions « pour de vrai »...

Jusqu'ici, les stratégies ont souvent pris des décisions dans un vide politique, commercial ou social. Il est rare de voir les lignes directrices en matière d'élaboration de stratégies aborder les aspects problématiques de la prise de décisions, même lorsque ces lignes directrices portent sur la plupart des aspects de participation et des besoins d'information (Lignes directrices FEM pour les stratégies et plans d'action nationaux sur la biodiversité ; Carew-Reid *et al.* 1994 sur les SNDD). Dans l'ensemble, elles donnent l'impression que les grandes décisions pourront être et seront prises pendant les séances de remue-méninges, à condition de disposer d'information de bonne qualité et d'assurer la participation de suffisamment de parties prenantes. Au mieux, elles ont tendance à supposer que l'on parvient aux décisions par le biais d'un processus « rationnel » d'évaluations d'expert, d'ateliers en série, de mise au point de documents et d'approbation finale par le gouvernement (Encadré 8.1). Une telle approche de la prise de décisions caractérise de nombreuses stratégies, mais présente deux inconvénients majeurs :

- Les valeurs différentes des parties prenantes et des membres de l'équipe sont rarement explicitées.
- Les résultats du processus stratégique ne présentent aucun obstacle à leurs réseaux d'influence.

Encadré 8.1 : Les défauts des systèmes traditionnels de prise de décisions stratégiques

(i) *Les évaluations « d'expert » et les outils techniques*, notamment les instruments économiques et la modélisation, ont dominé la fourniture d'information au processus décisionnel. Cependant, la pertinence de ces outils et leur pouvoir d'influencer les décisions sont souvent considérés comme allant de soi et les critiques ne sont pas admises. Or on pourrait affirmer :

« Chaque outil porte en soi l'esprit qui l'a créé » (Heisenberg, 1901-1976).

(ii) Les « ateliers » en série sont couramment adoptés comme procédure pour parvenir aux « décisions » - on s'imagine que les meilleures idées concernant la manière d'aborder les problèmes seront produites quand on réunit un maximum de parties prenantes autour d'une table. Il reste à savoir si les ateliers parviennent en réalité à prendre les meilleures décisions. Dans la pratique :

« Ceux qui se pointent et ont le plus fort finissent généralement par s'imposer ».

La « consultation » et la « recherche du consensus » sont des activités implicitement différentes qu'il ne faut pas confondre. Elles font partie toutes les deux des processus de préparation et de prise de décisions mais n'assurent pas, en elles-mêmes, la prise de décisions compatibles avec les principes du développement durable.

(iii) La *mise au point de documents* a pour conséquence, en fin de compte, qu'une seule personne ou une petite équipe se retrouve à prendre la décision définitive. Là encore, cette réalité n'est pas toujours mise en question, en dépit du fait que :

« Celui qui maîtrise le stylo maîtrise tout ».

(iv) *L'approbation finale du gouvernement* et la décision de poursuivre la stratégie. On a tendance à supposer que la stratégie dans son ensemble doit être soumise aux échelons supérieurs du gouvernement, en dépit du fait que l'on observe de plus en plus couramment que :

« Une décennie après Rio... se fier à la capacité des gouvernements à réorienter le développement par le biais de leur pouvoir décisionnel collectif apparaît plutôt démodé. On ne s'attend plus à ce que les gouvernements prennent des décisions qui « entraîneront » un développement durable » (Halle 2001).

Autrement dit, les processus SNDD ont généralement adopté des processus décisionnels trop technocratiques et souvent politiquement naïfs. Dans la plupart sinon la totalité des pays, les décisions « réelles » qui affectent profondément la société et dirigent le développement sont, en grande partie, essentiellement et fondamentalement des décisions plus politiques que techniques. Elles reflètent, ouvertement ou implicitement, la prédominance de certains ensembles de valeurs et elles s'appuient sur de nombreux mécanismes, évidents ou subtils, pour que les voix de certaines parties prenantes aient davantage de poids que les autres. Elles sont parfois appelées aux négociations « en coulisse » et aux processus de recherche du

...éviter d'être trop techniques et assurer un engagement politique en faveur des décisions fondamentales...

consensus pour atteindre des buts précis (négociations syndicales, conclusion de marchés avec les entreprises pour privatiser la fonction publique, etc.).

Comment s'assurer que les processus de prise de décisions politiques viennent en appui aux objectifs du développement durable ? Il n'y a pas de réponse facile. D'un côté, les processus stratégiques doivent se servir des processus décisionnels « réels » dans le domaine de la politique, des affaires et de l'investissement, s'efforçant d'y intégrer les principaux objectifs de la durabilité. Les gens qui interviennent dans des processus stratégiques doivent être constamment conscients des valeurs sociales susceptibles à la fois de guider les arbitrages et de promouvoir la durabilité. D'un autre côté, on hérite souvent de « procédures » décisionnelles contompues, fréquemment voilées par une approche technocratique, destinée à protéger le statu quo dans l'intérêt des puissants. Ces procédures devront vraisemblablement être démantelés ou subtilement modifiées. De même, il existe des « valeurs » opposées à la durabilité qu'il importe de remettre en question - notamment en assurant de bonnes communications et en favorisant la transparence.

*...et œuvrer en
faveur de
modifications à long
terme de la
gouvernance
permettant
d'intégrer le
développement
durable dans le
courant dominant*

Ce problème témoigne de la nécessité de changer les modalités de gouvernance en continuant à prendre des décisions stratégiques, au lieu d'envisager le processus décisionnel simplement comme une forme efficace de « conception de projet » à éléments multiples. Il est fréquent de voir un processus stratégique entravé au début par des structures décisionnelles et des systèmes de valeurs inadéquats, ainsi que par l'exclusion des groupes marginalisés du processus décisionnel. La stratégie elle-même doit pourtant être considérée comme moyen important d'élaborer des processus de gouvernance permettant d'intégrer la durabilité et les groupes sociaux pertinents dans le courant dominant de la prise de décisions. Au niveau national, ceci suppose admettre que la stratégie puisse mettre à l'essai de nouveaux dispositifs décisionnels. A cet égard, les Etats aussi bien que les organisations multilatérales pourront inciter à la discussion et à l'adoption éventuelle d'un cadre normatif universel de droits et de principes de durabilité devant guider les décisions futures (Section 8.2.2).

(d) Parvenir au consensus sur tous les différents enjeux du développement durable

D'après le Conseil de la Terre (2000), les stratégies en voie d'élaboration par les CNDD au Burkina Faso, au Canada, au Honduras et en Ouganda ont surtout souffert de l'incapacité à atteindre le consensus sur les questions de durabilité. Une partie du problème tient du fait que le développement durable porte sur tant de thèmes, liés les uns aux autres, que personne ou presque n'arrive à comprendre le tout (voire à s'y intéresser). On peut plus facilement déterminer les valeurs en jeu dans un cas spécifique comme, par exemple, une décision d'établir des plantations pour la production de pâte à papier à la place des forêts naturelles ou une décision d'imposer des taxes aux émissions de CO₂. Même quand les gens ont une idée générale des enjeux, ils sont susceptibles de défendre des positions extrêmes : l'approche « corne d'abondance », qui croit à la possibilité de voir la technologie triompher, s'oppose au « catastrophisme » dont les tenants croient à l'effondrement écologique et social inévitable.

En l'absence de consensus, savoir ce qu'il est faisable et pratique d'accomplir est un ingrédient essentiel du processus décisionnel. A titre d'exemple, s'il paraît raisonnable d'examiner les incompatibilités entre les politiques sectorielles existantes d'un gouvernement et les principes du développement durable, cette démarche risque

d'être jugée négative ou critique et donc d'être contre-productive. L'investissement dans l'élaboration d'une stratégie de rechange qui contourne les lacunes des dispositifs existants représente, dans certains cas, la seule solution possible, comme en témoigne la conduite d'une évaluation stratégique de l'environnement dans la région du nord-ouest du Botswana, qui s'est attachée à minimiser le risque en luttant contre les principales maladies bovines (Ralph COBHAM, communication personnelle).

8.2.2 Les principes et les cadres décisionnels

(a) Les bonnes décisions doivent faire fond sur des valeurs reconnues

Les valeurs conditionnent invariablement les décisions stratégiques, qu'elles y soient exprimées ouvertement (droits constitutionnels, principes, codes de conduite) ou implicitement. Les valeurs prédominantes déterminent non seulement l'issue des processus décisionnels, mais aussi l'acceptation des décisions par différentes parties prenantes et donc leurs chances d'être mises en application. Parvenir à un consensus viable sur un système de valeurs pour étayer le développement durable est l'un des plus grands défis que doivent relever les SNDD et il reste beaucoup de travail à faire à cet égard.

Les valeurs d'une société conditionnent les décisions stratégiques et leur acceptation...

La question doit être abordée sous deux angles différents. Premièrement, compte tenu du caractère transfrontalier et régional de nombreuses tâches du développement durable, de la portée mondiale des entreprises multinationales (pour le meilleur ou le pire) et des accords internationaux, on a besoin d'un système éthique commun qui transcende les frontières et les cultures nationales, tout en trouvant un écho et se concrétisant dans les systèmes culturels locaux (voir la prochaine section). Deuxièmement, il importe d'aborder la problématique de l'équité internationale qui embrouille actuellement le débat sur la mise en application de l'accord de Kyoto, entre autres.

Ce sont des questions d'une grande ampleur qu'on peut à peine effleurer ici. Le premier aspect est abordé par Carley et Christie (2000b) :

« Les contraintes organisationnelles et institutionnelles qui font obstacle au développement durable... s'expliquent par le fait que nous n'avons pas réussi à développer une philosophie consensuelle de conservation des ressources qui nous permette d'élaborer des solutions viables aux problèmes de gestion des « biens communs ». Pour nous, une philosophie est « consensuelle » dans la mesure où elle jette un pont entre les nations et les cultures et, ce qui est peut-être plus difficile, articule les intérêts des résidents du monde - riches, pauvres et à revenu moyen - dans un intérêt commun pour la conservation des ressources. Une telle philosophie devrait également relier l'intérêt éthique pour l'équité intergénérationnelle et la justice sociale à des systèmes quantitatifs et qualitatifs d'affectation des possibilités d'exploitation des ressources selon des évaluations scientifiques de la capacité de charge des écosystèmes ».

... d'où l'importance de la recherche du consensus et de la prise en compte des préoccupations éthiques

Cable (1999) met en lumière le deuxième aspect de la question :

« L'inégalité internationale constitue l'une des plus difficiles de toutes les questions éthiques. Par ailleurs, elle est l'une des plus urgentes puisque certains accords internationaux importants, notamment ceux ayant trait aux « biens communs » environnementaux, dépendent de la création d'un sentiment commun de répartition

équitable des obligations et des avantages. Cette question hante les relations internationales depuis la fin de la deuxième guerre mondiale ».

(h) Les décisions stratégiques doivent refléter des valeurs localement acceptées

Un processus stratégique doit refléter les valeurs locales et travailler par l'entremise des cadres décisionnels existants au niveau tant national que local

Les systèmes de valeurs locaux sont également d'une importance cruciale pour une stratégie nationale. Si la stratégie ne reflète pas les valeurs locales, elle a peu de chances d'être « appropriée » ou mise en œuvre, même si ses décisions apparaissent logiques, intéressantes ou scientifiquement valables. Par conséquent, un processus stratégique doit identifier et énoncer, en cas de besoin, le cadre normatif du système décisionnel. Il doit partir des valeurs nationales/locales existantes servant de base à la prise de décisions, y compris les valeurs formelles et informelles qu'expriment, par exemple :

- les garanties constitutionnelles
- les droits de propriété
- les droits démocratiques
- les principales dispositions des lois économiques, environnementales et sociales
- les programmes existants de développement durable (s'ils sont effectivement mis en œuvre)
- les valeurs politiques connexes, notamment celles partagées par les principaux partis
- les cadres de connaissances locales consacrant l'incertitude, l'expérience et les valeurs
- les systèmes culturels traditionnels
- les croyances religieuses.

L'examen des objectifs de l'action publique qui ont favorisé le développement durable constitue un bon point de départ

Ce ne sera pas toujours facile de capter « l'esprit » des décisions stratégiques prises au plan local. Les approches participatives proposent des moyens à la fois politiquement souhaitables et analytiquement rigoureux de découvrir les valeurs moins formelles (ESRC 1998). La façon la plus sérieuse de s'y prendre consiste à identifier une hiérarchie des objectifs existants de l'action publique, chaque objectif étant assorti d'un précédent, dont l'utilité pour le développement durable peut être prouvée. A titre d'exemple, dans de nombreux pays, certains droits de l'homme ont tendance à passer devant d'autres, ce qui a permis de prendre des décisions en laissant de côté les options de développement qui répudiaient les droits de certains groupes au sein de la société, même si elles permettent l'exercice des droits d'autres groupes.

La résolution complète des conflits relatifs aux valeurs n'est pas toujours possible – et la stratégie ne doit pas cacher cette réalité

La médiation entre des systèmes de valeurs contradictoires constitue un défi de taille. A titre d'exemple, dans certains pays, la tradition veut que les populations locales soient libres d'abattre des arbres mais cette pratique, dont la durabilité est conditionnée par la capacité de régénération de l'écosystème, peut aller à l'encontre de la législation nationale. Dans d'autres pays, la législation autorise la pâture libre du bétail ou la pêche dans tous les corps d'eau, mais la coutume locale impose certaines restrictions sur ces pratiques, déterminant qui peut faire quoi et quand. Les processus stratégiques impliquant une pluralité de parties prenantes peuvent aider à surmonter ces conflits, mais il y aura sans doute toujours des situations où la résolution complète des conflits relatifs aux valeurs est impossible, où certains individus aux opinions immuables restent intransigeants.

(c) Les décisions stratégiques doivent refléter les valeurs universelles

Cette nécessité tient en partie du fait que les actions nationales ont une « empreinte » ou un impact international dont il faut tenir compte, les décisions à cet égard devant donc être prises d'une manière universellement juste et valable ou bien en accord avec un certain cadre éthique, comme indiqué ci-dessus.⁵ Cependant, ce principe doit aussi être respecté parce que l'ensemble des valeurs d'une société donnée a parfois besoin d'évaluer - ou du moins d'être mis en question - pour promouvoir un développement durable. S'il est commode de s'appuyer sur les précédents constitués et la hiérarchie existante des valeurs locales pour prendre des décisions, on risque ainsi de ne pas refléter les aspirations à la modernisation de la société contemporaine.

Les décideurs doivent réfléchir à l'impact des décisions nationales

Ceci étant dit, tout processus d'introduction de valeurs « nouvelles » dans les cadres décisionnels doit assurer la clarté, la transparence et une participation très large. Il est donc instructif et nécessaire, pour les SNDD tournées vers l'avenir, de prendre en considération le cadre normatif universel qui se dessine au plan international (Encadré 8.2) - d'autant plus que ce sont les questions d'environnement, de développement et d'équité qui expliquent en large mesure son apparition.

Les stratégies doivent tenir compte des nouvelles valeurs mondiales émanant du cadre normatif universel qui se dessine

Encadré 8.2: Le cadre normatif universel qui se dessine

- **Les droits de l'homme**, exprimés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1947 (www.un.org/Overview/rights), dont le droit à l'auto-détermination, à la consultation, à la représentation démocratique, au recours et à un niveau de vie convenable. La déclaration porte également sur la protection contre la privation arbitraire des biens et contre la violence, ainsi que sur la liberté de pensée, conscience, religion et expression. Elle préconise le droit à un ordre social et international autorisant l'exercice complet de ces droits. Explicités par la loi, les droits de l'homme présentent, comme l'affirme le rapport de la Commission mondiale sur les barrières (2000), « une base régie par des principes pour la médiation des choix de développement entre des intérêts incompatibles ».
- **Les droits de développement**, énoncés dans la Déclaration de 1986 sur les droits au développement (www.unhcr.ch). Au-delà de la sphère des droits individuels, cette déclaration porte sur les relations entre les différents acteurs et l'État, attribuant des responsabilités en matière de respect des droits de l'homme dans le domaine du développement. Elle préconise le droit des gens à disposer librement de leurs ressources, le droit de participer activement, librement et sérieusement au développement national, le droit à la répartition équitable des avantages. Elle privilégie certains critères de bonne gouvernance, tels que l'État de droit, les bureaucraties responsables et la liberté d'information. Elle définit les limites de l'autorité de l'État (c'est-à-dire la nécessité de respecter les conventions internationales). Plusieurs organisations de développement ont cherché à élargir ce cadre de droits, préconisant une approche axée sur les droits dans le domaine du développement, où les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont, de fait, indivisibles. Ces organisations plaident en faveur des droits à l'éducation, aux soins de santé, aux moyens d'existence et ainsi de suite.
- **Les Principes de Rio sur l'intégration de l'environnement et du développement**, énoncés dans la Déclaration de 1992 sur l'Environnement et le Développement (www.unep.org/Documents). Celle-ci accepte que l'environnement a une importance

⁵ Les définitions/interprétations de la justice varient énormément, ce qui pose un grand problème. Les conflits qui persistent dans de nombreuses régions du monde (Irlande du Nord, Palestine/Israël,...) laissent entendre que même le droit fondamental à l'auto-détermination n'est pas acquis.

fondamentale pour le bien-être humain et que la gestion de l'environnement pour atteindre les objectifs humains est une tâche centrale des gouvernements et de la communauté internationale. Parmi les 27 principes, on trouve : la notion que les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable (Principe 1) ; le droit au développement, réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures (3) ; l'importance d'intégrer les préoccupations environnementales dans le processus de développement et de les mettre au cœur du processus (4) ; la participation aux processus de prise de décision (10) ; l'indemnisation par les Etats des victimes de la pollution et d'autres dommages à l'environnement (13) ; le principe de précaution à adopter par les Etats selon leurs capacités (15) ; le rôle vital des populations et communautés autochtones et des autres collectivités locales dans la gestion de l'environnement et le développement (22). Ces principes ont encore plus d'effet dans la mesure où ils ont été intégrés dans différentes conventions, juridiques et opérationnelles, des Nations Unies, y compris Action 21.

« L'intégration de l'environnement et du développement dans le processus décisionnel » revêt une importance toute particulière pour les SNDD. Il s'agit d'un principe clef de la Commission des Nations Unies pour le développement durable, dont les réunions examinent régulièrement les progrès réalisés dans deux domaines essentiels : l'élaboration de SNDD intégrées (où le manque de progrès est fréquemment signalé comme problème majeur), l'évaluation, la comptabilisation des ressources naturelles et autres formes de comptabilité économique/environnementale intégrée.

- **Les objectifs internationaux du développement** - une série intégrée d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux pour un développement durable, choisie par le CAD OCDE (voir l'encadré 2.7, CAD OCDE 1996 et www.developmentgoals.org).
- **Les objectifs de développement pour le millénaire** - énoncés dans la Déclaration du Millénaire, signée par 187 chefs d'Etat et de gouvernement à l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000. L'un des objectifs consiste à « intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux, inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales », les SNDD représentant un mécanisme reconnu à cet égard (www.un.org/millennaire/ares552f.htm) (voir l'encadré 2.10).
- **D'autres principes du développement durable** sont en voie d'établissement dans le droit international, essentiellement dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement, y compris (voir aussi Chapitre 5):
 - *Le principe de précaution* - en cas de danger de dégâts graves ou irréversibles causés à l'environnement, l'absence d'une certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour retarder la prise de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement.⁶
 - *Qui pollue paie* - ceux qui produisent de la pollution et des déchets doivent supporter le coût de la prévention, de l'endiguement et/ou de l'atténuation.
 - *L'utilisateur paie* - les utilisateurs de biens et services devraient payer des prix tenant compte du cycle de vie complet des coûts, y compris les « externalités » (effets induits) liées à l'utilisation de ressources et de biens naturels non commercialisés et à l'élimination des déchets.
 - *L'équité inter-générationnelle* - la génération actuelle devrait maintenir ou augmenter le capital et garder ouvertes les options de développement pour les générations futures (voir « la durabilité forte et faible » ci-dessous).

⁶ L'utilisation sans discernement du principe de précaution tend à voiler une gamme de niveaux d'incertitude très différents. A moins de l'utiliser d'une manière qui distingue les risques selon qu'ils sont faibles ou forts, il y a un danger de voir le principe perdre de sa valeur ou entraîner une discrimination injustifiée, par exemple au niveau des termes de l'échange.

- *L'équité intra-générationnelle* - la réduction des inégalités touchant la génération actuelle comme objectif primaire du développement. Cependant, ceci peut être interprété de différentes façons - le plus souvent comme impliquant l'élimination ou la réduction de la pauvreté (comme dans le cas des objectifs internationaux du développement, voir l'encadré 2.9), mais parfois comme impliquant des parts égales pour tous (quand, par exemple, les pays en développement préconisent des droits égaux « d'espace écologique » en ce qui concerne les émissions de CO₂).
 - *Le consentement préalable, libre et en connaissance de cause*, des groupes aux changements tels que les plans de développement. Ce principe a force de loi dans le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones et dans les Conventions 107 et 169 du BIT.
 - *Aider ceux qui courent (involontairement) des risques à participer aux processus décisionnels au même titre que ceux qui prennent les risques (gouvernement, investisseurs)* - des précédents dans ce domaine commencent à être constitués dans le cadre du travail de la Commission mondiale sur les barrages (Encadré 8.4).
- ***Les ensembles internationaux de principes globaux de développement durable:*** on peut rajouter à la liste ci-dessus les ensembles de principes associés à des initiatives internationales particulières. Celles-ci sont promues précisément parce qu'elles proposent un ensemble complet de principes, y compris une grande partie des principes ci-dessus, destiné à faciliter la prise de décisions relatives au développement durable. Quelques exemples importants sont énumérés ci-après :
 - les principes UICN/PNUE/WWF « Prendre soin de la Terre » (UICN/PNUE/WWF 1991)
 - la Charte de la Terre du Conseil de la Terre (www.carth charter.org)
 - les principes du Global Compact (Pacte global) des Nations Unies (neuf principes issus de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la convention du BIT et de la CNUED) (www.unglobalcompact.com)
 - les principes CAD OCDE auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable (Encadré 3.1) ; des principes clés sont proposés par rapport aux institutions, processus et systèmes requis pour un développement durable (la transparence, la responsabilité, un processus global et intégré, la participation, le consensus, le renforcement des capacités, les approches ascendantes conduites par la demande, etc.).
 - ***Les engagements constitutionnels vis-à-vis de la protection de l'environnement et du développement durable.***
 A l'heure actuelle, plus de 60 constitutions nationales dans le monde reconnaissent une responsabilité au moins partielle en matière de protection de l'environnement (l'encadré 8.3 donne des exemples de l'Afrique australe). Consacrer des droits dans une constitution est une chose, les garantir en est une autre.

Encadré 8.3: Ce que disent les constitutions de certains pays en Afrique australe à propos de l'environnement

Malawi : L'article 13 du chapitre III (Droits fondamentaux) engage l'Etat à promouvoir activement le bien-être et le développement du peuple malawien grâce à l'adoption et à la mise en application progressive de politiques et de lois visant, entre autres, à gérer l'environnement d'une manière responsable afin « d'assurer la reconnaissance totale des droits des générations futures grâce la protection de l'environnement et au développement durable des ressources naturelles ».

Il incombe également à l'Etat de prévenir la dégradation de l'environnement, prévoir un cadre sain de vie et de travail pour le peuple malawien, conserver et améliorer la diversité biologique du Malawi.

Si la nouvelle constitution ne se montre pas très explicite sur les droits environnementaux en tant que tels, l'article 30(2) affirme que « l'Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour l'exercice du droit au développement. Ces mesures comprendront, entre autres, l'égalité des chances pour tous en ce qui concerne l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à la nourriture, à l'abri, à l'emploi et aux infrastructures ».

Mozambique : L'Etat est tenu, selon la constitution, de privilégier les efforts pour garantir l'équilibre écologique, ainsi que la conservation et la préservation de l'environnement, cherchant à améliorer la qualité de vie des citoyens. L'article 72 (Droits fondamentaux, Devoirs et Libertés) affirme que les citoyens mozambicains « ont le droit de vivre dans un milieu naturel équilibré et ont pour devoir de le défendre ».

Par ailleurs, l'article 80 donne aux citoyens la possibilité de contraindre l'Etat à protéger leurs droits environnementaux et autres. Il affirme que « tous les citoyens ont le droit de présenter des pétitions, des plaintes et des réclamations à l'autorité compétente pour obtenir le rétablissement de droits ayant été violés ou pour défendre l'intérêt public ».

Namibie : L'article 95 (Promotion du bien-être du peuple) se réfère à l'entretien des écosystèmes, des processus écologiques essentiels et de la diversité biologique du pays, ainsi qu'à l'utilisation durable des ressources naturelles vivantes dans l'intérêt de tous les Namibiens, maintenant et à l'avenir. Plus particulièrement, « le gouvernement prendra des mesures contre le déversement ou le recyclage de déchets nucléaires et toxiques étrangers sur le territoire namibien ».

Afrique du Sud : Il existe de nombreuses dispositions visant à assurer un environnement salubre. La constitution stipule que « chaque personne a droit à un environnement qui n'est pas préjudiciable à sa santé ou son bien-être ». La section 175, sous-section 3, étend ce droit aux gouvernements locaux : « Un gouvernement local prendra des dispositions, dans les limites prévues par une législation pertinente, permettant à toute personne relevant de sa compétence d'accéder à l'eau, à l'assainissement, aux services de transport, à l'électricité, aux soins de santé primaire, à l'éducation, au logement et à la sécurité dans un environnement salubre et sans danger, à condition que ces prestations puissent être assurées d'une manière durable et qu'elles soient financièrement et matériellement réalisables ». La constitution prévoit également la restitution des droits fonciers.

Source : Adaptation de Chenje (1995)

Encadré 8.4 : Le cadre décisionnel de la Commission mondiale sur les barrages :

« La reconnaissance des droits et l'évaluation des risques comme base des décisions négociées »

Le mandat confié à la Commission mondiale sur les barrages (CMB) est particulièrement pertinent pour les SNDD : mettre en équilibre les besoins locaux en matière d'environnement et de développement pour les mettre à leur tour en équilibre avec les besoins aux niveaux national et régional. La CMB a compris les dilemmes dans lesquels sont pris les gouvernements cherchant à répondre aux besoins urgents du développement national et, en même temps, à favoriser l'exercice des droits fondamentaux. Elle constate l'évolution, face à ces dilemmes, du concept de l'intérêt public : au lieu de privilégier les intérêts de la croissance économique, davantage de poids est accordé aux droits et intérêts des personnes et communautés touchées par le développement et aux risques qu'elles courent (souvent sans le vouloir). La CMB en conclut que la base de valeurs du processus décisionnel doit aussi évoluer :

« L'approche traditionnelle, qui consiste à faire un bilan des coûts et avantages, ne convient pas à la planification et à la prise de décisions efficaces dans le domaine du développement... Les arbitrages ne saisissent pas la complexité des considérations en jeu et ne reflètent pas suffisamment les valeurs attachées par les sociétés aux différentes options dans le contexte plus large du développement durable... [Par ailleurs], en définissant le risque, on a traditionnellement tenu compte exclusivement de l'organisme de développement ou des entreprises qui investissent, alors qu'un groupe sensiblement plus important se voit souvent imposer des risques dont il ne veut pas et qui sont gérés par d'autres... [Dans] le cas des générations futures et de l'écosystème... ces « porteurs de risque » ne sont pas en mesure de s'exprimer, même si les risques qu'ils courent sont reconnus ».

Dans le cadre d'une initiative récente, la CMB a voulu évaluer les cadres normatifs internationaux de plus en plus nombreux qui visent à aborder ces questions. Elle a proposé un cadre qui serait cohérent au niveau mondial mais tiendrait compte des différences locales. Le cadre décisionnel de la CMB s'appuie ainsi sur :

« Une approche axée sur les droits où la reconnaissance des droits et l'évaluation des risques (notamment pour les droits) servent de base aux décisions négociées relatives aux barrages ».

La CMB suggère que l'acceptation publique des décisions clés doit pouvoir être démontrée et que, pour obtenir cette acceptation, il faut reconnaître les droits, aborder les risques, protéger les droits acquis de tous les groupes concernés et veiller à ce que les accords soient négociés dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, conduit de bonne foi, qui prévoit une participation sérieuse et un consentement préalable, libre et en connaissance de cause. Elle constate que l'établissement d'un forum réunissant une pluralité de parties prenantes peut faciliter cette acceptation. En ce qui concerne le processus décisionnel, la CMB propose cinq valeurs : équité, efficacité, prise de décision participative, durabilité, responsabilité. Elle applique le principe de précaution par rapport aux risques.

Source : Commission mondiale sur les barrages (2000)

Qu'il existe plusieurs ensembles alternatifs de principes pour guider les décisions, tant locales qu'internationales, n'a rien d'étonnant, mais comment prend-on les « méta-décisions » concernant le choix de l'ensemble ou des ensembles de principes qui guideront les processus décisionnels à l'avenir ? Un diagnostic de la hiérarchie actuelle des objectifs de l'action publique (ci-dessus) pourrait révéler des aspects méritant

Le cadre utilisé par la Commission mondiale sur les barrages est instructif

d'être renforcés. Le cadre décisionnel utilisé par la Commission mondiale sur les barrages - cadre axé sur les droits, les risques et la négociation - est extrêmement instructif à cet égard, puisqu'il a su tirer des pratiques internationales un ensemble cohérent de principes (Encadrés 8.5 et 8.13). Que la Commission mondiale sur les barrages ait proposé ce cadre témoigne de l'insatisfaction généralisée provoquée par plusieurs décisions stratégiques prises par rapport aux grands projets de barrages, dont plusieurs en Chine, en Inde et au Pakistan.

(d) Les décisions stratégiques doivent refléter le risque et l'incertitude

Le développement durable est une affaire de longue haleine...

Les décideurs se doivent de tenir compte de l'horizon temporel du développement durable, de penser à un avenir où les réactions des parties prenantes aux décisions ne sont pas connues, où les avancées scientifiques futures ne sont pas connues, où les changements des systèmes social et de marché sont imprévisibles. Les manières de faire face à l'incertitude varient selon les systèmes politiques, les modes de vie et les entreprises concernées - dont l'attitude au risque varie aussi. Dans de nombreux cas, ces derniers auront déjà aménagé des sources utiles de résistance qu'il convient d'identifier, discuter et évaluer par rapport aux niveaux d'incertitude qui montent souvent. Si les approches existantes ne suffisent pas, on peut les compléter au moyen de différents dispositifs qui se sont avérés utiles dans le cadre d'autres stratégies :

...dont il faut évaluer les risques et incertitudes

- *L'évaluation et la hiérarchisation des risques.* L'évaluation comparative des risques est une technique mise au point aux États-Unis pour aider les décideurs à établir l'ordre de priorité des risques. Elle prévoit la collecte de données, l'emploi de techniques statistiques et la présentation des risques relatifs pour les parties prenantes (voir le premier paragraphe de l'encadré 8.5). Cependant, la technique a généralement tendance à mettre l'accent sur les risques actuels plutôt que sur les tendances qui se dessinent. L'évaluation des risques est un processus distinct de l'établissement des priorités (qui rassemble ensuite des critères, axés ou non axés sur les risques, et utilise des méthodes diverses, du consensus négocié au vote en passant par les formules).
- *La mise à contribution des réseaux de recherche et d'information.* Il est remarquable (voir section 5.1) qu'autant de politiques sont élaborées sans que les décideurs soient bien informés des acquis scientifiques ou des tendances du marché/sociales. L'appui aux instituts de recherche et « cellules de réflexion », à leurs interactions avec les parties prenantes de la stratégie, aide à prendre des décisions en connaissance de cause. Il pourrait également s'avérer nécessaire de confier officiellement à ces institutions la tâche d'émettre un avis expert sur les nouvelles problématiques.

Encadré 8.5 : L'établissement de priorités à partir des risques

La hiérarchisation des risques

La hiérarchisation des risques suppose l'évaluation des problèmes (environnementaux) en fonction de trois types de risque : les risques pour la santé humaine, les risques écologiques et les risques pour la qualité de vie, y compris les effets économiques et sociaux négatifs. Les problèmes environnementaux sont évalués et classés dans un cadre commun qui autorise les comparaisons. Des étapes et formules spécifiques d'évaluation des risques ont été élaborées pour chacun des trois types de risque.

L'établissement des priorités

Au moment d'établir les priorités, l'information recueillie grâce à l'analyse des risques est soumise aux parties prenantes et aux décideurs pour compléter - et non pas remplacer - les valeurs, les préoccupations et les jugements des gens. Les parties prenantes sont invitées à établir les priorités à partir d'une analyse des facteurs de risque et autres. En fin de compte, les priorités ne s'aligneront pas forcément sur la hiérarchisation des risques, à cause de facteurs tels que le rapport efficacité-prix, la faisabilité technique, les perceptions du public et les ressources disponibles.

Le consensus négocié, le vote et les formules font partie de la gamme, allant des méthodes relativement peu structurées aux méthodes très systématiques, des outils utilisés lors de l'établissement des priorités à partir des risques.

Le consensus négocié représente la méthode la moins structurée d'établir des priorités. Une discussion ouverte permet d'analyser et débattre les données, valeurs et incertitudes. La méthode comporte généralement les étapes suivantes : examiner les données, solliciter des propositions sur la manière de hiérarchiser les problèmes individuels, discuter les objections ou alternatives aux propositions, discuter et débattre les objections non résolues, établir les priorités définitives.

Le vote pour déterminer la volonté de la majorité est la méthode conseillée en cas de désaccords non résolus au sujet des problèmes ou projets. Le groupe responsable des décisions peut définir la « majorité » (51%, 66%,...). Il existe au moins trois formules de vote : vote à bulletin secret, vote ouvert, vote multiple.

Les formules servent à décomposer les problèmes environnementaux en éléments, à faire une évaluation mathématique de chaque élément et puis à recombinaison ces éléments pour obtenir un rendement. Les priorités sont déterminées à partir de la note accordée à chaque problème. Il existe toute une série de formules pour établir les priorités. La notation pondérée, couramment utilisée pour comparer les risques, comporte cinq étapes :

- Etape 1 : Identifier les critères d'évaluation des risques.
- Etape 2 : Accorder une note à chaque problème selon chaque critère.
- Etape 3 : Attribuer des coefficients de pondération à chaque critère.
- Etape 4 : Multiplier les notes par les coefficients de pondération et additionner les résultats pour produire une note totale.
- Etape 5 : Hiérarchiser les problèmes en fonction des notes totales.

Source : ICLEI 1996a

(e) L'utilité des méthodologies décisionnelles formelles connaît des limites

Des méthodes formelles peuvent servir à la prise de décisions...

De nombreuses méthodes *analytiques*, y compris l'évaluation stratégique de l'environnement, qui fournissent des informations utiles pour les décideurs, ont été examinées dans le chapitre 5. Nous présentons ici quelques méthodes et cadres décisionnels formels. D'un côté, ils ont un rôle important à jouer pour favoriser un traitement intelligent de questions complexes - en structurant les informations, en proposant des options possibles et en mettant en lumière les domaines dans lesquels des compromis devront être négociés. D'un autre côté, on ne saurait compter sur une méthode formelle comme principal moyen d'évaluer les options et négocier les compromis en matière de développement durable, ne serait-ce que parce que :

- chaque type de méthode formelle repose sur une série d'hypothèses, qui représentent elles-mêmes des jugements de valeur sur la manière dont le développement devrait se dérouler et sur l'ordre des priorités ;
- chaque méthode représente une simplification, ou modèle, d'une réalité complexe et hautement interactive et n'est donc qu'une représentation partielle.

...allant des approches théoriques, dont les hypothèses doivent être examinées attentivement, ...

La théorie décisionnelle :

En règle générale, la théorie décisionnelle est d'une grande complexité. Néanmoins, on peut la réduire à quelques étapes simples :

- une phase de renseignement, où des informations sont recueillies pour comprendre un problème ;
- une phase de conception pendant laquelle la construction de modèles et l'évaluation des conséquences éventuelles, par la modification des variables du modèle, permettent d'examiner les solutions alternatives ;
- une phase de choix, pendant laquelle on compare les alternatives selon des critères donnés.

Ces démarches passent par une normalisation des valeurs afin de comparer les options sur une échelle unique (couramment l'argent ou la probabilité des événements). Les valeurs normalisées sont ensuite agrégées au moyen d'outils d'appui au processus décisionnel - comme l'analyse des facteurs ou l'analyse multicritères (voir ci-dessous) - pour étayer un jugement. Une décision favorable est indiquée si les valeurs agrégées dépassent un seuil donné. Si la théorie décisionnelle peut faciliter certaines décisions relatives au génie civil ou l'aménagement du territoire, entre autres, elle repose aussi sur des hypothèses qui ne sont pas forcément valables quand il s'agit des questions complexes du développement et du changement social. La difficulté de mesurer les variables, l'absence de rapports connaissables entre les variables, l'objectivité des calculs et l'utilité de l'agrégation sont autant de domaines problématiques.

Quand la modélisation des processus décisionnels s'avère difficile - ce qui est souvent le cas par rapport au développement durable - on a tendance à compter sur certains individus pour émettre les jugements nécessaires (ce que les tenants de la théorie décisionnelle qualifient de décisions « humaines », comme s'il y en avait d'autres formes). Dans certains cas plus simples, un petit groupe de personnes peut être à même de comparer les alternatives et reconnaître un bon résultat, sans être forcément capable d'exprimer les raisons. Cependant, chacun incarne un certain système de valeurs qu'il applique aux décisions en matière de durabilité. Si des gens de différents milieux sont appelés à collaborer pour dégager un consensus, il importe

de tirer au clair les valeurs contradictoires et de se mettre d'accord sur des ensembles de valeurs (voir ci-dessus) (Hall, sans date).

Les instruments d'appui au processus décisionnel

Les outils d'appui au processus décisionnel peuvent être utiles par rapport à certains aspects des décisions relatives au développement durable, d'autant plus si tout le monde comprend que ces outils appuient ou facilitent les décisions, mais ne prennent pas les décisions. A titre d'exemple, les organismes de réglementation et les responsables de l'aménagement du territoire jouent le rôle d'arbitres et doivent prendre une succession de décisions par rapport auxquelles des problèmes de cohérence et de critères uniformes se posent. La cohérence doit faire fond sur des valeurs et principes pertinents et être assurée d'une manière transparente. Il existe toutefois des outils « disponibles dans le commerce », scientifiquement respectables, professionnellement justifiables et socialement acceptables, pouvant également faciliter les décisions, outils qui sont, dans certains cas, informatisés :

...aux outils standard de planification, qui ont tendance à simplifier la réalité...

- *La conception assistée par ordinateur (CAO) et les systèmes d'information géographique (SIG, Encadré 5.10) se sont avérés utiles en matière d'aménagement du territoire.*
- *L'analyse du cycle de vie permet de relier des systèmes de production donnés à des questions multiples de durabilité et à différentes responsabilités institutionnelles.*
- *L'évaluation des risques peut faciliter la planification des grands programmes de développement (point (d) ci-dessus).*
- *Les systèmes experts peuvent « saisir » l'expertise et transformer les données en information utile pour les décideurs.*
- *L'analyse multicritères (AMC) est généralement considérée comme plus propice à un dispositif axé autant sur la participation des parties prenantes que sur l'analyse technique, puisqu'elle met l'accent sur les décisions politiques.*
- *Les arbres de décisions (Figure 8.1) proposent une structure permettant d'énoncer et d'évaluer des décisions alternatives et les conséquences que supposerait la prise de ces décisions. Ils aident à donner un tableau exact et équilibré des risques et récompenses associés à chaque option. L'objectif doit être de rendre explicites les options et le degré d'incertitude à chaque stade, en vue d'améliorer la contribution des parties prenantes à la décision et la transparence de celle-ci. On peut éventuellement numérotiser chaque flèche du graphique (rapport coûts-avantages, hiérarchisation, etc.). Voir la section 5.3.9 pour davantage d'information sur les schémas de cause à effet, les arbres à problèmes et les arbres à décisions.*

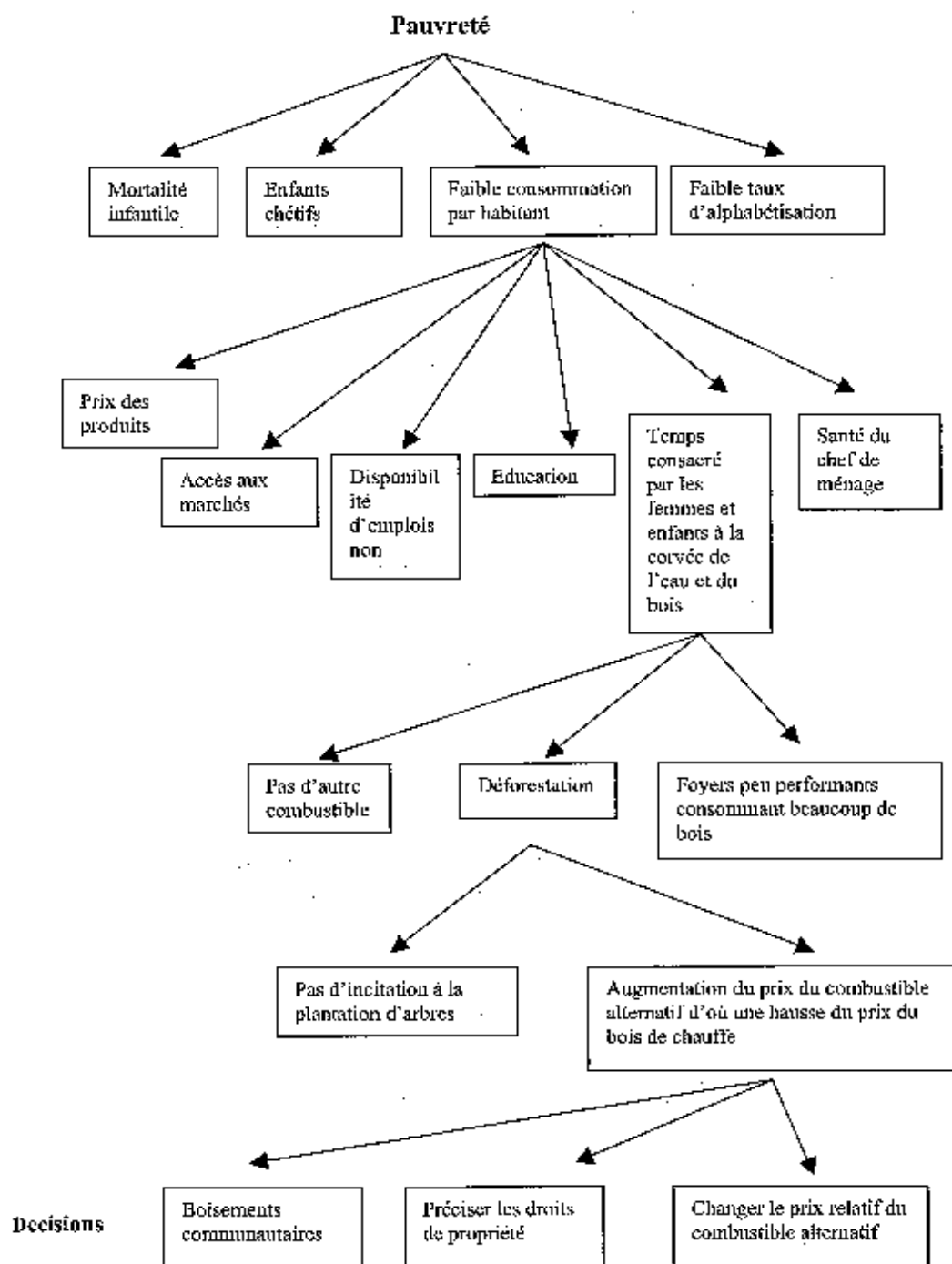
Cependant, tous ces outils ont tendance à esquiver la difficulté d'évaluer les compromis et faire des arbitrages difficiles. Même l'AMC se contente essentiellement de « refiler » la responsabilité aux parties prenantes, qui sont censées décider comment mettre en balance les progrès réalisés selon un critère et les changements négatifs selon un autre critère. En effet, il s'agit d'une analyse des coûts et avantages en l'absence de monétisation. Ces approches sont plus ou moins réductionnistes dans la mesure où elles simplifient la réalité : plus elles sont agrégées, plus elles perdent de l'information.

...et éviter de faire des choix difficiles...

Que l'on continue de rechercher des systèmes d'appui au processus décisionnel, dans le domaine du développement durable, capables de rassembler ces outils disparates et l'information qui s'y associe, n'a rien d'étonnant, d'autant plus si ces systèmes

favorisent une approche conduite par les parties prenantes. Une conférence récente, organisée par le Centre canadien de recherche sur le développement international pour

Figure 8.1 : Arbre de décision pour une stratégie visant à réduire le temps consacré par les femmes à la corvée du bois



évaluer les besoins des systèmes d'appui au processus décisionnel, conclut que le système le plus utile comprendrait des systèmes experts, des SIG et la modélisation, avec des capacités linguistiques multiples (Hall, sans date). Le Conseil de recherches économiques et sociales (ESRC) convient de l'utilité d'un système intégré, tout en soulignant qu'il ne faut pas s'en rendre esclave (ESRC 1998).

La durabilité « forte » et « faible »

Le concept d'une *durabilité « forte »* peut faciliter certaines décisions, en limitant la gamme des options à prendre en compte. A titre d'exemple, ses principes interdisent les compromis portant sur certaines formes de « capital naturel critique » dont il exige la transmission intégrale aux générations futures. Ce capital pourrait comprendre, entre autres, les parcs nationaux ou autres terres d'une grande valeur sur le plan de la biodiversité, les zones humides et autres écosystèmes assurant des fonctions vitales telles que le recyclage des éléments nutritifs. Le concept suppose que ces valeurs sont irremplaçables. La difficulté concerne, bien entendu, l'identification des limites du capital naturel « critique » : quelle forme de diversité, par exemple, est-elle « critique » au lieu d'être simplement « précieuse » ? De plus, refuser la possibilité de remplacement laisse entendre que certains types de capital ont une valeur « absolue » qui l'emporte sur tout autre objectif ou considération. On a souvent du mal à concilier cela avec une approche du développement durable centrée sur la personne humaine.

...aux méthodes qui limitent la gamme des choix à envisager

Par contre, le concept alternatif d'une *durabilité « faible »* autorise le remplacement des différentes formes de capital – naturel, physique, financier, humain et social. Ses principes exigent la transmission, aux générations futures, d'un volume équivalent ou accru de capital, mais admettent que la forme de ce capital soit interchangeable (une épreuve bien dure pour la plupart des sociétés existantes !). Aussi le concept autorise-t-il potentiellement l'abattage de, disons, des forêts tropicales humides afin d'avoir des terres agricoles assurant une production alimentaire durable ou une thésaurisation permettant d'améliorer l'éducation. La difficulté ici consiste à comparer ces « pommes et oranges » et à s'assurer de la mise en place effective de remplacements techniquement faisables aux avantages de l'environnement naturel.

8.3 Les rôles institutionnels et les processus décisionnels se rapportant aux stratégies

Des cadres institutionnels d'habilitation s'imposent pour que l'on puisse aborder et coordonner toute l'étendue des décisions requises (Section 8.1), appliquant les principes de la durabilité à l'ensemble de ces décisions (Section 8.2).

Le cadre institutionnel de la stratégie doit faciliter et appuyer la prise de décisions

Cela suppose prendre cinq initiatives institutionnelles, notamment :

- l'établissement de structures impliquant une pluralité de parties prenantes (Section 8.3.1)
- l'organisation et l'animation d'ateliers (Section 8.3.2)
- la recherche du consensus complet/partiel (Section 8.3.3)
- l'élaboration de lignes directrices sur la négociation de résultats durables (Section 8.3.4)
- l'adoption d'une démarche échelonnée, évolutive, destinée à assurer la cohérence des politiques sectorielles (Section 8.3.4)

Ceux qui préparent les décisions n'ont pas le même rôle que ceux qui prennent les décisions

Au début, il convient toutefois de bien distinguer les deux groupes concernés par le processus global de prise de décisions stratégiques, ainsi que leurs responsabilités respectives:

- *Ceux qui préparent les décisions* sont généralement des groupes de personnes professionnellement et techniquement expérimentées (membres d'un secrétariat ou conseil de développement durable), chargées collectivement de refléter et coordonner les besoins et aspirations de l'ensemble des groupes légitimement intéressés. Ils ont généralement un rôle *consultatif*. S'il est probable que, pour la plupart, les organisations concernées seront basées au niveau national ou local, il existe bien des exemples d'organismes externes ayant eu un impact important sur le processus décisionnel : les banques internationales et régionales, les organisations humanitaires multinationales, les bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG internationales.
- *Ceux qui prennent les décisions*, généralement les représentants du gouvernement central et local et des conseils d'administration des grandes entreprises nationales et multinationales, sont *responsables en définitive non seulement des décisions prises, mais aussi des incidences de celles-ci*.

L'interaction et la coopération étroites entre ceux qui préparent et prennent les décisions sont indispensables pour que les intérêts de toutes les parties prenantes soient à la fois reconnus et mis en équilibre. À défaut, les décisions risquent d'être faussées et favoriser un ou plusieurs groupes d'intérêt spécial. Ceux qui préparent les décisions ont pour fonction primaire d'exclure le parti pris du processus décisionnel, facilitant ainsi la tâche des décideurs.

8.3.1 Les structures décisionnelles impliquant une pluralité de parties prenantes

Quelle que soit sa forme, une structure impliquant une pluralité de parties prenantes, reliée aux différents échelons décentralisés le cas échéant, est indispensable aux décisions stratégiques, comme l'indique le chapitre 4. Une telle structure doit fonctionner à plus long terme comme base d'étude, de développement et de clarification normative à la fois des valeurs et des procédures qui influenceront sur les décisions. Des orientations utiles à cet égard ont été données par UNED Forum (2001) (les « processus multi-acteurs » sont décrits dans le chapitre 6).

Les Conseils nationaux pour le développement durable revêtent de nombreuses formes différentes

Beaucoup d'expérience s'accumule depuis dix ans par rapport aux forums nationaux, couramment qualifiés de Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD). Les CNDD revêtent pourtant de nombreuses formes différentes (Encadré 8.6, voir également l'encadré 3.14 et le tableau 3.2). L'encadré 8.7 présente quelques-uns des meilleurs usages recensés pendant la dernière décennie.

8.3.2 Les ateliers facilitent la prise de décisions

Les ateliers sont souvent des jalons clés du processus menant à la prise de décisions

Les ateliers jouent inévitablement, dans le cadre des processus impliquant une pluralité de parties prenantes en vue d'un développement durable, un rôle d'explication des fondements des décisions clés et de prise de celles-ci. Le programme PNUD FEM d'appui à la planification relative à la biodiversité, reconnaissant que les ateliers ont

Encadré 8.6 : Les mandats, les structures et la composition des différents Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD)

Les mandats

La plupart des CNDD ont des attributions multiples et plus ou moins d'autorité pour s'acquitter de leurs fonctions. Les mandats portent généralement sur les thèmes suivants :

- l'organisation de forums de débat émettant des conseils et des recommandations à l'intention des décideurs sur la problématique du développement ;
- l'élaboration (et parfois la mise en œuvre) des politiques et plans nationaux ;
- la coordination et l'harmonisation des plans d'action ;
- le renforcement des capacités des organismes clefs ;
- le suivi des avancées vers un développement durable ;
- la sensibilisation du public comme tâche clef.

Certains CNDD ont également une fonction importante de réglementation et de surveillance (Ouganda, Ouzbékistan). Cependant, leurs attributions ne portent pas toujours sur le développement durable dans son ensemble. A titre d'exemple, les CNDD en Roumanie et en Afrique du Sud se concentrent sur les questions environnementales.

Il y a presque autant de procédures de création de CNDD qu'il n'y en a de CNDD, allant de la législation aux initiatives du secteur privé en passant par les décrets gouvernementaux. Les premiers CNDD ont été établis aux Philippines et en République dominicaine. Leurs expériences ont vite fait de démontrer la nécessité d'un appui législatif pour assurer la continuité du CNDD et expliciter la compétence du CNDD vis-à-vis d'autres organismes gouvernementaux et organisations de la société civile, évitant ainsi la répétition inutile des efforts et les conflits. La législation régit le fonctionnement des CNDD dans d'autres pays aussi : Canada, Cuba, Malawi, Mexique, Ouganda.

Les structures organisationnelles

L'organisation des CNDD varie énormément et continue d'évoluer afin de répondre aux changements des besoins relatifs au développement durable :

- Les CNDD ont pour volet le plus important et courant leur *assemblée impliquant une pluralité de parties prenantes*, à laquelle assistent des représentants de différents groupes et secteurs et qui se réunit normalement à des intervalles réguliers.
- Plusieurs pays ont adopté une approche souple qui prévoit la création de *comités ou de groupes de travail spécialisés* et l'emploi d'experts externes en cas de besoin. Ces comités entreprennent la plus grande partie du travail technique du CNDD, notamment la préparation de documents et de rapports à l'intention de l'assemblée. A titre d'exemple, le CNDD de la République dominicaine a créé huit comités thématiques.
- Certains pays ont également des *antennes ou conseils régionaux*. A titre d'exemple, le Mexique a quatre comités régionaux, qui sont autorisés à créer des structures régionales séparées.
- L'appui administratif ou technique d'un CNDD est souvent assuré par un *secrétariat*, relevant du ministère de tutelle du CNDD (comme en Estonie) ou fonctionnant de manière autonome (Belgique, Finlande, Nicaragua, Canada). Aux Philippines, un secrétariat constitué de deux services indépendants, l'un s'occupant de la coordination des activités gouvernementales et de l'appui technique et administratif global, l'autre de la coordination des activités et des contributions de la société civile, pourvoit aux besoins du CNDD. Au Salvador, il existe un comité exécutif chargé de surveiller la conduite des activités que l'assemblée des parties prenantes a demandées au secrétariat. L'Ouganda a mis en place une structure unique à plusieurs niveaux : un organisme d'exécution ressemblant à un secrétariat se voit confier des tâches par un comité de politique environnementale et un conseil d'administration. A leur tour, ces entités reçoivent des conseils de la part des comités techniques et des unités de liaison environnementale au sein des instances

gouvernementales, des ONG et du secteur privé. Ceci favorise une plus grande collaboration avec le CNDD. Le CNDD ougandais obéit ainsi à une grande partie des principes des processus SNDD (Encadré 3.1).

La composition

La *présidence* du CNDD est un poste très important. Le plus souvent, le président en exercice rend compte à un personnage haut placé du gouvernement, étant lui-même généralement de haut rang :

- Les CNDD de certains pays – Burkina Faso, Estonie, Etats-Unis, Finlande, Honduras, Kirghizstan, Mongolie, Ouganda, Panama, Philippines – sont présidés par le chef de l'Etat ou relèvent de lui.
- De nombreux pays ont un président de CNDD occupant un poste gouvernemental de niveau ministériel ou supérieur. Les CNDD de la République dominicaine et du Salvador sont présidés par le vice-président, celui d'Ouzbékistan étant présidé par le Premier ministre adjoint. Un ministre d'Etat (souvent chargé de l'environnement) préside les CNDD des pays suivants : Cuba, Hongrie, Mexique, Niger, Norvège, Philippines, Russie, Sénégal.
- D'autres CNDD sont présidés par des personnages indépendants très respectés.

Pour ce qui est des *membres*, la composition des CNDD varie selon les pays, le choix des parties prenantes représentées étant généralement déterminé par un mandat exécutif ou juridique.

- On demande souvent une représentation équilibrée du gouvernement, de la société civile et du secteur privé. C'est le cas des pays suivants : Belgique, Etats-Unis, Finlande, Indonésie, Nicaragua, Malawi, Mexique, Philippines, Salvador, Sénégal, Slovaquie.
- Les CNDD du Canada, de la Suisse et du Royaume-Uni se distinguent par l'absence de représentants gouvernementaux. Les membres représentent les principaux courants d'opinion dans les différentes régions et les différents secteurs de la société : entreprises, syndicats, monde universitaire, ONG et (au Canada) peuples autochtones.
- Par contraste, en Ouzbékistan et Afrique du Sud, le CNDD est composé exclusivement de représentants gouvernementaux.

La procédure de *sélection des représentants* varie également selon les pays. Pour un tiers environ des CNDD, c'est le chef de l'Etat qui désigne l'ensemble des membres. Dans de nombreux cas, les représentants gouvernementaux sont désignés par le gouvernement, les représentants non gouvernementaux étant désignés par leur propre groupe ou public. Au Salvador, les représentants du secteur ONG sont désignés par le président à partir de la liste des candidats proposés par les différents groupes représentés au sein du conseil. On s'attend normalement à ce que les représentants consultent et soient le porte-parole de leur public.

Source : Conseil de la Terre (2000)

également des limites - court-circuitant bien trop souvent les bonnes décisions (Section 8.2.1) - a formulé des recommandations utiles (Encadré 8.8).

*Les processus
consensuels font
partie de la plupart
des décisions
stratégiques...*

8.3.3 Le consensus

Le terme « consensus » est utilisé de plus en plus souvent dans le contexte du développement durable, mais il est interprété de nombreuses façons différentes (Encadré 8.9).

Encadré 8.7: Les processus décisionnels des CNDD : meilleurs usages

Se mettre d'accord sur les questions difficiles et importantes du développement durable n'est pas une tâche facile pour un CNDD composé d'une pluralité de parties prenantes. Ce sont les divisions entre les parties prenantes par rapport à ces mêmes questions qui ont souvent empêché la prise de bonnes décisions par le passé. Les membres du CNDD vont inévitablement - et nécessairement - mettre ces différends sur la table du conseil. Ils doivent également trouver le moyen de résoudre ces différends. L'étude 1999/2000 des CNDD a recensé quelques approches courantes qui ont réussi à établir la confiance et jeter les bases d'un accord :

Le fonctionnement consensuel (voir section 8.3.3) : Parvenir à un accord général (mais pas forcément un consensus) s'est avéré plus lent et plus difficile que la résolution des problèmes par vote majoritaire mais - les CNDD n'étant pas des organismes exécutifs ou législatifs - les décisions divisées n'ont pas beaucoup de sens puisqu'elles ne font que reproduire, sans les résoudre, les différends qui divisent la société dans son ensemble. En effet, les votes majoritaires ont parfois contribué à durcir ces divisions. Le pouvoir d'un CNDD ne tient pas de sa capacité à obliger les autres à agir, mais de l'occasion unique qu'il a de créer des accords qui habilitent et incitent les autres à agir, des accords qui ne seraient pas intervenus autrement. Un consensus s'impose pour aller au-delà des anciens désaccords qui ont entravé la durabilité. Si les membres d'un CNDD ont des antécédents de méfiance et de conflit, la recherche du consensus est également un moyen efficace de favoriser la compréhension, la confiance et l'évolution d'un ensemble de valeurs propices à la durabilité. Chaque membre est accordé une importance égale et tous les membres sont appelés à se comprendre.

Les procédures équitables : Il faut rassurer les membres qu'ils ont les mêmes possibilités d'exprimer leurs opinions, de participer aux réunions, d'examiner les documents provisoires, d'accéder à l'information et de contribuer aux décisions. Ceux qui n'ont pas assez de ressources doivent avoir accès à l'appui du personnel et à l'aide financière. De ce fait, un ensemble de règles claires doit être agréé afin que les délibérations du CNDD soient équitables et équilibrées.

La transparence : C'est en veillant à ce que les propres pratiques du CNDD soient transparentes, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, que l'on favorise l'équité. Tous les membres ont besoin de savoir ce qui est dit, ce qui est convenu, tandis que le public doit avoir l'occasion de s'informer et d'émettre des commentaires sur les activités du CNDD (certains CNDD prévoient une participation du public).

L'engagement et la résolution des problèmes : Les désaccords proviennent des valeurs et idées très ancrées et des intérêts sectoriels importants. La résolution passe par l'engagement, la persistance, la bonne foi et - très souvent - les compétences de résolution des différends. Les membres doivent s'amener aux réunions et être amenés à comprendre que le règlement des différends apporte des avantages réels. L'accès aux compétences en animation de groupe, en négociation et en résolution des différends s'est avéré utile à cet égard.

Source : Conseil de la Terre (2000)

Encadré 8.8: Les ateliers comme moyen d'aboutir aux décisions au lieu de les prédéterminer

Même si la collecte des données, l'analyse et la consultation sont réalisés, en grande partie, par un groupe relativement restreint, la façon dont les résultats sont présentés aux parties prenantes peut les aider à jouer un rôle sérieux dans les décisions stratégiques. Les ateliers sont ici des mécanismes utiles permettant aux parties prenantes de participer directement à la transformation des résultats en objectifs. Un exposé typique, présenté par le secrétariat/animateur SNDD à un atelier réunissant une pluralité de parties prenantes pour examiner l'analyse et les consultations

initiales, porterait sur les éléments suivants:

- Voici les critères qui, à notre avis, sont importants pour déterminer les priorités...
- Voici les conclusions clefs des informations recueillies sur les problèmes et les causes (sous-jacentes) des problèmes...
- Voici les lacunes ou faiblesses clefs de la base d'information...
- D'après notre application préliminaire des critères aux conclusions, les priorités (nationales) seraient les suivantes...
- Nous raisonnons comme suit...
- Tel est notre degré d'incertitude/certitude en ce qui concerne les conclusions/recommandations.
- Êtes-vous d'accord/pas d'accord avec nos conclusions et recommandations ?
- Avons-nous omis des informations clefs ?

Quand il existe un bon consensus, l'élaboration des options, par l'équipe stratégique, à partir des recommandations généralement convenues est relativement facile. Ces options pourront ensuite être présentées aux *ateliers chargés d'arrêter des options stratégiques définitives*. Un exposé typique présenté à un tel atelier porterait sur :

- Un rappel des priorités arrêtées par le premier atelier ;
- Voici ce que nous avons fait pour élaborer les priorités...
- Voici les options stratégiques...
- Voici un résumé, de notre point de vue, des avantages et inconvénients de chaque option, des coûts et responsabilités éventuels...
- Nous pourrions comparer et hiérarchiser les options de la manière suivante...

Source : Hagen (sans date)

Encadré 8.9: Le consensus - un terme lourd de sens

Le terme « consensus » s'est glissé aisément dans la rhétorique du dialogue, tout comme la participation, les situations « win-win » (où tout le monde gagne), etc. Globalement, il signifie un « accord », c'est-à-dire que tous les participants s'accrochent au résultat, même si tous (ou personne) ne l'accueillent pas avec grand enthousiasme. Or le consensus n'implique pas un accord sans réserve ou l'unanimité : il y aura toujours des différences d'opinion, de valeurs et de points de vue. Le consensus n'implique pas non plus l'accord majoritaire, qui revient à exclure les préoccupations des minorités.

Beaucoup de processus multi-acteurs supposent que le consensus est possible (même s'ils sous-estiment grossièrement le temps, la bonne volonté et l'argent requis pour y parvenir). Un consensus fragile présente toutefois des dangers. Des accords apparents entre des ministères ou des personnages politiques clefs ne valent pas grand-chose si ces autorités constituées continuent de prendre des décisions sans s'y référer, tout en se servant des accords pour justifier ces mêmes décisions. Le consensus précipité ne permet pas à toutes les parties d'en tirer ce qu'elles veulent, mais peut toujours produire un langage apparemment acceptable (parlant par exemple du consensus plutôt que de la co-gestion, qui rend service exclusivement aux intérêts puissants, ou d'un consensus sur l'adoption de solutions « étrangères » avant que des solutions locales n'aient été mises au point). Le consensus peut ainsi être illusoire et pousser à sa création peut entraver à la fois l'équité et l'innovation.

Source : Adaptation de Mayers *et al.* (2001)

Une stratégie bénéficiant d'un large soutien nécessite un consensus parmi l'ensemble des participants. Le consensus doit être atteint sur les objectifs, principes, enjeux, visions, priorités, politiques et actions de la stratégie. Le consensus peut constituer une base d'accord particulièrement précieuse pour les stratégies, parce qu'aucun participant ne peut être mis en minorité. Tous les participants sont donc tenus d'accommoder au mieux les intérêts de chacun, d'accepter des compromis, de se mettre d'accord dans la mesure du possible et d'identifier les questions controversées qu'il faudra régler plus tard.

... servant de base aux accords...

Comme l'indique l'encadré 8.7 sur les CNDD, la recherche d'un consensus total est souhaitable dans les forums SNDD réunissant une pluralité de parties prenantes, parce que le pouvoir de ces forums ne provient pas de leurs rôles exécutifs ou législatifs, mais de l'occasion unique de conclure des accords en comblant des fossés parfois profonds entre les différents secteurs de la société. Les processus consensuels servent également à favoriser la compréhension, la confiance et l'évolution d'un ensemble de valeurs privilégiant la durabilité, ainsi qu'à renforcer l'engagement vis-à-vis de la mise en œuvre de la stratégie. Les différences réelles entre la consultation des parties prenantes et la recherche du consensus doivent être bien comprises dès le début. Celle-là ne peut jamais se substituer à celle-ci, comme on s'en est rendu compte bien tardivement par rapport à l'élaboration de la SNC au Botswana. Le choix du processus, qui a abordé les grands enjeux de la durabilité, explique en partie le délai supplémentaire de 12 mois avant que le gouvernement du Botswana n'accepte d'approuver la SNC.

... aidant à développer la compréhension, la confiance et l'engagement...

L'approche consensuelle se distingue nettement du système de débat contradictoire typique de la politique parlementaire et du droit, où il s'agit généralement du gouvernement par la majorité - ce qui laisse souvent une minorité importante de personnes à la fois mécontentes du résultat et potentiellement détachées du processus décisionnel. Elle se distingue également de l'administration descendante, qui a tendance à imposer les décisions (Carley et Christie 2000a).

Il se peut que les approches consensuelles soient peu familières pour de nombreuses personnes et qu'il y ait des attentes peu réalistes ou peu claires quant à la nature de « l'intérêt général » qu'elles cherchent à promouvoir et aux méthodes qu'elles utilisent. Il importe donc de se mettre d'accord, dès le premier stade d'un processus stratégique, sur une série de règles concernant le processus de recherche du consensus. À titre d'exemple, il y a une grande différence entre le consensus dit « unanime » et le consensus dit « majoritaire », qui ont chacun des conséquences importantes pour les décisions stratégiques. Au Canada, par exemple, au sens de la loi sur la détermination de règles négociées, le consensus reflète « l'accord unanime entre les intérêts représentés au sein d'un comité de détermination de règles négociées ». Une SNDD pourrait avoir besoin de souplesse, puisqu'elle doit traiter un large éventail de questions ; il est donc important de savoir quand l'unanimité est souhaitable (disons sur les objectifs prioritaires) et quand elle n'est pas nécessaire (en ce qui concerne les options futures ou les seuils de déclenchement, entre autres). L'encadré 8.10 examine les avantages et les inconvénients de l'unanimité dans différentes situations.

Les approches consensuelles sont susceptibles d'éveiller des attentes peu réalistes ou peu claires, d'où la nécessité de règles de procédure

Encadré 8.10: Le consensus à 100 pour cent ou le consensus à moins de 100 pour cent - lequel est meilleur ?

Un consensus négocié est un moyen privilégié de parvenir à beaucoup de décisions stratégiques.

Le consensus total : Les multiples parties prenantes sont soudées dans un groupe ayant un objectif commun - atteindre un résultat mutuellement acceptable. S'ils ne sont pas forcément d'accord avec tous les aspects du résultat, tous les participants s'accommodent de l'ensemble. Au mieux, ceci crée une attitude positive : « si l'un de nous a un problème, nous avons tous un problème, cherchons donc à résoudre les problèmes spécifiques de chaque participant ». Or cela veut dire aussi que toutes les parties prenantes ont un droit de veto - ce qui peut aboutir à la perte de beaucoup d'effort, de bonnes idées et de bonne volonté si le consensus total n'est pas atteint. Si les parties minoritaires exercent un contrôle de fait sur un élément charnière de l'accord, elles sont investies d'un pouvoir extraordinaire et les parties majoritaires (ainsi que le médiateur/animateur) seront coincées.

L'option des 80% : La dynamique du processus change sensiblement si l'on modifie la définition du consensus. Quand l'unanimité n'est plus requise, cela peut faciliter les procédures, puisqu'on pourra « ignorer » les groupes d'intérêt difficiles - ils ne seront pourtant jamais complètement laissés pour compte, puisqu'ils pourront se prévaloir d'autres processus tels que les tribunaux et les systèmes de compensation. En revanche, cela peut avoir pour conséquence que les parties adhèrent à des positions publiques fixes, au lieu d'être encouragées à développer leurs intérêts sous-jacents et trouver des alternatives créatives.

Sources : Harter et Pou (1997); Sigurdson (1997); Katz (1997)

D'après UNED Forum (2001) :

- Les participants doivent se mettre d'accord, au début de n'importe quel processus multi-acteurs, sur la définition du consensus.
- En règle générale, les participants devraient rechercher une solution qui intègre tous les points de vue.
- Un vote majoritaire peut parfois faciliter la clôture d'un processus consensuel.
- Cependant, des risques considérables s'associent à l'imposition du consensus et, plus généralement, à la prise de décisions prématurées.
- On peut éviter ces risques en appelant à la créativité et à l'intégration, au lieu de plaider en faveur des positions existantes favorites, et en reconnaissant l'utilité des différences.

Il convient de prendre note des avis à la fois majoritaires et minoritaires. A titre d'exemple, pendant l'élaboration de la SNC du Botswana à la fin des années 80, quand des questions se sont avérées trop controversées ou non négociables (à l'époque), on a (finalement) constaté la nécessité de l'indiquer clairement et décider comment et quand réexaminer la question.

Le consensus ne s'impose pas à tous les stades d'un processus stratégique. En effet, compte tenu de la charge de valeurs et du caractère incertain d'une grande partie des problématiques, ainsi que de l'importance des intérêts en jeu, des désaccords farouches et persistants sont plus que probables. Les différences fondamentales de valeurs sont sans doute immunisées contre le consensus. C'est pourtant très

lentement qu'on parvient au consensus, grâce à l'investigation et l'action communes centrées sur les problèmes (partagés). L'étude et la compréhension de la diversité des préoccupations et opinions, que favorise une large participation au processus stratégique, sont très importantes.

Les mécanismes de recherche du consensus impliquant une pluralité de parties prenantes, notamment les tables rondes, ont eu une importance cruciale pour de nombreuses initiatives stratégiques canadiennes au cours de la dernière décennie (Encadré 8.11). Ils ont servi à élaborer des stratégies globales et à lever une partie des contraintes institutionnelles pesant sur l'élaboration des stratégies (c'est-à-dire certains obstacles à la participation « horizontale » et « verticale »), à mettre en œuvre et assurer le suivi de ces stratégies, à préparer des principes et plans d'action pouvant être « auto-réalisés », à préparer des choix de mesures à l'intention du gouvernement (sur des problèmes ponctuels ou permanents), à organiser les phases de consultation publique relative à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Encadré 8.11 : L'expérience des mécanismes réunissant une pluralité de parties prenantes pour parvenir au consensus au Canada

Au cours de la dernière décennie, le Canada a fait appel à plusieurs mécanismes de recherche du consensus, parmi une pluralité de parties prenantes, sur les questions de fond, y compris :

- les tables rondes (la Table ronde nationale sur le développement et l'économie (TRNEE) en a organisé des centaines aux niveaux national, provincial et local), y compris la Table ronde sur les forêts et le dialogue connexe relatif à la pulpe et au papier ;
- les groupes de travail réunissant une pluralité de parties prenantes (Groupe spécial sur le changement climatique, Équipe spéciale pour les instruments économiques et les contre-mesures aux pratiques environnementales rationnelles) ;
- les commissions, conseils et collectifs (Collectif sur les instruments économiques, etc.).

Tous ces mécanismes visaient à réunir un large éventail d'intérêts contradictoires pour essayer de trouver des solutions et, en règle générale, ils ont compté sur le consensus pour la prise de décisions et sur un président ou animateur indépendant.

Une étude de l'expérience canadienne des tables rondes (TRNEE 1995) a mis en lumière certains enseignements et dilemmes :

(1) Lors de la conception du processus multi-acteurs, il importe d'établir la distinction entre la consultation et le consensus. La première répond aux besoins de l'instigateur, mais le deuxième doit être conduit par les participants, d'où la nécessité d'un animateur indépendant. Le rôle du processus multi-acteurs est différent dans chaque cas, mais « les frustrations associées aux efforts passés s'expliquent en grande partie par l'absence de clarté à cet égard... ou par les tentatives de mélange des deux approches. Elles ne se mélangent pas facilement... On ne peut pas bénéficier de l'appropriation et des autres avantages d'un processus consensuel à moins d'être prêt à... autoriser les participants à concevoir et gérer le processus ». Aucun exemple spécifique n'est fourni.

(2) La réalisation des objectifs d'une table ronde passe par une animation indépendante, puisque des gens ayant des systèmes de valeurs très différents, voire des vocabulaires différents, ont naturellement du mal à se mettre d'accord.

(3) La participation des ONG est indispensable, mais nombre d'entre elles n'en ont pas les moyens, d'autant plus s'il s'agit de faire des recherches plutôt que de faire acte de présence. Or le financement gouvernemental des ONG compromet leur indépendance et a pour conséquence que certaines ONG s'occupent exclusivement d'activités suggérées par les gouvernements. Autrement dit, les tables rondes permettent en quelque sorte au gouvernement de « circonscrire » habilement la participation à une partie réduite du processus normatif global,

voire de récupérer certains groupes. Ce problème s'est bien posé pour certaines tables rondes.

(4) Dans beaucoup de cas, les tables rondes ne sont pas indiquées, que ce soit à cause du thème concerné, du manque d'opportunité ou de l'absence d'engagement de la part des acteurs clés. Plus particulièrement, un engagement politique ferme à donner suite aux résultats éventuels doit être assuré au début. La méthodologie des tables rondes « n'est pas encore au point et il ne faut pas considérer les tables rondes comme une phase mûre du processus normatif ».

Néanmoins, étant donné que les institutions actuelles ne s'en sortent plus avec la transition vers la durabilité, en partie à cause de la fragmentation des attributions, les tables rondes ont obligé le gouvernement à prendre au sérieux ce qu'elles appellent le problème « horizontal », c'est-à-dire la coopération entre les services administratifs. Ronald Doering, ancien directeur exécutif de la TRNEE, observe que les processus multi-acteurs : « ont été des expériences importantes d'élaboration de politiques et d'administration des affaires publiques. Leur rôle est essentiellement transitionnel et catalytique ; ils appuient au lieu de remplacer les organismes élus. Malgré tous leurs défauts et le fait qu'elles sont encore, en règle générale, marginalisées par rapport à l'élaboration des politiques fondamentales, les tables rondes canadiennes sont des partenariats pleins de bon sens ».

Un autre collaborateur, abordant les aspects politiques, reconnaît que les processus multi-acteurs ont abouti à une meilleure représentation des intérêts de l'environnement, des consommateurs et des peuples autochtones sur le « marché des politiques ». En revanche, ces processus peuvent déboucher sur « un consensus politiquement contraignant qui limite la capacité des élus à prendre des décisions ». Autrement dit, le « marchandage » sur ce marché remplace la poursuite de l'intérêt commun. Les meilleurs négociateurs concluent les meilleurs marchés ou, peut-être, « les intérêts organisés négocient-ils entre eux, découpant la tarte et invitant les représentants élus à distribuer les portions ». En effet, « l'utilité des exercices impliquant une pluralité de parties prenantes doit refléter aussi bien les modalités que la qualité de l'aide qu'ils apportent aux représentants élus par rapport à leur fonction essentielle - poursuivre et définir l'intérêt général pour l'intégrer dans les politiques gouvernementales ». Pour un autre observateur, il est indispensable de prévoir un forum indépendant tel que la TRNEE, car aucune partie prenante ne saurait à elle seule rassembler un groupe convenable sans être considérée suspecte.

La TRNEE s'est penchée sur les questions de représentativité, de gouvernance et de démocratie, ce qui l'a amenée à réfléchir à plusieurs dilemmes, dont la notion d'une élite de parties prenantes prospérant aux dépens de la participation du grand public au processus décisionnel, la représentation des parties prenantes (qui doivent être en mesure de s'identifier et d'affirmer qui et quoi elles représentent), la nécessité de rendre la participation plus transparente et ne pas la limiter à une élite, l'utilité d'agrandir le réseau des parties prenantes pour réduire la charge sur les parties « sur-consultées ». Un observateur suggère que « les processus multi-acteurs cachent des déséquilibres importants de pouvoir relatif aux ressources et des... différences considérables entre les participants en ce qui concerne l'influence sur le gouvernement ».

D'autres dilemmes surgissent au moment de mettre en application les accords et plans d'action arrêtés par les tables rondes. Dana Silk a proposé la notion de « médiateurs de la durabilité » - des gens au sein des différentes institutions chargés d'assurer la liaison avec d'autres institutions et œuvrer en faveur du consensus, de la co-gestion et ainsi de suite. Il considère ces gens comme des spécialistes du travail intersectoriel, avouant qu'il s'agit là d'un talent spécial que tout le monde ne possède pas.

Cette approche a été adoptée dans le cadre de certains PANE et SNC. A titre d'exemple, la SNC pakistanaise prévoit la désignation de certains fonctionnaires comme points de contact pour l'environnement au sein des instances gouvernementales clés. Cependant, on ne sait pas si le gouvernement du Pakistan a choisi ces fonctionnaires en fonction de leurs compétences.

Source : TRNEE (1995)

En 1993, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) au Canada a publié une série de *principes consensuels*, qui ont été très largement diffusés dans le pays et ailleurs. En résumé, ces principes (TRNEE/ParticipACTION 1994) préconisent :

**10 principes
consensuels**

- 1 L'établissement d'un but (les gens doivent avoir une raison de participer)
- 2 L'inclusion, pas l'exclusion (à condition que les parties soient réellement intéressées)
- 3 La participation volontaire
- 4 L'auto-conception (les parties s'occupent de la conception du processus)
- 5 La souplesse
- 6 L'égalité des chances (d'accès à l'information et à la participation)
- 7 Le respect des intérêts divers (et des valeurs et connaissances différentes)
- 8 L'obligation de rendre compte (aux parties au sein du processus et en dehors de celui-ci)
- 9 Les limites de durée (des échéances réalistes)
- 10 L'engagement à l'égard de la mise en œuvre et du suivi

La recherche du consensus est une activité itérative que l'on peut poursuivre par la médiation ou par l'animation, cette dernière étant plus couramment appliquée aux SNDD. La médiation est formelle et soigneusement structurée, se concentre sur des questions bien définies et controversées et se sert de médiateurs formés. Elle représente une forme de résolution assistée des différends. L'animation (voir section 6.4.6a et l'encadré 6.35) s'avère plus utile quand les questions sont mal définies ou quand les parties prenantes se méfient des conséquences d'un processus consensuel. Par ailleurs, elle prend généralement plus de temps, puisqu'elle privilégie la découverte mutuelle de soi ou les processus d'apprentissage (Carley et Christie, 2000a).

La désignation d'équipes de consultants indépendants, recrutés parmi les experts internationaux et nationaux, a permis d'améliorer sensiblement les processus consensuels et décisionnels.⁷

8.3.4 Les négociations et la résolution des conflits

(a) Les négociations

Les négociations ont pour but de faire les arbitrages inhérents au développement durable, d'aboutir à un compromis au niveau de l'élaboration des politiques ou de la détermination des responsabilités et des objectifs d'un plan. Elles sont importantes par rapport à la stratégie globale, mais surtout en ce qui concerne la détermination des cibles décentralisées. Les objectifs et cibles agréés ont plus de chances d'être mis en œuvre que ceux qui sont imposés.

La négociation est particulièrement importante quand il s'agit de fixer des objectifs décentralisés

⁷ L'ESE des chutes Victoria, l'ESE de Ngamiland, l'enrichissement environnemental de la Stratégie énergétique jordanienne, les mécanismes de renforcement des politiques et plans de développement durable en Russie, le renforcement de l'ensemble des institutions associées à la mise en œuvre du PANE au Kenya sont autant d'exemples de cette méthode d'enrichissement du processus décisionnel.

Aux Pays-Bas, l'accent a été mis sur les processus de négociation pour fixer les objectifs (Encadré 8.12). Par contraste, en ce qui concerne le recyclage au Royaume-Uni, le dioxyde de carbone en Allemagne, l'anhydride sulfureux et le NO₂ dans la CE,

Encadré 8.12: Fixer des objectifs aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont préparé une série de Plans nationaux de politique environnementale (PNPE) – le quatrième ayant été publié au milieu de 2001 (voir les encadrés 4.3 et 4.5). Les PNPE visent à relier les politiques nationales aux objectifs locaux et sont élaborés par le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM). Le ministère collabore avec les administrations provinciales et municipales et différents « groupes cibles » (producteurs agricoles, fabricants de produits chimiques, syndicats, etc.). Chaque groupe est dirigé par un comité de pilotage, composé de représentants du gouvernement et du groupe cible. Les objectifs locaux sont fixés par les fonctionnaires locaux selon les orientations du plan national. Les provinces y sont tenues, mais les municipalités peuvent prétendre à un financement supplémentaire du gouvernement central si elles font la même chose. En ce qui concerne l'industrie, les PNPE ont surtout insisté sur les accords volontaires ou conventions (Encadré 4.5) avec le gouvernement à propos des objectifs et cibles environnementaux. Les conventions sont négociées avec les associations professionnelles, des variations locales étant acceptées au niveau des antennes. Le personnel du ministère accepte que le prix d'un niveau élevé de participation et de motivation locale sera une certaine perte de contrôle sur la direction et les actions des PNPE. Le ministère a négocié des plans d'action avec l'ensemble des groupes cibles dans les PNPE.

« Le gouvernement central en est venu à considérer les groupes cibles, ainsi que les autorités régionales et locales, comme partenaires importants dans la préparation et la mise en application des politiques. Le partenariat et les conventions sont devenus des instruments importants de politique environnementale. Ensuite, le gouvernement central a dû intégrer la déréglementation, la flexibilité et la décentralisation dans la politique environnementale afin d'exercer une responsabilité commune en matière de solution des problèmes environnementaux. Ceci représente un changement du rôle du gouvernement central : simple organisme de réglementation pendant les années 60 et 70, il est devenu « négociateur », partie contractante et organisme de réglementation à la fin des années 80 et pendant les années 90 ».

Source : VROM (1997)

les objectifs ont été fixés sans négociation et, tout en ayant un impact politique sensible, n'ont pas été atteints dans la pratique.

« Lorsque les droits se font concurrence ou sont incompatibles, les négociations menées de bonne foi constituent le seul processus capable d'aboutir à une conciliation légitime des différents intérêts... Quand aucun processus n'existe pour faire un arbitrage de bonne foi entre les intérêts contradictoires, on aboutit souvent à des conflits prolongés, à l'intensification et, à la longue, à des situations où certains gagnent mais les groupes moins privilégiés perdent... » (Commission mondiale sur les barrages, 2000).

Toutes les parties intéressées doivent y prendre part...

Les négociations doivent toucher toutes les parties prenantes ayant des droits relatifs à une question donnée, qu'elles soient appelées à prendre ou à courir les risques (Encadré 5.13). Le choix d'un processus adapté de négociation sera conditionné, dans une certaine mesure, par le type de question, le milieu politique et culturel et

d'autres contraintes se rapportant à l'urgence des besoins et la probabilité de conséquences négatives. Un processus trop complexe peut retarder inutilement la prise de décisions et priver les bénéficiaires des premiers fruits des options à l'étude.

S'il y a beaucoup de procédures internationales de négociation (des tarifs douaniers par l'entremise de l'OMC, des conventions internationales par l'entremise des Nations Unies) et de procédures locales (négociation des droits des travailleurs par l'entremise des syndicats, l'élaboration de plans locaux), il en existe nettement moins au niveau national, où le gouvernement tend à dominer le processus décisionnel. Par ailleurs, les résultats des négociations ne remplacent pas les décisions gouvernementales. En fait, ils n'ont pas lieu d'être si l'Etat ne s'acquitte pas de sa fonction de planification et d'habilitation, s'il ne joue pas son rôle d'organisme de financement et d'exécution des décisions en matière de développement. Si les négociations aboutissent à un accord complet entre les parties, l'Etat (comme l'une des parties intéressées) n'a qu'à y souscrire.

La Commission mondiale sur les barrages propose un processus de négociation axé sur les droits et les risques (Encadré 8.13 et Figure 8.2).

.. s'appuyant, dans la mesure du possible, sur des procédures reconnues de négociation...

... mettant l'accent sur les droits et les risques

Encadré 8.13: Un processus de négociation axé sur les droits et risques en vue de la prise de décisions relatives aux barrages

Compte tenu de l'importance de la problématique des droits en ce qui concerne les barrages, de la nature et de l'envergure des risques potentiels pour l'ensemble des protagonistes, la Commission mondiale sur les barrages a proposé l'élaboration d'un dispositif axé sur la reconnaissance des droits et l'évaluation des risques (notamment pour les droits), visant à guider la planification et la prise de décisions à l'avenir (voir également l'encadré 8.4). Ceci permettrait également de disposer d'un cadre plus efficace pour l'intégration des enjeux économiques, sociaux et environnementaux au moment d'évaluer les options de développement et d'exécuter des projets.

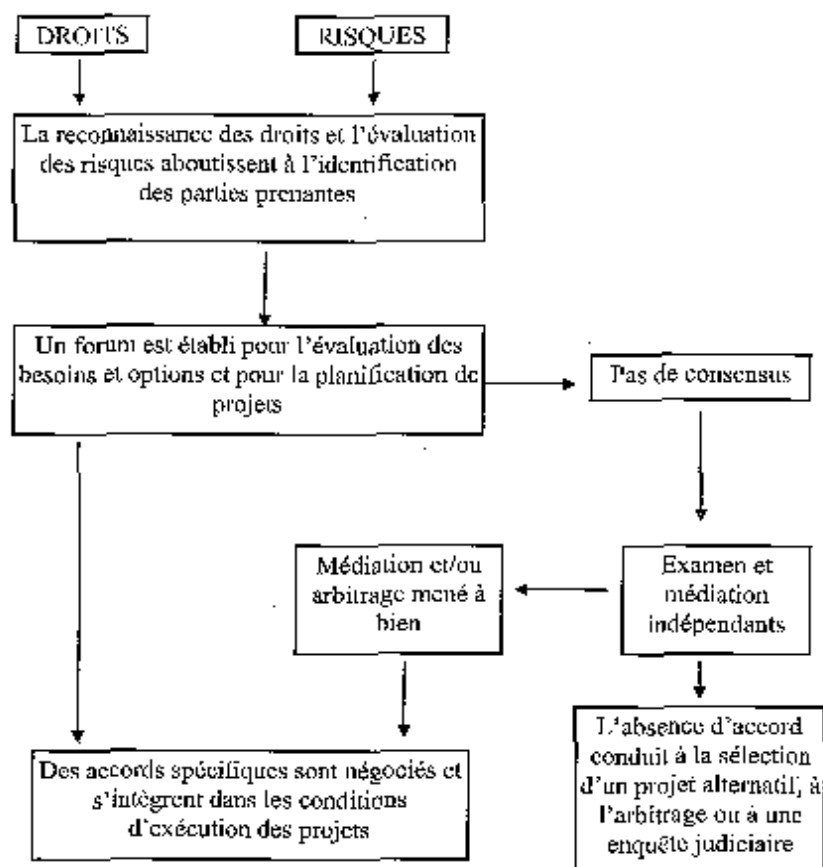
« La notion du risque ajoute une dimension importante quand on essaie de comprendre comment et dans quelle mesure un projet pourrait toucher à certains droits. Traditionnellement, la définition du risque s'est limitée au capital investi et aux rendements attendus par les organismes de développement ou les entreprises investisseurs. Ceux qui prennent volontairement des risques peuvent déterminer le niveau et le type de risque qu'ils sont prêts à accepter, définissant explicitement ses limites et son admissibilité. Or il existe un groupe nettement plus grand de gens qui prennent involontairement des risques, pour qui les moyens d'existence, la qualité de vie et la survie même sont en jeu, alors que les risques qui leur sont imposés sont gérés par d'autres. Le plus souvent, ce groupe n'a pas voix au chapitre des politiques globales.

Tout comme les droits et les devoirs acquis, ces risques doivent être identifiés, exprimés et abordés, ce qui suppose reconnaître officiellement que les gouvernements et les promoteurs ne sont pas seuls à courir des risques.

Quand l'évaluation des options et la mise en œuvre tiennent compte des droits et des risques, on dispose d'un cadre permettant de déterminer qui doit légitimement prendre sa place à la table de négociation et quelles questions doivent figurer à l'ordre du jour (Figure 8.2). Bien que cette approche soit plus exigeante aux premiers stades d'évaluation des options et de conception des projets, des processus décisionnels inclusifs et transparents visant à négocier des résultats doivent légitimer les étapes suivantes du projet, facilitant ainsi la résolution des nombreux problèmes complexes qui entourent l'eau, les barrages et le développement.

Source : Commission mondiale sur les barrages (2000)

Figure 8.2 : Processus de négociation axés sur les droits et risques
(Source : Commission mondiale sur les barrages, 2000)



Le secrétariat SNDD (ou autre animateur désigné) est appelé à jouer un rôle clef dans les négociations. En effet, il doit généralement se positionner par rapport à la négociation d'une décision. S'il s'y prend d'une manière qui laisse entendre qu'il a toutes les réponses et ne cherche qu'une ratification, le secrétariat risque de ne pas trouver un accord et de mettre les participants en colère, ces derniers ayant l'impression qu'on s'est servi d'eux. À l'autre extrême, si le secrétariat reste là à se croiser les bras et éviter de prendre position, il est peu probable que les parties vont se mettre d'accord – elles vont beaucoup parler mais il n'y aura pas de convergence (Harker et Pou 1997; Sigurdson 1997; Katz 1997).

(b) La résolution des conflits

Étant donné que le développement durable présente peu de possibilités de faire gagner tout le monde, la résolution des conflits s'impose invariablement. Jusqu'ici, peu de stratégies ont utilisé ce genre de techniques, préférant se concentrer sur les possibilités non controversées ou les rares options permettant à tout le monde de gagner. Cependant, au niveau local, où il arrive que plusieurs groupes dépendent d'une seule ressource – un lieu de pêche, un bassin versant ou une forêt – la résolution

La résolution des conflits – notamment au niveau local – est indispensable

des conflits est indispensable. A titre d'exemple, au milieu des années 90, en Colombie britannique au Canada, une stratégie provinciale d'utilisation des sols a été négociée par un nombre important de groupes d'intérêt. Là où un consensus n'était pas possible, le gouvernement a dû trancher. A Sainte Lucie, la zone de gestion maritime de Soufriere est gérée par la communauté locale, mais il incombe au gouvernement de trancher les différends (Brown 1997). L'encadré 8.14 présente la résolution, par l'Institut Northern Lights, de conflits relatifs à un bassin fluvial.

Encadré 8.14 : La résolution des conflits et la médiation dans le cadre d'une stratégie pour un bassin fluvial, Etats-Unis

Sur le plan historique, l'utilisation des eaux du fleuve Clark Fork, à Montana (Etats-Unis), a toujours été litigieuse. Le fleuve a énormément d'importance pour les activités des propriétaires de ranchs, des écologues, des sociétés minières, des groupes de pêcheurs de loisir et du secteur électrique. Du fait de la forte demande d'eau, notamment en période de sécheresse, certains affluents sont à sec, tandis que d'autres sont bourrés de produits chimiques, menaçant les intérêts de certains utilisateurs. Les différents groupes d'intérêt ont été, jusqu'à récemment, à se disputer de plus en plus ardemment devant les tribunaux et le corps législatif.

L'Institut Northern Lights, un groupe qui privilégie l'utilisation de techniques de médiation des conflits par rapport aux litiges environnementaux, a proposé un dispositif participatif, qu'il a baptisé « citoyenneté du bassin fluvial », comme alternative plus durable aux procès et au plaidoyer. Les efforts de l'Etat pour faire valoir des droits relatifs à une partie des eaux du fleuve, afin de protéger les intérêts des pêcheurs, ont été l'occasion de tester le dispositif.

L'Institut Northern Lights a voulu répondre à la question de savoir si les citoyens locaux ayant des intérêts contradictoires pouvaient se réunir, avec les gestionnaires fédéraux et étatiques de l'eau, pour élaborer une stratégie de gestion de bassin versant permettant de réduire les conflits et autoriser à la fois l'irrigation et la protection de l'environnement. L'incertitude et la lassitude ont ouvert la porte à la médiation des conflits. L'Institut a pu démontrer que la prise de décisions collective marche particulièrement bien quand toutes les parties considèrent qu'il s'agit d'un dernier recours : les gens doivent avoir l'impression qu'ils n'ont plus grand-chose à perdre et peut-être quelque chose à gagner.

Les premières réunions des différents groupes ont abordé la question sans empressement - prenant le temps de se faire connaissance et surtout de se renseigner au sujet du fleuve. L'accent a été mis sur l'apprentissage en commun - grâce aux visites sur le terrain, où les points de vue des différents groupes ont été énoncés. On a vu les « symboles et démons », qui avaient dominé le débat et les opinions que les participants avaient les uns des autres, céder la place progressivement à une plus grande compréhension. Ayant trouvé un terrain d'entente, les participants ont pu commencer à discuter des questions plus controversées. A la fin, un comité de pilotage du bassin de Clark Fork, réunissant des groupes d'intérêt multiples, a été créé afin de préparer la stratégie de gestion des eaux - le premier plan consensuel jamais mis au point à Montana. Celui-ci a surtout réussi à combler « la lacune entre le droit et les politiques se rapportant à l'eau d'une part et, d'autre part, l'utilisation réellement faite de la ressource », c'est-à-dire qu'il s'est penché sur des besoins et situations réelles.

Source : Maughan (1994)

Pour le Projet de société canadien, l'un des éléments clefs a été la résolution des conflits grâce aux réunions en tête-à-tête mettant les gens en contact (par l'entremise de la TRNEE - l'animateur du processus stratégique). Afin d'aider les parties prenantes à trouver des solutions innovantes, le document stratégique du Projet de

Au Canada, des « tableaux de choix » ont été utilisés pour aider les parties prenantes à trouver des solutions innovantes dans les zones de désaccord

société (1995) cherche à enlever les « ceillères » du parti pris sectoriel et des mandats traditionnels en proposant des tableaux innovateurs dits de « choicework »⁸ se rapportant aux besoins fondamentaux des êtres humains, notamment l'air, l'eau, la nourriture et la mobilité. Le tableau 8.2 présente un exemple. Ces tableaux visent à « comparer les idées que se font les experts et le public de différentes questions afin de trouver le moyen de combler le fossé qui sépare les experts et le grand public en ce qui concerne les différents enjeux de la durabilité ».

Par ailleurs, les tableaux identifient des zones de désaccord et les niveaux de consensus pour indiquer les domaines où des progrès pourront être réalisés dans l'immédiat et ceux où un travail supplémentaire s'impose pour dégager un consensus.

8.3.5 La cohérence des politiques - une démarche échelonnée

L'intégration du développement durable dans le « courant dominant » passe par des procédures assurant la coordination, l'uniformité et la cohérence des politiques

Si le principe clef de « l'intégration de l'environnement et du développement » représente peut-être le plus pertinent de tous les principes de Rio (et des Objectifs de développement pour le millénaire) pour une SNDD, cette intégration nécessite un investissement plus important sur le plan des procédures (voir section 4.10). Dans sa « liste de contrôle de la cohérence des politiques pour la réduction de la pauvreté », le CAD OCDE examine trois termes différents servant à décrire les mesures prises par la plupart des gouvernements pour mieux intégrer leurs politiques (généralement par rapport aux politiques nouvelles plutôt qu'aux politiques existantes), à savoir la coordination, la conformité et, plus rarement, la cohérence :

« La plupart des gouvernements et certainement tous les membres de l'OCDE ont des institutions et des mécanismes administratifs pour la coordination des politiques. Les fonctionnaires seront au fait du système interministériel ou inter-services par lequel une entité ayant la responsabilité primaire d'une décision de politique rassemble d'autres entités pouvant être touchées ou intéressées par la décision, afin d'arrêter une position commune. Cette coordination suppose souvent revoir à la baisse une proposition initiale pour atteindre le consensus en fonction du plus petit commun dénominateur.

La conformité des politiques concerne surtout la conception et la mise en œuvre de politiques au niveau de plusieurs ministères ou organismes en vue d'atteindre un objectif politique global, généralement défini et exprimé à haut niveau, comme la réduction de la pauvreté. Le principe de la conformité cherche surtout à éviter que les politiques soient en contradiction avec la poursuite de l'objectif défini.

La cohérence des politiques a des visées encore plus hautes. Destinée, elle aussi, à atteindre des objectifs politiquement définis, elle va au-delà de la suppression des contradictions entre les politiques, prévoyant plutôt une entreprise plus créative qui met à contribution toutes les actions gouvernementales pour mieux atteindre un objectif. Elle souligne la notion d'une plus-value cumulée des contributions des différentes communautés d'action, s'éloignant ainsi de la simple conformité vers une vision plus positive, plus forte, de la manière d'atteindre les objectifs ».

CAD OCDE (2001c)

⁸ « Choicework » revient à identifier les choix, peser le pour et le contre et commencer à faire les arbitrages difficiles.

Tableau 8.2 : Tableau « choicework » sur la mobilité (Source : Projet de société, 1995)

Quelques exemples de choix pouvant être envisagés	Echéance Durée Impact	Coûts en \$ Environ. Social	Avantages en \$ Environ. Social	Quelques conséquences	Partenariats	Responsabilités	Niveaux de consensus
Changement du système des frais d'immatriculation des véhicules ; dégrèvements pour les véhicules économisant le carburant, réductions pour les autres	mois années xx	\$ ss	\$ eee sss	Plus grande efficacité, respect du principe pollueur payeur	Concessionnaires automobiles	P	?
Négocier des conventions avec l'industrie de l'assurance pour faciliter la mise en commun et le partage des voitures ainsi que l'assurance intégrée dans le prix de l'essence	mois années xx	\$ ss	\$ ccc sssss	Taux plus élevé d'occupation des véhicules, avantage d'emplis dans l'industrie du crédit-bail automobile, distribution plus équitable des coûts de l'assurance	Navetiers et industrie de l'assurance	F P B	?
Réduire le déficit grâce aux augmentations des accises sur les combustibles fossiles	mois décennies xxxxxx	\$ ss	\$ cccc ssss	Exploitation des préoccupations suscitées par le déficit pour réduire les émissions de CO ₂ et respecter les engagements CNUCED	Transports en commun et industrie de révision automobile	F	?

LEGENDE

Echéance : Le temps nécessaire pour la mise en application du choix. Durée : Période pendant laquelle l'impact se fait ressentir. Impact : x = faible impact ; xxxxx = grand impact. Coût en \$ = faible coût monétaire ; eee = coût moyen pour l'environnement ; sssss = coût social élevé. Avantages : \$\$\$\$ = grands avantages monétaires ; eee = avantages moyens pour l'environnement ; s ... faible avantage social. Responsabilités : F = fédéral ; P = provincial ; M = municipal ; B = entreprise ; C = société civile.

Source : Projet de société (1995)

Le CAD OCDE propose ensuite une liste de contrôle des étapes permettant d'atteindre l'objectif « supérieur » de la cohérence, ainsi qu'une liste de contrôle des questions de fond (se référant ici à la pauvreté) pour guider la recherche de la cohérence. Les mécanismes et systèmes que les gouvernements ont l'habitude de mettre en place afin d'améliorer la cohérence peuvent être d'une grande utilité pour les stratégies.⁹ Pour le CAD OCDE, c'est le Royaume-Uni qui est allé le plus loin en matière de cohérence des politiques relatives à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. L'encadré 8.15 présente les initiatives du Royaume-Uni.

Encadré 8.15 : La promotion de la cohérence des politiques au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a pris des initiatives d'une grande portée pour promouvoir la cohérence des politiques :

- Le gouvernement a pris un *engagement politique* ferme. Il a établi un *nouveau ministère distinct* (ministère du Développement international, DFID) dont le ministre siège au Conseil des ministres.
- Suite à des discussions étendus entre les services gouvernementaux, le gouvernement a *élaboré un livre blanc sur la réduction de la pauvreté*, l'a soumis au parlement et l'a largement diffusé.
- *Des ressources ont été consacrées* à la cohérence des politiques. DFID a été habilité à analyser indépendamment ou à commander des recherches sur les conséquences pour le développement de questions théoriquement non-liées au développement et à en débattre au sein du gouvernement. L'attention s'est surtout portée sur quatre domaines : (i) l'environnement, (ii) le commerce, l'agriculture et l'investissement, (iii) la stabilité politique et la cohésion sociale, (iv) la stabilité économique et financière.
- *Les mécanismes de coordination des politiques* ont été renforcés, y compris en créant un groupe de travail interministériel sur le développement pour traiter les questions transversales.
- DFID a renforcé ses liens avec les organisations multilatérales, dont l'OMC, la CNUCED et la Banque mondiale, qui interviennent dans des domaines où la cohérence des politiques mérite d'être mieux assuré.
- DFID a pris des mesures pour *renforcer la capacité des pays en développement* à se préparer et à participer aux négociations internationales.

Source : CAD OCDE (2001c)

On a souvent intérêt à élaborer un cadre pour l'évaluation et la planification de la cohérence en vue d'un développement durable. La société pétrolière Shell International a mis au point un diagnostic que toutes ses divisions sont encouragées à utiliser (Tableau 8.3), afin d'élaborer des plans annuels d'intégration du développement durable dans les affaires (Figure 8.3) et d'en assurer le suivi. Ces plans peuvent être consultés sur son site Web (www.shell.com).

⁹ Ceci étant dit, la poursuite de la cohérence des politiques n'est pas, à elle seule, une panacée. Elle doit être accompagnée d'un exercice parallèle se rapportant aux mécanismes d'appui, l'intégration des lois et règlements, des mesures d'application, des instruments économiques et des initiatives de sensibilisation (pour ne citer que ces aspects) étant donc tout aussi indispensable.

Tableau 8.3 : Diagnostic pour aligner les pratiques des entreprises sur les principes du développement durable

Schéma	Niveau 1 Alignement minimum	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4 Alignement complet
Degré d'intégration	La prise de décisions tient compte avant tout des considérations financières ou économiques	La prise de décisions tient compte des considérations économiques et environnementales plus larges	La prise de décisions intègre les considérations économiques, environnementales et sociales, mais chaque élément est géré indépendamment	La prise de décisions s'appuie sur un processus systématique gérant les interconnexions entre les questions économiques, environnementales et sociales
Portée de l'engagement	Concentration locale, intérieure	Un certain engagement intérieur plus l'emploi de conseillers externes spéciaux	Programme d'engagement bien développé	Activité d'engagement avancé, intégré dans des processus décisionnels inter-fonctionnels
Horizon temporel	Essentiellement à court terme	À court terme, reconnaissant en partie les besoins à plus long terme	Priorités à court terme gérées dans le contexte des besoins à plus long terme	Priorités à court terme gérées en vue de permettre la réalisation d'une plus-value à long terme

Un outil d'auto-évaluation comporte une série d'affirmations qui décrivent le degré d'alignement du processus stratégique et du processus de planification sur les trois principes clés du développement durable. Noter que d'autres informations peuvent être ajoutées, comme par exemple les responsabilités institutionnelles, dans chaque « cellule ».

Source : www.shell.com/royal-en/content

8.3.6 Relever le défi de renforcer les rapports entre ceux qui préparent les décisions et les décideurs définitifs

Le présent chapitre s'est concentré sur la conception et le fonctionnement de bons processus décisionnels. Il convient maintenant de nous référer à ce qui se passe - et ce qui ne se passe pas - dans la pratique, afin d'avoir un aperçu des possibilités d'amélioration.

Des progrès importants ont été accomplis depuis la CNUED de 1992 à Rio. La plupart des nations ont entrepris de préparer des documents à l'appui du développement durable. Certains d'entre elles ont publié en série des énoncés de visions, stratégies, politiques, plans d'action, programmes de sensibilisation, etc. qu'on est bien obligé de qualifier d'exemplaires. Or, dans la réalité, il existe un fossé énorme entre les paroles, les actions et la réalisation de résultats positifs. Pour beaucoup de gens, notamment les sceptiques, ces documents ne font qu'agrandir le tas des « tigres en papier » et ne contiennent que de la rhétorique. Le défi consiste non seulement à réduire la distance entre paroles et actions, mais aussi à faire connaître les initiatives qui marchent et pourquoi elles marchent.

En dépit des progrès accomplis depuis Rio, un grand fossé sépare les documents stratégiques publiés et les résultats...

*...au Nord comme
au Sud*

Les lacunes et les contradictions entre principes et pratiques, paroles et actions, ne se limitent pas aux pays très pauvres ou aux pays en transition. Elles s'appliquent également aux économies plus riches où, chose étonnante, certaines politiques sont allées directement à l'encontre des recommandations des comités consultatifs multisectoriels nommés par le gouvernement ; de même, des aménagements ont été autorisés sans référence aux SNDD ou EIE. Quand le gouvernement fait « deux poids, deux mesures », ce n'est pas simplement contre-productif par rapport aux intérêts en jeu, mais a tendance à détruire la bonne volonté des parties prenantes sur laquelle s'appuient toutes les initiatives de développement durable qui réussissent.

*De nombreuses
initiatives visent à
renforcer les relations
entre ceux qui
préparent et ceux qui
prennent les décisions*

Avant de regarder vers l'avenir, nous devons réexaminer la distinction faite, au début de la section 8.3, entre ceux qui préparent les décisions et les décideurs. Si la nécessité d'améliorer les procédures de préparation des décisions est incontestable, il est tout aussi sinon plus important d'améliorer les processus décisionnels. A cet égard, l'attention doit porter sur des moyens efficaces de renforcer les rapports entre ceux qui préparent et ceux qui prennent les décisions. Là encore, s'il n'y a pas de panacée, certaines initiatives se sont avérées très prometteuses, y compris :

- *L'emploi d'experts du développement institutionnel et de la bonne gestion des affaires publiques pour collaborer avec les CNDD et les secrétariats stratégiques.*
- *L'investissement des CNDD de pouvoirs appropriés, pour qu'ils ne soient pas considérés comme les jouets consultatifs des gouvernements et conseils des ministres.*
- *Le développement de rapports solides entre le CNDD et le conseil des ministres, sachant que celui-là est un organisme non politique (peut-être le seul) offrant un forum impartial pour la résolution objective de questions plurisectorielles complexes.*
- *Le renforcement des rapports entre le secrétariat stratégique et le CNDD, afin qu'ils puissent se mettre ensemble pour influencer (et changer) les organisations sectorielles.*
- *La promotion de la confiance et de la compréhension professionnelle entre le secrétariat stratégique/CNDD et les organisations sectorielles (notamment les ministères de tutelle); éventuellement par la désignation d'officiers de liaison pour le développement durable au sein de chaque organisation sectorielle.*
- *La mise à profit des compétences en recherche sur les politiques - des spécialistes des sciences politiques et des historiens, en plus de la gamme habituelle des compétences professionnelles - pour tirer les enseignements des événements passés et contemporains, ainsi que des réussites et échecs de certains trains de mesures (comme le font les établissements de défense nationale).*
- *La réalisation obligatoire d'audits de la conformité et de la cohérence de l'ensemble des politiques, programmes et instruments gouvernementaux, par les secrétariats stratégiques et/ou des commissions de surveillance, dont les conclusions seront transmis au conseil des ministres par l'entremise des CNDD.*
- *Le travail avec les médias pour que les reportages soient basés sur des informations exactes, des analyses objectives et un débat équilibré.*

8.4 La sélection d'instruments pour la mise en application des décisions stratégiques

Les instruments de base pouvant être utilisés au cours du processus stratégique lui-même (participation, analyse, systèmes d'information, communication, etc.) sont examinés dans d'autres chapitres. Nous présentons ici l'éventail plus large des instruments pour la mise en oeuvre du développement durable - les moyens par lesquels les objectifs stratégiques pourraient être atteints. Chacun de ces instruments mérite son propre « recueil de ressources » et ce guide stratégique ne saurait les traiter tous dans le détail. La liste des instruments décrits ci-dessous n'est pas limitative. Nous cherchons plutôt à donner une idée des instruments disponibles pour faciliter la mise en oeuvre.

8.4.1 La gamme d'instruments pour un développement durable

On peut catégoriser ces instruments de différentes façons. Etant donné que le développement durable pourrait supposer des modifications de la propriété, de l'investissement, de la production et de la consommation, l'une des méthodes consiste à regrouper les instruments en fonction de leur rôle économique, c'est-à-dire gestion de l'offre, gestion de la demande et redistribution. On peut également distinguer les instruments selon qu'ils servent de mesures de persuasion (« carottes ») ou d'interventions dirigistes (« bâtons »).

La méthode utilisée ci-après consiste à catégoriser les instruments en fonction de leur mode de fonctionnement, essentiellement parce que les différents modes ont des avantages et des inconvénients similaires. Cela va sans dire que de nombreux instruments sont à cheval sur deux ou plusieurs catégories. Certains instruments sont bien connus, tandis que d'autres ont été spécifiquement conçus pour promouvoir le développement durable et sont parfois au stade d'expérimentation.

*Quatre jeux
d'instruments –
catégorisés selon leur
mode de
fonctionnement*

(a) Les instruments législatifs/réglementaires/juridiques¹⁰

- Les garanties constitutionnelles sur le développement durable et ses composantes (voir l'encadré 8.3).
- Les lois, arrêtés et règlements qui établissent les normes régissant la propriété, la production, la consommation, le commerce, la responsabilité environnementale, l'association et les contrats.
- Les conventions - les accords nationaux et internationaux sur le comportement social, environnemental et économique.

Les instruments juridiques possèdent l'avantage de pouvoir déterminer des limites absolues et prévoir des sanctions précises. Ceci est souhaitable là où il existe un consensus certain au sein de la société sur des objectifs donnés. A condition de bien

*Déterminer des
limites juridiques et
prévoir des
sanctions claires*

¹⁰ Cf. section 5.4.2 pour des conseils relatifs à l'analyse du cadre juridique du développement durable.

Figure 8.3 : Plans annuels d'intégration du développement durable dans les affaires

Feuille de route	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004+
Développement durable	Comprendre	Etudier	Piloter et mettre en oeuvre progressivement				
Normes	Sceller les politiques et procédures						
Systèmes	Intégrer les principes du développement durable						
Objectifs	Elaboration et réalisation progressive de KPI (objectifs Shell)						
Amélioration continue	En cours						
Vérification	Concentration sur les données	Concentration sur les contrôles	Examen de nouvelles méthodes d'assurance				
Présentation de rapports	Rapports intégrés						
	Rapports locaux et rapports en temps réel Internet						
Engagement interne	Favoriser la prise de conscience et l'engagement	Responsabilisation	Vivre les valeurs				
Engagement extérieur	Dialogue	Coopération	Coopération	Transition vers un monde d'affaires dirigé par les parties prenantes			

Source : www.shell.com/royal-en/content

diffuser l'information, les instruments juridiques peuvent également jouer un rôle d'éducation. Cependant, ils sont susceptibles de devenir rapidement désuets par rapport à l'évolution rapide des aspirations de la société, des découvertes scientifiques, des possibilités technologiques et des conditions économiques ; à titre d'exemple, l'inflation peut réduire l'impact des amendes. L'approche qui consiste à « rendre obligatoire, réglementer et contester » peut s'avérer très coûteuse, non seulement sur le plan financier, mais aussi sur le plan des hostilités qu'elle peut susciter, des technologies dépassées ou inadaptées qu'elle consacre et de l'innovation qu'elle a pu étouffer. Par ailleurs, la réglementation peut être « récupérée » pour servir les intérêts des groupes puissants. Finalement, la capacité du secteur public à mettre en application les instruments juridiques est parfois faible.

(b) Les instruments financiers/de marché¹¹

Les dispositifs axés sur les droits de propriété - généralement préférés des économistes - y compris les permis de pollution négociables, les concessions

d'écotourisme, les permis de pêche négociables, l'autorisation de poursuites en cas de dégâts causés à l'environnement.

- *Les dispositifs axés sur les prix*, y compris les taxes sur la pollution, le paiement des services environnementaux (aux agriculteurs, entre autres), la vente aux enchères des ressources publiques au lieu de les vendre à des prix administrativement déterminés, les droits d'utilisation, les dégrèvements d'impôts pour les fonds d'investissement socialement responsables, les systèmes de consigne, les cautions de bonne exécution.
- *La réforme des subventions perverses* afin de réduire la dégradation de l'environnement causée par l'agriculture intensive, entre autres, et favoriser l'utilisation plus efficiente des ressources (il s'agit essentiellement du contraire des dispositifs axés sur les prix).
- *Les mesures d'habilitation du marché*, y compris l'obligation de divulguer l'information, la certification et la labellisation des produits, les politiques relatives à la passation de marchés.

Pour la plupart, les instruments économiques servent à influencer les comportements au moyen des signaux de prix. Les avantages des instruments économiques tiennent surtout de leur capacité à tirer parti de l'existence de la compétition et de l'efficience du marché. Ils sont en mesure de produire le résultat souhaité à moindres frais que la réglementation - en incitant à l'innovation et à l'amélioration permanente, en trouvant des solutions adaptées à la situation locale et en réduisant les frais d'exécution et d'administration en comparaison des coûts de la législation.

Les instruments de marché produisent, à moindre coût que la réglementation, le résultat souhaité

On reconnaît généralement deux types de réduction des coûts : l'efficience « statique », qui résulte du fait que la conformité est essentiellement recherchée par ceux pour qui elle revient actuellement moins cher, et l'efficience « dynamique », qui résulte des innovations introduites par les entreprises pour réduire encore les coûts de

¹¹ Nombre de ces instruments font l'objet d'une présentation plus détaillée dans le chapitre 9, puisqu'ils sont un élément central de l'assise financière d'une stratégie de développement durable.

la conformité. Les instruments faisant appel aux lois du marché (MBI en anglais) ne reviennent pas forcément moins cher que les instruments dits de « direction et maîtrise » (*command and control* ou dirigistes) ¹² Ceci étant le cas, les MBI finissent par produire l'effet positif d'intégrer les coûts sociaux et environnementaux dans le prix des produits et services. Ceci peut s'appliquer également aux instruments dirigistes, mais la distribution des coûts et avantages est moins transparente et, en règle générale, moins efficace. Les MBI peuvent donc constituer aussi un moyen efficace de mobilisation de fonds pour la gestion environnementale et les dépenses sociales. Cependant, la mise au point et l'application de MBI efficaces nécessite des capacités considérables. L'introduction, en l'absence d'une préparation et d'une négociation soigneuses, d'instruments faisant appel aux lois du marché peut aboutir à un bouleversement économique grave, favorisant éventuellement des groupes économiques plus riches ayant davantage de possibilités de faire face au changement. Les instruments économiques qui font payer l'utilisation autrefois « gratuite » des ressources naturelles ne sont pas toujours politiquement faisables ni même souhaitables s'ils ont des retombées importantes sur les groupes pauvres.

(c) Les instruments d'éducation/information

- La mise à disposition d'information sur les ressources, les parties prenantes et leur performance, les problèmes de durabilité et les possibilités d'amélioration des performances (marchés avertis).
- L'information des consommateurs sur les processus de production et le contenu environnemental/social des biens et services (c'est aussi un instrument faisant appel aux lois du marché).
- Les projets de recherche et pilotes dans le domaine du développement durable, d'autant plus si les parties prenantes y sont associées.
- Les projets de démonstration, d'autant plus s'ils sont gérés par des acteurs intervenant dans des secteurs d'activité « réels » (plutôt que par des chercheurs ou le gouvernement).
- Les campagnes de sensibilisation (par le biais des médias), de formation et de vulgarisation des meilleurs usages et des moyens d'améliorer la durabilité.

Les instruments d'éducation ont pour avantages, entre autres, leur capacité à favoriser la prise de conscience, inciter à l'auto-réglementation et susciter des pressions exercées par l'entourage. Ils sont également à même de renforcer d'autres instruments, en améliorant la compréhension de la logique et des avantages de ces derniers. La réussite des initiatives de sensibilisation publique, comme la plupart des instruments de persuasion, passe par la capacité des instigateurs à en faire le dernier cri, les rendant ainsi irrésistibles. Cependant, elles n'ont généralement pas, à elles seules, suffisamment de « bâtons » et de « carottes », sauf peut-être dans des sociétés ayant beaucoup de sens civique et un bon niveau d'instruction.

La sensibilisation, l'incitation à l'auto-réglementation et la pression positive exercée par l'entourage – mais peu de « bâtons » et « carottes »

¹² Les instruments faisant appel aux lois du marché et les instruments dits de direction et maîtrise (dirigistes) ont tous les deux une base juridique et nécessitent parfois la promulgation d'une législation spécifique. Ils se distinguent essentiellement par le fait que les instruments dirigistes ne tiennent pas compte des variations du coût de la conformité selon les producteurs/consommateurs, tandis que les MBI sont conçues pour atteindre des objectifs environnementaux spécifiques au coût minimum. En règle générale, les instruments dirigistes ne font guère appel aux incitations de marché (même s'ils utilisent parfois de simples « carottes et bâtons »), tandis que les MBI comptent presque exclusivement sur les prix du marché et les mesures incitatives pour atteindre leurs objectifs.

(d) Les instruments institutionnels

- Les forums et mécanismes de dialogue.
- Les partenariats (public-privé) et les associations (d'entreprises ou mixtes).
- Les systèmes de gestion de l'environnement.
- La délégation (de ressources, droits, prestation de services) aux organismes semi-publics.
- La privatisation complète (de ressources, droits, prestation de services) en faveur de l'entreprise privée et des communautés.
- La décentralisation des droits et responsabilités.
- Les codes de conduite des entreprises et associations individuelles.
- Les actions des citoyens.
- Les contrats/accords relatifs à l'accès, la gestion, la prestation de services.
- Les systèmes de propriété commune.

Les instruments institutionnels ont tendance à compter sur l'intérêt personnel et l'innovation pouvant être suscités par les dispositifs impliquant une pluralité de parties prenantes. Cependant, les démarches volontaires ont des limites, en partie parce que les changements réels des comportements sont parfois moins clairs que les paroles (surtout en l'absence de « bâtons et carottes ») et, en partie, parce que ces démarches ont parfois trop de succès, laissant le gouvernement à la traîne et conduisant à l'abandon de certaines fonctions de l'Etat, ce qui risque d'accroître la vulnérabilité des groupes plus faibles.

Compter sur l'intérêt personnel et l'innovation

8.4.2 *Comment sélectionner les instruments*

La vision de la stratégie et ses objectifs précis sont les principaux critères de sélection d'un instrument ou d'une série d'instruments. Les cadres décisionnels examinés dans la section 8.2.2. peuvent également aider à passer au crible les instruments candidats. Les critères suivants sont destinés à faciliter le choix définitif parmi les différents instruments remplissant les conditions préalables ci-dessus.

Critères pour sélectionner es instruments favorisant le développement durable...

1. *L'efficacité* sur le plan des résultats environnementaux et sociaux et/ou de la prise en compte des causes premières des problèmes (ampleur de la couverture géographique, « prolongement » au-delà de la performance actuelle, effets multiplicateurs/ d'entraînement, cohérence des étapes de, disons, un cycle de production/transformation/ utilisation/recyclage).
2. *L'efficience* (faible coûts marginaux sur le plan des coûts financiers, d'information, des ressources, de transaction et d'administration ; mesures d'incitation à l'innovation et l'amélioration ; facilité de compréhension).
3. *La faisabilité administrative* (s'appuyer sur ce qui existe déjà et marche bien, là où les précédents, la compréhension et les capacités sont adéquats).
4. *L'équité* sur le plan de la distribution des coûts et avantages (à différents niveaux).
5. *L'acceptation* par les groupes qui en seront touchés ; l'ampleur des controverses.
6. *L'opportunité et le « mordant »* par rapport aux grandes questions politiques/ économiques/sociales et aux préoccupations des parties prenantes à cet égard.

7. *Niveau de risque et d'incertitude*, notamment en ce qui concerne d'éventuels effets pervers.
8. *La fiabilité et les possibilités de reproduction* chez d'autres groupes et dans différentes régions.
9. *Potentiel d'innovation et d'apprentissage*, c'est-à-dire l'aptitude à faire des progrès grâce aux essais et à l'expérimentation, à restituer les enseignements au processus normatif.
10. *La crédibilité pour les parties prenantes en général* (pouvant être assurée si les critères ci-dessus sont bien respectés).
11. *L'application équilibrée des instruments face à un besoin donné*.

Le dernier critère, c'est-à-dire l'équilibre, revêt une importance toute particulière. Aucune société n'est susceptible de réagir positivement face à des instruments comptant exclusivement sur la coercition, la persuasion ou l'incitation. Il convient de trouver le juste milieu pour aborder l'éventail des motivations et intérêts des parties prenantes. De plus, les instruments eux-mêmes doivent être intégrés pour qu'ils se renforcent mutuellement. En effet, certains sont inefficaces s'ils sont appliqués séparément. En l'absence d'éducation, personne ne sera au courant de la législation ou des moyens de changer les comportements à faible coût. En l'absence d'instruments économiques ou juridiques, l'éducation peut simplement favoriser la prise de conscience et susciter une pression réelle en faveur des changements pratiques. En l'absence d'une attribution claire des responsabilités et des droits de propriété, de la publication de l'information pertinente (sur les émissions, par exemple), de nombreux instruments économiques ne fonctionnent pas. Les instruments doivent être considérés et conçus collectivement (c'est-à-dire « sur mesure ») plutôt qu'individuellement. Une combinaison particulière doit être choisie pour chacun des objectifs stratégiques. Dans la mesure du possible, il convient de prévoir des mesures qui, au mieux, se complètent et se renforcent et qui sont, au moins, supplémentaires.

... et pour les
mettre en équilibre

Chapitre 9

LE FONDEMENT FINANCIER DES STRATEGIES¹

9.1 Introduction

Toute stratégie visant un développement durable a besoin d'une certaine assise financière. Ceci est mis en évidence par l'Action 21 qui perdit sa fiabilité à mesure que l'écart entre ce qui était requis et ce qui était disponible devenait plus apparent.

« Les déclarations et les programmes de l'Action 21, sont raisonnables et convaincants pris individuellement. Toutefois, pris ensemble et sans référence aux sources de financement, ils ne sont guère plus qu'une liste de choses auxquelles on aspirent et qu'il serait bon d'acquiescer sans pouvoir les atteindre » (Panayotou, 1994).

Précédemment, les stratégies nationales de conservation (SNC), les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE), les plans d'action pour les forêts tropicales (PAFT) et autres stratégies perdirent également rapidement du terrain parce qu'un élément crucial du système nécessaire pour un développement durable, à savoir le financement, était à peine pris en considération. Les objectifs de la stratégie « financière » se réduisaient souvent au calcul du coût des actions recommandées et à des propositions d'augmentations budgétaires. Bien qu'il soit important de mobiliser des fonds pour soutenir une stratégie de développement durable, en particulier pour permettre le démarrage des programmes, ce n'est pas suffisant. Dans la mesure où le concept d'une stratégie de développement durable s'est éloigné de la concentration sur la formulation d'un plan (qui, souvent, dans les pays en voie de développement, contient ou est accompagné d'une série de projets recommandés) pour se porter vers une approche visant les processus de développement, les problèmes de financement se sont aussi modifiés.

Il ne s'agit plus simplement de mobiliser les fonds pour tel projet ou telle activité – le gouvernement jouant le rôle principal dans l'exécution. On considère plutôt maintenant la stratégie comme une vision définissant des axes essentiels. L'accord se fait sur les caractéristiques de la voie menant à un développement durable, et les mécanismes principaux sont mis en place. On doit par conséquent examiner les mécanismes financiers requis pour intérioriser les coûts écologiques et sociaux en vue d'effectuer les changements de direction jugés nécessaires. (voir le Chapitre 8 qui inclut les mécanismes financiers ou de marché dans la liste des instruments stratégiques). Le gouvernement demeure essentiellement responsable pour l'introduction des mesures nécessaires. Mais le but est aussi de modifier le comportement financier, notamment dans le secteur privé où, par exemple, on fera payer les pollueurs et les bénéficiaires de services écologiques.

A partir de 1997, les gouvernements ont compris l'importance de la viabilité financière des nouvelles politiques de développement durable. Dans son Rapport « Cinq ans après Rio », la Banque mondiale soulignait la nécessité de supprimer les subventions préjudiciables, d'imposer des taxes écologiques, et de faire payer aux

Les stratégies précédentes ont mis l'accent sur l'estimation du coût de longues « listes de courses » de projets...

... mais le défi actuel consiste à faire en sorte que le système financier en général soutienne le développement durable...

¹ La première ébauche de ce chapitre a été rédigée par Maryanne Grieg-Gran de l'IIED. Tariq Banuri (Stockholm Environment Institute, Boston Center) et Nicola Borregaard, Allemagne y ont également apporté leurs commentaires précieux et des matières supplémentaires.

utilisateurs des redevances mieux adaptées afin d'assurer la viabilité financière. Ces modes d'intervention peuvent être complétés par toute une série d'autres moyens susceptibles de renforcer la base financière des stratégies de développement durable, par exemple des marchés pour les services écologiques. Il faut que les gouvernements insistent moins sur le financement de l'exécution des projets et davantage sur l'établissement de structures et d'activités de soutien, par exemple en définissant les mécanismes d'orientation nécessaires ou encore en aidant certains groupes à s'ajuster aux changements requis pour un développement durable. Ceci signifie que les gouvernements devront peut-être accorder moins d'importance à la réglementation normative et davantage aux initiatives de collaboration, à la canalisation des ressources et à l'encouragement à la coopération entre les différents acteurs.

*.. ce qui suppose
associer aussi bien les
investisseurs privés
que le gouvernement
au processus
stratégique*

De surcroît, les décisions prises par les institutions responsables des financements et des investissements doivent s'accorder avec les objectifs et la direction de la stratégie. Sinon, l'ensemble du processus stratégique sera menacé. Pour atteindre ce but, le développement durable doit devenir un élément intégral des objectifs et des opérations des investisseurs et des institutions financières, et ces institutions doivent être pleinement engagées dans le processus stratégique dès le début. A titre d'exemple, en fournissant le capital initial, les institutions financières peuvent permettre de réorienter l'industrie vers une production plus durable.

On pourrait se demander si les mécanismes ayant été établis pour englober les coûts écologiques et sociaux du développement, les décisions des institutions financières s'aligneraient automatiquement sur l'axe de la stratégie. En fait, il est peu probable que cela se produise sans accroc, vu les dysfonctionnements des systèmes d'information, les coûts de transaction et les problèmes d'exécution. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de cibler directement les institutions financières et de travailler avec elles pour analyser les contraintes s'appliquant aux investissements durables.

Il est essentiel d'examiner plus attentivement la prise de décisions en matière de financement privé, dans les pays industrialisés comme dans les pays en voie de développement. Ceci est particulièrement nécessaire étant donné les tendances des flux de capital dans de nombreux pays du Sud. Pour l'ensemble des pays en voie de développement, les flux de capital privé représentaient plus de quatre fois les flux publics en l'an 2000 (Banque Mondiale 2001a).

La base financière d'une stratégie de développement durable comprend trois dimensions :

- *La mobilisation des financements pour des activités spécifiques* telles que la formulation de stratégies, les activités structurelles et de suivi ainsi que des éléments particuliers de la stratégie qui nécessitent un financement spécifique. Cette question est développée dans la section 9.2.
- *L'utilisation des mécanismes de marché pour aligner les incitations financières* avec les axes stratégiques (section 9.3).
- *Le positionnement central du développement durable* dans les organes décisionnel et dans les opérations des institutions financières et des investisseurs, tant dans le secteur public que dans le secteur privé (section 9.4).

Les problèmes d'échelle sont également importants puisque les stratégies de développement durable peuvent être formulées à des niveaux variés : national, infra-national et local. Au niveau local, les ressources financières sont souvent limitées. Il y a moins d'options financières pour développer et réaliser une stratégie, et les types

d'institutions financières intéressées sont probablement différents par comparaison avec le niveau national. Par exemple, au niveau local, les institutions de micro-crédit peuvent jouer un rôle essentiel par rapport aux modes de vie durables et aux petites entreprises. L'équilibre entre les trois dimensions peut également différer selon le niveau. Au niveau local, on mettra peut-être davantage l'accent sur la mobilisation des financements, étant donné la limitation fréquente du pouvoir d'imposition fiscale dont jouissent les collectivités locales.

Ce chapitre examine les défis posés par ces trois dimensions, dans le court terme et dans le long terme, ainsi qu'aux différents niveaux (du niveau national au niveau local).

9.2 La mobilisation des financements

D'après le paradigme traditionnel (stratégies représentées par des documents de plan avec des portefeuilles d'activités), la plupart des financements étaient alloués pour l'exécution des projets. Par le passé, dans les pays en voie de développement, les donateurs ont fourni un soutien considérable pour aider à la formulation de plans stratégiques. L'accès à des financements destinés à l'exécution des projets s'est pourtant révélé plus problématique. Même lorsqu'on a pu s'assurer d'un soutien des donateurs pour des projets particuliers, celui-ci était habituellement limité aux coûts d'investissement, les donateurs s'engageant rarement à couvrir les frais de fonctionnement sur une longue période. En conséquence, de nombreux projets n'ont pas contribué à un développement durable.

L'approche de l'Action 21 mettait l'accent sur la nécessité d'un flux important de ressources nouvelles et supplémentaires dans les pays en voie de développement. Le Secrétariat de la CNUED estimait que les coûts moyens annuels (1993-2000) pour l'exécution d'Action 21 dépasseraient 600 milliards de dollars US, y compris approximativement 125 milliards par an sous forme de subventions ou de financement sous conditions privilégiées à la charge de la communauté internationale. (Action 21, Chapitre 33 www.un.org/esa/sustdev). En réalité, on a été bien loin d'atteindre ce montant.

Cette expérience montre qu'il n'est pas réaliste de compter sur la mobilisation de niveaux élevés de financements supplémentaires, particulièrement de financements de donateurs, pour l'exécution d'une stratégie de développement durable. Bien que les pays développés soient de plus en plus pressés d'augmenter l'aide publique au développement et, singulièrement, d'atteindre la cible de 0,7% de leur PIB, il y aura encore un écart de financement. Même si l'on se concentrait seulement sur la prestation de services collectifs globaux, la situation ne serait guère différente. La Commission de haut niveau sur les finances pour le développement des Nations Unies (UNHLPFD) estimait récemment que « pour commencer à appréhender ce besoin, il faudrait probablement au moins 20 milliards de dollars US », un montant qui, dit-elle, représente environ quatre fois le niveau de dépenses actuel (UNHLPFD, 2001). C'est pour cette raison qu'on a cherché à trouver d'autres méthodes pour mobiliser le financement et compter davantage sur le réalignement des mesures d'incitation.

Le concept des stratégies de développement durable se concentre maintenant sur les processus et les systèmes. Ceci a pour effet d'estomper la distinction traditionnelle entre la formulation des stratégies et l'exécution et, par implication, les besoins financiers. Les processus établis pour la formulation des stratégies doivent maintenant être considérés comme des activités à maintenir indéfiniment. Le point central de

l'exécution doit maintenant se déplacer vers la création d'activités potentiellement auto-financées, couvrant les frais d'ajustement et ne finançant des activités à long terme qu'à titre secondaire.

9.2.1 Conditions financières de la stratégie

(a) Formulation et suivi

Des fonds sont requis pour investir dans des processus efficaces d'élaboration de stratégies

Pour qu'une stratégie soit participative, conduite par le pays et fondée sur une analyse complète et fiable (c'est-à-dire conforme aux principes et aux éléments d'une stratégie efficace comme ils sont décrits dans les encadrés 3.1 et 3.2), des ressources financières seront nécessaires dès les premiers stades pour la recherche, l'analyse, la consultation, la communication, ainsi que pour le développement et la sauvegarde des mécanismes de suivi et d'évaluation. Les catégories de ressources requises pour le processus stratégique sont décrites dans la section 4.8.3. On doit se garder de sous-estimer le coût de ces processus, étant donné le temps qui y est consacré et la nécessité de les entretenir, comme le montre le cas de la SNC pakistanaise (Encadré 9.1). Toutefois, si la stratégie repose sur des activités et des processus précédents, il se peut que les coûts soient relativement élevés mais que les coûts et la période de préparation nécessaires pour les stratégies suivantes soient moins importants.

Encadré 9.1: Financement de la stratégie nationale de conservation du Pakistan

La période de gestation de la stratégie nationale de conservation du Pakistan, qui fut généralement bien accueillie, a duré neuf ans. Pendant une période de trois ans, à partir de 1988, durant laquelle le document de stratégie fut préparé, plus de 3.000 personnes furent engagées par le biais d'ateliers et de consultations. Ce niveau de participation était possible parce qu'il attirait, dès le début, les financements de donateurs (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) et le PNUD).

On a pu dire que l'on avait donné priorité au produit ainsi obtenu (le document SNC et, par la suite, le portefeuille de projets) sur les processus participatifs en cours, impliquant une pluralité de parties prenantes, et que les mécanismes de suivi et d'évaluation avaient été négligés.

Les donateurs en vinrent à croire que l'investissement du « processus » avait été largement complété dès l'approbation du document de stratégie. Pour eux, l'exécution des projets prit une plus grande priorité. Toutefois, ce changement réduisit gravement l'impact potentiel des projets puisque la coordination, le suivi, les communications et les possibilités de dialogue au « centre » de la stratégie, prévus pour la garder sur la bonne voie et lui permettre d'évoluer, faisaient maintenant défaut.

Source : Hanson *et al.* (2000)

De plus, le gouvernement n'est pas le seul à avoir besoin de ressources financières ; d'autres parties prenantes doivent être soutenues pour leur permettre d'apporter une contribution effective. Si les coûts ne posent pas toujours un problème au secteur privé, ils peuvent interdire la participation d'autres parties prenantes comme les ONG et les syndicats. Les ONG peuvent avoir besoin d'un appui financier pour couvrir les

frais de séjour et de voyage leur permettant de participer aux réunions consultatives et d'entreprendre les opérations préparatoires telles que la recherche indépendante. C'est ainsi que le gouvernement néo-zélandais a mis des fonds à la disposition des ONG pour leur permettre de prendre part aux discussions sur la loi de gestion des ressources de 1991. Il a également financé quelques ONG pour entreprendre un travail pour son compte (Dalal-Clayton 1996).

La mise de fonds destinée à permettre une participation effective peut se révéler coûteuse mais s'avérer payante plus tard en assurant la crédibilité de la stratégie (voir le chapitre 6 et particulièrement la section 6.4). Ceci est aussi confirmé par l'expérience de la Nouvelle-Zélande où la réaction publique à la loi sur le gestion des ressources a été beaucoup plus favorable qu'à la stratégie pour l'environnement 2010 qui avait été formulée d'une manière moins participative (Dalal-Clayton 1996). La communication de la stratégie (voir Chapitre 7) fait partie des éléments participatifs et ne doit pas être oubliée lors de la formulation du budget pour le processus participatif.

Par conséquent, un grand nombre d'exigences sur le plan financier consisteront à prévoir et à utiliser des mécanismes stratégiques tels que la participation et les communications. En dehors du financement de ces mécanismes stratégiques, deux autres tâches financières relèvent de la formulation des stratégies :

En premier lieu, les incidences potentielles sur l'environnement, ainsi que les impacts économiques et sociaux des recommandations stratégiques devront être évalués, y compris ceux des politiques nouvelles proposées et des nouveaux mécanismes financiers. Un aspect clef d'une telle analyse d'impact sera l'évaluation de la durabilité financière des nouveaux outils normatifs (on trouvera la liste des outils analytiques requis pour le processus stratégique dans le tableau 5.1). Un certain nombre de pays ont rendu obligatoire la mise en œuvre des analyses socio-économiques de la réglementation environnementale (bien que n'en introduisant que rarement cette exigence dans d'autres domaines de leur politique). Le cas du Chili offre un exemple provenant d'un pays en voie de développement (Encadré 9.2).

Il importe d'évaluer les implications financières de l'ensemble des politiques et activités recommandées par la stratégie...

Encadré 9.2: Evaluation de l'impact de nouvelles normes sur l'environnement

L'analyse économique des nouvelles normes environnementales a été introduite au Chili en 1996. En 2001, après le développement d'un système méthodologique applicable à ces analyses, à peu près dix d'entre elles avaient été réalisées. Ces études, qui sont entreprises directement par la Commission nationale pour l'environnement ou par des consultants extérieurs, identifient les coûts et les bénéfices des règlements particuliers, y compris les besoins financiers afférents aux secteurs privé et public. Les études se sont particulièrement intéressées à l'évaluation économique des incidences sur l'environnement. Toutefois, une orientation vers des indications plus pragmatiques comme, par exemple, la durabilité financière de la réglementation serait utile et pertinente pour la politique menée, sans pour autant requérir des ressources supplémentaires.

Source : Borregaard *et al.* (2001)

En second lieu, la conception de mécanismes financiers doit tenir compte de la recherche sur les conséquences potentielles pour la croissance économique, l'environnement et la répartition des revenus. En particulier, on étudiera leur impact

... et d'évaluer les implications environnementales et sociales des instruments financiers

probable sur des groupes spécifiques, en envisageant des projets pour aider les groupes affectés à s'ajuster pendant la période de transition. Avant d'être totalement appliqués, ces mécanismes devront être testés au moyen de projets pilotes pour faire mieux comprendre comment ils fonctionneront en pratique.

(b) Mise en œuvre

En recherchant des dispositifs d'autofinancement, on se voit souvent proposer des mécanismes faisant appel aux lois du marché – mais ce qui peut être autofinancé n'est pas illimité

La mise en œuvre d'une stratégie suppose différentes catégories d'activité financière. Malgré le déplacement vers une approche favorisant le développement d'un processus, il existe certaines activités qui exigeront encore un financement à long terme et pour lesquelles les possibilités d'autofinancement sont très limitées. C'est le cas par exemple des filets de protection ou des zones protégées. D'autres activités ont peut-être besoin d'un soutien financier dans un premier temps mais ont des possibilités d'autofinancement dans le long terme. On peut citer comme exemples le changement de types de combustible et l'encouragement d'une production plus propre. Il est plus facile de plaider en faveur du financement de telles activités si l'on peut démontrer qu'elles font partie d'un programme qui, à long terme, deviendra financièrement autonome. En définitive, l'utilisation des mécanismes de marché conduira probablement à l'autofinancement, selon l'équilibre établi entre leur utilisation comme moyen de changer les comportements d'une part et, de l'autre, comme source de revenu. On devra réserver des fonds pour contrôler ces mécanismes et les réviser si besoin est. Toutefois, il y aura encore des activités qui nécessiteront un financement à long terme et qui ont des possibilités limitées d'autofinancement, comme la gestion de zones protégées.

9.2.2 Sources de financement

(a) Financement des donateurs

Les fonds apportés par les donateurs sont utiles – mais il importe de bien comprendre les implications des « marques » de processus stratégiques préférées des bailleurs de fonds – et des conditionnalités y afférentes

A ce jour, la plupart des processus de développement ont bénéficié du concours des donateurs ou ont été lancés afin de remplir les conditions requises par les donateurs pour un soutien supplémentaire à d'autres activités (comme les PANÉ vers le milieu des années 1990). L'un des avantages du concours des donateurs est qu'on peut obtenir des fonds qui ne seraient pas normalement fournis par le budget ordinaire du ministère de tutelle de la stratégie. Ceci est particulièrement vrai pour les activités qui, normalement, ne sont pas totalement financées, comme la participation. Il y a toutefois un aspect négatif en cas de pression (de la part du donateur) pour élaborer un document stratégique dans un temps prescrit de façon rigide pour justifier le soutien offert ou pour s'assurer d'un aide de développement à venir. Ceci peut sérieusement nuire à la qualité de la participation, comme au Pakistan (Encadré 9.1). L'initiative concernant les pays pauvres très endettés (PPTE) prévoit un allègement de la dette, sous réserve de l'approbation d'une stratégie de réduction de la pauvreté. On a noté la tension qui existe entre l'obtention d'un allègement de la dette d'une part et, d'autre part, la préparation d'une stratégie de qualité avec la participation de la société civile (Département de comptabilité générale des Etats-Unis, 2000). Si les donateurs ont accepté de soutenir la formulation initiale d'un document de stratégie, il s'est révélé plus difficile d'obtenir l'aide financière des donateurs pour l'évaluation et le suivi. Le défi consiste à persuader les donateurs de fournir une aide financière à un processus récurrent sans résultats prévus à l'avance. Le modèle des fonds d'affectation spéciale (voir section 9.2.3 c) est peut-être une solution à ce problème.

D'autre part, les donateurs ont des programmes et des priorités différents. Par conséquent, ils ont eu tendance à financer des activités ou des types de stratégie

différents. Par exemple, le Fonds pour l'environnement mondial s'est concentré, dans un certain nombre de pays, sur le financement des plans d'action sur la biodiversité. Le FMI et la Banque mondiale ont encouragé les stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu comme condition initiale pour l'allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative PPTE et, à partir de juillet 2002, il en va de même pour l'aide de l'IDA. Les coûts de transaction de ces opérations sont considérables – il a fallu par exemple plus de cinq ans pour préparer le DSRP de l'Ouganda (Département de comptabilité générale des États-Unis, 2000). Qui plus est, les priorités des donateurs changent avec le temps par suite de changements de gouvernement, de personnel ou de styles de développement. Le défi consiste à intégrer ou accorder ces stratégies variées et d'utiliser les fonds des donateurs de manière plus efficace.

On doit garder à l'esprit deux aspects importants : le soutien des donateurs arrivant en temps opportun et fourni de manière correcte peut se révéler important dans des cas particuliers et peut entraîner une mobilisation de ressources plusieurs fois plus importantes que les montants initiaux ; et une indication claire des effets multiplicateurs potentiels peut aider à convaincre les donateurs des bienfaits de leur contribution.

Le financement des donateurs est très souvent canalisé par l'intermédiaire des ONG et ne passe pas par les services de l'État – comme c'est le cas avec la préparation de nombreux SNC qui étaient coordonnées par l'UICN. Il n'existe aucune estimation du montant global de financement des donateurs et destinataires privés pour le développement durable. Plutôt que de considérer les ONG comme des concurrents ou une quelconque « police environnementale », les gouvernements peuvent trouver avantageux d'adopter une approche plus positive envers les contributions des ONG, tels que des propositions de politique innovatrices et des projets de développement durable.

(b) Gouvernement

Le financement des stratégies par les gouvernements demande en général une réaffectation de dépenses prises sur d'autres activités. Il est par conséquent nécessaire de présenter de bons arguments pour obtenir du gouvernement qu'il soutienne un processus stratégique, particulièrement dans les pays pauvres où les revenus de l'État sont souvent restreints par l'exiguïté de l'assiette fiscale et par les problèmes de fraude fiscale. Dans ce cas, il est plus facile de justifier des activités-cadres qui pourront finalement mener à des mécanismes d'autofinancement que des projets qui requièrent un financement prolongé.

Très souvent, le financement du gouvernement prendra la forme d'une promesse de fournir les ressources humaines nécessaires à la formulation d'une politique et d'une stratégie et à leur exécution. Toutefois, en se reposant sur le financement du gouvernement pour la formulation d'une stratégie, on court le risque que le gouvernement et par suite « l'appropriation » des projets et les priorités ne changent au cours du processus. Il se peut que le financement soit interrompu avant qu'un progrès significatif n'ait pu être accompli. C'est là un problème qu'on peut rencontrer même dans les pays du Nord. À titre d'exemple, le *Projet de Société* du Canada qui débuta en novembre 1992 avec des fonds d'Environnement Canada et d'autres services gouvernementaux, subit un sérieux contretemps avec le changement de gouvernement un an plus tard. Le nouveau gouvernement, qui se souciait de réduire le déficit budgétaire, refusa d'attribuer des fonds au processus quand bien même le nouveau ministre de l'environnement en soutenait l'idée (Dalal-Clayton, 1996).

Le financement gouvernemental des stratégies peut être justifié pour des raisons d'efficacité et d'équité...

... mais la prédominance de fonds gouvernementaux risque d'entamer la crédibilité de la stratégie

Les gouvernements peuvent prévoir des mesures d'incitation pour augmenter le volume des dons en vue d'un développement durable

Pour l'exécution des projets, le financement du gouvernement peut être – devra être très appréciable. Au Chili, le développement d'un cadre institutionnel pour la gestion de l'environnement a été financé (initialement en 1992) pour un tiers à partir de sources venant de la Banque mondiale et pour deux tiers par des contreparties chiliennes. Avec la consolidation du système en 1999, la participation financière du gouvernement avait atteint approximativement 300 millions dollars US par an, contre une contribution des donateurs et des agences bilatérales de 105 millions de dollars US sur une période de huit ans (Banque mondiale, 2000b).

Les gouvernements transfèrent souvent aux ONG les fonds disponibles. Les ONG ont également besoin d'être renseignées sur les programmes des donateurs publics et privés, sur la disponibilité des fonds et sur les contacts. Les gouvernements peuvent assez facilement assumer un tel rôle de transmission et d'information en utilisant des ressources existantes ou des fonds supplémentaires réduits. Toutefois, il est possible aux gouvernements d'aller plus loin et de renforcer le capital social qui, en fin de compte, contribuera à la formulation et à l'exécution d'une SNDD. Mais ce rôle exige des ressources plus importantes. Une SNDD pourra par conséquent comprendre une révision de la politique existante et des incitations aux dons. Dans un grand nombre de pays en voie de développement, les dons dirigés vers les objectifs environnementaux ou pour le développement durable ne sont pas encore reconnus comme étant admissibles pour des dégrèvements fiscaux, lesquels sont généralement applicables à l'aide humanitaire et aux programmes éducatifs et culturels (Fonds des Amériques, 2000). La Banque inter-américaine de développement a récemment apporté son concours à des stratégies nationales ayant pour but de renforcer la société civile.

(c) Autres sources de financement dans le pays bénéficiaire

Il n'est pas réaliste d'espérer de la société civile une contribution importante au processus stratégique, sauf lorsque les ONG canalisent les fonds des donateurs (voir la section précédente). Toutefois, les contributions en nature peuvent être considérables car les processus de consultation requièrent un apport de temps et d'information par les différentes parties prenantes. Mais certains groupes ont une plus grande capacité financière que d'autres, comme les grandes sociétés et, dans une moindre mesure, les ONG internationales. Le défi est de faire en sorte que les contraintes financières n'empêchent pas les groupes moins puissants de participer aux opérations.

Les organisations du secteur privé, et en particulier les sociétés transnationales, ont les plus grandes possibilités de faire des contributions financières directes à la formulation de la stratégie ainsi qu'à l'exécution. En revanche, il est nécessaire de s'assurer que les processus stratégiques ne sont d'aucune façon compromis. Financer la stratégie ne doit pas vouloir dire « acheter l'influence ». On peut peut-être résoudre ce problème en faisant transiter les contributions du secteur privé par le canal d'un fonds d'affectation spéciale (voir section 9.2.3 c).

(d) Paiements de transferts internationaux

Il s'agit de transferts effectués par les pays du Nord vers les pays du Sud en reconnaissance ou en paiement d'une fourniture de biens publics comme la conservation de la biodiversité et la séquestration du carbone. Les transferts sont effectués pour le compte des pays donateurs par les agences multilatérales ou par les

ONG ou dans certains cas, par le secteur privé. Les trois catégories les plus importantes sont examinées ci-dessous.

Le Fonds pour l'environnement mondial

Le FEM a été créé pour financer des projets qui protègent l'environnement global dans le domaine du changement climatique, de la biodiversité et des eaux internationales. Sa contribution aux projets a pour base le « coût marginal convenu » encouru par les pays en voie de développement pour la fourniture d'avantages mondiaux. Il finance aussi les activités de lancement comme les plans d'action favorisant la biodiversité. Si le principe du coût marginal paraît simple en théorie, il s'est révélé extrêmement difficile à appliquer, d'où l'accent mis sur le terme « convenu ». L'approche de base adoptée par le FEM a été de distinguer entre les actions qui produisent des avantages mondiaux et celles qui sont dans l'intérêt national comme il est défini par un critère de développement durable national. Dans le cas d'un écart entre la situation réelle et le critère de développement durable national, les activités nécessaires pour combler cet écart devront être financées par d'autres sources de financement. Le FEM ne les financera pas parce qu'elles ne sont considérées comme marginales.

En partie à cause de la nécessité de distinguer les coûts marginaux, les projets FEM entraînent des coûts de transaction élevés, avec des projets dont la préparation prend de neuf mois à quatre ans. Tenant compte des objectifs du FEM, les projets sont centrés sur les avantages environnementaux plutôt que sur le développement. Bien qu'on mette l'accent sur la participation communautaire dans les critères des projets FEM, les projets qui sont financés sont ceux avantageant l'environnement mondial plutôt que ceux qui bénéficient aux communautés.

Le FEM a récemment entrepris d'accroître la participation du secteur privé tant pour les projets que pour la stratégie en utilisant des « mécanismes de financement contingent ». Le but de ces mécanismes est d'accroître l'efficacité de l'utilisation des fonds FEM en maintenant les incitations de performance pour le secteur privé tout en réduisant les risques d'investissement (entre autres dans les technologies nouvelles ou des technologies qui n'ont pas été encore utilisées dans les pays en voie de développement). On espère ainsi attirer d'autres sources de capital (public ou privé) dans les marchés à haut risque. En même temps, ces mécanismes réduisent la nécessité de subventions directes.

Le processus SNDD est susceptible de réduire les coûts afférents aux projets FEM parce qu'il clarifie les critères de base du développement durable. Toutefois, par définition, le FEM ne pourra pas financer les activités qui font directement partie de la stratégie, puisque celles-ci sont censées être dans l'intérêt du développement national. Par conséquent, la contribution potentielle du financement FEM à une stratégie de développement durable se fera surtout à travers le financement d'activités d'habilitation telles que la formulation de plans d'action pour la biodiversité, le défi consistant à faire en sorte que ces activités soient compatibles avec le processus stratégique. Au stade de mise en œuvre, le financement FEM peut avoir un effet indirect en jouant un rôle de catalyseur pour attirer une aide financière d'autres sources, qu'il s'agisse de donateurs ou du gouvernement, en tant que co-financement. Les contributions FEM aux fonds d'affectation spéciale sont également importantes (voir (f) ci-dessous).

Le FEM peut financer des activités qui assurent des services environnementaux mondiaux et sont en accord avec les besoins du développement durable au niveau local

Les crédits d'émissions de carbone et le Mécanisme de développement propre²

*Une SNDD
comporte les
critères de
développement
durable nécessaires
à la conception des
projets MDP...*

Le Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto permettra aux pays développés d'exécuter, dans les pays en voie de développement, des projets qui réduisent les émissions nettes de gaz à effet de serre. Il a pour but complémentaire d'aider les pays en voie de développement à mettre en place un développement durable. Les pays développés peuvent se servir de « réductions d'émission certifiées » (REC) comme contribution à leurs propres engagements à l'égard des émissions. La direction du MDP retiendra une partie des REC pour aider les pays en voie de développement à couvrir les coûts de l'adaptation face au changement climatique (voir www.unfccc.de/text/issuues/mechanisms).

Comme on croit savoir que les chances d'obtenir une réduction à coût réduit de l'effet de serre sont plus nombreuses dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, ce mécanisme est susceptible de réduire le coût des engagements pris. Par conséquent, il offre une incitation significative à la participation du secteur privé. Les analystes ont toutefois montré qu'à cause de l'offre excessive de crédits d'émission de carbone (en l'absence d'une participation des États-Unis), et par suite des prix réduits, les coûts de transaction élevés qu'implique le MDP peuvent en faire un instrument peu attrayant pour les investisseurs (CAEMA, 2001). Les critiques du MDP ont aussi souligné que les coûts réduits dans les pays en voie de développement sont peut-être dus au bas niveau social et à des facteurs environnementaux sans relation avec le climat, plutôt qu'à une différence quelconque d'efficacité dans la réduction des émissions de carbone.

Après que la plupart des détails opérationnels avaient été confirmés à Marrakech en novembre 2001, les Parties contractantes ont indiqué qu'elles sont prêtes à ratifier le traité avant le Sommet mondial sur le développement durable. Ceci contribuera à donner au secteur privé une certitude accrue quant à la reconnaissance des mécanismes du Protocole et du MDP en particulier. Les projets exécutés après janvier 2000 pourront bénéficier des crédits d'émissions de carbone sous l'égide du MDP. Les initiatives de « réduction des émissions de carbone » antérieures seront considérées comme des avantages de relations publiques ou comme un apprentissage précédant l'entrée en vigueur du MDP (Landell-Mills *et al.*, à venir).

*... et augmente les
chances de voir les
projets MDP
apporter une
contribution réelle
au développement
durable...*

La manière dont ils sont appliqués détermine dans quelle mesure le MDP et d'autres dispositifs semblables dans le domaine des crédits d'émissions de carbone peuvent promouvoir des activités contribuant au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Cette promotion est également fonction du système mis en place pour évaluer les projets selon leurs incidences sur le développement, ainsi que des possibilités de participation des parties prenantes à l'élaboration et à l'approbation de ces projets (Baumert et Polkova, 2000). C'est au pays d'accueil qu'il appartient de définir les critères de développement durable auxquels les projets MDP doivent se conformer. La SNDD peut par conséquent se révéler importante en tant que point de référence clef pour de telles initiatives. La contribution réelle de ces initiatives à un développement durable plus large pourra à son tour être accrue si les procédures pour évaluer leur impact sur celui-ci sont élaborées par le biais du processus stratégique. Le fonds de 410 millions de dollars US mis à la disposition des pays en voie de développement au titre d'assistance financière dans le contexte du Protocole (voir « Mécanismes de financement » dans l'accord de Marrakech) peut aider ces pays à cet égard.

² Voir www.edmcapacity.org (une initiative conjointe de IFED, EcoSecurities et Edinburgh Centre for Carbon Management) pour plus de détails.

Conversions de créances

Il s'agit d'un mécanisme introduit dans les années 1980 selon lequel les demandes de remboursement de dettes ou de devises à l'encontre d'un pays en voie de développement sont annulées en échange d'engagements concernant le développement social ou l'environnement (voir l'encadré 9.3). Jusqu'à récemment, on pratiquait le plus souvent « l'écoconversion ». Plus récemment, l'initiative PPTE a lié l'allègement de la dette à des stratégies visant à la réduction de la pauvreté dans un certain nombre de pays à bas revenu.

Des fonds locaux pour le développement durable peuvent être mobilisés par la conversion de créances...

Encadré 9.3 : Exemples de conversion de créances

Pérou

En 1994, le Canada a annulé 75% de la dette du Pérou pour une valeur nominale de 22,7 millions de dollars canadiens. En échange, le ministère péruvien pour l'Economie et les Finances a versé 25% du montant de la dette en devises locales à un Fonds pour la pauvreté, à l'UNICEF et à un Fonds pour la nature.

Philippines

Une dette bilatérale d'un montant de 32,3 millions de dollars US a été convertie à un taux de remboursement de 50%, ce qui fait que 50% était annulé. En échange, le gouvernement des Philippines a versé 16,1 millions de dollars US en devises locales à une fondation privée créée pour financer des projets environnementaux et sociaux.

Jamaïque

La Fondation environnementale de la Jamaïque a été créée pour administrer les fonds provenant d'une conversion de créances par le gouvernement des Etats-Unis. Ces fonds ciblent des activités d'acteurs non-gouvernementaux qui encouragent des initiatives locales de politique de développement durable.

Source principale: Kaiser et Lambert, 1996.

Comme source de financement pour un NSDD, les conversions de créances présentent deux inconvénients :

- Elles ne sont pas nécessairement additionnelles car les institutions qui annulent ou réduisent la dette peuvent compenser cette opération en réduisant d'autres formes d'aide ;
- Elles peuvent être concentrées à tort sur les priorités du pays développé: Cela a été la critique majeure des « écoconversions », en particulier lorsque ces conversions se sont concentrées sur des zones protégées plutôt que sur une utilisation durable (ex. Panayotou, 1994).

On a aussi critiqué les DSRP requis pour l'allègement de la dette selon l'initiative PPTE, comme on l'a vu au Chapitre 3. Mais ils peuvent se révéler utiles si l'on trouve un moyen d'aligner les intérêts du pays créateur sur l'orientation de la stratégie.

(e) Les fonds nationaux pour l'environnement

... ils peuvent être
créés par le
gouvernement lui-
même...

Dans certains pays, particulièrement en Europe de l'Est, les gouvernements ont affecté des revenus venant de taxes sur la pollution et d'amendes à des fonds destinés à l'environnement. Ces fonds peuvent financer des projets environnementaux par le moyen de subventions et de prêts à taux bonifié. Ils peuvent intervenir au niveau régional (comme en Pologne, Zylicz, 1994) et au niveau municipal (comme en Bulgarie, Klarer *et al.*, 1999). Des fonds de ce type ont joué un rôle significatif pour aider les entreprises à s'ajuster à des exigences environnementales plus strictes et pour accélérer l'amélioration de l'environnement. En Pologne, ces fonds ont représenté de 30 à 40 pour cent du total des dépenses d'investissement nationales consacrées à l'atténuation et la maîtrise de la pollution pour la période 1993-1996 (Klarer *et al.*, 1999). Certains pays ont créé des fonds de sylviculture financés par des taxes forestières comme les redevances foncières, les taxes sur le bois sur pied et les taxes sur le bois de construction. Par exemple, en Slovénie, le gouvernement affecte une taxe de 10 pour cent sur les ventes de bois de construction à un programme de subventions en faveur de l'aménagement forestier (Landell-Mills et Ford, 1999). Ces deux catégories de fonds ont l'avantage de procurer un financement plus stable pour des activités telles que la maîtrise de la pollution et l'aménagement forestier qui occupent un rang notoirement bas sur les listes de priorités des gouvernements (Landell-Mills, 2001).

De tels fonds pourraient jouer un rôle important au stade de mise en œuvre d'une stratégie en procurant une assistance temporaire aux entreprises pour les aider à effectuer les changements de grande portée nécessaires pour s'orienter vers la durabilité, par exemple en offrant des prêts sous conditions privilégiées pour une technologie propre.

(f) Les fonds d'affectation spéciale

... ou par des
organisations privées

La plupart des fonds liés au développement durable ont été établis avec des buts liés à l'environnement, mais certains ont des objectifs sociaux, comme la réduction de la pauvreté. Les fonds proviennent de différentes sources, notamment des financements des donateurs, mais aussi des conversions de créances et des revenus tirés des taxes et redevances environnementales (voir section 9.2.3 e). A titre d'exemple, le Fonds d'affectation spéciale pour la conservation des zones protégées de Belize rassemble 500,000 dollars US par an au moyen de taxes imposées sur les touristes aériens ou maritimes (FEM, 1999). Cependant, ces fonds sont souvent créés et administrés par des organisations privées ou par des ONG. C'est pour cette raison qu'ils sont examinés dans cette section, séparément des fonds nationaux pour l'environnement (voir (e) ci-dessus) qui sont généralement créés sous forme de services étatiques autonomes. Ces fonds d'affectation spéciale sont habituellement administrés par un conseil d'administration émanant du secteur privé, des ONG, du gouvernement et du milieu universitaire tandis que la gestion de leur capital est confiée à des gestionnaires financiers professionnels. Les fonds d'affectation spéciale sont particulièrement adaptés à des situations qui requièrent un financement sur un certain nombre d'années, c'est-à-dire lorsqu'un financement à long terme est nécessaire. On distingue généralement trois types de fonds d'affectation spéciale :

- Les fonds à capital différé où seul l'intérêt produit par le capital du fonds (c'est-à-dire le revenu des investissements) est dépensé ;
- Les fonds d'amortissement qui déboursent l'ensemble de leur capital et des revenus d'investissement sur une période fixe ;

- Les fonds de roulement qui reçoivent régulièrement des revenus frais en provenance de taxes ou de redevances.

En pratique, les fonds d'affectation spéciale peuvent combiner ces modalités diverses. PROFONANPE, le fonds de conservation du Pérou, associe les fonds d'amortissement aux fonds de roulement (Encadré 9.4).

Encadré 9.4 : Le fonds d'affectation spéciale pour la conservation au Pérou

Le Fonds national pour les zones naturelles protégées (PROFONANPE) est une entité privée à but non-lucratif, établie 1992 dans le but de soutenir la conservation et la gestion de zones protégées. Initialement, le Fonds fut doté de subventions de l'Etat mais, en 1995, il reçut 5,2 millions de dollars US du FEM pour opérer comme fonds à capital différé. En l'an 2000, il avait rassemblé un montant total de 28,8 millions de dollars US en provenance de sources variées, dont les plus importantes étaient les donateurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que la Fondation Macarthur. Il a aussi reçu des fonds du gouvernement péruvien en contre-partie de conversions de créances. PROFONANPE cherche maintenant à élargir sa base de financement en faisant appel à d'autres organisations multinationales et régionales, ainsi qu'au secteur privé. En collaboration avec le Conseil pour la conservation de la nature, il étudie maintenant comment accéder aux possibilités de conversion de créances ouvertes par la loi sur la conservation des forêts tropicales approuvée par le Congrès des Etats-Unis en juillet 1998.

Le Fonds d'affectation spéciale gère des fonds à capital différé, des fonds d'amortissement et des fonds mixtes, ainsi que des fonds réservés, des fonds de réserve et des subventions.

Le Conseil d'administration de PROFONANPE comprend des délégués gouvernementaux du ministère de l'Economie et des Finances ainsi que des représentants de l'Institut national pour les ressources naturelles et de la société civile et un représentant des donateurs internationaux.

Source : www.profonanpe.org.pe

Une évaluation entreprise par le FEM a montré que les fonds qui réussissent sont ceux qui résultent d'un processus de consultation étendue, sont dirigés par des personnes de secteurs différents et adoptent des procédures crédibles et transparentes. Cette évaluation a aussi montré que le soutien actif du gouvernement était nécessaire, même si le fonds fonctionnait au-delà de son contrôle direct (SMITH, 2000).

Dans un grand nombre de pays pauvres, les fonds d'affectation spéciale pourraient être un mécanisme adéquat pour financer l'élaboration et la mise en œuvre de SNDD au moyen de cycles successifs couvrant une très longue période. Le Fonds des Amériques (voir Encadré 9.5) montre comment les fonds d'affectation spéciale peuvent constituer un élément innovateur des SNDD, surtout s'ils sont gérés par un comité réunissant une pluralité de parties prenantes.

Les fonds indépendants représentent une source de financement viable à long terme – et ont donc la possibilité de faire vivre longtemps des processus stratégiques

9.2.3 La mobilisation du financement au niveau local

Par le canal de la décentralisation, les autorités infra-nationales (districts, municipalités,...) assument une responsabilité croissante pour le développement durable et élaborent leurs propres stratégies de développement et plans d'action. Toutefois, il est rare que la décentralisation formelle soit appuyée par des subventions adéquates du gouvernement (voir section 3.4.2). Dans de nombreux pays en voie de

Encadré 9.5 : Les Fonds des Amériques

Des « Fonds des Amériques » ont été établis dans quatre pays d'Amérique Latine dans les années 1990 : l'Argentine, le Chili, la Colombie et le Pérou. Ces fonds furent créés sur la base de conversions de créances entre les Etats-Unis et les pays concernés. Ce sont des entités privées-publiques chargées de renforcer la réponse de la société civile au développement durable. Les Fonds ont élaboré différentes stratégies de durabilité et ont apporté des contributions significatives au développement durable dans leur pays.

Au Chili, par exemple, le Fonds des Amériques a financé 198 projets ainsi que 14 études stratégiques dirigées par des comités de parties prenantes et accompagnées de stratégies de communication. De plus, il a développé trois programmes coopératifs avec des acteurs des secteurs privé et public en vue de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles du pays. Entre 1995 et 2000, le Fonds a contribué à ces projets et initiatives pour un montant supérieur à 16 millions de dollars US.

Source : www.fidla.cl

développement, la capacité de prélèvement fiscal des autorités locales est minimale ou inexistante. Ceci rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies crédibles de développement durable. Même quand les autorités locales ont cette capacité, il peut leur manquer la volonté politique de rechercher des alternatives à la dépendance envers les gouvernements nationaux pour obtenir les ressources nécessaires.

Le Ghana offre l'exemple d'une solution possible pour aborder ce problème. Chacun des 110 districts du Ghana est responsable pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement annuels et à moyen terme qui devraient prendre en charge le développement durable du district. Le parlement alloue au moins 5 pour cent des revenus de l'Etat au Fonds commun des assemblées de district. L'accord se fait chaque année sur une formule de distribution entre les districts, fondée sur des indicateurs démographiques et de développement. Les assemblées de district peuvent utiliser ces fonds pour des dépenses d'investissement ou des activités de développement (voir l'encadré 3.21).

Des approches innovantes s'imposent pour rassembler les acteurs locaux en vue de mobiliser des fonds

Les initiatives qui mettent en contact les acteurs locaux, bien que potentiellement prometteuses pour la viabilité future d'une stratégie locale de développement durable, exigent toutefois un financement initial pour établir la confiance et créer un cadre institutionnel de base. Par la suite, on pourra rechercher la participation des parties prenantes locales, notamment des entreprises privées. On amorce actuellement une tentative de ce type dans la région de Antofagasta, au Chili (www.cipma.cl/bolsambiental/). En Thaïlande, les réductions d'impôt consenties par le gouvernement national ont constitué une incitation importante à la participation des sociétés multinationales à l'initiative thaïlandaise « Monde des Affaires et développement rural » visant à améliorer le niveau de vie en milieu rural (Grieg-Gran, 2001).

9.3 L'utilisation des mécanismes de marché pour la création d'incitations au profit du développement durable

« Il y a davantage à apprendre des pratiques durables adoptées spontanément par le secteur privé : tirant les leçons d'une politique performante et des signaux du marché qui s'accordent avec les motivations des producteurs. »

(Hanson et al. (2000) (commentaire sur la Stratégie nationale de conservation du Pakistan)

Les mécanismes de marché peuvent créer de puissantes incitations à atteindre les objectifs de la stratégie et peuvent avoir un effet plus durable que la mobilisation de fonds pour des projets déterminés. Il est par exemple inutile de financer une usine de traitement des eaux usées si les entreprises ne sont pas suffisamment taxées lorsqu'elles y déchargent leurs eaux usées. Si les mécanismes de marché peuvent produire un certain revenu, leur effet le plus important est d'obtenir des ressources supplémentaires des pollueurs ou des utilisateurs de ressources, et de changer leur comportement.³ L'utilisation de ces mécanismes peut donc se traduire par une réduction des dépenses de l'Etat et un usage plus efficace des ressources. Toutefois, la distribution de ces ressources va probablement changer. L'introduction d'une taxe sur les émissions de pollution industrielle signifie que les entreprises doivent payer pour l'usage qu'elles font de la capacité assimilatrice de l'environnement alors qu'auparavant elles pouvaient y accéder gratuitement. C'est pour cette raison qu'un financement à court terme peut être nécessaire pour aider certains groupes à s'ajuster.

Les mécanismes de marché peuvent recueillir des fonds auprès de ceux qui utilisent et polluent les ressources environnementales

Un certain nombre de rapports se sont préoccupés de la question des mécanismes de financement pour le développement durable. On peut citer, par exemple, Panayotou (1994) sur l'Action 21, Landell-Mills (2000) et Richards sur l'aménagement durable des forêts. La documentation sur les mécanismes de marché liés au développement durable est considérable. Dans le rapport de la Banque mondiale intitulé *Cinq ans après Rio* (1997), une matrice de politique décrit différents mécanismes de marché et fournit des exemples concrets de leur exécution. Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont étudié comment les mécanismes de marché peuvent être correctement appliqués en vue de leur très lente adoption, surtout dans le contexte des pays en voie de développement. Une des initiatives en cours est celle du Groupe d'experts du PNUE sur l'introduction d'instruments économiques, dirigée par son Unité économie et commerce. Les mécanismes de marché peuvent fonctionner au niveau national (9.3.1) et, dans une moindre mesure, au niveau local (9.3.2).

9.3.1 Les mécanismes de marché au niveau national

On distingue trois approches fondamentales :

- Ecarter les mécanismes financiers existants, comme les subventions à la consommation d'énergie, qui entravent le développement durable
- Adapter les mécanismes de marché existants
- Introduire de nouveaux mécanismes financiers qui intériorisent des facteurs environnementaux ou sociaux externes.

³ La distinction entre les mécanismes financiers et les instruments normatifs susceptibles d'aboutir à un développement durable peut devenir un peu floue. On met ici l'accent sur les mesures qui peuvent être considérées comme financières.

Ces trois types de mesures feront des gagnants et des perdants. Leur impact et leur efficacité dépendront de la nature du secteur ou du problème environnemental ou social visé. C'est pour cette raison qu'on doit d'abord étudier leur impact potentiel, comme on l'a discuté dans la section 9.2.

(a) Supprimer les incitations perverses

La suppression des subventions à la consommation d'énergie et l'utilisation de ressources favorise le développement durable

...

Pour un certain nombre de raisons, les prix des moyens de production principaux comme l'énergie, l'eau et les pesticides sont fixés à un niveau inférieur au coût marginal privé, peut-être à cause des subventions ou des contrôles étatiques qui cherchent à encourager les activités industrielles productrices. L'intention peut être aussi de protéger les intérêts de groupes à faible revenu ou assurer des services considérés comme bénéfiques sur le plan de la santé. Dans certains cas, on peut penser qu'il est plus simple, d'un point de vue administratif, d'appliquer des politiques de prix moins précises. WRI (1996) estimait que, dans les pays en voie de développement, les consommateurs ne payaient en moyenne que 35 pour cent des coûts de l'approvisionnement en eau. La tarification trop basse conduit non seulement à des pertes économiques, mais aussi à des coûts environnementaux car elle encourage des activités qui utilisent des ressources naturelles ou dégradent l'environnement. Dans le cas de la Pologne, par exemple, on a estimé que la suppression des subventions à la consommation d'énergie aurait réduit de plus de 30% les émissions de particules en suspension et d'oxydes de soufre entre 1989 et 1995 (Banque mondiale, 1992).

Comme le note Panayotou (1994), la suppression des subventions discordantes a un certain nombre d'effets positifs. Elle libère des ressources financières qui peuvent alors être déployées vers des activités plus propices au développement durable. Elle améliore l'environnement, encourage l'efficacité économique. Elle est également susceptible d'améliorer la répartition du revenu. L'OCDE (1998), s'inspirant d'études de cas dans plusieurs pays membres, a montré comment la suppression de subventions dans le domaine de l'agriculture, de l'énergie, des activités industrielles et du transport peut mener à des situations où tout le monde gagne.

... y compris pour les pauvres

Même lorsque les subventions ont pour but de protéger les intérêts des pauvres ou la santé publique, (approvisionnement en eau gratuit ou subventionné,...), elles peuvent se révéler contre-productives à l'égard des objectifs de développement durable. Beaucoup de problèmes rencontrés pour l'approvisionnement en eau ou l'assainissement sont causés par un recouvrement insuffisant des coûts. En même temps, ce sont les pauvres qui ont le moins de chances d'être connectés aux systèmes municipaux subventionnés d'approvisionnement en eau et d'assainissement (Johnstone, 1997). Au lieu d'offrir des services collectifs de mauvaise qualité à des taux subventionnés, il vaudrait mieux faire payer le plein tarif pour un service plus fiable et mieux adapté aux besoins des communautés à faible revenu (Panayotou, 1994). L'ensemble des besoins financiers peut aussi être réduit en faisant participer les communautés à la prestation de ces services. Dans le contexte des projets de développement au Pakistan, on a estimé qu'un service qui coûte 1 dollar US quand il est procuré par la communauté locale, coûte entre 3 et 5 dollars US quand il fait partie d'un projet du gouvernement et entre 7 et 30 dollars US s'il constitue un élément d'un projet financé par la Banque mondiale (Hassan, 2001).

Identifier et s'attaquer à de telles incitations perverses exige la participation du ministère des Finances ou de l'autorité équivalente ainsi que celle d'autres services de tutelle, puisqu'une refonte radicale de la politique fiscale standard est peut-être nécessaire – comme le montre le cas de la Belgique (Encadré 9.6).

Encadré 9.6 : L'intégration des objectifs de développement durable dans le système fiscal – Belgique

Dans son Plan fédéral pour un développement durable 2000-2004, la Belgique a donné la priorité à l'intégration des principes de développement durable dans son système fiscal. Le but est de revoir la base d'imposition, de supprimer les régimes préférentiels fiscaux pour les produits et les procédés de production polluants, d'introduire une taxe (supplémentaire) sur les modes de production ou de consommation jugés indésirables pour des raisons sociales ou écologiques et/ou bien d'introduire des régimes préférentiels pour ceux qui sont désirables.

Un groupe de travail interdépartemental, présidé par le ministère des Finances, préparera un rapport sur la réforme fiscale verte. Le groupe commencera par dresser un inventaire de toutes les dérogations et dégrèvements qui existent dans le système fiscal et qui entravent le développement durable. Il formulera ensuite des propositions pour corriger cette situation. Il étudiera également différentes propositions de taxes vertes.

Source : Plan fédéral pour un développement durable 2000-2004, Belgique

(b) L'adaptation des mécanismes de marché existants

Si l'on veut créer une incitation au développement durable, il est souvent préférable d'adapter les politiques existantes de façon à ce qu'elles tiennent mieux compte des objectifs de développement durable, plutôt que de les supprimer ou d'introduire de nouveaux mécanismes. Une étude des instruments existants au Chili les a qualifiés «d'instruments pseudo-économiques pour l'élaboration d'une politique environnementale» (ECI.AC, 2001), insistant sur le fait que si ces instruments ont l'air d'être des mécanismes de marché pour l'élaboration d'une politique environnementale, ils étaient en fait, à l'origine, conçus sur des bases purement économiques. L'étude offre des exemples de tels instruments, y compris :

- Une subvention pour les projets de reboisement qui, à l'origine, portait sur les espèces exotiques aussi bien qu'indigènes. Cette subvention est maintenant réorientée vers les espèces indigènes et limitée aux petits et moyens exploitants, en tenant compte de facteurs environnementaux et sociaux.
- Un système par lequel on affecte gratuitement les droits d'utilisation de l'eau, sans restrictions quant à l'accaparement de ces droits.

Il est important de noter qu'il est relativement facile d'appliquer les adaptations de mécanismes de marché existants et qu'aucun système administratif nouveau n'est nécessaire pour les introduire. On peut par conséquent y voir une option plus viable que l'introduction de mécanismes entièrement nouveaux.

(c) Les nouveaux mécanismes de marché

Les mécanismes de marché peuvent pénaliser les entreprises ou les individus en cas d'effets environnementaux ou sociaux défavorables. Ils peuvent aussi leur faire payer l'utilisation des ressources naturelles. Ils peuvent enfin les récompenser lorsqu'ils

Nombre de mécanismes de marché existants ont des potentialités en matière de développement durable – à condition de les réorienter vers des résultats durables

On peut concevoir de nouveaux mécanismes de marché permettant de procurer de multiples avantages au développement durable...

fournissent des services environnementaux ou sociaux. Ces dispositifs présentent trois avantages principaux :

- Ils peuvent réduire les coûts d'atteindre les objectifs prévus par la stratégie de développement durable.
- Ils assurent des incitations continues à l'innovation et l'amélioration.
- Ils constituent une source de revenus pouvant être utilisée dans le cadre d'une stratégie de développement durable, que ce soit par une affectation à des activités spécifiques, une contribution à un fonds environnemental ou social ou encore pour contrebalancer d'autres taxes (impôt sur les salaires,...). En Europe de l'Est, les fonds environnementaux, alimentés par les différentes redevances environnementales qui ont été introduites, jouent un rôle crucial dans l'orientation vers la solution des problèmes environnementaux.

On a maintenant acquis l'expérience d'une gamme étendue de mécanismes qui ont été introduits à la fois dans les pays développés et dans les pays en voie de développement, dont on peut tirer des enseignements importants (voir l'encadré 9.7).

Encadré 9.7 : Les mécanismes de marché susceptibles d'atteindre les objectifs de développement

- Les droits sur les émissions, comme les droits sur les effluents et les taxes sur le SO_2 et les NO_x , pour encourager les entreprises à réduire leurs émissions par des mesures de procédé intégré et de fin de tuyau afin d'éviter le paiement des droits.
- Les taxes sur les déchets (sur l'enfouissement des déchets, etc.) pour rendre plus coûteux le traitement des déchets et, par suite, encourager le recyclage et la réduction des déchets.
- Les taxes sur les produits, par exemple sur l'énergie, les lubrifiants, les batteries, les engrais, les pesticides et les emballages et autres produits ayant un impact environnemental au moment de la fabrication, la consommation ou le traitement des déchets.
- Les différenciations fiscales pour favoriser la durabilité (l'essence avec ou sans plomb) pour réorienter la consommation d'un produit plus polluant vers un produit moins polluant.
- Les droits d'usage comme les droits d'entrée aux parcs naturels
- Les subventions ou les dégrèvements préférentiels pour l'introduction d'une technologie propre ou toute production ayant des effets induits positifs sur l'environnement.
- La maximisation de la rente provenant des ressources (droits sur les concessions forestières,...) au moyen des appels d'offres et redevances foncières et, pour l'eau, des droits d'extraction (tarification des eaux souterraines en Thaïlande,...)
- Les cautions environnementales dans les industries minière et forestière pour s'assurer de la récupération des sites miniers abandonnés et du reboisement ou de l'aménagement durable des forêts.
- Les systèmes de remboursement de consignes (sur les emballages entre autres), pour encourager la réutilisation, le recyclage ou le traitement contrôlé des déchets. Des consignes, payables à l'achat d'un produit, sont remboursées quand le produit ou, dans certains cas, son emballage, est rapporté à un endroit donné.
- Les marchés de services environnementaux : par exemple, les permis négociables pour le SO_2 , le commerce des crédits d'émission de carbone, les droits transférables de développement et les paiements pour la protection des bassins versants (voir l'encadré 2.1, au chapitre 2).

Les questions principales concernant ces mécanismes sont les suivantes :

- *Fixer le choix du niveau correct pour la redevance ou le paiement.* Au début, les systèmes mis en place cherchaient à mobiliser des fonds plutôt qu'à changer les comportements. Les redevances étaient par conséquent peu élevées. Par la suite, on a essayé d'insister davantage sur l'effet d'incitation.
- *S'assurer du paiement et s'attaquer à la fraude sans trop accroître les coûts,* en particulier lorsque les moyens mis en œuvre sont peu efficaces. Au Mexique, la taxe sur les eaux usées a souffert d'une perception peu efficace (Seroa et al, 2000).
- *Surmonter les résistances de certains groupes* qui sont susceptibles d'être négativement affectés par l'introduction du nouveau mécanisme de marché. Les secteurs industriels à grande consommation d'énergie ont résisté à l'imposition de taxes sur les combustibles fossiles, ce qui a souvent conduit à l'inclusion de dérogations et de réductions. La coopération internationale peut aider à surmonter ces problèmes. Par exemple, à la réunion du Comité préparatoire des Nations Unies en octobre 2001, on a considéré l'introduction d'une taxe sur le carbone à l'échelle internationale comme l'un des mécanismes principaux pour la promotion du développement durable. Les nations industrialisées auraient à verser un certain pourcentage de la taxe à l'organisme chargé de sa gestion, mais les pays en voie de développement seraient exemptés d'une telle obligation et pourraient par conséquent affecter le montant total du produit de la taxe à des stratégies de développement durable.
- *Tenir compte des effets régressifs sur les pauvres* qui sont les moins à même de s'adapter aux changements proposés. Les taxes sur les combustibles fossiles, par exemple, peuvent produire des effets défavorables sur les pauvres, à moins qu'on puisse aider ces groupes à adopter des mesures propres à économiser l'énergie comme, par exemple, le remplacement des appareils ménagers pour la cuisine et le chauffage par des moyens nouveaux plus efficaces.
- *S'assurer que le revenu obtenu est utilisé correctement et prévoir une protection contre les détournements,* ce qui, en général, exige la création de structures institutionnelles.

*... mais il existe
plusieurs entraves à
leur fonctionnement
efficace...*

L'OCDE (1997b, 2001) a évalué les mécanismes économiques dans les pays de l'OCDE. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ECLAC) a récemment compilé les premières évaluations de ces mécanismes pour la région.

Certains mécanismes financiers transfèrent de l'Etat aux entreprises le coût de la réglementation et du suivi. Cependant, de tels dispositifs sont souvent omis du « menu » général des mécanismes de marché parce qu'il leur manque l'élément d'incitation des mécanismes de marché traditionnels. Toutefois, dans le cadre d'un pays en voie de développement, ils peuvent constituer d'importants instruments pour financer les outils de politique environnementale. Au Pérou, ce sont les entreprises intéressées qui couvrent le coût du suivi des plans des sociétés minières (CONAM, 1998).

*... que le processus
stratégique peut
aider à surmonter*

9.3.2 Les mécanismes de marché au niveau local

Le degré auquel les mécanismes décrits ci-dessus peuvent être appliqués par les autorités locales dépend du degré de décentralisation et de la répartition des

responsabilités et de l'autorité qui y sont associées. Dans de nombreux cas, les autorités locales n'ont qu'un pouvoir limité d'établissement d'impôts, mais elles peuvent souvent exercer un contrôle sur la prestation de services collectifs tels que l'enlèvement des ordures ménagères, l'approvisionnement en eau et l'hygiène publique. Un plus grand recouvrement des coûts des services gérés au niveau local permettra à la fois de mobiliser des fonds et d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles. Le Brésil offre un exemple d'un mécanisme financier opérant au niveau local pour atteindre les objectifs environnementaux et sociaux (Encadré 9.8).

Encadré 9.8 : Les mécanismes financiers à l'appui des objectifs environnementaux au niveau local : l'ICMS écologique

L'ICMS écologique montre la manière dont les règles régissant le partage des recettes entre les différents niveaux de gouvernement peuvent affecter les mesures d'incitation au développement durable au niveau local. L'ICMS est une taxe sur les ventes prélevée par les différents Etats du Brésil. D'après la constitution brésilienne, les gouvernements des Etats sont tenus de transférer 25% des recettes ICMS aux municipalités. Sur ce montant, 75% sont distribués aux municipalités sur la base de la valeur ajoutée qu'elles produisent. Les 25% restants sont répartis entre les municipalités selon des critères choisis par le gouvernement de l'Etat. Traditionnellement, ces critères ont visé la population, la superficie des terres et la production agricole, mais certains Etats du Brésil ont introduit un critère écologique. Il est fondé sur la superficie des terres protégées et, dans certains cas, la qualité de cette protection. Les municipalités sont ainsi incitées à désigner des zones protégées et à améliorer la gestion des zones existantes. Dans l'Etat de Paraná, 2,5% du montant total transféré aux municipalités est distribué selon ce critère écologique. Un supplément de 2,5% est distribué pour la protection des bassins versants. A Minas Gerais, en plus du critère écologique, la distribution se fait aussi sur la base de la qualité des services collectifs, de l'assainissement et de l'élimination des déchets.

Source : Grieg-Gran (2000)

9.4 L'intégration du développement durable dans la prise de décisions d'investissement et financières

Les investisseurs devraient intégrer les critères locaux de développement durable dans leurs processus décisionnels

Le succès et la crédibilité d'une stratégie de développement durable dépendent du degré auquel les principales parties prenantes s'y conforment. Par exemple, une stratégie qui met l'accent sur la promotion de l'énergie renouvelable ou de l'efficacité énergétique est affaiblie si les organisations du secteur privé ou du secteur public investissent dans des centrales à combustible fossile. Ceci veut dire que les décisions financières cruciales doivent s'accorder avec la SNDD et que l'intégration des objectifs de développement durable dans les processus décisionnels des entreprises doit être, en même temps, l'un des objectifs clés de la SNDD. Pour atteindre ce but, un certain nombre d'acteurs différents doivent participer à l'opération et, en particulier les services de l'Etat, le secteur privé et les institutions financières locales et étrangères (voir l'encadré 9.9). En vue de l'importance des investissements étrangers dans les pays en développement, la situation est compliquée par la nécessité de s'adresser à des sociétés basées à l'étranger, ainsi qu'aux institutions financières qui les soutiennent. La plupart des décisions prises par les entreprises dans le domaine des investissements étrangers directs (IED) exigent la participation d'une institution financière, soit directement par l'obtention d'un prêt pour couvrir les frais de premier établissement, soit indirectement par l'obtention

Encadré 9.9. : Types d'institutions participant aux décisions d'investissement du secteur privé dans les pays en développement

Services officiels

Services nationaux

- Le ministère de l'Industrie ou des Finances et autres ministères participant aux négociations avec les investisseurs étrangers.
- L'Organisme pour l'encouragement à l'investissement ou le Conseil d'investissement – aux niveaux national et infra-national – chargé de rendre publiques les possibilités d'investissement dans le pays et d'attirer les investisseurs étrangers.
- Les banques nationales de développement qui fournissent des prêts et des fonds propres aux entreprises locales.

Institutions financières de développement multilatérales et bilatérales

Les institutions financières de développement (SFI, Swedfund, ...) ont pour but de promouvoir l'expansion du secteur privé dans les pays en voie de développement en fournissant des prêts ou des capitaux et aussi en mobilisant le capital privé. Elles investissent également en fonds de capital risque pour procurer aux entreprises un financement de démarrage.

Organismes de crédit à l'exportation

Les organismes de crédit à l'exportation (OCE) ont été créés à l'origine pour promouvoir le commerce, en procurant aux entreprises une garantie, souscrite par le gouvernement, couvrant les risques des exportations ou en accordant une aide financière aux acheteurs. De nos jours, les fonctions des OCE sont beaucoup plus larges et s'étendent aux garanties d'investissement, à l'assurance des risques politiques et, dans certains cas, au financement direct des investissements par le truchement de prêts et de fonds propres. Les OCE sont par conséquent des acteurs importants pour les décisions concernant les investissements étrangers directs, particulièrement pour les projets visant les grandes infrastructures, les mines, le pétrole et le gaz. Le démarrage d'un projet peut dépendre de leur participation.

Le secteur privé

Les gestionnaires de fonds

Les institutions qui gèrent les fonds de pension et les fonds communs de placement dans les pays en voie de développement sont des investisseurs importants dans un grand nombre de sociétés transnationales et/ou de sociétés ayant des filières d'approvisionnement dans les pays en développement. Par ailleurs, elles investissent directement, mais dans une moindre mesure, dans des entreprises cotées en bourse des pays en voie de développement. Les fonds de pension locaux sont en passe de devenir des investisseurs importants dans quelques pays à revenu moyen.

Les banques commerciales soutiennent les investissements étrangers directs et les entreprises locales par le financement des nouvelles installations, de l'expansion ou des acquisitions des entreprises et projets.

Les fonds privés et le capital-risque sont souvent investis dans des sociétés dont les actions ne sont pas cotées en bourse, le plus souvent dans des activités à rendement élevé et à haut risque. Cette catégorie d'investissement est particulièrement importante pour le démarrage et la restructuration des entreprises.

L'évaluation des motivations des investisseurs et des critères d'investissement qu'ils appliquent est une tâche stratégique utile

d'une assurance des risques. Les institutions financières locales, qui dans les pays en voie de développement sont de plus en plus souvent entre les mains d'entreprises étrangères, sont aussi des sources de financement importantes pour les entreprises productives.

Pour développer une SNDD cohérente et dotée des outils adéquats, il est important de comprendre la motivation des entreprises et des institutions financières lorsqu'elles s'intéressent au développement durable. Il est crucial d'améliorer la divulgation des décisions d'investissement par les entreprises et par les institutions financières publiques et privées. Il s'agit là d'une condition sine qua non pour acheminer les ressources privées vers les investissements durables et pour évaluer l'impact de leurs activités.

9.4.1 Les raisons de l'intérêt pour le développement durable

La question qui se pose pour toutes les institutions décrites dans l'encadré 9.9 est la suivante : quelles sont les raisons qui les poussent à faire du développement durable une considération essentielle pour leurs opérations ?

Les ONG ont critiqué les *institutions financières de développement (IFD) multinationales et bilatérales et les organismes de crédit à l'exportation* en vue du conflit apparent entre leurs décisions de financement d'une part et, d'autre part, la politique de leur gouvernement (ou bien les objectifs internationaux du développement dans le cas des institutions multilatérales). L'objectif prioritaire des OCE est l'encouragement du développement industriel ou des exportations du pays d'origine, mais la nécessité de cohérence avec la politique générale du gouvernement est pour eux un mobile puissant. Par conséquent et ce jusqu'à récemment, l'impact des développements qu'ils financent dans le pays d'accueil n'a guère retenu leur attention. La pression des ONG les a pourtant contraints maintenant à considérer les effets plus larges de leurs activités, à la suite de quelques projets controversés avec financement OCE, comme le barrage des Trois gorges en Chine et le barrage Illisu en Turquie. A la fin de l'an 2000, le service britannique pour la garantie de crédits à l'exportation a publié un énoncé de principes commerciaux. Il cherchait ainsi à s'assurer que ses activités reflétaient la politique du gouvernement sur la développement durable, l'environnement, les droits de l'homme, la bonne gouvernance et le commerce (voir www.ecgd.gov.uk). Dans d'autres pays de l'OCDE, les OCE sont en train de formuler des politiques semblables, tandis que l'OCDE prépare maintenant un ensemble de directives pour les OCE afin de garantir aux sociétés une situation équilibrée.

L'argument de cohérence est moins convaincant pour les *institutions publiques du pays d'accueil*. Les pressions qui poussent à rivaliser avec d'autres pays pour attirer des investissements étrangers pourraient mener à accepter des activités IFD en conflit avec une SNDD en termes de normes environnementales et sociales. L'existence de mesures d'incitation ou de dégrèvements fiscaux peut également saper les mécanismes financiers introduits dans la stratégie pour activer le développement durable. Ce manque d'intérêt pour la cohérence peut être aggravé par deux facteurs : les pressions institutionnelles pour atteindre certains objectifs (le nombre et l'importance des investissements étrangers ou le nombre d'emplois créés) ; ou la perception que la prise en compte du développement durable va se solder par une perte nette.

On a toutefois observé que les gouvernements qui réussissent le mieux à attirer les IFD sont ceux qui satisfont aux exigences d'une bonne gouvernance. Par conséquent,

au lieu d'utiliser une approche traditionnelle par incitations, une approche normative – mettant l'accent sur la création d'une réglementation plus transparente et plus stable pour les investisseurs – pourrait se révéler efficace comme moyen d'attirer les IFD sans nécessairement affaiblir les normes relatives à l'environnement et l'emploi (Oman, 2009). Pour convaincre les institutions gouvernementales chargées des investissements de la nécessité de tenir compte du développement durable, il faudra que le processus de la SNDD aborde la question des règles relatives aux investissements.

Pour les institutions du secteur privé, l'argument le plus convaincant consiste à montrer que la prise en considération des problèmes de développement durable est avantageuse d'un point de vue commercial. A titre d'exemple, les conclusions d'une étude des institutions financières par le PNUF montrent que le fait que les questions environnementales ne sont pas perçues comme importantes pour la rentabilité constitue un obstacle significatif à leur intégration dans l'analyse du crédit et des investissements (PNUF/PWC, 1998). Toutefois, cet argument commercial est aussi avancé pour les institutions du secteur public, particulièrement à cause des pressions qu'elles subissent pour opérer sur une base commerciale.

On peut aborder l'argument commercial en faveur du développement durable à deux niveaux : au niveau de l'entreprise et au niveau de l'institution financière de soutien.

(a) Au niveau de l'entreprise

On fait généralement valoir que les sociétés qui font preuve de responsabilité sociale jouissent d'un certain nombre d'avantages financiers qui, en fin de compte, affectent les bénéfices et les risques des investisseurs. On citera les arguments typiques suivants :

- *Réduction des coûts* : Les technologies propres sont, en général, plus efficaces. De plus, en réduisant l'utilisation de matières premières et en accroissant le recyclage, on peut réduire les coûts de production. De même, de bonnes conditions de travail peuvent conduire à une plus haute productivité et à une diminution des conflits sociaux, tout en permettant d'attirer et de garder plus facilement la main d'œuvre.
- *Une plus grande ouverture au changement* : les réformes législatives (le renforcement de la réglementation par exemple) ou les modifications des règles de responsabilité pour dommages causés aux tiers, peuvent entraîner des frais importants qui, parfois, ne sont pas prévus par les entreprises. Celles qui peuvent se préparer aux changements réglementaires par le moyen, par exemple, d'initiatives spontanées, en tireront un avantage concurrentiel.
- *Avantages de marché* : Les entreprises qui peuvent justifier qu'elles respectent des normes environnementales et sociales strictes peuvent obtenir des avantages de marché. Elles peuvent avoir accès à des marchés sensibles aux questions environnementales ou se trouver probablement mieux placées pour conserver leurs marchés si les acheteurs adoptent des critères d'achats plus stricts. Elles peuvent également obtenir des prix plus élevés pour leurs produits.
- *Réputation et gestion du risque* : Les pratiques commerciales responsables ont un effet positif sur la réputation et l'image publique de l'entreprise. Une perte de réputation peut affecter les ventes surtout lorsque les campagnes des ONG recommandent un boycott par les consommateurs. D'une manière plus générale, elle peut affecter la « liberté opérationnelle » de l'entreprise dans le

L'argument commercial en faveur du développement durable doit être examiné dans le cadre du processus stratégique, du point de vue à la fois des entreprises...

domaine social. Il est important de conserver sa réputation pour maintenir de bonnes relations avec les organismes de réglementation et la communauté locale. Il en résulte des avantages financiers par la réduction du temps nécessaire pour obtenir l'autorisation du gouvernement et le soutien de la communauté pour une expansion ou de nouveaux développements.

(b) L'argument commercial du point de vue des institutions financières

... et des investisseurs

Les avantages financiers dont bénéficient les entreprises qui tiennent compte des questions de développement durable se traduisent en rendements plus élevés ou en risques réduits pour les investisseurs. À l'inverse, le risque accru auquel sont confrontées les entreprises par suite de la gestion inadéquate des aspects environnementaux et sociaux de leurs activités peut se solder en risques pour les institutions financières qui les soutiennent.

L'évaluation des risques fait partie de la procédure normale concernant les décisions d'investissement, mais ce n'est que récemment que l'on a considéré les questions environnementales et sociales comme un élément essentiel du risque. On peut classer comme suit les risques environnementaux et sociaux courus par les institutions financières :

- *Risque direct* – lorsque l'institution financière est tenue pour responsable des coûts de nettoyage ou des revendications de tiers pour des dommages causés par la pollution. C'est ce qui peut se produire lorsqu'une banque annule un prêt et prend possession de terrains offerts en nantissement.
- *Risque indirect* – lorsque le durcissement de la réglementation environnementale affecte les liquidités de la société et sa capacité à rembourser ses prêts ou obtenir un rendement de l'investissement.
- *Risque lié à la réputation* – lorsque l'incapacité de l'institution financière à donner aux aspects impacts environnementaux et sociaux une attention soignée risque de produire une mauvaise publicité tant pour l'institution que pour l'entreprise concernée.⁴

D'un point de vue plus positif, la manière dont une entreprise traite les questions de durabilité peut fournir une bonne indication sur ses capacités de gestion, ce qui constitue l'un des facteurs les plus importants pour toute décision financière. L'efficacité à relever les défis complexes de développement durable sous-entend une capacité à traiter les autres domaines de gestion.

(c) Les éléments essentiels de l'argument commercial

Les arguments commerciaux dépendent essentiellement des facteurs suivants :

- Les gouvernements introduisent et appliquent une réglementation environnementale et sociale.
- Les marchés deviennent sensibles aux problèmes de développement durable.

⁴ Basé sur la fiche d'information numéro 3 du PNUD sur l'initiative pour les institutions financières « L'environnement et le risque de crédit.

- La menace que suppose pour la réputation des entreprises, si elle est connue, une performance environnementale et sociale médiocre qui peut avoir des effets sur leur réussite financière.

Dans un grand nombre de pays en voie de développement, les deux premiers facteurs sont, pour le moment, moins pertinents parce que la législation est peu appliquée et que les consommateurs ne s'intéressent guère qu'à la qualité et aux prix. Dans ce cas, l'argument immédiat dépend des implications financières des effets sur la réputation de l'entreprise aux niveaux local, national et international. Toutefois, le risque lié à la réputation est inégal dans ses effets et il est probable que les grandes sociétés à haute visibilité pour les consommateurs seront plus affectées que d'autres.

Il n'est pas certain que le processus SNDD rende les entreprises plus visibles. Il peut toutefois fournir une base plus objective pour juger la réputation d'une entreprise. Le processus peut renforcer les attentes à l'égard des obligations sociétales des entreprises et mettre en lumière les compromis jugés acceptables entre le développement économique et la performance environnementale et sociale. La participation des milieux d'affaires au processus SNDD pourrait aussi avoir un impact sur la réputation des entreprises ainsi que sur celle des institutions financières qui les soutiennent.

9.4.2 *Comment les institutions financières peuvent-elles intégrer le développement durable ?*

A quelques exceptions près, les institutions financières ont traditionnellement interprété le processus décisionnel de façon étroite, sans beaucoup se soucier des impacts environnementaux et sociaux. On peut toutefois noter des signes de changement puisque beaucoup d'institutions (bien que surtout dans le Nord) sont en passe d'introduire des procédures permettant une évaluation environnementale et sociale. Un grand nombre d'institutions ont souscrit à la Déclaration des institutions financières sur l'environnement et le développement durable du PNUE (voir l'encadré 9.10). Au surplus, quelques grandes institutions financières transnationales ont adhéré au Pacte Global (voir section 2.2.2 e) qui implique un engagement envers la durabilité sociale et environnementale.

(a) Les défis pour les institutions financières du Nord

Le défi à relever par les institutions financières du Nord est celui de définir les normes pouvant servir de point de référence et de s'assurer que ces normes tiennent compte des perspectives et des priorités locales. Ceci est particulièrement important lorsque la législation du pays d'accueil ne prévoit pas ou n'applique pas rigoureusement des normes environnementales et sociales strictes. Les ONG du Nord exercent une certaine pression sur les organismes publics de financement pour exclure totalement certaines activités (comme l'exploitation minière et les combustibles fossiles) à cause de leur impact environnemental et social. Ces types de décisions doivent pourtant être pris au niveau national ou local sur la base d'une analyse des arbitrages comme dans le processus SNDD.

La SNDD peut donner des conseils aux investisseurs étrangers sur les normes de durabilité qui ont du sens au niveau local

Les institutions financières doivent faire face à un autre défi : l'évaluation des impacts au-delà du projet et des limites de l'entreprise, en remontant la filière. Compte tenu de la complexité du réseau de fournisseurs et de parties contractantes susceptibles d'être associés à une entreprise donnée, ainsi que du manque de

Encadré 9.10 : L'initiative du PNUE pour les institutions financières

Une large gamme d'institutions a adhéré à l'Initiative du PNUE pour les institutions financières (banques commerciales, banques d'affaires, spécialistes du capital-risque, gestionnaires d'actifs et banques multilatérales de développement). Ces institutions ont souscrit à la Déclaration des institutions financières sur l'environnement et le développement durable du PNUE. Cette déclaration engage les parties signataires à incorporer à leurs opérations de bonnes pratiques environnementales. Un objectif secondaire de l'Initiative consiste à encourager les investissements du secteur privé dans des technologies et des services écologiquement rationnels. Malgré l'inclusion du terme « développement durable » dans la déclaration du PNUE, l'accent est mis principalement sur les questions environnementales, reflétant ainsi les attributions de l'organisation chef de file.

Jusqu'à présent, les signataires viennent surtout de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Toutefois, le PNUE a organisé des réunions dans différentes régions pour inciter les institutions financières des pays en voie de développement à signer la déclaration (en commençant avec l'Asie en avril 2001 et l'Amérique latine en novembre 2001). On compte parmi les signataires la Banque agricole des Philippines, la Banque commerciale de l'Ouganda, la Banque nationale angolaise et la Maison thaïlandaise d'investissement et de titres. Dans les pays en voie de développement, les signataires sont surtout des banques de développement et des institutions publiques, mais les réunions régionales encouragent la participation du secteur privé. Toutefois, un certain nombre d'institutions financières transnationales, parmi les plus importantes, sont représentées, comme HSBC, Barclays, UBS et Citigroup. De plus en plus, ces institutions créent des filiales dans les pays en développement.

Une étude, menée en 1998, rend compte des progrès accomplis par les signataires en matière d'intégration de considérations environnementales. Elle révèle que la plupart des organisations sondées avaient une politique environnementale interne et un service consacré à l'environnement. Par ailleurs, ces organisations avaient mis en place ou préparaient des politiques et des procédures environnementales relatives au crédit commercial et au financement de projets. Un nombre réduit d'institutions avaient des politiques environnementales relatives aux activités de banques d'affaires ou d'assurance.

Les questions environnementales le plus communément considérées dans les opérations de crédit, d'investissement et d'assurance étaient les suivantes :

- Le respect de la législation;
- La réputation générale de la société;
- La nature et l'envergure des obligations environnementales.

Source : PNUE/PWC, 1998 www.unepfi.net

transparence qui caractérise généralement de telles relations commerciales, il est parfois difficile de réunir les informations nécessaires à l'évaluation projetée.

Un certain nombre de mécanismes ont été mis au point pour aider les entreprises et les institutions financières à tenir compte des problèmes environnementaux et sociaux lors de l'évaluation des décisions d'investissement :

- Les systèmes de certification permettent, en offrant une approbation indépendante ou une évaluation des éléments clés des performances environnementales et/ou sociales, de réduire la charge de collecte de renseignements et d'évaluation pour les investisseurs individuels.

- *L'amélioration de la qualité des rapports des entreprises sur les questions de durabilité*, en facilitant à la fois leur interprétation par les investisseurs et les comparaisons avec d'autres entreprises. L'Initiative de notification mondiale (GRI en anglais) a pour but de standardiser les rapports sur la durabilité et de les mettre sur le même plan que les rapports financiers en matière de crédibilité et de comparabilité. En juin 2000, à la suite d'une discussion entre une pluralité de parties prenantes, GRI a publié des directives, actuellement en cours de révision, pour l'élaboration des rapports sur la durabilité.
- Suivant le modèle des indices de solvabilité et des indices boursiers, un certain nombre d'organisations ont créé des systèmes de notation des sociétés selon des critères environnementaux et/ou de durabilité. Compte tenu des problèmes d'élaboration des rapports sur l'environnement et la durabilité, mentionnés ci-dessus, ces organisations visent à utiliser une analyse spécialisée pour interpréter et évaluer l'information et noter chaque entreprise dans un secteur donné (l'encadré 9.11).

Encadré 9.11 : Les systèmes de notation des entreprises selon des critères de durabilité

L'Indice Dow Jones Sustainability Group (DJSI) [indice axé sur le développement durable] suit la performance des principales sociétés dites de « développement durable » dans l'indice Dow Jones Group. Il a pour but de mettre à la disposition des investisseurs et de l'industrie une évaluation indépendante, rigoureuse et transparente des performances en matière de durabilité. En octobre 2001, les deux indices qui le composent, l'indice Dow Jones Sustainability World [indice mondial de durabilité] et l'indice Dow Jones STOXX Sustainability, couvraient respectivement 300 et 151 entreprises présentes dans 64 secteurs. L'indice DJSI World (mondial) sélectionne les premiers 10% en termes de capitalisation des principales sociétés de développement durable figurant dans l'indice Dow Jones Group. L'indice DJSI STOXX comprend les premiers 20% de l'indice Dow Jones STOXX600 en termes de durabilité. Les sociétés sont évaluées d'après une méthodologie conçue par DJSI, qui mesure les risques et les perspectives économiques, environnementaux et sociaux. Les critères portent sur des aspects généraux ainsi que des aspects spécifiques au secteur d'activité concerné. Parmi les critères sociaux utilisés figurent les stratégies susceptibles de faciliter la participation des parties prenantes, la formulation d'une politique sociale, des codes de conduite et des normes à respecter par les fournisseurs. Les entreprises sont évaluées à partir de l'information fournie au moyen d'un questionnaire et de leurs politiques et rapports, ainsi que des informations rendues publiques (voir : www.sustainability-index.com)

La série d'indices FTSE4Good (voir : www.ftse4good.com) est une approche semblable adoptée par l'autre acteur principal dans le domaine des indices boursiers. Créée en 2001, la série comprend huit indices régionaux différents pour l'investissement socialement responsable. Les sociétés, qui doivent demander à être prises en considération, sont évaluées par rapport à la durabilité environnementale, aux aspects sociaux et leurs relations avec les parties prenantes, ainsi qu'aux droits de l'homme.

S'attendre à ce que les institutions financières d'outre-mer jouent un rôle direct majeur dans le processus SDD n'est pas réaliste. Néanmoins, il est important de considérer comment le processus stratégique peut renforcer leurs initiatives en proposant des normes de référence et des sources d'information, en obtenant l'accord des parties prenantes sur les activités/secteurs prioritaires ou qu'on doit éviter.

Le processus SNDD donne l'occasion aux institutions financières nationales d'étudier les coûts, avantages et risques du développement durable – et de se concerter pour élaborer des normes cohérentes

(b) Les défis pour et les institutions de financement et d'investissement nationales

Au niveau national, il faut que les institutions dont la liste figure dans l'encadré 9.9 participent au processus stratégique. Les instances gouvernementales s'intéressant aux investissements de l'extérieur et, plus généralement, au développement industriel doivent élargir leur mandat pour couvrir les questions de développement durable. Il est nécessaire de convaincre les institutions financières des avantages liés à l'intégration des éléments de développement durable dans leurs opérations. Par conséquent, ces deux types d'institutions doivent, dès le début, être des parties prenantes et des participants clés au processus SNDD.

Au moment d'élaborer la stratégie, il est nécessaire d'identifier les activités qui vont renforcer, à l'intérieur même des institutions, la capacité d'évaluation du développement durable, afin de produire de l'information et se mettre d'accord sur des normes de référence. Il faudra peut-être prendre de nouvelles initiatives mais, dans certains cas, on pourra s'appuyer sur des initiatives existantes ou s'y rattacher. L'encadré 9.12 donne des exemples d'initiatives nationales et régionales dans les pays en développement visant à renseigner les investisseurs sur la performance environnementale et sociale des entreprises, à accroître la compréhension des liens entre la performance financière et le développement durable.

Encadré 9.12 : Exemples d'initiatives d'investissement durable dans les pays en développement

Brésil

L'initiative Eco-finance a été lancée au Brésil, en septembre 2000, en partenariat entre Friends of the Earth et l'école de gestion de Sao Paulo. Elle a pour but de renseigner les ONG sur les institutions financières et de sensibiliser les institutions financières aux questions touchant l'environnement. Des ateliers sont organisés – sur les finances pour les ONG, sur les enjeux environnementaux pour les institutions financières, notamment sur le risque environnemental et les systèmes de gestion de l'environnement.

Asie Pacifique

L'Association pour l'investissement durable et responsable (ASRIA) a été créée, en l'an 2000, pour encourager la responsabilité sociale et les pratiques d'investissement durable dans la région Asie Pacifique. Elle vise à établir une communauté d'individus et d'organisations s'intéressant aux investissements durables et responsables (IDR) et, ce faisant, à mobiliser les marchés de capitaux en Asie pour privilégier les entreprises soucieuses de durabilité. Son principe de base est que le système dit du « triple bénéfice net », qui consiste à intégrer des éléments tels que la justice sociale, le développement économique et un environnement sain avec des considérations financières, peut procurer des avantages à la fois financiers et sociaux. AIDR reçoit le soutien d'un certain nombre d'acteurs financiers clés dans le domaine de l'IDR en Europe et en Amérique du Nord. (www.asria.org)

Inde

En Inde, le Centre pour la science et l'environnement exécute un projet de « notation verte ». Il a pour but d'analyser les performances relatives des industries indiennes quant à l'incorporation des principes d'une bonne gestion environnementale dans leurs pratiques de gestion. On attend de la notation qu'elle serve de source d'information pour les investisseurs, mais elle sera aussi d'utilité pour les gestionnaires industriels et les organismes de réglementation. Des indices existent pour le secteur de la pulpe et du papier et sont en préparation pour le secteur de l'automobile et du chlorure-alcali. (www.oneworld.org/html/cyou32_old.htm)

Chapitre 10

LES SYSTEMES DE SUIVI ET D'EVALUATION¹

10.1 Introduction

10.1.1 Les éléments d'un système de suivi et d'évaluation

Comment savoir si une stratégie de développement durable a eu du succès ou si elle est sur la bonne voie ? Non seulement les stratégies ont-elles des objectifs multiples, mais les activités stratégiques – tout comme les conditions sociales, économiques et environnementales – vont changer avec le temps. Ceci présente un défi considérable en ce qui concerne le suivi et l'évaluation, mais c'est un défi qu'on doit absolument relever, car l'apprentissage et l'adaptation sont l'essence même d'une approche stratégique. La tâche cruciale du suivi et de l'évaluation consiste donc à contrôler systématiquement les variables et processus clés, dans le temps et l'espace, pour repérer les modifications qui y sont apportées par les activités stratégiques (Spellerberg, 1991). Il faut pour cela :

- mesurer et analyser la durabilité ;
- contrôler la mise en œuvre de la stratégie ;
- évaluer les résultats de la stratégie ;
- rendre compte des conclusions et les diffuser.

Quatre tâches de suivi pour qu'une SNDD continue sur la bonne voie

Mesurer et analyser la durabilité : il s'agit de déterminer l'état de la société, de l'économie et de l'environnement, les principales forces et faiblesses, les questions que la stratégie devra aborder, les facteurs sous-jacents. La manière la plus productive de s'y prendre consiste à mener une évaluation de la durabilité axée sur des indicateurs, complétée par une analyse spatiale et, éventuellement, par des mesures et analyses additionnelles. Il importe d'assurer le suivi permanent des indicateurs choisis afin d'identifier les tendances, détecter (et, dans la mesure du possible, prévoir) les changements et recenser les progrès réalisés. Cet aspect fait l'objet d'un examen approfondi dans la section 5.3.

Contrôler la mise en œuvre de la stratégie (section 10.5) : il s'agit de surveiller la gestion et le respect de l'obligation de rendre compte. Les éléments suivants doivent faire l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer que les activités stratégiques se déroulent convenablement :

- les apports sur le plan des ressources financières, physiques et humaines mises à la disposition de la stratégie et des actions connexes
- la qualité du processus sur le plan du respect des principes de la stratégie (concentration sur la personne humaine, participation, intégration, incitation et l'engagement, voir l'encadré 3.1)
- les rendements stratégiques, c'est-à-dire ce qui est produit (biens, services, capacités) par les organisations associées à la stratégie

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Robert Prescott Allen, Canada, ont permis d'enrichir ce chapitre.

- *les résultats en ce qui concerne l'accessibilité et l'utilisation des produits stratégiques (qui ne sont pas forcément sous le contrôle des organisations concernées par la stratégie) et la satisfaction qu'ils engendrent*
- *la performance des acteurs stratégiques individuels au niveau de la mise en œuvre de la stratégie, sur le plan de l'efficacité et l'efficience de la prestation de services et la gestion qu'ils assurent.*

Evaluer les résultats de la stratégie (section 10.6) : il s'agit d'établir la corrélation entre l'action et les changements spécifiques des conditions humaines et environnementales, tester les hypothèses stratégiques (choix des questions prioritaires, analyse des facteurs sous-jacents, recommandations d'action), respecter l'obligation de rendre compte, tirer les enseignements et développer les capacités par l'apprentissage.

Rendre compte des conclusions et les diffuser (section 10.7) : il s'agit de restituer les messages aux groupes de parties prenantes clefs, leur permettant ainsi d'améliorer en permanence leurs comportements, la stratégie elle-même et ses volets d'activité. Les conseils donnés dans le chapitre 7 (sur la communication) sont, pour une grande partie, d'intérêt à cet égard.

Les données nécessaires au suivi, les sources et les indicateurs CDD sont repris dans les tableaux figurant dans l'appendice

Les tableaux A1 et A2 (voir l'appendice) illustrent l'éventail de données et de sources et la périodicité des différents types de suivi esquissés ci-dessus.

Certains ou, bien trop souvent, tous ces éléments ont été omis de nombreuses stratégies précédentes. Les problèmes qui s'associent couramment à l'absence d'un système de suivi sont illustrés dans l'encadré 10.1.

Encadré 10.1 : Une stratégie dépourvue de suivi et d'évaluation réguliers - Pakistan

L'examen à mi-parcours de la stratégie nationale de conservation du Pakistan a pu constater l'absence quasi totale de suivi courant des produits, résultats et impacts par rapport aux indicateurs de durabilité, ainsi qu'un manque de liens entre les politiques de l'organisme de coordination de la SNC et les projets s'inspirant de la SNC. Au cours de huit années de mise en œuvre, les objectifs stratégiques (d'ailleurs assez cohérents) s'étaient fragmentés en centaines de volets d'activité éparpillés, sans mécanisme d'information en retour (exception faite du suivi limité à certains apports, notamment les crédits gouvernementaux). L'examen de la SNC a donc essayé d'établir une base de référence et un cadre simples pour établir la corrélation entre les résultats sur le plan de la durabilité et les processus stratégiques à l'avenir.

« Correctement assurés, le suivi et l'évaluation auraient sans doute permis de changer l'impression donnée par la SNC : plutôt qu'un « document » de référence figé, elle aurait été considérée comme un processus dynamique capable d'améliorer le bien-être économique, social et écologique futur. Finalement, cela aurait favorisé une culture de la transparence et de l'apprentissage ».

Source : Hanson *et al.* (2000).

10.1.2 Principes du suivi et de l'évaluation efficaces

L'expérience montre que, quand ils ont du succès, le suivi et l'évaluation :

Cinq principes de suivi et d'évaluation efficaces

- **sont construits et élaborés comme système** qui intègre les fonctions décrites sous 10.1.1, les considérant comme composantes clés du système global de gestion de la stratégie. Très peu de pays, surtout de pays en développement, ont mis en place des capacités et procédures officielles de suivi et d'audit adaptées aux cadres de planification stratégique. Cependant, dans la plupart des pays, plusieurs instances gouvernementales, ainsi que des ONG importantes et des associations professionnelles, assurent déjà quelques-unes des fonctions de suivi devant faire partie du système de suivi de la stratégie. Le tableau A.1 (voir l'appendice) présente quelques exemples d'organisations/institutions capables d'apporter une contribution au suivi des questions liées à la pauvreté. Le défi consiste à les rapprocher les uns des autres.
- **prévoient un mélange d'exercices internes et externes.** Les premiers favorisent la réflexion, l'apprentissage et l'adaptation, que complètent les exercices externes en proposant des jugements équilibrés (de la part de groupes indépendants et / ou rassemblant une pluralité de parties prenantes). Ces exercices sont décrits dans la section 10.2.1, tandis que les approches visant à assurer la participation figurent dans la section 10.2.2.
- **sont axés sur les objectifs stratégiques** plutôt que (comme c'est très souvent le cas actuellement) sur la disponibilité de données. Ceci nous permet d'obtenir des renseignements sur la problématique visée au lieu d'être inondés de données globales (et pas toujours utiles). Assurer le suivi de tout est impossible – théoriquement impossible parce que nous ne sommes pas suffisamment bien renseignés sur les systèmes naturels, sociaux et économiques pour être au courant de tous les aspects que nous pourrions observer, tandis que de nouvelles techniques et approches nous sont constamment proposées. Impossible aussi dans la pratique parce qu'il n'y aura jamais assez de ressources – temps, argent, matériel, compétences – pour tout noter. Le choix des données est donc forcément sélectif.
- **s'appuient sur des données de base fiables**, leur permettant de comparer les situations « avant et après », « avec ou sans action ». Nombre de pays préparent déjà des bilans réguliers, tels que les rapports sur l'état de l'environnement (voir l'encadré 8.10 plus loin), sur lesquels ils pourraient faire fond pour mener des évaluations globales de la durabilité. Le chapitre 5 présente quelques-unes des méthodes analytiques pouvant servir à la préparation de ces bilans. Il importe également de veiller à la qualité des données, en respectant les principes ci-après, entre autres (Carson 2000) :
 - l'intégrité et l'objectivité en matière de collecte, compilation et diffusion des statistiques
 - la robustesse méthodologique (c'est à dire la conformité aux normes et directives internationales et aux pratiques agréées)
 - l'exactitude et la fiabilité
 - l'utilité (opportunité, cohérence et adaptation aux politiques)
 - l'accessibilité (y compris l'aide aux utilisateurs).
- **sont organisés dans un cadre cohérent.** Le cadre « pression – état – réponse » a été utilisé, mais s'adapte mieux au suivi environnemental qu'aux besoins plus

larges du développement durable. La section 10.4 donne des précisions à cet égard.

Des conseils supplémentaires sont proposés par les principes plus généraux, dits « principes de Bellagio », d'évaluation des progrès en matière de développement durable (Encadré 10.2).² Ces principes s'alignent en grande partie sur ceux des SNDD, présentés dans l'encadré 3.1.

Encadré 10.2: Les principes de Bellagio d'évaluation des progrès en matière de développement durable

En novembre 1996, un groupe international de spécialistes des mesures et de chercheurs, de cinq continents, s'est réuni au Centre d'études et de conférence de la Fondation Rockefeller à Bellagio, en Italie, pour examiner l'état d'avancement et faire la synthèse des enseignements tirés des efforts en cours. Le groupe a formulé et approuvé à l'unanimité les principes ci-après. Ces principes se réfèrent à quatre aspects de l'évaluation des progrès en matière de développement durable. Le 1^{er} principe concerne le point de départ de n'importe quelle évaluation, à savoir l'établissement d'une *vision* du développement durable et d'objectifs précis, proposant une définition pratique de cette vision qui a du sens pour l'unité décisionnelle concernée. Les principes 2 à 5 portent sur le *contenu* d'une évaluation quelconque et la nécessité de songer au système dans son ensemble tout en mettant l'accent sur les questions prioritaires du moment. Les principes 6 à 8 concernent les aspects clés du *processus d'évaluation*, tandis que les principes 9 et 10 portent sur la nécessité d'établir une *capacité* d'évaluation permanente. L'évaluation des progrès en matière de développement durable devrait:

1. Vision directrice et buts

- être guidée par une vision du développement durable et par des objectifs définissant cette vision.

2. Perspective holistique

- examiner aussi bien le système dans son ensemble que ses composantes
- prendre en considération le bien-être des sous-systèmes sociaux, économiques et écologiques, l'état dans lequel ils se trouvent, le sens et la rapidité des changements de leur état et de leurs composantes, ainsi que les interactions entre celles-ci
- prendre en considération les conséquences positives et négatives de l'activité humaine, d'une manière qui témoigne des coûts et avantages pour les systèmes humains et écologiques, sur le plan monétaire et non monétaire.

3. Éléments essentiels

- prendre en considération l'équité et les disparités au sein de la population actuelle et entre les générations présentes et futures, abordant des thèmes tels que l'utilisation des ressources, la sur-consommation et la pauvreté, les droits de l'homme et l'accès aux services, selon les cas
- prendre en considération les conditions écologiques essentielles à la vie
- prendre en considération le développement économique et d'autres activités non marchandes contribuant au bien-être humain/social.

4. Portée / champ d'action

² Le Forum de Bellagio sur le développement durable a lancé un dialogue international sur les sciences et les politiques, destiné à améliorer les indicateurs du développement durable pour qu'ils soient plus faciles à utiliser et plus robustes. Le dialogue a été mené sous l'égide de l'Institut international pour le développement durable (IISD), de l'Union internationale pour la conservation (UICN), du Conseil de la Terre et de l'Institut für Wirtschaftsforschung.

- adopter un horizon temporel reflétant les échéances aussi bien de systèmes humains que des écosystèmes – de façon à tenir compte des besoins à la fois des générations futures et des décideurs actuels
- définir le champ d'action de manière à évaluer les incidences, tant locales qu'à distance, sur les populations et les écosystèmes
- faire fond sur les conditions historiques et actuelles pour prédire les conditions futures – où nous voulons aller, où nous pouvons aller.

5. Côté pratique – être axée sur:

- un ensemble explicite de catégories ou un cadre d'organisation qui relie la vision et les objectifs aux indicateurs et aux critères d'évaluation
- un nombre restreint de questions clés à analyser
- un nombre restreint d'indicateurs ou de combinaisons d'indicateurs témoignant plus explicitement des progrès
- la normalisation des mesures, autant que possible, afin d'autoriser les comparaisons
- la comparaison des valeurs d'indicateur aux objectifs, valeurs de référence, écarts, seuils, sens des tendances, selon les cas.

6. Ouverture

- rendre accessibles à tous les méthodes et données utilisées
- rendre explicites tous les jugements, hypothèses et incertitudes se référant aux données et aux interprétations.

7. Communication efficace

- être conçue pour répondre aux besoins du public cible et des groupes d'utilisateurs
- se servir d'indicateurs et d'autres instruments qui sont stimulants et attirent l'attention des décideurs
- viser, dès le début, la simplicité structurelle et l'emploi d'un langage clair et simple.

8. Participation large

- assurer la représentation des groupes de base, professionnels, techniques et sociaux clés, y compris les jeunes, les femmes et les populations autochtones – pour que les valeurs diverses et changeantes soient prises en compte
- veiller à la participation des décideurs pour établir un lien solide avec les politiques adoptées et les actions qui en découlent.

9. Évaluation permanente

- développer une capacité de mesure répétée pour déterminer les tendances
- être itérative, adaptable et capable de faire face au changement et à l'incertitude, puisque les systèmes sont complexes et changent fréquemment
- ajuster les buts, cadres et indicateurs en fonction des acquis
- promouvoir le développement de l'apprentissage collectif et de l'information en retour au processus décisionnel.

10. Capacité institutionnelle

La continuité de l'évaluation des progrès en matière de développement durable doit être assurée par :

- la division claire des responsabilités et un appui permanent au processus décisionnel
- la mise à disposition de capacités institutionnelles pour la collecte de données, l'entretien et la documentation
- l'appui au développement de capacités d'évaluation locales.

Source : www.iisd.org

10.2 Qui doit entreprendre le suivi et l'évaluation ?

10.2.1 Le suivi officiel, interne et externe

(a) Le suivi endogène (entrepris par les acteurs stratégiques locaux)

Les acteurs stratégiques locaux devraient participer au suivi interne, mais des conflits d'intérêt peuvent surgir...

Ceux qui sont le plus directement concernés – les décideurs locaux et les groupes touchés – ont le plus à gagner du suivi et de l'évaluation et doivent y jouer un rôle important. En participant, ils seront plus à même de savoir ce qu'il faut faire pour atteindre leurs objectifs. Les approches participatives sont importantes et les stratégies doivent s'efforcer d'associer les communautés touchées (section 10.2.2).

(b) Le suivi et l'évaluation exogènes (entrepris par des organismes indépendants agréés ou les donateurs)

... qu'une expertise externe, sans parti pris, peut éviter, tout en éclairant les parties prenantes

Les opinions impartiales et l'analyse effectuée par des experts indépendants peuvent apporter une contribution critique à la compréhension, surtout quand on a besoin de compétences spéciales (évaluation de la qualité de l'air et des sols, de la biodiversité, etc.) ou d'un jugement sans parti pris. Une évaluation externe peut éclairer les parties prenantes et éviter ou surmonter les conflits d'intérêt que suscite parfois l'auto-évaluation. Le suivi et l'audit indépendants permettent de comparer la performance des intervenants à leur mandat et d'évaluer le respect des droits, pouvoirs et responsabilités. Les audits indépendants des performances gouvernementales (à n'importe quel niveau) en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies sont encore rares.

Les procédures officielles d'audit des dépenses publiques, qui existent dans de nombreux pays, pourraient peut-être servir de modèle, comme au Canada où la Cour des comptes examine la performance des instances gouvernementales par rapport au développement durable. Le modèle des commissions indépendantes, tant ponctuelles que permanentes, pourrait également s'avérer utile (Encadré 10.3).

Encadré 10.3: Les Commissions qui demandent des comptes aux gouvernements – Ghana et Canada

Au Ghana, la constitution de 1992 attribue à la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative le rôle de médiateur, protecteur national et système de recours. Il s'agit d'un mécanisme de surveillance destiné à assurer le respect de l'obligation de rendre compte et des droits de l'homme, ainsi que la conformité aux procédures correctes et équitables d'administration des affaires de l'État.

Au Canada, le Commissaire de l'environnement et du développement durable demande des comptes au gouvernement en ce qui concerne les aspects écologiques de ses politiques, opérations et programmes. Les ministres fédéraux sont tenus de présenter au parlement des stratégies ministérielles de développement durable. Le Commissaire assure le suivi des progrès des services gouvernementaux par rapport aux plans d'action et à la réalisation des objectifs de développement durable, progrès dont il rend compte au parlement.

Le rôle des *donateurs* dans les stratégies de suivi fait l'objet d'un examen approfondi dans les lignes directrices du CAD / OCDE sur le rôle de la coopération au développement dans les SNDD (CAD / OCDE, 2001a).³ En résumé :

Les donateurs peuvent également jouer un rôle de suivi

- Les *donateurs eux-mêmes* doivent veiller à ce que le suivi de la stratégie d'un pays ne cherche pas à répondre à leurs propres besoins (respect de l'obligation de rendre compte), mais serve surtout à favoriser l'apprentissage au sein du pays et l'accomplissement des objectifs et buts convenus. Cependant, les indications de progrès permettent aussi d'évaluer la contribution et l'impact éventuel du concours des donateurs.
- Au *niveau national*, les donateurs ont pour rôle important d'appuyer et d'encourager l'élaboration d'indicateurs et d'instruments de suivi pour que le pays puisse évaluer ses propres progrès en matière de développement durable. Ces instruments ont peu de chances d'obtenir des résultats positifs à moins d'être pris en main par le pays.
- Au *niveau opérationnel*, les intervenants peuvent appuyer le renforcement des capacités d'analyse statistique et de recherche pour évaluer l'état d'avancement de la stratégie par rapport aux objectifs définis par le pays. Ceci pourrait comporter l'établissement de systèmes permettant d'examiner et d'adapter les politiques et programmes nationaux en fonction de l'impact au niveau local.

L'encadré 10.4 propose 20 questions facilitant le suivi et l'évaluation des rôles des donateurs par rapport aux stratégies.

(c) Relier le suivi interne et externe

Les évaluations indépendantes ont davantage de chances d'être utiles si elles sont agréées et commandées par des acteurs stratégiques multiples, si elles s'appuient sur les évaluations internes au lieu d'être imposées de l'extérieur, éventuellement par un donateur. A titre d'exemple, un réexamen extérieur de la SNC pakistanaise a servi à rassembler et évaluer les différents processus de suivi et d'évaluation internes, menés par le gouvernement et des ONG, ainsi que par les tables rondes locales (voir l'encadré 10.5).

Les évaluations indépendantes et internes devraient se compléter

10.2.2 *Le suivi et l'évaluation participatifs*

Au niveau local, la technique du suivi et de l'évaluation participatifs (SEP) a été développée sur une période de plus de 20 ans. Elle vise à « se départir des évaluations, sous contrôle externe, destinées à la collecte de données, en reconnaissant plutôt les processus, localement appropriés ou menés par les parties prenantes, de collecte, d'analyse et d'utilisation de l'informations » (Estrella 2000). Ce changement

Les dispositifs de suivi et d'évaluation participatifs ont évolué au cours des 20 dernières années...

³ Le CAD / OCDE (2001a) donne également des conseils en matière de suivi de la réaction des donateurs et de suivi des progrès en matière de SNDD au niveau international, mais ces aspects dépassent le cadre du présent recueil de ressources.

Encadré 10.4: La performance des organisations de développement en matière d'appui aux processus stratégiques : 20 questions

1. Dans quelle mesure la stratégie d'aide de l'organisation est-elle basée et alignée sur la stratégie de développement durable du pays partenaire ?
2. Quels programmes spécifiques l'organisation finance-t-elle qui soutiennent cette stratégie ?
3. Dans quelle mesure ces programmes respectent-ils les principes décrits dans l'encadré 3.1 ?
4. Dans quelle mesure la stratégie d'aide au pays analyse-t-elle les capacités du partenaire par rapport aux stratégies (participation, analyse) ? Est-ce qu'elle en tient compte ?
5. Dans quelle mesure ce travail d'analyse est-il exécuté conjointement avec d'autres organisations et pays partenaires ?
6. Quelles actions l'organisation a-t-elle entreprises pour favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence des différents cadres de planification dans le pays ?
7. En apportant son appui aux différents secteurs, comment l'organisation encourage-t-elle les liens inter-sectoriels et la cohérence des politiques ?
8. Dans quelle mesure les activités soutenues par l'organisation sont-elles coordonnées avec celles d'autres organisations bilatérales et multilatérales de développement ? La coordination est-elle conduite par le pays partenaire ?
9. Quel appui l'organisation apporte-t-elle à une telle coordination conduite par le pays ? Est-ce que cela a de l'effet ?
10. Comment l'organisation échange-t-elle avec d'autres acteurs les expériences acquises par rapport à la planification stratégique du développement durable ?
11. Comment les questions se rapportant aux stratégies de développement durable et les principes dans l'encadré 3.1 sont-ils pris en compte dans les programmes de formation du personnel de l'organisation ?
12. Comment les organisations tirent-elles les enseignements de leur assistance au processus de planification stratégique d'un pays ?
13. Quels changements l'organisation a-t-elle apporté à ses propres pratiques, du fait de ces enseignements ? De quelle façon les mesures d'encouragement du personnel ont-elles changé ?
14. Quels efforts spéciaux l'organisation a-t-elle faits pour appuyer et faciliter la participation de la société civile aux processus de planification stratégique ?
15. Comment l'organisation sauvegarde-t-elle les politiques et comment est-ce que l'application des méthodologies d'évaluation stratégique se rapporte au cadre de planification stratégique d'un pays ?
16. Dans quelle mesure l'organisation encourage-t-elle et soutient-elle l'application des méthodologies d'évaluation stratégique quand elle appuie les approches sectorielles et la réforme des politiques ?
17. Dans quelle mesure l'organisation peut-elle apporter un financement à long terme pour les processus de planification stratégique ?
18. Si elle ne fournit que des financements à court terme (annuels), comment s'assure-t-elle que ces financements viennent en appui à la stratégie nationale de développement durable à plus long terme ?
19. Dans quelle mesure le financement fourni par l'organisation est-il relié au budget national du pays ?
20. De quelles façons l'organisation a-t-elle promu une appropriation plus large et un accord mutuel relatif à des objectifs et résultats stratégiques réalisables ?

Adaptation de : CAD/OCDE (2001a)

Encadré 10.5: Le processus d'examen de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan

Les étapes : Les tâches suivantes ont été entreprises :

1. Arrêter un cadre d'analyse du développement durable, à utiliser tout au long de l'examen.
2. Organiser des discussions en groupe sur l'évolution du contexte.
3. Examiner le développement institutionnel proposé par la SNC (examen secondaire).
4. Examiner l'état d'avancement des stratégies des provinces et districts.
5. Créer une base de données de tous les projets relevant de la SNC.
6. Examiner un échantillon de ces projets.
7. A la lumière de ce qui précède, examiner le processus SNC global et la gestion de celui-ci.
8. Produire un projet de rapport de synthèse, résumant les conclusions et recommandations.
9. Organiser un débat parmi les parties prenantes sur les conclusions et la marche à suivre.
10. Produire et diffuser un rapport définitif.

Les études : Neuf études ont été préparées, par le gouvernement, le secteur privé, des ONG et des équipes mixtes, sur une période de douze mois :

1. Un rapport sur la consultation des parties prenantes à propos aussi bien des améliorations de la durabilité aux niveaux fédéral et provincial que du rôle de la SNC.
2. Une base de données sur les investissements publics dans les domaines clés de la SNC, 1992-2000.
3. Une étude de la mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de la SNC.
4. Une étude des modifications de la législation relative à l'environnement.
5. Une étude du développement institutionnel en vue de la mise en œuvre de la SNC.
6. Un examen de l'état d'avancement et des conséquences des stratégies de conservation des provinces et districts.
7. Un examen des initiatives de sensibilisation et d'éducation du public.
8. Une étude des contributions du secteur privé et des ONG.
9. Une étude des tendances et perspectives environnementales, économiques et sociales en vue de réorienter la SNC.

Un rapport donnant une vue d'ensemble a été préparé par une « équipe d'examen externe » à partir de :

10. La Stratégie nationale de conservation du Pakistan : Renouveler les promesses d'action, Rapport de l'examen à mi-parcours (Hanson et al. 2000).

Le prospectus : Finalement, un prospectus décrivant une approche ajustée de la SNC (une SNDD en fait) a été préparé suite aux discussions entre l'équipe d'examen externe et les acteurs SNC.

L'application des principes SNDD à l'exercice de suivi : L'équipe d'examen externe note que le processus d'examen a eu du succès parce qu'il a appliqué des principes compatibles avec une SNDD performante:

« L'examen a « tissé une toile » à partir d'un mélange complexe d'acteurs, d'intérêts, de secteurs concurrents, de services du gouvernement fédéral et provincial. Ce processus a été indispensable à la recherche du consensus relatif à la finalité de l'examen et à la prise en compte des points de vue et intérêts divergents des acteurs clés. Il a été entravé par une culture peu développée de la consultation au sein du gouvernement et, à différents moments, par la lourdeur des règles de procédure gouvernementales. Dans un certain sens, l'examen a dû raviver l'esprit de participation et d'investigation qui avait caractérisé la formulation de la SNC - venant à bout de l'inertie et éduquant les nombreux acteurs pour qui la SNC était une nouveauté ».

Sources : Hanson et al. (2000).

d'éclairage étant désormais effectif dans de nombreux pays, on aurait tort de considérer la SEP comme catégorie de suivi et d'évaluation tout à fait distincte du suivi et de l'évaluation (S&E) spécialisés ou externes. Tout d'abord, les évaluations les plus utiles sont à la fois techniquement valables et façonnées par leurs utilisateurs (les décideurs à n'importe quel niveau, en partant du ménage). Elles mélangent ainsi les méthodologies « spécialiste » et « participative ». Deuxièmement, si certaines méthodes S&E sont à tel point techniques qu'elles offrent peu de possibilités de participation, il y en a beaucoup d'autres qui sont, en réalité, assez ouvertes et neutres, pouvant être appliquées par les techniciens tout seuls ou d'une manière hautement participative. Troisièmement, des agents externes interviennent généralement dans les évaluations participatives et exercent souvent beaucoup d'influence sur celles-ci, influence qui peut être voilée et parfois complètement cachée par l'étiquette « participative ».

...et convrent toute une série de méthodologies – dans trois grandes catégories

Néanmoins, l'expression « suivi et évaluation participatifs » se prête très bien à un large éventail de pratiques. Pour les besoins des stratégies de développement durable, elle désigne des approches destinées à créer des partenariats entre une pluralité de parties prenantes en vue d'assurer un suivi efficace, sérieux et socialement inclusif.

Abbot et Guijt (1998) distinguent trois grandes catégories de SEP :

- les méthodologies axées sur les techniques de *visualisation* de l'évaluation rurale participative (voir la section 6.4.2) ;
- celles qui utilisent les *témoignages oraux* pour découvrir les modalités des changements environnementaux et sociaux ;
- celles qui adaptent les méthodes d'évaluation afin d'en accroître l'accessibilité aux populations locales.

Il existe aussi beaucoup de documentation et de lignes directrices relatives à la méthodologie SEP (Encadré 10.6).

Ces processus de suivi doivent être négociés par les parties prenantes, pour qu'ils viennent en appui aux processus stratégiques globaux

Les méthodes et indicateurs de suivi répondent souvent aux besoins de nombreux groupes de parties prenantes, mais ce n'est pas toujours le cas. Ceci met en lumière la nécessité des négociations entre les parties prenantes afin de dégager un consensus relatif aux objectifs, méthodes, indicateurs et utilisateurs finals du processus de suivi. Un tel consensus augmente les chances d'établissement d'un système qui marchera et viendra en appui au processus stratégique global. Les initiatives SEP nationales et plus locales énumérées dans l'encadré 10.6 ont, pour la plupart, adopté une telle approche.

Le dispositif de suivi qualitatif de l'impact (QUIM en anglais) des documents de stratégie sur la réduction de la pauvreté (DSRP), mis au point par GTZ (Coopération allemande), prévoit une analyse technique des politiques et programmes relatifs à la pauvreté, associée à des évaluations, faites par les bénéficiaires selon les méthodes d'évaluation rurale participative (PRA en anglais), destinées à révéler les opinions des populations locales sur l'état de la pauvreté et les programmes gouvernementaux. Il combine ainsi une approche descendante « dure » avec une démarche ascendante « souple », ce qui contribue à l'amélioration des relations entre les programmes et leurs bénéficiaires (GTZ, 2001).

L'encadré 10.7 donne des précisions sur le suivi au niveau des communautés.

Encadré 10.6: Lignes directrices sur le suivi et l'évaluation participatifs

Il existe désormais une large documentation sur la méthodologie SEP. Comme points d'entrée, le lecteur consultera IIRR (1998), Abbot et Guijt (1998) et ITED (1998c). Un service d'information est proposé par www.mandu.co.uk sur l'évolution des méthodes de suivi et d'évaluation qui sont d'intérêt pour les projets et programmes de développement ayant des objectifs de développement social. Une série de guides et de lignes directrices en matière de SEP, à l'intention des praticiens du développement, est disponible auprès du site d'information sur le développement, ELDIS, géré par l'Institut des études du développement de l'université de Brighton, R-U (www.ids.ac.uk/eldis). Nombre de guides et directives en matière de SEP sont universellement applicables. D'autres portent sur des secteurs spécifiques, ciblent des acteurs particuliers ou traitent de divers aspects du suivi ou bien de l'évaluation. Il existe plusieurs guides d'intérêt général, pour la plupart mis au point par les grandes organisations de développement à l'intention de leur propre personnel et de leurs partenaires, y compris :

- **L'approche participative du suivi, de l'évaluation et des rapports : guide en ligne du PACF** (organisme de conseil ONG), guide destiné aux ONG sud-africaines

Ce guide explique pourquoi la participation est importante et comment assurer la participation sérieuse des parties prenantes ; comment le suivi aide à maintenir les progrès dans le domaine de l'efficacité organisationnelle ; comment l'évaluation aide une organisation à analyser sa propre capacité ; le rôle critique joué par les rapports sur le plan de l'information des parties prenantes. Il se penche ensuite sur l'application pratique de l'outil d'évaluation des capacités organisationnelles (OCAT en anglais), présentant plusieurs exemples. Les différents étapes de la conception et de la mise en œuvre d'un système d'information sur l'approche participatif du suivi, de l'évaluation et des rapports sont présentées à tour de rôle. Spécifiquement adapté aux fins des ONG sud-africaines, OCAT peut toutefois être utilisé par des ONG dans d'autres pays. (www.pacpwork.org)

- **Évaluer les progrès en matière de durabilité (UICN)**

(Ce guide) se concentre sur l'élaboration et l'application de méthodes et d'outils pour l'évaluation des systèmes, projets et institutions, y compris une approche participative visant à associer les parties prenantes à la définition des principaux aspects de la durabilité qui affectent leur propre vie. Il présente également des méthodes pratiques pour mesurer les changements des conditions humaines et de l'état des écosystèmes se rapportant à ces aspects, dont une technique pour l'identification d'indicateurs pouvant être combinés afin de produire un indice de la durabilité, ainsi que des méthodes de formation, renforcement des capacités et mise en réseau pour les praticiens sur le terrain s'occupant de l'évaluation. (Il) présente des études de cas de Colombie (Sierra Nevada de Santa Marta), Zimbabwe (Plans d'action environnementale des districts) et Inde (Plan de gestion intégrée des ressources, District de Tumkur, Etat de Karnataka). Le document est disponible en anglais, français et espagnol, voir <http://iucn.org/themes/eval/index.html>

- **Qui est-ce qui formule les questions ? (PNUD)**

(Le document) fournit l'information nécessaire – et favorise le développement de la sensibilité et des compétences requises – pour appuyer des évaluations mettant l'accent sur la participation des parties prenantes au processus d'évaluation. Les parties I à IV, qui présentent une vue d'ensemble du dispositif d'évaluation participative, comportent :

- une description brève de l'évolution de l'approche participative

- une comparaison de l'évaluation participative à d'autres dispositifs plus traditionnels
- une discussion du rôle de la participation au sein du PNUD
- une description du cadre d'une évaluation participative et une discussion de certains aspects pratiques de la réalisation de cette évaluation.

La partie V est un module autonome s'inspirant d'une étude de cas sur « l'agent et les mambas ». Elle décrit une tentative de réalisation d'une évaluation participative d'un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural, mettant l'accent sur les aspects pratiques de l'application des techniques d'évaluation participative :

- la planification préalable, y compris la négociation des termes de référence, l'étude du contexte de l'évaluation participative et l'identification des facteurs d'habilitation et d'inhibition relatifs à ce contexte
- la planification en collaboration avec les parties prenantes
- la collecte et l'analyse de données
- la réflexion et le suivi.

Cette étude de cas prend la forme d'un module de formation, pouvant servir à l'organisation d'un mini-atelier pour présenter au personnel la notion de l'évaluation participative. Cela devrait prendre de 3 à 4 heures au maximum.

- **Lignes directrices pour l'évaluation participative à mi-parcours (CARE)**

(Un) exemple d'un cadre détaillé pour l'évaluation participative d'un projet de développement.

- **L'outillage communautaire (FAO)**

Guide des méthodologies de diagnostic, suivi et évaluation participatifs (PAME en anglais). Comprend : vue d'ensemble, chapitres séparés sur le diagnostic participatif, le suivi participatif et l'évaluation participative, méthodes d'analyse et de présentation de l'information, proposition de 23 outils pour l'application de la méthodologie (gérer les réunions, faire les graphiques, théâtre, vidéos).

- **Conduire une évaluation participative (notes d'USAID)**

Série brève de conseils méthodologiques sur la manière d'entreprendre une évaluation participative.

- **Le suivi participatif de l'impact (SPI) (GTZ/GATE)**

Petites brochures en langage simple qui expliquent les méthodes et la logique des évaluations participatives. La série comporte :

- l'évaluation de l'impact par les groupes
- l'évaluation de l'impact par les ONG
- des exemples pratiques
- le concept du suivi participatif de l'impact
- les mots clefs et des résumés bibliographiques
- des morceaux choisis

Encadré 10.7 : Le suivi et la mise au point d'indicateurs au niveau des communautés

Le suivi au niveau des communautés : Compte tenu du fait que les indicateurs nationaux de la durabilité ne tiennent pas compte des arbitrages nécessaires et des différences de répartition, c'est au niveau local qu'il faut obtenir les indicateurs de, disons, l'équité. Les communautés locales peuvent jouer des rôles critiques d'identification des réalités à la base qu'une SNDD devrait aborder et d'évaluation à la fois des résultats stratégiques et des conséquences des activités stratégiques. Traditionnellement, les forums communautaires servaient à exprimer les opinions, discuter les problèmes, surveiller les changements et prendre des décisions touchant les populations locales. Ils représentaient un mécanisme localement important de suivi et de responsabilité, mais nombre d'entre eux sont tombés en désuétude ou ont été remplacés du fait de l'introduction, par le gouvernement, de structures administratives officielles au niveau local et l'établissement, par les partis politiques, d'unités organisationnelles locales. Des systèmes traditionnels continuent d'exister dans beaucoup de pays. Respectés par les populations locales, ils pourraient à nouveau jouer un rôle utile. Dans certains pays, les chefs traditionnels ont toujours beaucoup de pouvoir en ce qui concerne le suivi, la gouvernance et la prise de décisions au niveau local (voir le chapitre 6). En revanche, ils ont tendance à ne pas respecter l'obligation de rendre compte. Certains problèmes à cet égard peuvent être surmontés par l'établissement de structures démocratiques locales (un travail d'assez longue haleine).

Les programmes de développement peuvent également inciter à l'action. A titre d'exemple, au Népal, les communautés locales sont de mieux en mieux associées à la collecte des données de base pour les programmes de développement durable, tandis que les ONG et CBO ont mis au point des outils participatifs pour que les communautés puissent assurer le suivi de leurs activités à cet égard. Dans certains pays, le suivi informel par les citoyens monte en puissance. A titre d'exemple, au Bangladesh, une ONG de premier plan (Proshika) anime depuis trois ans un processus participatif de suivi des objectifs et budgets gouvernementaux relatifs à la réduction de la pauvreté. Cette forme de suivi se distingue - encore qu'elle le complète - du suivi des conditions sociales, économiques et environnementales au niveau des ménages que, jusqu'ici, des dispositifs performants d'enquête/questionnaire ont pu assurer.

La mise au point d'indicateurs avec les communautés : MacGillivray et Zadek (1995) proposent trois processus:

- *Des gens de l'extérieur*, spécialistes des indicateurs, préparent d'abord une liste d'indicateurs éventuellement utiles pour une communauté, comme par exemple : la prévalence d'espèces indicatrices, le poids à la naissance, le taux d'alphabétisation et le taux d'érosion des sols. Ces indicateurs peuvent provenir de la documentation sur le développement durable ou de l'expérience personnelle des spécialistes.
- *La communauté discute de l'utilité des indicateurs.* Un petit groupe de personnes parlant couramment la langue locale et connaissant la culture doit se mettre d'accord sur un terme local à utiliser. En Ouganda, on a choisi « poteau indicateur », car tout le monde sait ce que c'est et ce que ce n'est pas, c'est-à-dire qu'un poteau indique la direction de quelque chose, sans être la chose qu'il indique. L'équipe sud-africaine s'est servie du concept d'un outil mesurant les résultats scolaires d'un enfant : le bulletin scolaire. Par la suite, la communauté élabore, dans le cadre des consultations internes (à l'aide d'un animateur), sa propre liste d'indicateurs des modes de vie durables. Ces indicateurs communautaires donnent souvent un aperçu utile de la dynamique et des stratégies d'adaptation de la communauté, révélant les arbitrages et les priorités.

- *Un processus de sélection d'indicateurs est entrepris par la communauté avec les gens de l'extérieur. Il importe de choisir des indicateurs pouvant être contrôlés par la communauté (le thème doit donc l'intéresser directement) mais aussi compatibles avec le suivi et l'évaluation de plus haut niveau. Cela suppose trouver un terrain d'entente entre le statisticien et la communauté, ainsi qu'un compromis éventuel entre les normes professionnelles et la faisabilité ou le réalisme du point de vue de la communauté. Si l'on souhaite associer les communautés au contrôle des indicateurs, il faut les motiver et prévoir un ou plusieurs mécanismes d'information en retour à un système local, pour que le processus de mesurer les indicateurs, au lieu d'être exclusivement extractif et viser simplement la satisfaction des besoins externes, puisse contribuer à la compréhension et la responsabilisation locales.*

10.3 Quand faut-il entreprendre le suivi et l'évaluation ?

Le diagnostic initial établit un scénario de référence pour le suivi régulier

Le diagnostic visant à établir un scénario de référence doit être réalisé dès le début d'un processus stratégique mais, étant donné que les activités de suivi et d'évaluation font partie intégrante d'un dispositif d'amélioration permanente du processus décisionnel, elles doivent être menées régulièrement, d'une manière intégrée, plutôt que sporadique et séparée. L'évaluation régulière a pour avantage d'encourager les participants à repenser les priorités, réajuster les objectifs et changer de cap. Grâce à elle, la stratégie peut continuer de fonctionner comme un système, plutôt qu'un plan directeur (de plus en plus dépassé).

Le tableau A.1 (voir l'appendice) propose des périodicités d'évaluation, à adapter en fonction :

- des plans de travail des volets d'activité. Les indicateurs d'apports, de produits et de processus changent plus fréquemment et le suivi peut être assuré dans le cadre d'un système de gestion de l'information (mensuellement, par exemple)
- de la rapidité et l'importance de l'évolution de la situation. Les résultats et incidences ne se manifestent pas immédiatement et sont relativement coûteux à évaluer. Des évaluations annuelles ou menées tous les 3-5 ans seraient normalement acceptables
- de la gravité du risque pour le bien-être humain ou le bien-être des écosystèmes. Un risque plus important supposerait un suivi plus fréquent.

10.4 Le cadre de suivi « pression/état/réponse » : utilité et limites

10.4.1 Utilité du cadre pour les rapports sur l'état de l'environnement

Un dispositif courant, reliant de nombreuses variables, permet d'indiquer...

Le cadre pression/état/réponse permet de relier un nombre important de variables dont le suivi permet d'évaluer l'état de l'environnement. Il a donc une certaine utilité et des limites - des limites que l'on pousse en appliquant le dispositif à la problématique encore plus complexe de l'état du développement durable.

Le cadre peut être appliqué au niveau national, au niveau sectoriel, au niveau d'une entreprise industrielle ou au niveau des communautés, suivant un enchaînement logique : cause - effet - réponse sociale. L'on sélectionne, à partir de variables, des indicateurs de durabilité signalant la pression, l'état et la réponse.

- La *pression* que la société exerce sur l'environnement sous la forme, par exemple, de l'exploitation des ressources (entraînant la déperdition des ressources) et des processus écologiques (provoquant la pollution). Les indicateurs de pression tiennent compte de mesures ou de modélisations des comportements réels. Par conséquent, ils sont particulièrement utiles pour la formulation des objectifs d'action et l'évaluation de la performance des politiques. Par ailleurs, on peut s'en servir de manière prospective pour évaluer les incidences potentielles sur l'environnement des scénarios socio-économiques ou des mesures gouvernementales proposées. ... les pressions...
- L'*état* de l'environnement qui en résulte (signalant surtout les modifications apportées) en comparaison des états souhaitables (durables). Les indicateurs d'état portent sur les principales caractéristiques du capital naturel, physique, financier, social et humain, considérées individuellement ou collectivement. On peut les obtenir de différentes sources, notamment les comptes nationaux, le suivi de l'état de la pauvreté, les inventaires des ressources naturelles et la télédétection, les systèmes d'information sectorielle et le suivi démographique - encore que des variables se rapportant à la durabilité ne soient pas toujours recueillies actuellement. ... l'état...
- La *réponse* qui y est donnée, essentiellement sous la forme de décisions politiques et sociétales, de mesures et d'action publique. Les indicateurs de réponse mesurent les progrès en matière de conformité à la réglementation ou autres mesures gouvernementales, mais ne nous disent pas directement ce qui se passe au niveau de l'environnement. Les indicateurs de réponse doivent permettre de déterminer quelle politique ou quel programme est plus applicable par rapport à des indicateurs donnés de force motrice ou d'état. L'étude ultérieure de n'importe quelle réponse nous amène, bien entendu, sur le terrain de l'évaluation d'impact. ...et les réponses

Le cadre bénéficie d'une acceptation générale et de nombreux pays le trouvent utile pour les rapports sur l'état de l'environnement (Encadré 10.8). Des listes de base de questions environnementales - et d'indicateurs appropriés de pression/état/réponse - ont été élaborées ou sont en voie d'élaboration par plusieurs organisations, s'appuyant sur le travail initial effectué par l'OCDE. A titre d'exemple, l'Italie utilise ce cadre pour ses rapports nationaux sur l'état de l'environnement, publiés tous les deux ans, et est en train de créer un système de suivi national selon les mêmes critères.

10.4.2 Utilité et limites du cadre en ce qui concerne le suivi du développement durable

La figure 10.1 illustre l'élargissement du format pression/état/réponse. Le cadre des « forces motrices »/état/réponse porte sur une série d'activités humaines, de processus et de modalités touchant aussi bien les systèmes sociaux et économiques que l'environnement - ouvrant ainsi la voie à son application à un large éventail de biens capitaux requis pour le développement durable (ici les systèmes agricoles). L'Agence européenne pour l'environnement, sur la proposition du Danemark, a développé un

Encadré 10.8 : Les rapports sur l'état de l'environnement

Terme générique, le SOER (établissement de rapports sur l'état de l'environnement) s'applique à la compilation et l'examen de données collectées sur une période de notification donnée, normalement de 2 à 5 ans. Les rapports comportent généralement un examen détaillé de l'état et des tendances des ressources naturelles et processus écologiques (air, sol, eau, etc.), souvent en corrélation avec les pressions exercées par des questions d'intérêt public (santé des enfants, nuisance sonore, emploi, formation, etc.) pendant la période de notification, rendant compte des mesures prises par les pouvoirs publics. Les rapports sur l'état de l'environnement collationnent les données de différents systèmes et programmes de suivi. Ils analysent ces données pour expliciter les tendances par rapport à un scénario de référence. Les données produites par les SIG servent parfois de base aux représentations graphiques.

Dans certains cas, les institutions des parties prenantes et le public participent au processus. Dans le Lancashire, au Royaume-Uni, un « Forum environnemental » a réuni plus de 70 organisations cherchant à collecter et analyser conjointement les données environnementales pour « l'Audit environnemental du Lancashire ». La mobilisation de réseaux autour du SOER augmente les possibilités d'accès aux données et à l'information qui ne sont généralement pas rendues publiques. Par ailleurs, cela facilite l'interprétation des données par des parties prenantes compétentes pendant le processus de sélection et d'analyse des données.

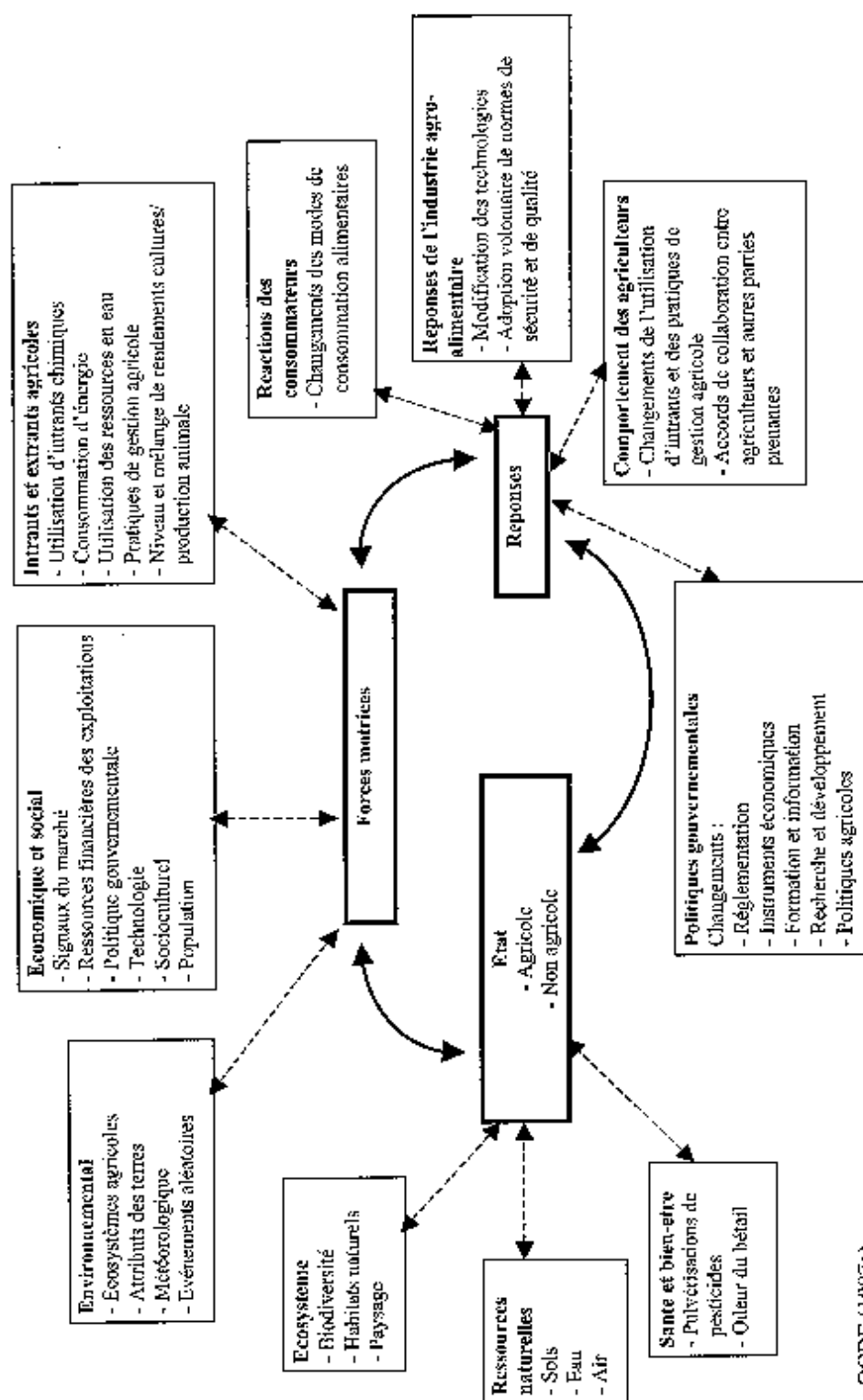
modèle « forces motrices/pression/état/impacts/réponse » pour ses rapports sur l'état de l'environnement, puisque ce cadre invite également à évaluer la suffisance des mesures prises par les pouvoirs publics face aux pressions exercées sur les ressources naturelles (Baldock 1999).

Il existe désormais une liste provisoire de 134 indicateurs du développement durable, mise au point par la CDD (Tableau A.2 dans l'appendice), que des pays de toutes les régions du monde sont en train de mettre à l'essai. Un ensemble agrégé d'indicateurs devrait être à la disposition de tous les pays en 2002. La CDD vise à produire une liste flexible permettant aux pays de choisir des indicateurs en fonction des priorités, problèmes et objectifs nationaux.

Le cadre pression/état/réponse s'adapte très bien aux évaluations de l'environnement (pour lesquelles il a été conçu). Par contre, il marche moins bien dans le cas de l'évaluation de la durabilité, puisqu'il considère les aspirations et activités humaines comme de simples problèmes environnementaux. Bien que la CDD ait essayé de contourner cette difficulté en changeant les pressions en « forces motrices », les utilisateurs ont eu de plus en plus de mal à séparer les états, les forces motrices et les réponses (les réponses étant souvent des forces motrices). De plus, on ne peut pas aisément identifier un indicateur pour chaque état, force motrice et réponse.

A noter également que le *cadre de vie durable* (Section 5.2.2. et Figure 5.2) regroupe certains éléments des moyens d'existence : le capital, le contexte de vulnérabilité/opportunité et l'ensemble des structures et processus institutionnels capables de transformer les modes de vie. En tant que tel, il peut constituer un modèle pression/état/réponse analogue pour le suivi (participatif) au niveau des moyens d'existence.

Figure 10.1: L'application du cadre de suivi forces motrices/état/réponse à l'agriculture durable



Source : OCDE (1997a)

10.5 Le suivi la mise en œuvre de la stratégie, le respect de l'obligation de rendre compte

Jusqu'ici, peu d'attention a été consacrée à la surveillance des processus stratégiques...

En dépit des efforts croissants pour assurer le suivi des progrès en matière de développement durable, très peu d'attention s'est centrée sur le contrôle des processus réellement impliqués dans les stratégies et leurs impacts. Même les DSRP - l'un des cadres d'apparition plus récente, qui met l'accent sur les processus et la participation - n'en tiennent pas compte de façon systématique. A titre d'exemple, dans leur étude récente sur les DSRP, Booth et Lucas (2001) constatent que « les auteurs d'une grande partie de ces plans ont énuméré, sans beaucoup de discernement, tout une série d'indicateurs traditionnels », ces indicateurs étant, pour la plupart d'entre eux, « le produit des statistiques administratives/techniques routinières ou des systèmes de gestion de l'information... et il est très difficile de trouver une trace quelconque d'une participation des communautés à la mise au point des indicateurs proposés ». Ils en concluent que, pour la plupart, les indicateurs sélectionnés ont été rassemblés à partir des indicateurs déjà agréés pour d'autres projets, programmes et prêts à des conditions libérales, n'étant pas intégrés dans une logique globale.

Le suivi de la mise en œuvre des stratégies porte sur :

...mais ses composantes nécessitent un suivi

- *Les apports*, c'est-à-dire les ressources financières, physiques et humaines apportées à la stratégie et à ses volets d'activité. Citons l'exemple de la proportion des dépenses ordinaires et d'équipement que le gouvernement consacre aux activités identifiées comme prioritaires par la SNDD. Ces informations, qui sont souvent recueillies par le ministère des Finances ou les ministères de tutelle, ont été collationnées par la SNC pakistanaise, mais tout le monde s'accorde à reconnaître qu'elles ne suffisent pas à elles seules.
- *La qualité du processus*, c'est-à-dire le respect et l'élaboration des principes stratégiques (processus centré sur la personne humaine, participation, intégration, engagement ferme, etc., voir l'encadré 3.1). Des indicateurs pour ces volets du processus doivent être mis au point. Compte tenu du caractère qualitatif des processus stratégiques, il vaut souvent mieux poser des questions (comme dans le cas des dialogues CAD-OCDE) au lieu de faire une évaluation axée sur des indicateurs. La section 5.4 énumère les mécanismes constitutifs des SNDD, les questions qu'il est possible de poser et les méthodes permettant d'y répondre. Le tableau 5.13 pourrait s'avérer particulièrement utile à cet égard.
- *Les rendements*, c'est-à-dire les produits stratégiques spécifiques des organisations concernées par la stratégie, comme par exemple les tables rondes, ateliers, publications, manifestations médiatiques, méthodologies et lignes directrices, dont il importe de faire « l'inventaire ». Les rapports annuels du secrétariat stratégique peuvent utilement rendre compte des produits.
- *Les résultats*, c'est-à-dire l'accessibilité et l'utilisation des produits stratégiques et la satisfaction qu'ils engendrent. Les rendements ne sont pas forcément sous le contrôle des organisations concernées par la stratégie. A titre d'exemple, les tables rondes sont qualifiées de produits parce qu'une équipe stratégique peut les organiser, mais l'assistance à chaque table ronde et les décisions prises sont des résultats qui dépendent du comportement des parties prenantes. Au Burkina Faso, le niveau de satisfaction par rapport aux réformes des procédures de passation de marchés est considéré comme un indicateur important du programme de réforme. L'évaluation des résultats étant généralement plus difficile, des enquêtes spéciales

(questionnaires, groupes thématiques, entretiens) sont parfois indiquées afin de recueillir l'information directement auprès des bénéficiaires.

- *L'obligation de rendre compte* – l'on contrôle la mise en œuvre de la stratégie par les acteurs stratégiques individuels, les encourageant à rendre compte de leurs performances aux autres parties prenantes. Le suivi des contraintes sur le plan des capacités est également assuré (voir plus loin).

10.5.1 Le suivi de la performance des acteurs stratégiques et l'obligation réciproque de rendre compte

Le suivi de la performance des acteurs porte sur les mesures prises pour atteindre le but global et les objectifs spécifiques établis dans la stratégie. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation des performances gouvernementales, il importe de poser les questions suivantes :

Quatre questions fondamentales pour évaluer les performances gouvernementales...

- *Les statistiques et données officielles sont-elles de bonne qualité ?* Les dispositifs institutionnels et techniques de coordination des données de différentes sources conviennent-ils au suivi routinier (Section 10.1.2) ?
- *Les systèmes de gestion de l'information administrative et/ou sectorielle (aussi bien du gouvernement que des autres parties concernées par la mise en œuvre) se conforment-ils aux normes de qualité ?* Autorisent-ils l'information en retour assurant l'apprentissage et le respect de l'obligation de rendre compte ?
- *Les affectations et débours budgétaires* sont-ils en accord avec les objectifs stratégiques et les priorités sectorielles/sous-sectorielles ? Comment les fonds débloqués parviennent-ils à leurs destinations dans les différents secteurs ?
- *Le rapport qualité-prix de la performance* est-il acceptable ? Comment les produits se comparent-ils aux apports et aux résultats sur le plan de l'utilisation des produits par les parties prenantes et leurs niveaux de satisfaction ?

Ces questions peuvent être abordées au moyen des procédures normales d'audit gouvernemental, adaptées en fonction des besoins. A titre d'exemple, de nombreux programmes Action 21 locaux ont établi des procédures d'audit interne pour examiner la manière dont les procédures et pratiques actuelles pourraient appuyer ou entraver la mise en application des plans d'action agréés, ainsi que pour servir de cadre à la présentation du plan d'action à tous les services et organismes municipaux (Encadré 10.9). De plus, il existe plusieurs dispositifs « de fortune » permettant de vérifier approximativement les informations officielles signalées (voir l'encadré 10.10).

... peuvent être abordées selon les procédures standard d'audit gouvernemental

Etant donné qu'une stratégie est une affaire impliquant une pluralité de parties prenantes, le gouvernement n'est pas seul à devoir rendre compte. L'un des grands défis consiste à obliger l'ensemble des principales parties prenantes et institutions à rendre compte de leurs propres actions d'une manière ouverte, conséquente et régulière. Ceci suppose, de fait, l'établissement d'un système touchant l'ensemble des acteurs et secteurs majeurs : les grandes institutions, les entreprises, les groupes d'intérêt clés, voire les ménages individuels, en plus du gouvernement. Cette approche se distingue nettement des processus unidirectionnels traditionnels où, par exemple, les

Il convient de prévoir un système assurant le respect de l'obligation de rendre compte par l'ensemble des parties prenantes et institutions clés

Encadré 10.9: Les audits internes de la mise en œuvre d'Action 21 locale

« Les audits internes peuvent être entrepris par des consultants externes ou organisés sous la forme de processus participatifs impliquant le personnel municipal. Les *critères d'audit* et le *protocole d'audit* sont deux aspects clefs. Les critères devraient tester la conformité des pratiques, procédures et politiques municipales actuelles aux buts, objectifs et stratégies d'action du plan d'action AL21. Le protocole comporte une série de procédures que le ou les réviseurs utiliseront pour déterminer les performances selon les critères agréés. Les résultats de l'audit interne permettent à la municipalité d'identifier et définir les procédures, règles et normes qu'il faudra réformer afin d'appuyer la mise en application du plan. Un comité interdépartemental peut faire office de groupe de parties prenantes pour examiner les propositions soumises par le personnel et préparer une proposition globale de réforme des procédures à présenter aux chefs de service ou directement au conseil municipal élu.

« Suite à l'audit interne et aux réformes, il convient d'établir des systèmes afin que les actions ou plans futurs soient en accord avec les objectifs du plan d'action. Plusieurs systèmes de gestion de l'environnement (SGE) ont donc été conçus à l'intention des secteurs public et privé. Ces systèmes établissent la structure, les responsabilités et les procédures organisationnelles que la municipalité utilisera systématiquement pour atteindre ses buts et maîtriser ses impacts. Les procédures SGE typiques insistent pour que des examens internes des activités de développement proposées soient toujours menés avant la soumission des propositions aux organismes décisionnels. Ces procédures identifient l'ampleur des retombées éventuelles d'un projet et déterminent la nécessité de réaliser une évaluation détaillée de l'impact environnemental ou social en vue d'atténuer les conséquences négatives. »

Sources : ICLEI (1996a)

Encadré 10.10: La valeur du suivi expéditif

Les méthodes « de fortune » de suivi, telles que les évaluations participatives faites par les bénéficiaires, l'auto-évaluation par les exécutants, l'organisation de groupes de discussion, les « sondages effectués à la sortie » et les enquêtes légères sur la prestation de services, permettent de contrôler approximativement les informations officielles - souvent notifiées d'une manière lente et peu fiable par les voies officielles - cette vérification étant indispensable. Ces méthodes peuvent également apporter une contribution plus dynamique au processus stratégique, servant à mettre les problèmes en lumière quand il est encore temps d'essayer de les résoudre, tout en mobilisant l'intérêt et la pression du public.

Sources : Booth et Lucas (2001)

entreprises rendent compte au gouvernement, le gouvernement rend compte à la société, mais la société civile et ses organisations ne rendent compte ni aux entreprises ni au gouvernement.

En ce qui concerne l'Action 21 locale, ICLEI (1996a) est d'avis qu'un système idéal s'acquitterait des fonctions suivantes :

- « Fournir un calendrier et des lignes directrices pour que tous les acteurs rendent des comptes les uns aux autres. Les meilleures lignes directrices veilleraient à ce que les rapports des différentes parties puissent être agréés

pour déterminer les progrès collectifs réalisés par rapport à un objectif spécifique.

- *Etablir un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer la performance par rapport aux objectifs (le système d'information doit fournir au groupe de parties prenantes ou aux planificateurs municipaux les données nécessaires à la détermination de la valeur actuelle des indicateurs).*
- *Donner l'occasion à l'ensemble des acteurs de se réunir périodiquement pour examiner la performance des uns et des autres par rapport aux engagements et objectifs et pour discuter de la manière de mieux coordonner leurs actions.*
- *Faciliter la présentation aux résidents locaux des différents projets et campagnes en cours et les informer sur les modalités de participation.*
- *Relier le processus des rapports sur la performance aux cycles appropriés de planification légale de la municipalité, tels que l'établissement des budgets annuels, pour que la municipalité puisse ajuster ses plans en fonction des mesures prises par d'autres secteurs. »*

La ville de Hamilton-Wentworth, au Canada, a inauguré une journée annuelle de la durabilité pour respecter l'obligation réciproque des différentes parties prenantes de rendre des comptes les uns aux autres (Encadré 10.11).

Encadré 10.11: Journée annuelle de la durabilité: Hamilton-Wentworth, Canada

« Tous les ans, la municipalité canadienne de Hamilton-Wentworth organise une Journée de la durabilité, rassemblant toutes les organisations et institutions de la ville qui ont promis de mettre en application leur plan d'action Vision 2020. Des ateliers sont organisés pour que les différents acteurs puissent discuter de la mise en œuvre des différents éléments de Vision 2020. Une exposition permet aux organisations locales, aux entreprises et aux services municipaux de distribuer des rapports et d'exposer leurs activités au grand public. Des visites d'étude sont organisées pour que les citoyens puissent visiter les sites de projets ou les nouvelles installations municipales pour s'informer. Tous les membres du Conseil régional sont invités à assister à la manifestation et, compte tenu des attentes du public, la plupart des conseillers se présentent. De cette façon, la Journée de la durabilité est l'occasion d'informer et d'engager les décideurs avant les délibérations annuelles sur le budget, les élections ou autres activités de planification.

« Hamilton-Wentworth a profité de la première Journée de la durabilité pour mener une enquête sur d'éventuels indicateurs permettant de mesurer les performances quant à la mise en œuvre de Vision 2020. Ces indicateurs axés sur la performance ont été utilisés afin de préparer un « bulletin » annuel sur la performance Vision 2020, bulletin présenté et discuté pendant la Journée annuelle de la durabilité. Une démarche similaire à Bangalore, en Inde, dénommée le processus des bulletins citoyens, sert à évaluer la performance de la municipalité dans le domaine de la prestation de services. »

Source : ICLEI (1996a)

10.6 Le suivi et l'évaluation des résultats de la stratégie

L'amélioration permanente des SNDD passe par le suivi du tableau global...

Le dispositif d'amélioration permanente d'une SNDD va forcément souligner davantage, par contraste aux anciennes approches « linéaires », le suivi des résultats stratégiques. L'évaluation de l'impact des stratégies comporte l'identification des changements spécifiques au niveau du bien-être des populations et des écosystèmes - à partir du suivi de « l'état » du développement durable (examiné dans la section 5.3) - et l'établissement de la corrélation entre ces changements et la stratégie avec ses mécanismes et activités constitutifs - à partir du suivi des produits et résultats stratégiques (examiné dans la section 10.5). Le succès à cet égard passe par la précision des objectifs stratégiques et donc la précision des indicateurs sélectionnés, la coordination entre les différentes tâches de suivi et d'analyse, une bonne base de référence et une approche systématique du suivi.

...mais des évaluations d'impact plus spécifiques sont parfois indiquées

En plus de ce suivi routinier, systématique, il sera nécessaire d'entreprendre de temps en temps des évaluations d'impact portant plus directement sur les conséquences de la stratégie et/ou des produits stratégiques clés, en analysant les corrélations apparentes qui ont l'air d'être intéressantes et en examinant les incidences de la stratégie sur les conditions institutionnelles et administratives, notamment :

- les valeurs, habitudes et pratiques
- le savoir
- les technologies et infrastructures
- les institutions (lois, systèmes d'incitation, organisations et relations organisationnelles).

Ces évaluations supposent recueillir les informations utiles directement auprès des parties concernées (ménages, organisations, etc.), ce qu'il vaut vraisemblablement mieux organiser par le biais d'études spécialement commandées.

Le suivi et l'évaluation des incidences d'une stratégie se compliquent parce que nombre d'autres facteurs - marchés, événements, politiques macro-économiques - exercent une influence considérable sur elle, en dépit de ses efforts de contrôle et d'intervention. Par ailleurs, de bonnes données de base ne sont jamais disponibles au début d'une SNDD, ceci étant un problème fréquent pour les initiatives « générales » telles que les stratégies (qu'on peut amorcer à moindre coût et avec plus de facilité en l'absence d'un scénario de référence). Il n'existe pas non plus de cas témoin.

Cette remarque s'applique au Pakistan. La méthode utilisée - essentiellement la triangulation de l'information - pour évaluer l'impact de la SNC pakistanaise est donc instructive. Deux types d'information ont été regroupés dans une matrice ressemblant à celle qu'illustre le tableau 10.1:

L'information sur l'impact et les mécanismes stratégiques peut être comparée...

- l'information des groupes d'intérêt qui avaient identifié, au plan sectoriel ou géographique, des incidences positives sur la durabilité (conservation de la biodiversité, réduction de la pauvreté, etc.) mais n'en comprenaient que vaguement les raisons (projets, modification des politiques, autres facteurs).
- l'information des acteurs étroitement associés à la stratégie qui étaient familiers des mécanismes utilisés et privilégiés par la SNC (dans quelle mesure la stratégie favorisait la prise de conscience et la participation) mais ne comprenaient que vaguement l'impact de ces mécanismes.

Tableau 10.1 : Exemple de matrice des liens entre les impacts et les mécanismes stratégiques

Impacts (exemples) : Mécanismes (exemples) :	Conservation de la biodiversité	Protection de processus écologique	Réduction de la pauvreté	Amélioration de l'hygiène publique	Amélioration de l'efficacité économique
Gestion de l'information					
Communications					
Participation					
Etablissement des priorités					
Investissement					
Coordination					
Renforcement des capacités					
Responsabilisation					
Apprentissage					
Etc.					

Source : Hanson *et al.* 2000

NB : La matrice a été utilisée au Pakistan comme aide à l'évaluation, plutôt que comme outil de présentation. En tant qu'aide à l'évaluation, elle propose une liste de contrôle des catégories de mécanismes et de performances, facilite l'organisation de l'information et met en lumière ce qui est important et ce qui peut être omis. Cependant, si elle était utilisée pour présenter l'information, cela voudrait dire que des « cellules » très nombreuses devraient être évaluées et traitées de manière égale - ce qui compliquerait l'analyse stratégique.

Au Pakistan, cette information a été produite au moyen d'études spéciales et d'ateliers - aucun système de suivi régulier n'ayant été mis en place (cf. l'encadré 10.5). Il en ressort qu'une partie des améliorations couramment citées de la durabilité étaient le résultat d'activités directement planifiées par la SNC. D'autres avaient été identifiées par la SNC comme exemples à suivre. Certaines améliorations n'étaient pas attribuables à la SNC (notamment les initiatives du secteur privé - puisque celui-ci avait d'autres motivations, comme par exemple les marchés d'exportation, poussant à la durabilité). On a quand même considéré que toutes les initiatives couronnées de succès pourraient fournir des enseignements sur la manière dont la SNC pourrait évoluer à l'avenir, d'autant plus qu'il :

...et produite par des études et ateliers

*« ... est également tout à fait évident que la SNC n'a pas encore su jouer sur les aspects socio-économiques clés de la réduction de la pauvreté, du développement économique et de la qualité du cadre de vie - que ce soit sur le plan des politiques, de la législation, de l'investissement, des mesures d'incitation ou d'un ensemble complet d'activités sur le terrain. Le travail de sensibilisation et les projets SNC ont démontré ce qui pourrait être fait en vue d'un développement durable : le défi pour la prochaine phase de la SNC consiste à intégrer tout cela dans le courant dominant ». (Hanson *et al.* 2000)*

10.7 La dissémination des conclusions des exercices de suivi et l'information en retour aux décisions stratégiques

L'information clef doit être restituée aux parties prenantes

Il est indispensable de signaler et diffuser les résultats du suivi, pour que les messages clefs puissent être transmis aux groupes clefs de parties prenantes, leur permettant d'améliorer en permanence leur compréhension et leur comportement, la stratégie elle-même et ses volets d'activité.

L'information en retour a été l'un des outils le plus souvent oublié mais pourtant plus précieux pour la mise en œuvre des stratégies. Les gouvernements (nationaux ou locaux) ne sont jamais en mesure, dans des sociétés complexes, de contrôler et guider l'ensemble des actions des organisations, entreprises et citoyens. Un système d'information en retour s'impose donc pour diffuser les informations permettant aux organisations et aux particuliers de tirer les enseignements des succès ou des difficultés et faire des choix en connaissance de cause. Comme le suggère ICLEI (1996a), un tel système devrait prévoir aussi bien la reconnaissance et la récompense des comportements positifs que les contre-incitations ou punitions des actions nuisibles, afin de guider la régulation des comportements sans avoir recours au contrôle externe.

Un bon système d'information en retour a pour première tâche fondamentale de diffuser l'information appropriée auprès des différentes parties prenantes et des différents « publics » dans le pays et les communautés locales. L'information doit surtout concerner (a) l'état des conditions et (b) les comportements et actions préférables.

L'impact de cette information est largement conditionné par trois facteurs : qui c'est qui l'a préparée (gouvernement ou services municipaux, experts individuels, entreprises), qui c'est qui l'a diffusée (antennes gouvernementales, élus, ONG, organisations communautaires, particuliers), le véhicule de diffusion (réunions, rapports écrits, médias). En règle générale, lors de la conception d'un système d'information en retour, la familiarité, la crédibilité et l'accessibilité des sources d'information devraient être optimisées. Le chapitre 7 entre dans le détail des éléments d'un système d'information stratégique et des approches optimales.

Le deuxième élément clef de la restitution des résultats se réfère à la cohérence (Section 10.1.2) et la régularité (Section 10.3) qui, à condition d'être correctement assurées, donnent aux gens la confiance que leurs actions seront non seulement appropriées, mais aussi notées et récompensées.

APPENDICE

**Tableau A.1: Les données nécessaires au suivi, les sources et l'échéancier:
exemples tirés d'une stratégie de réduction de la pauvreté**

Type	Indicateur	Instrument	Organisme	Niveau	Périodicité
Apport	Données sur les finances publiques : revenus, dépenses par catégorie	Documents budgétaires ; données sur les dépenses	Ministères des Finances, du Plan et de l'administration, ministères sectoriels ; organismes publics	Administration nationale et divers échelons administratifs infra-nationaux	Mensuel ou trimestriel si c'est possible ; au moins annuel
	Ressources humaines	Enquêtes sur la structure des dépenses Données sur la masse salariale	services comptables et cabinets d'experts-comptables		
Produit	Produits des dépenses publiques : infrastructures, services fournis	Systèmes administratifs, Informatique de gestion	Ministères sectoriels; unité d'exécution de projets; administrations locales et prestataires de services locaux	Administration nationale et divers échelons administratifs infra-nationaux ; installations (écoles, cliniques, etc.)	Pent-être semestriel ; au moins annuel
		Enquêtes auprès des communautés			
Résultat	Accès aux services, utilisation de ces derniers et niveau de satisfaction	Enquêtes prioritaires et de suivi rapide ; enquêtes multi-thématiques sur les ménages ; études qualitatives	Institut central de la statistique ; prestataires de services locaux ; autres	Ménages et particuliers, installations (écoles, cliniques, etc. ; communautés	Annuel si c'est possible
Impact	Consommation et revenus des ménages ; conditions de vie ; indicateurs sociaux ; priorités des ménages ; perceptions du bien-être	Enquêtes sur le budget/ les dépenses/ le revenu des ménages, enquêtes sur la population active ; enquêtes mesurant le niveau de vie; études qualitatives	Institut central de la statistique ;	Ménages et particuliers ; communautés	Tous les trois à cinq ans
Contexte	Comptes nationaux ; PIB, consommation, investissement, exportations, importations, etc.	Système de comptabilité nationale, statistiques de commerce extérieur	Institut central de la statistique ; banque centrale	National (échelons infra-nationaux, plus grands dans certains cas)	Statistiques mensuelles ou trimestrielles du commerce extérieur, relevé de prix ; panier annuel d'indices des prix à la consommation
	Prix à la consommation et au producteur				
	Données climatiques.	Mesure directe	Institut météorologique national, autres	Aussi détaillé que possible	Quotidien si c'est possible

Source: Premushii et al, 2001

Tableau A.2: Liste CDD des indicateurs du développement durable
(Septembre 1996) (Source: www.un.org/csa/sustdev/isd)

CHAPITRES ACTION 21	INDICATEURS DE FORCE MOTRICE (pression)	INDICATEURS D'ETAT	INDICATEURS DE RÉPONSE
CATÉGORIE: SOCIALE			
Chapitre 3: Combattre la pauvreté	-Taux de chômage	-Indices de pauvreté: comptage; écarts de revenu; carrés des écarts de revenu gap; indice Gini des inégalités de revenu -Rapport des salaires masculins/féminins	
Chapitre 5: Dynamique démographique et durabilité	-Taux de croissance démographique -Taux net de migration -Taux global de fécondité	-Densité de population	
Chapitre 36: Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation	-Taux de changement de la population d'âge scolaire -Taux de scolarisation (brut et net) dans l'enseignement primaire et secondaire -Taux d'alphabétisation des adultes	-Enfants atteignant la cinquième année -Durée de la scolarité -Différence entre le taux de scolarisation des filles et des garçons -Femmes pour cent hommes dans la population active	-PIB consacré à l'éducation
Chapitre 6: Protection et promotion de la santé humaine		-Assainissement de base -Accès à l'eau potable -Espérance de vie à la naissance -Poids suffisant à la naissance -Taux de mortalité infantile -Taux de mortalité maternelle -Etat nutritionnel des enfants	-Immunisation contre les maladies d'enfance -Fréquence de la contraception -Proportion de produits chimiques relevée dans les aliments -Dépenses nationales de santé consacrées aux soins de santé locaux -Dépenses nationales de santé relatives au PNB
Chapitre 7: Promotion d'un modèle viable d'établissements humains	-Croissance de la population urbaine -Consommation de combustibles fossiles des véhicules par habitant -Pertes catastrophes naturelles	-Pourcentage en zone urbaine -Superficie et population des établissements urbains -Surface au sol/personne -Rapport prix du logement/revenu	-Dépenses d'infrastructure par habitant
CATÉGORIE: ECONOMIQUE			
Chapitre 2: Coopération internationale visant à accélérer le développement durable	-PNB par habitant -Investissement net en PNB -Total des exportations et importations en pourcentage du PNB	-Produit intérieur net corrigé de l'environnement -Part des manufactures dans les exportations totales	
Chapitre 4: Modification des modes de consommation	-Consommation annuelle d'énergie -Part des industries à forte intensité de ressources naturelles dans la plus-value manufacturière	-Réserves minérales -Réserves de combustibles fossiles -Durée de vie des réserves énergétiques connues -Intensité d'utilisation de	

		matières -Part de valeur ajoutée manufacturière dans le PIB	
Chapitre 33: Ressources et mécanismes financiers	-Transfert net de ressources / PNB -APD totale en pourcentage du PNB	-Dette / PNB -Service de la dette/ exportations	-Dépenses consacrées à la protection de l'environnement (% du PIB) -Financement nouveau ou supplémentaire du développement durable
Chapitre 34: Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités	-Importations de biens d'équipement -investissement étranger direct	-Proportion d'importations de biens d'équipement écologiquement rationnels	-Crédits de coopération technique
CATÉGORIE: ENVIRONNEMENTALE			
Chapitre 18: Protection des ressources en eau douces et de leur qualité	-Prélèvements annuels d'eaux souterraines et de surface -Consommation domestique d'eau par habitant	-Réserves d'eaux souterraines -Taux de coliformes fécales -Demande biochimique d'oxygène des corps d'eau	-Couverture du traitement des eaux usées -Densité des réseaux hydrologiques
Chapitre 17: Protection des océans, de toutes les mers et des zones côtières	-Croissance démographique dans les zones côtières -Déversements de pétrole, azote, phosphore dans les eaux côtières	-Rendement maximum soutenu des pêcheries -Indice d'algue	
Chapitre 10: Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres	-Changement de l'utilisation des sols	-Changements de l'état des terres	-Gestion décentralisée des ressources naturelles au niveau local
Chapitre 12: Combattre la désertification et la sécheresse	-Population vivant au- dessous du seuil de pauvreté dans les zones arides	-Précipitations mensuelles nationales -Indice de végétation -Etendue de la désertification	
Chapitre 13: Développement durable des zones montagneuses	-Changements démographiques dans les zones montagneuses	-Utilisation durable des RN dans les zones montagneuses -Bien-être des populations montagnardes	
Chapitre 14: Promotion d'un développement agricole et rural durable	-Utilisation de pesticides -Utilisation d'engrais -Pourcentage d'irrigation -Consommation d'énergie pour l'agriculture	-Terre arable par habitant -Superficie touchée par la salinisation et l'engorgement	-Education agricole
Chapitre 11: Combattre la déforestation	-Intensité de récolte de bois	-Changement de la superficie boisée	-Coefficient de zone forestière aménagée -Zone forestière protégée en proportion de la superficie totale
Chapitre 15: Conservation de la diversité biologique		-Espèces menacées en pourcentage du total des espèces natives	-Aire protégée en pourcentage de la superficie totale
Chapitre 16: Gestion écologiquement			-Dépenses R & D pour la biotechnologie

rationnelle de la biotechnologie			-Règlements ou directives nationaux en matière de biosécurité
Chapitre 9: Protection de l'atmosphère	-Emissions de gaz à effet de serre; oxydes de soufre et d'azote -Consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone	-Concentrations atmosphériques de polluants dans les zones urbaines	-Dépenses consacrées à l'atténuation de la pollution de l'air
Chapitre 21: Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées	-Production de déchets solides industriels et municipaux -Déchets ménagers éliminés par habitant		-Dépenses consacrées à la gestion des déchets -Recyclage et réutilisation des déchets -Élimination des déchets municipaux
Chapitre 19: Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques		-Intoxications graves aux produits chimiques	-Nombre de produits chimiques interdits ou sérieusement restreints
Chapitre 20: Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux	-Production de déchets dangereux -Importations et exportations de déchets dangereux	-Superficie terrestre contaminée par les déchets dangereux	-Dépenses consacrées au traitement des déchets dangereux
Chapitre 22: Gestion des déchets radioactifs	-Production de déchets radioactifs		
CATÉGORIE: INSTITUTIONNELLE			
Chapitre 8: Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement			-SNDD -CNDD -Comptabilité environnementale et économique intégrée -EIE obligatoire
Chapitre 35: La science au service d'un développement durable		-Nombre potentiel de scientifiques et d'ingénieurs pour un million d'habitants	-Employés R&D pour un million d'habitants -Dépenses R&D en % du PIB
Chapitre 39: Les instruments et mécanismes juridiques internationaux			-Ratification d'accords -Mise en œuvre des accords mondiaux ratifiés
Chapitre 40: Information pour la prise de décisions		-Lignes téléphoniques/personne -Accès à l'information	-Programmes de statistiques environnementales nationales
Chapitre 23-32: Renforcement du rôle des principaux groupes			-Principaux groupes, minorités ethniques, populations autochtones siégeant au CNDD -Contribution des ONG au développement durable

RÉFÉRENCES

- Abbot, J. et Guijt, J. (1998) *Changing Views on Change: Participatory Approaches to Monitoring and Evaluation*. SARL Discussion Paper No.2, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres
- Aden J. (2001) *Indonesia's Natural Resources Under Siege: Environmental Impacts of the Economic Crisis and Decentralisation*. Dossier présenté à United States – Indonesia Society, 20 juillet 2001, Washington DC
- Adnan, S, Barrett, A, Nurul Alam, S M et Brustinov, A (1992) *People's Participation, NGOs and the Flood Action Plan*. Research and Advisory Services, Bangladesh
- Adriaanse, A, Bringezu S, Hammond, A, Moriguchi, Y, Rodenburg, E, Rogich D et Schütz H (1997) *Resource Flows: The Material Basis of Industrial Economies*, World Resources Institute, Washington, DC
- Agarwal A, Narain, S et Shrivastava, A (1999) *Green Politics*, Centre for Science and Environment, New Delhi
- AIDEnvironnement (1997) *Strategic Environmental Analysis: A New Planning Framework for Sustainable Development*. AIDEnvironnement, Amsterdam
- Anderson, R et Deutsch, C (dir.) (2001) 'Sustainable Development and the Environment in East Timor'. *Proceedings of the Conference on Sustainable Development in East Timor, 25-31 January 2001*. Timor Aid, Dili, Timor-oriental
- Andersson, V (1999) *Popular Participation in Bolivia: Does the Law 'Participación Popular' Secure Participation of the Rural Bolivian Population?* CDR Working Paper 99/6, Centre for Development Research, Copenhagen
- Baburoglu, O N et Garr, M A (1992) 'Search Conference Methodology for Practitioners' in M.R. Weisford (dir.) *Discovering Common Ground*, Berrett-Koehler, San Francisco, 73-81
- Backhaus, C et Wagachi, R (1995) *Only Playing with Beans? Participatory Approaches in Large-Scale Government Programmes*. PLA Notes No 24, Sustainable Agriculture Programme, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres
- Baldock, D (1999) 'Developing and Using Agri-environmental Indicators for Policy Purposes: OECD Country Experiences' in *OECD Environmental Indicators for Agriculture*, vol 2, *Issues and Design*, OCDE, Paris
- Banuri, T et Holmberg, J (1992) *Governance for Sustainable Development: a Southern Perspective*, IIED, Londres
- Banuri, T et Khan, S R (2000) *Environmental Strategy Background Report*. Sustainable Development Policy Research Institute, for Ministry of Environment, Local Government and Rural Development, Islamabad, Pakistan and World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- Barbier, E B (1987) 'The Concept of Sustainable Economic Development', *Environmental Conservation*, vol 14, no 2, pp101-110
- Barnard, G (1995) *Cross-cultural Communication. A Practical Guide*, Cassell, Londres
- Bass, S (2000) *Participation in the Caribbean: A Review of Grenada's Forest Policy Process*. Policy that Works for Forests and People Series, no 10, IIED, Londres
- Bass, S (2001) *Certification in the Forest Political Landscape*. Keynote paper for the International Conference on the Social and Political Dimensions of Forest Certification, Université de Freiburg, 20-22 juin 2001
- Bass, S et Dalal-Clayton, D B (1995) 'Small Island States and Sustainable Development: Strategic Issues and Experience', *Environmental Planning Issues* no 3, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres
- Bass, S et Shah, P (1994) 'Participation in Sustainable Development Strategies; with a Case Study of Joint Forest Management in India', présentation à l'Assemblée générale UICN, Atelier 9, janvier 1994, Buenos Aires
- Bass S, Balogun, P, Mayers, J, Dubois, O, Morrison E et Howard, B (1998) 'Institutional Change in Public Sector Forestry: A Review of the Issues'. *Forestry and Land Use Series* no 12, IIED, Londres

- Bass S, Dalal-Clayton, D B et Pretty, J (1995) 'Participation in Strategies for Sustainable Development', *Environmental Planning Issues* no 7, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres
- Baurner, K A et Peikova, E (2000) *How will the Clean Development Mechanism Ensure Transparency, Public Engagement and Accountability?* World Resources Institute Climate Notes, Washington DC
- Bergeson, H O, Parmann, G et Thommessen, O B (dir.) (1999) *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 1999/2000*, Fridtjof Nansen Institute, Norvège et Earthscan Publications Ltd, Londres
- Bernstein, J (1995) *The Urban Challenge in National Environmental Strategies*, Environmental Management Series Paper no 012, Environment Department, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- Booth, D et Lucas, H (2001) *Initial Review of PRSP Documentation, Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems*, Overseas Development Institute, Londres
- Borregaard, N, Ladrón de Guevara, J, Leal, J et Ramirez, J A (2001): *El Análisis Económico en la Gestión Ambiental*, Lom Ediciones, CIPMA, Santiago
- Borriani-Peycraboud G (Dir.) (1997) *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation*, IUCN, Gland, Suisse
- Bressens, H et Connen, F (sans date): *Green Plans: Blueprints or Statements of Future Intent for Future Decisions*, Center for Clean Technology and Environmental Policy, CSTM, Université de Twente, Enschede
- Bretton Woods Project (2001) 'PRSPs just PR', *Bretton Woods Update*, no 23, June/July, Bretton Woods Project, c/o Action Aid, Londres
- Bretton Woods Project (2002) 'Limitations of Asian PRSPs Revealed', *Bretton Woods Update*, no.27, March/April, Bretton Woods Project, c/o Action Aid, Londres
- Bromley, D W (1995) *Natural Resource Issues in Environmental Policy in South Africa*, Land and Agriculture Policy Centre, Witwatersrand, Afrique du Sud
- Brown, I. (2001) *State of the World 2001*, Worldwatch Institute en association avec Earthscan Publications, Londres
- Brown, N (1997) *Devolution of Authority Over the Management of Natural Resources: The Soufriere Marine Management Area, St Lucia*, Caribbean Natural Resources Institute, St Lucia
- Cable, V (1999) *Globalisation and Global Governance*, London: Royal Institute of International Affairs, Londres
- CAEMA (2001) *Instrumentos Económicos y Medio Ambiente*, Boletín vol 1, no 3, Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente, Bogotá.
- Cala, C P et Grageda, J Z (dir.) (1994) *Studies on Coalition Experiences in the Philippines*, Bookmark, Manila
- Campbell, B, Byron, N, Hobane, P, Matose, F, Madzudzo, E et Wily, L (1996) 'Taking CAMPFIRE beyond Wildlife: What is the Potential?' dossier présenté au *Pan African Symposium on Sustainable Use of Natural Resources and Community Participation, Harare, Zimbabwe, 24-27 juin*, Centre for Applied Social Sciences, Université de Zimbabwe, Harare
- Carew-Reid, J (dir.) (1997) *Strategies for Sustainability: Asia*, UICN en association avec Earthscan Publications, Londres
- Carew-Reid, J, Prescott-Allen, R, Bass, S et Dalal-Clayton, D B (1994): *Strategies for National Sustainable Development: A Handbook for their Planning and Implementation*, IIED, Londres, et UICN, Gland, en association avec Earthscan, Londres
- Carley, M et Christie, I (2000a) *Managing Sustainable Development*, 2nd edn, Earthscan, Londres
- Carley, M et Christie, I (2000b) 'The World's Commons: The Challenge of Governance', in *Governance for a Sustainable Future*, World Humanity Action Trust, Londres.
- Carson, C S (2000) *Toward a Framework of Assessing Data Quality*, IMF(FMI), Washington DC

- CEC (2001) *European Governance: A White Paper*. Com (2001)428, 25 July, Commission de la Communauté européenne, Bruxelles
- Chambers, N, Simmons, C et Wackernagel, M (2000) *Sharing Nature's Interest: Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability*. Earthscan, Londres
- Chambers, R (1992) 'Methods for Analysis by Farmers: The Professional Challenge', paper for *12th Annual Symposium of Association for Farming Systems Research and Extension*, Michigan State University, Ann Arbor, Michigan
- Chenje, M (1995) 'Environmental Rights are Human Rights'. Dossier présenté at *Seminar on Human Rights and Justice, 1-2 August 1995*, SARD, Harare.
- Cobham, R (1990) *Towards a National Conservation Strategy for Barbados - Preparation Guidelines*, UICN, Gland
- Coenen, F H J M (1996) *The Effectiveness of Local Environmental Policy Planning*, CSTM Studies and Reports, Université de Twente, Enschede, Pays-Bas
- Colfer, C J P (1995) *Who Counts Most in Sustainable Forest Management?* CIFOR Working Paper no 7, October, Centre for International Forestry Research, Bogor, Indonésie
- CONAM (1998) *Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, rapport préparé par Dames & Moore Consultants, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Lima
- Crocchi, H et Willard, T (2001) *Strategic Intentions: Managing Knowledge Networks for Sustainable Development*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg
- CSIR (1996) *Strategic Environmental Assessment: A Primer*, Council for Scientific and Industrial Research, Stellenbosch, Afrique du Sud
- Dalal-Clayton, D B (1996) *Getting to Grips with Green Plans: National Level Experience in Industrial Countries*, Earthscan, Londres
- Dalal-Clayton, D B (1997) 'Southern Africa Beyond the Millennium: Environmental Trends and Scenarios to 2015', *Environmental Planning Issues* no.13, IIED, Londres
- Dalal-Clayton, D B et Bass, S (2000) *National Strategies for Sustainable Development: A Guide to Key Issues and Methods for Analysis: A Prompt for Status Reviews and Dialogues*, June 2000, IIED, Londres (disponible sur www.nssd.net)
- Dalal-Clayton, D B et Dent, D (2001) *Knowledge of the Land: Land Resources Information and its use in Rural Development*, Oxford University Press
- Dalal-Clayton, D B, Bass, S, Sadler, B, Thomson, K, Sandbrook, R, Robins, N et Hughes, R (1994) 'National Sustainable Development Strategies: Experience and Dilemmas', *Environmental Planning Issues* no 6, IIED, Londres
- Dalal-Clayton, D B, Dent, D et Dubois, O (2000) 'Rural Planning in the Developing World with a Special Focus on Natural Resources: Lessons Learned and Potential Contributions to Sustainable Livelihoods', *Environmental Planning Issues* no 20, IIED, Londres
- Dalal-Clayton, D B et Sadler, B (1998a) 'Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach', in A Donnelly, D B Dalal-Clayton et R Hughes (dir.) *A Directory of Impact Assessment Guidelines*, 2nd edn, IIED, Londres, pp 31-42
- Dalal-Clayton, D B et Sadler, B (1998b) 'The Application of Strategic Environmental Assessment in Developing Countries: Recent Experience et Future Prospects, including its Role in Sustainable Development Strategies', projet non publié.
- Dargavel, J, Guljit, I, Kanowski, P, Race, D et Proctor W (1998) *Australia: Settlement, Conflicts and Agreements*, Study for IIED 'Policy that works for forests and people' project
- de Boer J J et Sadler, B (dir.) (1996), *Strategic Environmental Assessment 54: Environmental Assessment of Policies: Briefing Papers on Experience in Selected Countries*, Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Pays-Bas, et International Study of Effectiveness of Environmental Assessment, La Haye

- Degenbol, T (1996) *The Terroir Approach to Natural Resource Management: Panacea or Phantom? – the Malian Experience*, working paper no 2/1996, International Development Studies, Roskilde University, Denmark
- Dennison, D (1995) *Defending the Land with Maps*, PLA Notes no 22, Sustainable Agriculture Programme, IIFD, Londres
- DFID (2000) *Achieving Sustainability: Poverty Elimination and the Environment*, Department for International Development, Londres
- Dobie, P (2000) *Models for National Strategies: Building Capacity for Sustainable Development*, thematic study, Approaches to Sustainability series, Capacités 21, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York
- Dorm-Adzobu, C (1995) *New Roots: Institutionalising Environmental Management in Africa*, World Resources Institute, Washington DC
- Dubois, O, Gueye B, Moorhead, R et Ouali, F (1996) *Etude des points forts et faibles des projets forestiers financés par les Pays-Bas en Afrique occidentale sahélienne*, Etude préparée pour les Ambassades des Pays-Bas de Bamako, Ouagadougou et Dakar
- EAP Task Force (1998) 'Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in CEEC/NIS', dossier produit pour *Environment for Europe, Aarhus, 23-25 June 1998*, OCDE, Paris
- Earth Council (2000) *NCSD Report 1999-2000: National Experiences on Multi-Stakeholder Participatory Processes for Sustainable Development*, Earth Council, San José, Costa Rica
- Earth Council (n.d.) *Guidelines for NCSD Rio + 10 assessment*, Earth Council, San José, Costa Rica
- EC (1997) *Vision 2020: Summary and Recommendations*, XI/121/97, Commission européenne, Bruxelles
- ECLAC (2001) *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe*, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Economic Commission of Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile
- Edwards, M et Caventa, J (dir.) (2001): *Global Citizen Action*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado
- EPD (1996) 'Gaza Land Resources: Land Use Planning and Resources Protection', *Focus on Environment in Palestine*, no 2, Environmental Planning Directorate, Ministry of Planning and International Cooperation, The Palestinian Authority, Gaza
- EPE (1994) *Towards Shared Responsibility*, European Partners for the Environment (Partenaires européens pour l'environnement), Bruxelles
- ERM (1994) 'Developing Plans and Strategies', dossier II préparé pour le ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux Pays-Bas et présenté à *First Meeting of the International Network of Green Planners, 30 March-1 April 1994, Maastricht, The Netherlands*, Environmental Resources Management, Londres
- ESRC (1998) *Strengthening Decision-making for Sustainable Development*, rapport d'un atelier à Eynsham Hall, 15-16 juin 1998, Global Environmental Change Programme, Economic and Social Research Council
- Estrella, M (2000) 'Tracing the History of Participatory Monitoring and Evaluation', Institute of Development Studies/The Participation Group, www.ids.ac.uk
- Ezekiel, H (1975) *Second India Study: Overview*, MacMillan, Delhi, Inde
- Falloux, F et Talbot, L (1993) *Crisis and Opportunity: Environment and Development in Africa*, Earthscan, Londres
- Falloux, F, Talbot, L et Christoffersen, L (1990) *National Environmental Action Plans in Africa: Early Lessons and Future Directions*, AFTEN, Technical Department, Africa Region, World Bank (Banque mondiale), Washington DC

- Falloux, F, Talbot, L et Larson, J (1991) *Progress and Next Steps for National Environmental Action Plans in Africa*. The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- FAO Development Law Service (2000) Legal Framework Analysis for Rural and Agricultural Investment Projects: Concepts and Guidelines. FAO Legal Paper, Online no 12, septembre 2000, FAO, Rome
- Fernández, J J G (1998) *Guide for the Preparation of Action Plans within the Framework of the Convention on Biodiversity*. Fonds mondial pour l'Environnement et Programme des Nations Unies pour le Développement, New York
- Filer, C et Sekhran, N (1998) *Loggers, Danors and Resource Owners: Papua New Guinea Country Study*. Policy that Works for Forests and People Series no 2. IED, Londres
- Fischer-Kowalski, M, Haberl, H et Payer, H (1997) in Moldan, B et Billharz, S (dir.) *Sustainability Indicators: Report of the Project on Indicators of Sustainable Development*, SCOPE 58. John Wiley & Sons, Chichester
- Fisher, R J (1995) *Collaborative Management of Forests for Conservation and Development. Issues in Forest Conservation*, IGCN, Gland, Suisse
- Forum for the Future (2001) *Green Futures* no 30, Forum for the Future, Londres
- Franklin, B et Morley, D (1992) 'Contextual Searching: Cases from Waste Management, Nature Tourism and Personal Support'. in M R Weisford (dir.) *Discovering Common Ground*, Berret-Koehler, San Francisco, 229-46
- FSC (2000) 'FSC Principles and Criteria', Document 1.2, révisé février 2000. Forest Stewardship Council www.fsc.org
- Fund of the Americas (2000) *Developing a Strategy to foment Philanthropy*, Fondo de las Américas, Santiago
- Gallopin, G C (1997) 'Indicators and their Use: Information for Decision-making. Part 1: Introduction' in Moldan, B et Billharz, S (dir.) *Sustainability Indicators: Report of the Project on Indicators of Sustainable Development*, SCOPE 58. John Wiley & Sons, Chichester
- Gallopin, G, Hammond, A, Raskin, P et Swart, R (1997) *Branch Points: Global Scenarios and Human Choice*. PoleStar Series Report no 76, Global Scenario Group, Stockholm Environment Institute, Stockholm
- GEF (1999) *Experience with Conservation Trust Funds*, Global Environment Facility (Fonds pour l'environnement mondial), The World Bank (Banque Mondiale), Washington DC
- GEPA (1999) *Guyana National Biodiversity Action Plan: A Programme For Action by Stakeholders towards the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity*, Guyana Environmental Protection Agency, Georgetown, Guyana/ Global Environment Facility (Fonds pour l'environnement mondial)/Programme des Nations Unies pour le Développement, New York
- Geser, H (1996): *Auf dem Weg zur "Cyberdemocracy"? Auswirkungen der Computernetze auf die öffentliche politische Kommunikation* (Vers 'Cyberdémocratie'? Effets d'Internet sur la Communication politique publique) <http://www.unizh.ch/~geserweb/komm/fifezi.html>
- Ghana NDPC (1994) *Vision 2020 - the national development policy framework*, National Development Planning Commission, Accra
- Ghana NDPC (1995) *Planning Guidelines for the Preparation of Sectoral and District Development Plans*. National Development Planning Commission, Accra, décembre
- Ghana NDPC (1997) *Vision 2020: The First Medium-Term Development Plan (1997-2000)*, National Development Planning Commission, Accra
- Gibson, T (1991) 'Planning for Real', *RRA Notes* 11. IED, Londres. pp 29-30.
- Gill, G (1993) *OK, the data's lousy, but it's all we've got (being a critique of conventional methods)*, Sustainable Agriculture Programme Gatekeeper Series SA38, IED, Londres
- Gill, G (1998) 'Using PRA for Agricultural Policy Analysis in Nepal: The Tari Research Network Foodgrain Study', in J Holland et J Blackburn (dir.) *Whose Voice: Participatory Research and Policy Change*, Intermediate Technology Publications, Londres.

- Global Reporting Initiative (2000) 'Sustainability Reporting Guidelines' www.globalreporting.org/GRIGuidelines/June2000/June2000GuidelinesDownload.htm
- Gouvernement du Balochistan et UICN Pakistan (2000) *Balochistan Conservation Strategy*. IUCN Pakistan et GOB, Karachi.
- Gouvernement du Canada (1995) *A Guide to Green Government*, Catalogue no En21-136/1995E, Ministère de l'Approvisionnement et des Services, Canada.
- Grayson, A. I. (1993) *Private Forestry Policy in Europe*, CAB International, Wallingford, UK
- Grieg-Gran, M (2000) *Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecologica in Brazil*, EEP Discussion Paper 00-01, IIED, Londres
- Grieg-Gran, M (2001) 'Investment in Sustainable Development: The Public-Private Interface', in *The Future is Now*, vol.2, IIED, Londres
- GTZ (1993) *Regional Rural Development RRD Update: Elements of a Strategy for Implementing the RRD Concept in a Changed Operational Context*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, Allemagne
- GTZ (2001) 'Presentation of Products for Poverty Reduction Strategies: Instruments, Methods and Approaches' www.gtz.de/forum_armul
- Gulji, I (1991) *Perspectives on participation. An inventory of institutions in Africa*, IIED, Londres
- Gulji, I et Hinchcliffe, F (1998) *Participatory Valuation of Wild Resources: An Overview of the Hidden Harvest Methodology*, Sustainable and Rural Livelihoods Programme, IIED, Londres
- Hagen, R T (sans date) *A Guide for Countries Preparing National Biodiversity Strategies and Action Plans*, Biodiversity Planning Support Programme, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York
- Hall, P A V (sans date) 'Decision Support Systems for Sustainable Development: Experience and Potential', dossier pour le Humus Network. (<http://umunisha.iidc.ca/humus/macan.html>)
- Halle, M (2001) 'What Does Sustainable Development Mean?' Contribution provisoire au projet IIED, Mines, minéraux et développement durable, IIED, Londres
- Handy, C (1985) *Understanding Organisations*. Penguin Books, Harmondsworth, UK
- Hanson, A J, Bass, S, Bouzahr, A et Zehra, M (2000) *Pakistan's National Conservation Strategy – Renewing Commitment to Action*, Rapport de l'examen à mi-parcours, Gouvernement du Pakistan, Islamabad
- Hardi, P et Pinter, L (1995) 'Models and Methods of Measuring Sustainable Development Performance', projet révisé de document de discussion préparé pour Sustainable Development Coordination Unit, Executive Council, Government of Manitoba, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg
- Harding, D, Kiara, J K et Thomson, K (1996) 'Soil and Water Conservation in Kenya: The Development of the Catchment Approach and Structured Participation Led by the Soil and Water Conservation Branch of the Ministry of Agriculture, Kenya', dossier préparé pour *OECD/DAC Workshop on Capacity Development in the Environment*, décembre 4-6 1996, Rome, OCDE, Paris
- Hardy, J E, Midlin, D et Satterthwaite, D (2001) *Environmental Problems in an Urbanizing World*, Earthscan, Londres
- Harter, P J et Piu, C, Jr (1997) 'Negotiating Environmental Policies: Upfront Planning is Vital to Success', in *National Institute for Dispute Resolution News* vol IV, no 5, Canada
- Hassan, A (2001) 'Working with Communities, Karachi, Pakistan', City Press cité in *Financing for Sustainable Development*, IIED, Londres
- Higman, S, Bass, S, Judd, N, Mayers, J et Nussbaum, R (1999) *The Sustainable Forestry Handbook*, Londres, Earthscan
- Hill, J (1993) *National Sustainability Strategies: A Comparative Review of the Status of Five Countries: Canada, France, The Netherlands, Norway and the UK*, The Green Alliance, Londres

- Hill, J (1996) *National Sustainability Strategies: A Guide to Drafting and Ensuring Participation*. 1st edn, The Green Alliance, Londres
- Hiltz, S R et Turoff, M (1993) *The Network Nation: Human Communication via Computer*. MIT Press, Cambridge Massachusetts
- IIMSO (1994) *Sustainable Development: The UK Strategy*. Cm 2426. Her Majesty's Stationery Office, Londres
- Howard, J et Scott-Villiers, P (2000) *They are Shouting it Whenever they Can. Beyond Invited Participation: The Power of Popular Communications*, PLA Notes no 39, IIED, Londres
- Hughes, R, Adnan, S et Dalal-Clayton, D B (1994) *Floodplains or Flood Plans? A Review of Approaches to Water Management in Bangladesh*. IIED, Londres, et Research and Advisory Services, Dhaka
- Huntley, B, Siegfried, R et Sunter, C (1989) *South African Environments into the 21st Century*, Human & Rousseau Tafelberg, Cape Town
- IADB (1996) *Participation Initiatives in Latin America, Section V in Resource Book on Participation*, Inter-American Development Bank, Washington DC
- ICLEI (1996a) *The Local Agenda 21 Planning Guide*, International Council for Local Environmental Initiatives, World Secretariat, City Hall, Toronto
- ICLEI (1996b) *Economic Instruments to Improve Environmental Performance: A Guide for Local Governments*, International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto
- ICLEI (1997) *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21*, International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, en collaboration avec United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development, New York
- ICLEI (2000) *Second Local Agenda 21 Survey*. Background Paper (document d'information) no 15, soumis par International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, au *Preparatory Committee for the World Summit on Sustainable Development, Second Preparatory Session, 28 janvier – 8 février, 2002*, Nations Unies, New York
- IIED (1994) *Whose Eden? An Overview of Community Approaches to Wildlife Management*, IIED, Londres
- IIED (1995) *Citizen Action to Lighten Britain's Ecological Footprints*, Rapport au ministère de l'Environnement britannique, février
- IIED (1998a) *Participatory Valuation of Wild Resources in Agricultural Systems: A Summary*. Sustainable Agriculture Programme / Environmental Economics Programme, IIED, Londres
- IIED (1998b) *The Hidden Harvest – The Value of Wild Resources in Agricultural Systems: A Summary*, Sustainable Agriculture Programme/Environmental Economics Programme, IIED, Londres
- IIED (1998c) *Participatory Monitoring and Evaluation*, PLA Notes No 31, Sustainable Agriculture and Rural Livelihoods Programme, IIED, Londres
- IIED (2000) 'National Strategies for Sustainable Development: A Guide to Key Issues and Methods for Analysis: A prompt for Status Reviews and Dialogues', rolling draft (www.issd.net)
- IIRR (1998) *Participatory Monitoring and Evaluation: Experiences and Lessons. Workshop Proceedings*. International Institute for Rural Reconstruction, Y.C. James Yen Center, Silang, Cavite, Philippines
- IMF (2001) *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank (FMI/Banque mondiale), Washington DC
- IMF/OECD/UN/World Bank (2000) *A Better World For All: Progress Towards the International Development Goals*, report prepared by the staffs of the International Monetary Fund(FMI), Organisation for Economic Cooperation and Development(OECD), United Nations(ONU), et World Bank (Banque mondiale). Washington DC
- IPCC (2001) *Third Assessment Report. International Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge

- IPF (1997) *Proposals for Action, Programme Element 1A – National Forest and Land Use Programmes*, Intergovernmental Panel on Forests, ECOSOC, Nations Unies, New York.
- IPFCA (1996) *Long-Range Scenarios for Climate Change Policy Analysis*, rapport d'un atelier à Brighton, 8-10 janvier 1996, International Petroleum Industry Environmental Conservation Association, Londres
- IPPF, UNFPA et IUCN (1993) 'Strategies for Tomorrow's World', *People and the Planet*, vol.2, no 4, pp 6-29
- ITTO (1998) *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forest*, International Tropical Timber Organization (ITTO), Yokohama, (www.itto.or.jp/index.html)
- IUCN (1984) *National Conservation Strategies: A Framework for Sustainable Development*, Alden Press, Oxford
- IUCN (1997) *An Approach to Assessing Progress Towards Sustainability: Overview - Approach, Methods, Tools and Field Experience*, IUCN International Assessment Team, Gland, Suisse
- IUCN Pakistan (2000) *Final Report Mid-Term Review of National Conservation Strategy, Mass Awareness Initiatives* IIBP Ref: DOB01NCS.16 février 2002, IUCN Pakistan, Islamabad
- IUCN/UNEP/WWF (1980) *World Conservation Strategy*, IUCN, Gland, Suisse
- IUCN/UNEP/WWF (1991) *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, IUCN, Programme des Nations Unies pour l'Environnement et Worldwide Fund for Nature, Gland, Suisse
- James, C. et Fournillier, K (1993) *Marine Turtle Management in North-East Trinidad: A Successful Community based Approach Towards Endangered Species Conservation*, Caribbean Natural Resources Institute, St Lucia
- Jänicke, M. et Jürgens, H (1997) *National Environmental Policy Plans and Long-term Sustainable Development Strategies: Learning from International Experience*, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Berlin
- Johnstone, N (1997) *Economic Inequality and the Urban Environment*, BEP Discussion Paper 97-03, IIED, Londres
- Jones, B. T. T. (2001) *Integrating Environment and Sustainability Issues into the Development of Namibia's National Development Plan 2, A Participatory Process for Developing a Sustainable Development Strategy*, dossier préparé pour le projet CAD OCDE Donor-Developing Country Dialogues on National Strategies for Sustainable Development, disponible sur www.nssd.net
- Kaiser, J. et Lambert, A (1996) *Debt Swaps for Sustainable Development: A Practical Guide for NGOs*, IUCN/SCDO/EURODAD, IUCN Gland, Suisse et Cambridge, UK.
- Kanji, N. et Greenwood, L. (2001) 'Participatory Approaches to Research and Development in IED: Learning from Experience', *Policy and Planning Processes Series*, IIED, Londres
- Katz, J. W. (1997) 'The Consensus Debate: The 80% Solution', in *National Institute for Dispute Resolution News* vol. IV, no 5, Canada
- Kaufmann, D., Kraay, A. et Zoidin-Lobaton, P. (1999) *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196, World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- Keck, M. E. et Sikkink, K. (1998) *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press, New York
- Kerr, E. et Hiltz, S. R. (1982) *Computer-Mediated Communication Systems: Status and Evaluation*, Academic Press, New York/Londres
- Kessler, J. J. (1997a) *An Introduction to Strategic Environmental Analysis: A Framework for Planning and Integration of Environmental Care in Development Policies and Interventions. Application for SNV-Netherlands Development Cooperation*, AIDEnvironment, Amsterdam
- Kessler, J. J. (1997b) *An Introduction to Strategic Environmental Analysis: A Framework for Planning and Integration of Environmental Care in Development Policies and Interventions. Application for SNV-Netherlands Development Cooperation. Reader with Theoretical Background and Application Guidelines*, AIDEnvironment, Amsterdam
- Khosla, A. (2001) *The Road from Rio to Johannesburg*, Millennium Paper Issue 5, UNITED Forum, Londres

- Kiesler, S, Siegel, J et McGuire, T (1988) 'Social Psychological Aspects of Computer-Mediated Communication', in Greif L. (dir.) *Computer-Supported Cooperative Work: A Book of Readings*, Morgan Kaufman, San Mateo, Californie
- Kivietz, U (1995) *Rapid District Appraisal: An Application of RRA on District Planning Level*, Kuczinfo Nr 21, 8-12, Sektorüberg Städtische und Ländliche Programme, GTZ, Eschborn
- Kikula, I S et Pflieger, K (2001) 'The Long Pursuit to Sustainable Development in Tanzania', projet de document préparé pour être publié par PNUD
- Kikula, I S, Dalal-Clayton, D B, Comoro, C et Kiwasila, H (1999) *A Framework for District Planning in Tanzania*, vol 1, rapport préparé pour le ministère de l'Administration régionale et du Gouvernement local et PNUD, Institute of Resource Assessment, Université de Dar es Salaam et IIED, Londres
- Klarer, J, Francis, P et McNicholas, J (1999) *Improving Environment and Economy, Sofia Initiative on Economic Instruments*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Centre environnemental régional pour l'Europe de l'Est et centrale), Budapest
- LACCDE (1990) *Our Own Agenda*, Report of the Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment, Inter-American Development Bank, Washington DC et Programme des Nations Unies pour le Développement, New York
- Lampietti, J A et Subramaniam, U (1995) *Taking Stock of National Environmental Strategies*, Environmental Management Series Paper no 010, Environment Department, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- Landell-Mills, N (1999) *Defining a Strategy for Financing Sustainable Forestry in Malawi: A Review of International Experience*, rapport préparé pour le Groupe de travail sur les flux financiers et les mécanismes d'appui au programme forestier national du Malawi, PROFOR, PNUD, New York
- Landell-Mills, N (2001) *Forestry in the Public Interest: Regulation and the Market*, dossier pour Commonwealth Forestry Conference, Perth, Australie, avril 2001
- Landell-Mills, N et Ford, J (1999) *Privatising Sustainable Forestry: A Global Review of Trends and Challenges*, Instruments for Sustainable Private Sector Forestry Series, IIED, Londres
- Landell-Mills, N, and Porras, I (2002) *Silver Bullet or Fool's Gold? Developing Markets for Forest Environmental Services and the Poor*, IIED, Londres
- Lockie, S et Vancley, F (dir.) (1997) *Critical Landcare*, Key Papers Series no 5, Centre for Rural Social Research, Charles Sturt University, Wagga Wagga, New South Wales
- Lopez Ornate A (dir.) (1997) *Strategies for Sustainability: Latin America*, UICN en association avec Earthscan, Londres
- MacGillivray, A et Zadek, S (1995) *Accounting for Change: the Role of Sustainable Development Indicators*, Global Environmental Change Programme Briefing no 4, New Economics Foundation, Londres
- Macqueen, D (1999) *Causal Diagrams: A Prioritisation Tool for Poverty Eradication within the Sustainable Livelihoods Framework*, dossier for DFID's Forestry Research Programme, Natural Resources International Ltd, Chatham, R-U
- Manitoba Environment (1997) *State of the Environment Report for Manitoba 1997 - Moving Toward Sustainable Development Reporting*, Manitoba Environment, Winnipeg
- Matthews, B, Amann, C, Brinzeu, S, Fischer-Kowalski, M, Hüttler, W, Kleijn, R, Moriguchi, Y, Otke, C, Rodenburg, B, Rogich, D, Schandl, H, Schütz, H, van der Voet, E et Weisz, H (2000) *The Weight of Nations: Material Outflows from Industrial Economies*, World Resources Institute, Washington, DC
- Maughan, J (1994) *Taming Troubled Waters*, Ford Foundation Report, Washington DC
- Mayers, J (2001a) 'Stakeholder Power Analysis', *Power Tools Series no 2*, IIED, Londres
- Mayers, J (2001b) 'The 4R's', *Power Tools Series no.3*, IIED, Londres
- Mayers, J et Bass, S (1999) *Policy That Works for Forests and People: Series Overview*, IIED, Londres

- Meyers, J, Ngalande, J, Bird, P et Sibale, B (2001) 'Forestry Tactics: Lessons from Malawi's National Forestry Programme'. *Policy That Works for Forests and People Series* no 11. IIED, Londres
- MBPRAC (1988) *The Blue Plan: Future of the Mediterranean Basin*, Executive Summary and Suggestions for Action. Mediterranean Blue Plan Regional Activity Centre, PNUE
- Mehs, G M (1998) *Environmental Communication Planning Handbook for the Mediterranean Region*, International Academy for the Environment, Suisse.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe and Pan European Forest Certification Council (1998) 'Pan-European criteria, indicators, and operational guidelines for sustainable forest management', www.minconf-forests.net; www.pefc.org
- Mudunuli, M C (2001) 'Uganda's Poverty Eradication Action Plan: National Sustainable Development Strategy Principles Tested', presentation to *International Forum on National Sustainable Development Strategies, Accra, Ghana, 7-9 November 2001*, disponible sur www.johnnesburesumati.org
- Munemo, M (1998) *The Zimbabwean District Environmental Action Plan (DEAP) as a national strategy for sustainable development*, dossier présenté au « donor-developing country scoping workshop on national strategies for sustainable development », 18-19 novembre 1998, Swanningdale, Angleterre
- Najam, A (1999) 'World Business Council for Sustainable Development: The Greening of Business or a Greenwash?', in H O Bergeson, G Patmann et O B Thommesen (dir.) *Yearbook of International Co-operation in Environment and Development, 1999/2000* Fridtjof Nansen Institute, Norway et Earthscan, Londres, pp 65-75
- Narayan, D (1993) *Focus on Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*, UNDP-World Bank Water Supply and Sanitation Program, World Bank, Washington DC
- Neeffes, K (2000) *Environments and Livelihoods: Strategies for Sustainability*, Oxfam Development Guidelines, Londres
- NRTEE/ParticipACTION (1994) *SustainABILITY: A National Communications Program in Support of Sustainable Development*, présenté au Gouvernement du Canada, décembre, Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Economie, Ottawa, et ParticipACTION, Toronto
- NTREE (1995) *Newsletter*, Vol.1, No 4, April, Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Economie, Ottawa, Canada.
- ODA (1995) *Guidance Note on how to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programs*, Social Development Division, Overseas Development Administration, Londres
- OECD (1992) *Good Practices for Country and Environmental Surveys and Strategies*, OECD Development Assistance Committee, Guidelines on Environment and Aid, no 2, OCDE, Paris.
- OECD (1995a) *Planning for Sustainable Development: Country Experiences*, OCDE, Paris
- OECD (1995b) *OECD Environmental Performance Review of the Netherlands*, OCDE, Paris.
- OECD (1997a) *Environmental Indicators for Agriculture*, OCDE, Paris
- OECD (1997b) *Evaluating The Use of Economic Instruments*, OCDE, Paris
- OECD (1998) *Improving the Environment through Reducing Subsidies*, OCDE, Paris
- OECD (2001) *Environmentally Related Taxes in OECD Countries - Issues and Strategies*, OCDE, Paris
- OECD-DAC (1997) *Shaping the 21st Century*, OCDE- Comité d'aide au développement, Paris
- OECD DAC (2001a) *The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Cooperation*, Development Cooperation Committee, OCDE, Paris, disponible sur www.SourceOECD.org
- OECD DAC (2001b) 'Development Cooperation Report 2000', *The DAC Journal*, Vol 2, no 1, Development Assistance Committee, OCDE, Paris.

OECD DAC. (2001c) 'Policy Coherence Checklist for Poverty Reduction', room document no 5, Development Assistance Committee Working Party on Development Co-operation and Environment, 22nd Meeting, Paris, 8-9 mars 2001. OCDE, Paris

OECD DAC (2001d) 'Report on the Informal Workshop on Poverty Reduction Strategies, Comprehensive Development Framework and National Strategies for Sustainable Development: Towards Convergence', Document DCD(2000)13. OCDE, Paris

LES DOCUMENTS DU CAD/OCDE SONT GÉNÉRALEMENT DISPONIBLES EN FRANÇAIS

OECS (2001) *The Eastern Caribbean Environmental Charter*, Organisation of Eastern Caribbean States, Secretariat, Ste-Lucie

Oman, C P (2000) *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*, OECD Development Centre, Paris

Panayotou, T (1994) *Financing Mechanisms for Agenda 21 (or How to Pay for Sustainable Development)*, Harvard Institute for International Development, Massachusetts

Paul, M (2000) *Global Internet Connectivity, Status, Indicators, and Use in Developed and Developing Countries*, UNED Forum, Londres, www.unedforum.org/public/connectivity/connectreport.htm

Pearce D W (1994) *Blueprint 3: Measuring Sustainable Development*, Earthscan, Londres

Pearce, D (1999) 'Measuring Sustainable Development: Implications for Agri-environmental Indicators', in *OECD Environmental Indicators for Agriculture*, vol 2, *Issues and Design*, OCDE, Paris

PlanAfrica (2000) 'Rural Planning in Zimbabwe: A Case Study', *Environmental Planning Issues* no 23, IIED, Londres

Poapongsakorn, N, NaRanong, V, Ayudhaya, A I N, Kuothien, U et Trenmakin A W (2001) *The process of Formulating Poverty Reduction Strategies in Thailand*, Thailand Development Research Institute, en coopération avec National Economic and Social Development Board and Ministry of Science, Technology and Environment, Bangkok, disponible sur www.nesd.net

Powell, M (1999) *Information Management for Development Organisations*, Oxfam, UK

Premnushi, G, Rubio, G et Subbarao, K (2000) 'Monitoring and Evaluation', draft chapter, *World Bank PRSP Sourcebook*, (www.worldbank.org/poverty)

Prescott, J, Gauthier, B et Nagahuedi Mbongu Sudi, J (2000) *Guide to Developing a Biodiversity Strategy from a Sustainable Development Perspective*, Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF), Ministère de l'Environnement du Québec, Programme des Nations Unies pour le Développement (UNDP), Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUÉ), Québec, Canada

Prescott-Allen, R (2001a) 'Well-being Assessment', www.altarum.org/SST/

Prescott-Allen, R (2001b) *The Well-being of Nations: a country-by-country index of quality of life and the environment*, Island Press, Washington, DC et International Development Research Centre, Ottawa

Pretty, J (1997) 'The Sustainable Intensification of Agriculture: Making the most of the Land', *The Land*, 1, 145-64

Pretty, J N, Gujit, I, Thompson, J et Scoones, I (1995) *A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action*, IIED, Londres

Projet de société (1993) *Overview of the Projet de société*, vol.1, *Towards a National Sustainable Development Strategy for Canada*, Décembre, Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Économie, Ottawa

Projet de société (1994) *Planning for a Sustainable Future: Projet de société - A Partnership for Change. Prospectus*, May, Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Économie, Ottawa

Projet de société (1995) *Canadian Choices for Transitions to Sustainability*, vol.5, *Towards a National Sustainable Development Strategy for Canada*, June, Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Économie, Ottawa

- Rahnema, M (1992) 'Participation' in W Sachs (dir.) *The Development Dictionary*, Zed Books, Londres
- REC (1994) *Summary of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe*, document approuvé par la Conférence ministérielle, Lucerne, Suisse, 28-30 avril, 1993, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Centre environnemental régional pour l'Europe de l'Est et centrale), Budapest
- REC (1994b) *Manual on Public Participation in Environmental Decision-Making: Current Practice and Future Possibilities in Central and Eastern Europe*, AQUA Press, Budapest
- REC (1995a) 'Report on the Stage of Advancement of the Central and Eastern European Countries in Development and Implementation of the National Environmental Action Programs (NEAPs)', projet, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Centre environnemental régional pour l'Europe de l'Est et centrale), Budapest (mars 1995)
- REC (1995b) *Status of National Environmental Action Programs in Central and Eastern Europe*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Centre environnemental régional pour l'Europe de l'Est et centrale), Budapest
- REDDA-NESDA (1993) *Proceedings of the Fourth Regional Workshop on National Strategies on Environment and Sustainable Development*, Network for Environment and Sustainable Development in Africa, Abidjan, Côte d'Ivoire, 15-19 mai
- Repetto, R (1994) *The 'Second India' Revisited: Population, Poverty and Environmental Stress Over Two Decades*, World Resources Institute, Washington DC
- Rhodes, R A W (1997) *Understanding Governance, Politics and the State*, Macmillan, Basingstoke
- Richards, M (1999) *Internalising the Externalities of Tropical Forestry: A Review of Innovative Financing and Incentive Mechanisms*, European Union Tropical Forestry Paper 1, Overseas Development Institute, Londres
- Robins, N (à paraître) 'Profit in Need? Business, Sustainable Development and the Great Transformation', in Cross N (dir.): *Evidence for Hope*, IIED et Earthscan, Londres.
- Robins, N, Trisoglio, A et Van Dijk, F (1996) *Vision 2020: Scenarios for a Sustainable Europe*, Sustainability et IIED, Londres
- Rockefeller Foundation (1999) 'Communication for Social Change', a position paper and report on the Rockefeller Foundation Cape Town Conference, 6-10 October, 1998, Rockefeller Foundation, New York
- Royal Botanic Garden Kew et IIED (1993) *Report on Sustainable Environment and Development Strategy and Action Plan for St Helena*, vol 1, *Sustainable Environment and Development Strategy: A Proposed Approach*, Gouvernement de St-Hélène
- Sadler, B (1977) 'Recent Progress in Strategic Environmental Assessment', manuscrit non publié
- Sadler, B (1998) 'Institutional Requirements for Strategic Environmental Assessment', dossier pour le Forum Intergouvernemental, organisé par le ministère de l'Environnement, Christchurch, Nouvelle-Zélande, avril 25, 1998
- Sadler, B et Verheem R (1996) *Strategic Environmental Assessment 53: Status, Challenges and Future Directions. International Study of Effectiveness of Environmental Assessment*, et ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM), Pays-Bas
- SARDC (1994) *State of the Environment in Southern Africa* rapport du Southern African Research and Documentation Centre (SARDC) en collaboration avec World Conservation Union Regional Office for Southern Africa (IUCN-ROSA) et Southern African Development Community (SADC), SARDC, Harare, Zimbabwe
- Serna de Motta, R., Contreras, H et Saade, I. (2000) 'Wastewater Effluent Charges in Mexico', in J Rietbergen-McCracken et H. Abaza (dir.) *Economic Instruments for Environmental Management*, Earthscan, Londres
- Shah, M K (1995) 'Participatory reforestation experience from Bharuch District, South Gujarat, India', *Forests, Trees and People Newsletter*, no 26/27

- Shankland, A (2001) *Analysing Policy for Sustainable Livelihoods*, IDS research report 49, IDS, Brighton
- Shell International (1996) *Global Scenarios: 1995-2020*, Shell International, Londres
- Sigurdson, S G (1997) 'The Consensus Debate: 100% or less – Says Who?' *National Institute for Dispute Resolution News*, vol IV, no 5, Canada
- Smith, S (2000) 'What is an Environmental Fund and when is it the Right Tool for Conservation?', in: R A Norris (dir.) *The IFG Handbook on Environmental Funds*, www.geocities.com/shores_system/efief_handbook_chap_2.html
- Spellerberg, I F (1991) *Monitoring Ecological Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Spencer, L J (1989) *Winning Through Participation*, Institute of Cultural Affairs, Washington DC
- Sproull, L et Kiesler, S (1993) 'Computers, Networks and Work' in L M Harasim (dir.) *Global Network. Computers and International Communication*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- SSESD (2000) *Federal Plan for Sustainable Development, 2000-2004*, Secrétaire d'Etat pour l'Energie et le développement durable, Belgique
- Sturkey, P (1998) *Networking for Development*, IEDG Publishing, Londres
- Stoker, G (dir.) (2000) *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan, Basingstoke, R-Ui
- Sunter, C (1992) *The New Century: Quest for the High Road*, Human & Rousseau Tafelberg, Cape Town
- Tannenbaum, R et Schmidt, W H (1958) 'How to Choose a Leadership Pattern', *Harvard Business Review*, mars-avril
- Tennison, R (1998) *Managing Partnerships: Tools for Mobilising the Public Sector, Business and Civil Society as Partners in Development*, The Prince of Wales Business Leaders Forum, Londres
- Tennison, R et Wilde, I. (2000) *The Guiding Hand: Brokerage Partnerships for Sustainable Development*, United Nations Staff College et The Prince of Wales Business Leaders Forum, Londres
- The Montreal Process (1999) 'Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable management of Temperate and Boreal Forests', 2nd edn, www.mpci.org/meetings/rep2000/rep2000_e.html
- Therivel, R et Partidario, M R (1996) *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, Londres
- Touk R et Verheem R (1998) 'Integrating the Environment in Strategic Decision-making: One Concept, Multiple Forms', dossier présenté à *Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA98)*, 19-26 avril 1998, Christchurch, Nouvelle-Zélande
- Toulmin, C (2001) *Lessons from the Theatre: Should this be the Final Curtain for the Convention to Combat Desertification*, Document d'opinion pour le Sommet mondial sur le développement durable, IED, Londres
- Trevor, P (2000) '(In)vest: Maximising Environmental and Financial Performance', présentation à la *Forest Trends Conference, Vancouver BC, 4 octobre, 2000*
- Turkle, S (1995) *Life on the Screen*, Simon & Schuster, New York
- UN DESA (2001a) *Commission on Sustainable Development indicators of sustainable development*, www.un.org/esa/sustdev/ind.htm
- UN DESA (2001b) *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*, Département des Affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York
- UN DESA (2002a) *Report of an Expert Forum on National Strategies for Sustainable Development*, réunion à Accra, Ghana, du 7 au 9 novembre 2001, Département des Affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York, disponible sur www.johannesburgsummit.org
- UN DESA (2002b) *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium*, dossier d'information no 13 (DESA/DSD/PC2/BP13), soumis par la Division du Développement durable,

Département des Affaires économiques et sociales, Nations Unies, à la Commission sur le développement durable en tant que comité préparant le Sommet mondial sur le développement durable, deuxième séance préparatoire, 28 janvier - 8 février 2002, New York, disponible sur www.johannesburgsummit.org

UNCED (1992) *Agenda 21*, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), Assemblée générale des Nations Unies, New York

UNDP (1997) *Caribbean Capacity 21 Project Terminal Report*, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York

UNDP (1999) *Human Development Report*, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York

UNDP (2000) *"Walking the Talk": Capacity 21's Global Experiences with Participatory Planning*, final draft, 27 June, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York

UNDP (2001) *Making New Technology Work for Human Development*, The Human Development Report, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York

UNDP (2001b) *Getting Connected: Information and Communications Technology for Development*, Cooperation South, no 1, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York

UNDP (2001c) *Proposal to Advance The Sea Turtle Tagging Programme 2001 on the East Coast (of Trinidad)* (T+1/98/GS2/2101/007), UNDP GEF small Grants Programme (Programme PNUD/FME de petites subventions), PNUD, New York. www.undp.org/igpp

LES DOCUMENTS DU PNUD SONT GÉNÉRALEMENT DISPONIBLES EN FRANÇAIS

UNED Forum (2001) 'Multi-Stakeholder Processes: A Methodological Framework', version provisoire en date du 10 avril 2001, UNED Forum, Londres

UNEP (1994) *Government Strategies and Policies for Cleaner Production*, PNUE IF, Paris

UNEP (1999) *Global Environmental Outlook 2000*, Programme des Nations Unies pour l'environnement en association avec Earthscan Publications, Londres

UNEP (2002) *Global Environmental Outlook 3*, Programme des Nations Unies pour l'environnement en association avec Earthscan Publications, London

UNEP/PWC (1998) *UNEP Financial Institutions Initiative 1998 Survey*, UNEP/Pricewaterhouse Coopers, www.pwcglobal.com/environment

UNESCO (1977) 'Final Report - Tbilisi', dossier présenté à la *Inter-Governmental Conference on Environmental Education*, Tbilisi, République de Géorgie, 14-26 octobre 1977, UNESCO, Paris

UN General Assembly (2001a) *Recommendations of the High Level Panel on Financing for Development*, 55^e Session de l'Assemblée générale, 25 juin 2001

UN General Assembly (2001b) *Report of the Secretary General: Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, A/56/326, 6 septembre 2001, l'Assemblée générale des Nations Unies, New York

UNSO (1999) *A Preliminary Overview of National Action Programme Processes of the United Nations Conventions to Combat Desertification and Drought*, rapport préparé comme contribution aux délibérations de la COP II. UNDP Office to Combat Desertification and Drought [Bureau PNUD de lutte contre la désertification et la sécheresse] (UNSO), New York

Uphoff, N (1992) 'Local Institutions and Participation for Sustainable Development', *Gatekeeper Series* SA31, ITED, Londres

US General Accounting Office (2000) *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, Chapter Report, 06/29/2000 GAO/NSIAD-00-161, Washington DC

van Keulen, W F et Walraven, S J E (1996) *Negotiations in participation: improving participatory methodologies with insights from negotiation theories*, Rapport de thèse, Département de la Communication et des études innovantes, Université agricole de Wageningen, Pays-Bas

- Vodouz, L (1994) La prise de décision par consensus: pourquoi, comment, à quelles conditions', *Environnement et Société*, 13, FIIL, 55-66
- Von Weizsäcker, E (1994) *Earth Politics*, Zed Books, Londres
- Vordzorgbe, S D et Caiquo, B (2001) *Report on Status Review of National Strategies for Sustainable Development in Ghana*, soumis à HED et à la National Development Planning Commission, Ghana, Devcourt Ltd., Accra, juin 2001
- VROM (1997) *The Netherlands' National Environmental Policy Plan 3*, Département de l'Information et des Relations internationales, ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM), La Haye
- VROM (2001) *4th National Environmental Policy Plan – Summary*, ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM), La Haye
- Walker, G B et Daniels S E (1997) 'Rethinking Public Participation in Natural Resource Management: Concepts from Pluralism and Five Emerging Approaches', dossier préparé pour *FAO Workshop on Sustainable Forestry and Rural Development in Pluralistic Environments*, Rome, Italy, December 9-12, 1997, FAO, Rome
- WBCSD (1995) *Eco-Efficient Leadership - for Improved Economic and Environmental Performance*, World Business Council for Sustainable Development (Conseil mondial des entreprises pour le développement durable), Genève
- WBCSD (1997) *Exploring Sustainable Development: WBCSD Global Scenarios 2000-2050, Summary Brochure*, World Business Council for Sustainable Development, Genève
- WCED (1987) *Our Common Future. Report of the World Council on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford
- Wilson D (1993) *Campaigning. The A-Z of Public Advocacy*, Hawksmoor, Londres
- Wilson D (2000) 'Towards Local Governance: Rhetoric and Reality', *Public Policy and Administration*, vol 15, no 1, pp 43-57
- Winckler, G, Rochette, R, Reij, C, Toulmin, C et Toé B (1995) *Approche gestion des terroirs au Sahel: analyse et évolution. Mission de dialogue avec les projets GT/GR du Club du Sahel au Burkina Faso, au Niger et au Mali, 1994-95. Rapport de mission*, Comité Permanent Inter-Etats de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et Club du Sahel, Ouagadougou, Burkina Faso
- Wood A (dir.) (1997) *Strategies for Sustainability: Africa*, UICN en association avec Earthscan, Londres.
- World Bank (1992) *World Development Report 1992 Development and the Environment*, Oxford University Press
- World Bank (1994) *Report of the Learning Group on Participatory Development*, troisième version provisoire, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (1995a) *National Environmental Strategies: Learning from Experience*, World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (1995b) *Pakistan: The Aga Khan Rural Support Programme. A Third Evaluation*, OED, World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (1996) *The Impact of Environmental Assessment: Second Environmental Assessment Review*, Environment Department, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (1997) *Five Years after Rio – Innovations in Environmental Policy*, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (1999) *World Development Indicators*, World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (2000) *Comprehensive Development Framework Country Experience: March 1999 - July 2000*, World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (2001a) *Global Development Finance 2000*, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC

- World Bank (2001b) *Implementation Completion Report (Loan 3529-CH) on an Loan in the Amount of US\$ 11.5 Million to the Republic of Chile for an Environmental Institutions Development Report*, report no 20652, World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (2001c) *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experiences and Emerging Issues*, 17 septembre 2001. CFD Secretariat, The World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Bank (2002) *Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Retrospective Study*, rapport du groupe de travail sur la participation et l'engagement civique, Département de développement social. World Bank (Banque mondiale), Washington DC
- World Commission on Dams (2000) *Dams and Development: A New Framework for Decision-making*. Earthscan, Londres
- WRI (1996) *World Resources 1996-1997*, World Resources Institute, Washington D.C. en association avec Oxford University Press
- WRI/IIED/IUCN (1996) *World Directory of Country Environmental Studies: An Annotated Bibliography of Natural Resource Profiles, Plans, and Strategies*, World Resources Institute (WRI), IIED et IUCN, Washington DC
- WRI/UNEP/World Bank (2000) *The World Resources Report*, World Resources Institute, Washington DC
- Zakharov, V M (dir.) (1999a) *Priorities for Russia's National Environmental Policy: Summary*, Centre de politique environnementale russe, Moscou
- Zakharov, V M (dir.) (1999b) *Priorities for Russia's National Environmental Policy*, Centre de politique environnementale russe, Moscou
- Zakharov, V M (dir.) (1999c) *Priorities for Russia's National Environmental Policy: Projects Portfolio*, Centre de politique environnementale russe, Moscou
- Zazueta, A (1994) *A Matter of Interests: Participation, Equity and Environment in Policy-Making*, World Resources Institute, Washington DC
- Zazueta, A (1995) *Policy Hits the Ground: Participation and Equity in Environmental Policy-making*, World Resources Institute, Washington DC
- Zyllicz, T (1994) 'Environmental Policy Reform in Poland', in T Sterner (dir.) *Economic Policies for Sustainable Development*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)

3 Endsleigh Street, LONDON WC1H 0DD, R-U

Tél: +44-207-388-2117 Fax: +44-207-388-2826 www.iiied.org

IIED est un institut indépendant sans but lucratif qui vise à apporter des connaissances spécialisées et donner des orientations en matière de recherche et de promotion du développement durable aux niveaux local, national, régional et mondial.

L'institut gère des programmes et des initiatives dans plusieurs domaines d'une importance primordiale pour le développement durable: Biodiversité et moyens d'existence; Changement climatique; Responsabilité des entreprises sur le plan de l'environnement et du développement; Zones arides; Economie environnementale; Sylviculture et utilisation des sols; Etablissements humains; Exploitation minière, minerais et développement durable; Stratégies, planification et évaluation; Agriculture durable et moyens d'existence ruraux.

livre constitue une ressource inestimable pour toute une série d'organisations et individus s'intéressant au développement durable au niveau tant national que local, ainsi que pour les organisations internationales cherchant à appuyer ce processus de développement. L'accent est bien mis sur les stratégies intégrées de développement durable, mais les dispositifs et méthodes présentés sont tout aussi applicables à la réduction de la pauvreté, aux stratégies environnementales et sectorielles, au développement et à l'examen des programmes.

Action 21 préconise l'élaboration par tous les pays de stratégies de développement durable. Pour que ces stratégies soient efficaces, un engagement réel est indispensable. Dans chaque pays, les autorités gouvernementales à tous les niveaux doivent s'associer au secteur privé et à la société civile dans un partenariat véritable et ce d'une manière transparente qui autorise la participation sérieuse des parties prenantes. Il importe de coordonner les mécanismes et processus nécessaires afin de permettre l'apprentissage et le perfectionnement constants.

Ce recueil de ressources donne des conseils adaptables et non normatifs sur les moyens d'élaborer, évaluer et mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable. Ayant énoncé des principes et des idées concernant le processus et les méthodes, il suggère comment les mettre en application. Il fait fond sur une analyse des pratiques actuelles et passées, s'inspirant directement de l'expérience dans les pays à la fois développés et en développement.

Après avoir examiné la nature du développement durable et les défis auxquels il faut apporter des réponses stratégiques, le livre met en exergue les principales tâches que comportent les processus stratégiques. Les différents chapitres présentent une gamme riche de conseils, idées et d'études de cas sur :

- Les caractéristiques des stratégies de développement durable et les pratiques actuelles
- Les étapes clés du démarrage, de la gestion et du perfectionnement des stratégies de développement durable
- L'analyse du (et pour le) développement durable
- La participation pour un développement durable
- L'information, l'éducation et les communications
- Les cadres et procédures décisionnels des stratégies
- L'assise financière des stratégies
- Les systèmes de suivi et d'évaluation

Ce livre constitue une ressource inestimable pour toute une série d'organisations et d'individus s'intéressant au développement durable au niveau tant national que local, ainsi que pour les organisations internationales cherchant à appuyer ce processus de développement. L'accent est bien mis sur les stratégies intégrées de développement durable, mais les dispositifs et méthodes présentés sont tout aussi applicables à la réduction de la pauvreté, aux stratégies environnementales et sectorielles, au développement et à l'examen des programmes.

Action 21 préconise l'élaboration par tous les pays de stratégies de développement durable. Pour que ces stratégies soient efficaces, un engagement réel est indispensable. Dans chaque pays, les autorités gouvernementales à tous les niveaux doivent s'associer au secteur privé et à la société civile dans un partenariat véritable et ce d'une manière transparente qui autorise la participation sérieuse des parties prenantes. Il importe de coordonner les mécanismes et processus nécessaires afin de permettre l'apprentissage et le perfectionnement constants.

Ce recueil de ressources donne des conseils adaptables et non normatifs sur les moyens d'élaborer, évaluer et mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable. Ayant énoncé des principes et des idées concernant le processus et les méthodes, il suggère comment les mettre en application. Il fait fond sur une analyse des pratiques actuelles et passées, s'inspirant directement de l'expérience dans les pays à la fois développés et en développement.

Après avoir examiné la nature du développement durable et les défis auxquels il faut apporter des réponses stratégiques, le livre met en exergue les principales tâches que comportent les processus stratégiques. Les différents chapitres présentent une gamme riche de conseils, d'idées et d'études de cas sur:

- Les caractéristiques des stratégies de développement durable et les pratiques actuelles
- Les étapes clefs du démarrage, de la gestion et du perfectionnement des stratégies de développement durable
- L'analyse du (et pour le) développement durable
- La participation pour un développement durable
- L'information, l'éducation et les communications
- Les cadres et procédures décisionnels des stratégies
- L'assise financière des stratégies
- Les systèmes de suivi et d'évaluation



International
Institute for
Environment and
Development

International Institute for Environment and Development
3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England, UK
www.iied.org