

Chapitre 2

LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA NECESSITE D'UNE REPOSE 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 surconsommation 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.

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

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 :

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

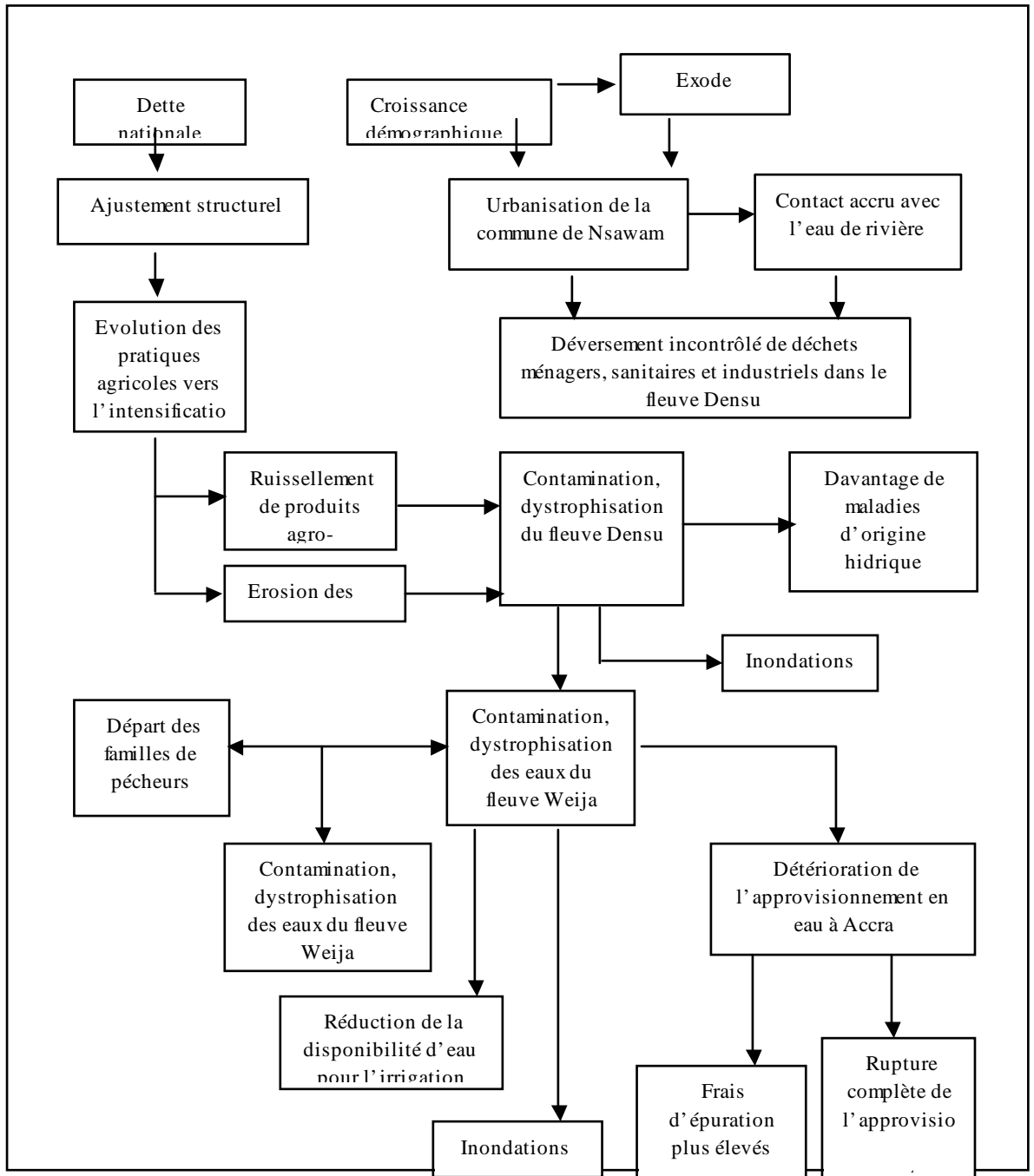
(a) L'émergence du développement durable comme vision commune

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 IIED. 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/PNUE/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 :

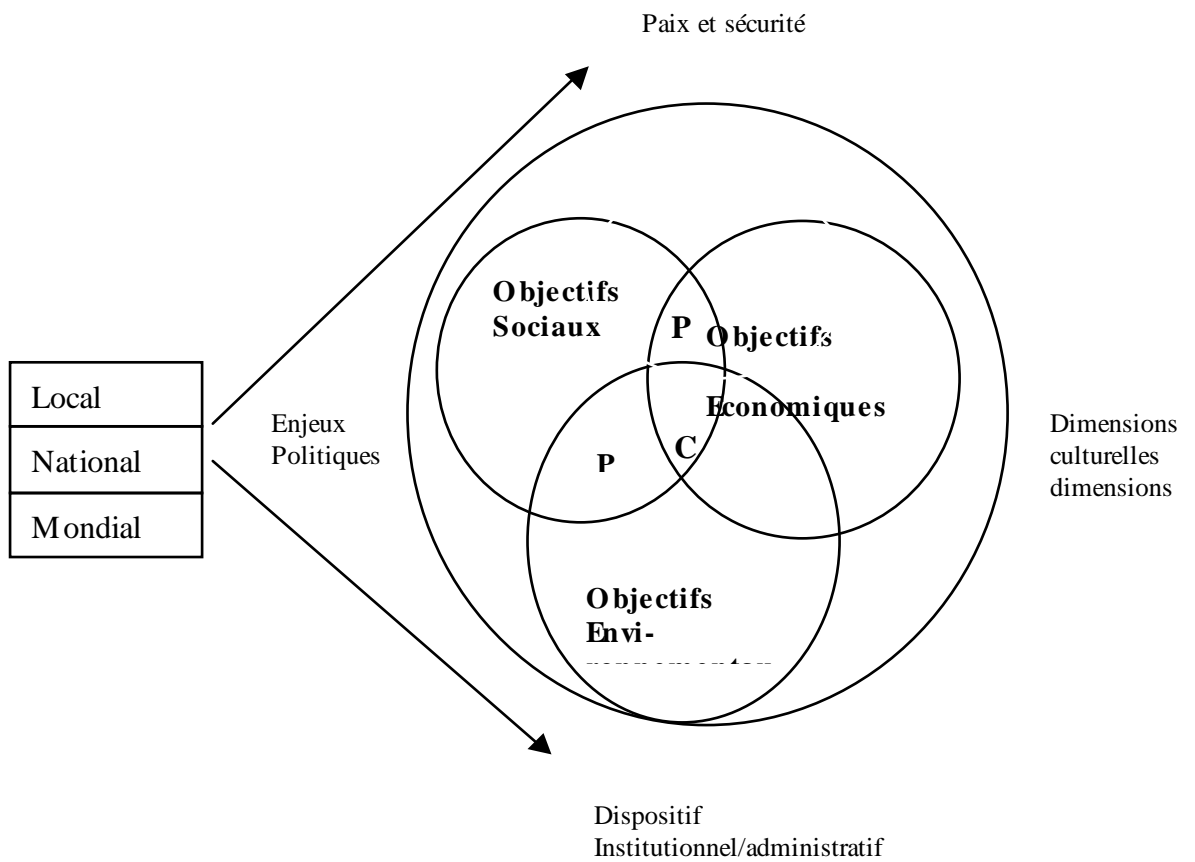
- *Les institutions et mécanismes qui produisent des décisions en matière de synergie des objectifs sociaux, économiques et environnementaux, qui veillent à ce que ces décisions soient mises en application (certains processus de planification et d'élaboration de politiques, les procédures du style « 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: Dalal-Clayton *et al.* (1994), modifié à partir de Barbier (1987)



2 Act	C	Intégration complète	D : les chapitres qui énoncent la nécessité des plans
natio	P	Intégration partielle	ons sociales et économiques 2.6 ; Combattre la
pauv			ommation 4.26 ; Dynamique démographique et
durab			de la santé humaine 6.40 ; Promotion d'un modèle
nté			de développement durable 5.3

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

destruction 11.7, 11.15 ; Les écosystèmes fragiles, la désertification et la sécheresse 12.7, 12.57 ; 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.

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 fonder 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

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.

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)

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.

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

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.

Encadré no. 2.4 : Les accords multilatéraux clefs 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/ozone/]

Mer

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

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 oeuvre, 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. A 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'*Evaluation 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/PNUE/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/IIED/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

*Les gouvernements
servent de plus
couramment
instruments
économiques
assurer des a
environnement
la réglementation
efficace*

partie des nouveaux instruments économiques prometteurs (Tableau 2.1). Les approches faisant appel aux lois du marché peuvent

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.

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 »,

*...et les nouveaux
mécanismes
financiers*

*Le « développement
durable » met
équilibre les
aux niveaux
mondial*

« 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

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	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs de grande envergure • Parlement élu • Pouvoir budgétaire • Pouvoir législatif • Droits de perception d'impôts 	<ul style="list-style-type: none"> • Allemagne : Länder • Canada : Provinces • Belgique : Provinces
Etats régionalisés	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs importants (régionalisation politique) • Parlement élu • Pouvoir budgétaire limité • Droits limités de perception d'impôts 	<ul style="list-style-type: none"> • Espagne : Collectivités autonomes • Inde : Etats • Italie : Régions
Etats unitaires qui se décentralisent	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs limités (décentralisation régionale) • Parlement élu • Pouvoir budgétaire limité • Apports financiers importants du 	<ul style="list-style-type: none"> • Mexique : Etats • France : Régions • Pays-Bas : Provinces

	gouvernement central • Droits limités de perception d'impôts	
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/Kreisefreie 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	Comunidades Autónomas
Etats-Unis	Municipalités/Villes	Comtés/Conseils municipaux	Etats
France	Communes	Départements	Régions
Inde	Panchayats		Etats
Royaume-Uni	Districts 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 Reilly, 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

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

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.

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 Etats 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 élues 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 remise 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 clefs :

- 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

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.

- **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.

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 silence

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

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

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 oeuvre 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 oeuvre 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. A 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 oeuvre 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 reprenons 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)
- Émissions 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 tout juste de

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 édn. 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

Dorm-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, UNFPA 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 oeuvre 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

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

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

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.

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 « stratégique » ?

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 Etats - 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 oeuvre, 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

*... et en in
mécanism
de particip
communi
informati
investisse
suivi,...*

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.

- 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 SND
rendre un
apte à faire
mondialis
aux relati
internatio*

