

Chapitre 3

CARACTERISTIQUES DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET PRATIQUES ACTUELLES¹

3.1 Introduction

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

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

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

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

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

Les recherches, l'analyse et l'échange international d'expériences sur les systèmes, processus et pratiques propres aux cadres, actuels et passés, de planification stratégique sont autant d'éléments qui ont conduit au consensus sur

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

une série de principes clefs (Encadré 3.1) et d'éléments communs (Encadré 3.2), tout en permettant de tirer des enseignements et des orientations pour l'élaboration et la mise en oeuvre des SNDD. Il y a là un ensemble de caractéristiques à la fois souhaitables et adaptables en fonction des perspectives locales. Sans vouloir prescrire quoi que ce soit, nous espérons que ces principes et éléments, auxquels le lecteur trouvera des renvois fréquents dans le présent livre, pourront servir de modèle pour la mise au point des SNDD individuelles.

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

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

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

Il convient d'éviter les schémas directeurs

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

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

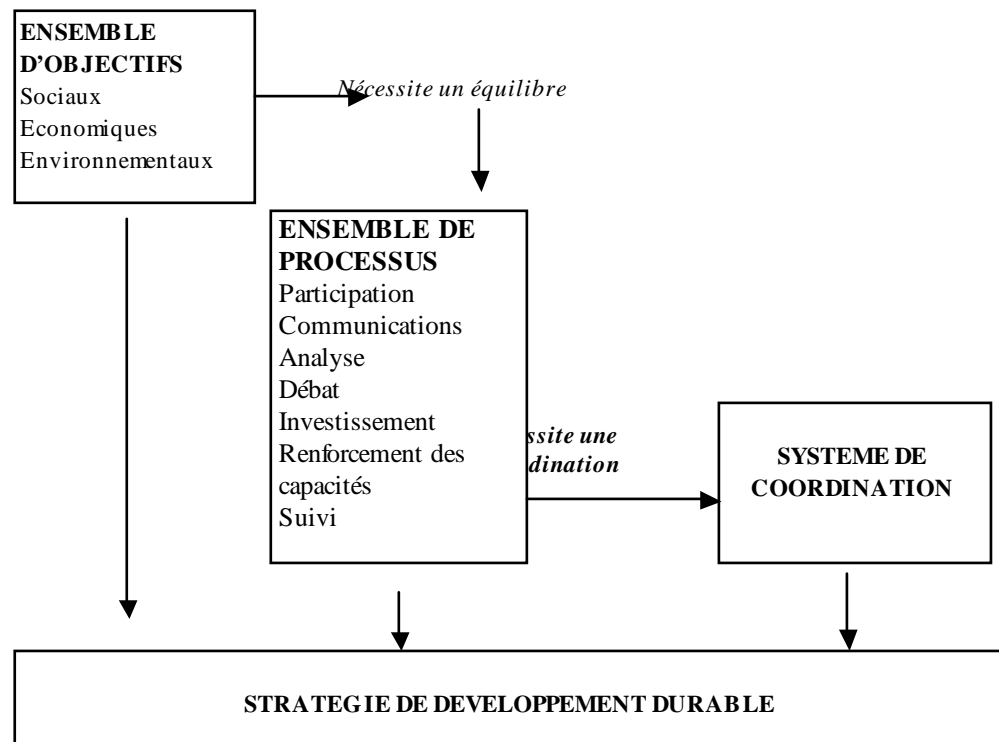
Un ensemble coordonné et dynamique de processus participatifs d'analyse, de débat, de renforcement des capacités, de planification et d'investissement, qui intègre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société, en faisant des arbitrages quand cela est nécessaire.²

La figure 3.1 illustre la logique du dispositif SNDD.

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

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

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



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

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

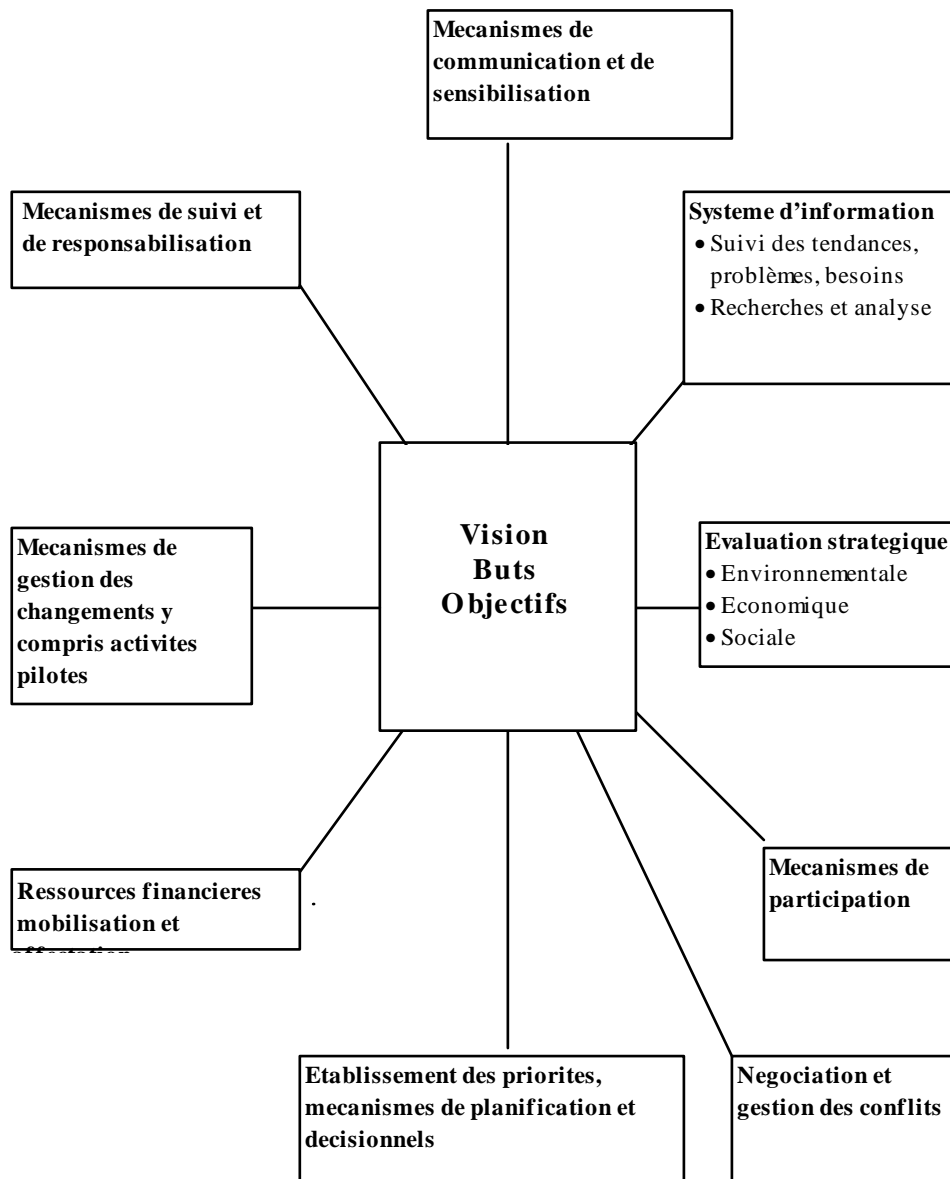
Cette solution serait préférable à l'établissement d'une nouvelle approche à durée déterminée, qui n'est pas à conseiller.

Les dialogues nationaux ont également permis d'identifier un certain nombre de mécanismes et de processus, esquissés dans la figure 3.2 et examinés au chapitre 4 (section 4.1), capables d'augmenter l'efficacité des stratégies de développement des différents pays. La manière dont sont mis en oeuvre ces mécanismes et processus, existants et nouveaux, doit respecter un ensemble de principes stratégiques de base, présenté ci-dessous. La mise en application de ces principes permettra d'avancer vers une SNDD, bien qu'une autre étiquette puisse être collée sur le cadre de planification. Les plans nationaux de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté, les stratégies nationales de conservation sont autant

... et doit s'
les cadres e.

de dispositifs, parmi d'autres, pouvant servir de points de départ utiles, sur lesquels s'appuyer en cherchant à atteindre le but d'une SNDD efficace (OCDE (CAD) 2000d ; DAES de l'ONU 2000b).

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



Légende

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

3.3 Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable

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

Des principes ou éléments communs étayent les stratégies efficaces

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

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

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

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

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

1. Le point de départ : les besoins humains. Une stratégie efficace doit se fonder sur les besoins des populations concernées, s'assurant que les groupes défavorisés et marginalisés, notamment les pauvres, pourront en bénéficier à long terme.

2. Le consensus sur une vision à long terme. Les cadres de planification stratégique ont plus de chances de réussir quand ils sont basés sur une vision à long terme, assortie d'un échéancier précis approuvé par les parties prenantes. En même temps, ils doivent prévoir les moyens de faire face aux besoins et aux changements à court et à moyen terme. Tous les partis politiques doivent s'engager en faveur de cette vision, afin qu'un nouveau gouvernement ne soit pas tenté de considérer qu'une stratégie particulière reflète uniquement les opinions ou les politiques de son prédécesseur.

3. Un processus global et intégré. Les stratégies doivent chercher à concilier, dans la mesure

du possible, les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cependant, lorsqu'une telle intégration n'est pas possible, des compromis doivent être négociés. Les droits et les besoins éventuels des générations futures doivent être pris en compte.

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

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

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

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

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

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

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

privilégiant la transparence et la responsabilisation, sont indispensables à cet égard.

11. Un lien entre les niveaux national et local. Les stratégies devraient s'appuyer sur un dialogue permanent tant à l'intérieur des administrations nationales et locales qu'entre ces dernières. Les principaux principes et orientations stratégiques doivent être arrêtés au niveau central (la politique économique, fiscale et commerciale, les changements législatifs, les affaires internationales et les relations extérieures, entre autres, sont ici des responsabilités clefs). Les grands principes et axes stratégiques devraient être fixés au niveau central, tandis que la planification détaillée, la mise en oeuvre et le suivi devraient être décentralisés, avec un transfert approprié de ressources et de pouvoirs.

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

Source : OCDE/CAD (2001a)

NOTES:

Principe 1 :

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

Principe 8 :

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

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

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

Encadré 3.2: Eléments d'une stratégie de développement durable

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

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

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

b) *Participation étendue et partenariats efficaces*

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

c) *Appropriation par le pays et engagement national*

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

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

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

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

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

Source : DAES/ONU (2002b)

Différents problèmes ont été identifiés :

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

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

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

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

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

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

Cette démarche commune a ensuite servi de base aux plans d'action nationaux pour l'environnement, aux plans d'action pour les forêts tropicales et d'autres initiatives du même genre, en fonction de l'expérience acquise (voir section 3.4.1). Par ailleurs, dans les pays en développement, ces dispositifs n'ont

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

pas été présentés comme moyens d'action permanents, mais plutôt sous la forme de projets à durée déterminée. Ils ont été promus principalement par les donateurs qui ont assuré l'aide financière et l'assistance technique, mais aussi en tant que cadres pour la planification des programmes d'aide. Dans de nombreux cas, des experts techniques et conseillers expatriés ont participé à l'élaboration des stratégies de plusieurs pays différents, en transposant leurs expériences et en répétant les mêmes démarches. De toute façon, c'est surtout la Banque mondiale qui a guidé les PANE, comme l'UICN a dirigé les SNC (il y a quand même eu quelques tentatives d'échange Sud-Sud : la Banque mondiale a parrainé un réseau africain sur les PANE, tandis que l'UICN a soutenu des études et ateliers régionaux sur les SNC).

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

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

Dans les pays développés, les approches reflètent les priorités nationales

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

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

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

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

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

*égies de tous
doivent
r la
tion et se
mer en
s
tissage*

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

négatives du commerce et de l'investissement étranger direct sur le développement durable dépasse le cadre du présent livre.

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

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

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

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

Grâce au processus PNPE à horizons mobiles, les Pays-Bas ont pu, au cours de la dernière décennie, réduire la charge environnementale (en réduisant surtout le taux de pollution), tout en bénéficiant d'un meilleur niveau de vie et d'une croissance économique (baptisé « découplage » dans le PNPE, ce processus suppose assurer la croissance économique tout en réduisant l'utilisation des ressources et la pollution). Le processus PNPE a notamment réussi à faire participer des représentants des instances gouvernementales à tous les niveaux, des entreprises et

*Les Pays-Bas
l'exemple d'un
constructive*

du secteur associatif, y compris les militants écologistes, au dialogue, à la mise au point d'une vision commune, à la planification et à la détermination des objectifs et des cibles de développement national à court, à moyen et à long terme.

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

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

3.4.1 S'appuyer sur les stratégies au plan national

(a) Les plans de développement national

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

r
mentaux et
e sont pas
uffisamment
ompte dans les
développement

convient d'obtenir. Par ailleurs, l'organe de planification s'occupe généralement de l'intégration des plans sectoriels de développement, cette tâche étant parfois facilitée par un apport des échelons décentralisés (Encadré 3.19 sur le Ghana).

Encadré 3.3: Plans quinquennaux en Inde et en Chine

Inde

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

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

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

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

Chine

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

Le neuvième Plan quinquennal a pour principaux objectifs :

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

Il faudra pour cela :

- assurer la croissance soutenue et stable de l'agriculture et de l'économie rurale dans son ensemble ;
- promouvoir activement le réajustement des structures industrielles ;
- promouvoir le développement cohérent des économies régionales ;
- essayer de maintenir la stabilité macro-économique ;
- continuer à augmenter le niveau de vie des populations dans les zones à la fois urbaines et rurales.

Source : www.afichn.com

En règle générale, les plans nationaux issus de ce processus établissent des objectifs globaux et comportent des projets et des activités à financer sur les budgets annuels,

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

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

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

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

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

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

Au même moment, un autre réseau d'ONG et beaucoup d'organisations communautaires ont continué à travailler avec le CNDES sur l'ébauche du neuvième plan, essayant de rectifier les erreurs précédentes tout en insistant sur la nécessité d'avoir des plans locaux/communautaires

parallèles en complément du plan national. Ceci leur a permis d'évoquer des questions telles que la décentralisation et les droits des communautés.

Source : Poapongsakorn *et al* (2001).

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

Encadré 3.5: Harmoniser les plans nationaux de développement au Maroc

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

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

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

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

Source : www.undp.org/capacity21

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

*Les plans se
désormais a
modification
créer des ca
habilitants
partenariats*

des parties prenantes, tout en déterminant des critères moins restrictifs d'arbitrage.

(b) Les plans et stratégies sectoriels et intersectoriels

L'intégration des plans sectoriels est souvent incomplète

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

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

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

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

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

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

Source : Hughes *et al* (1994).

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

Suite au lancement par le PNUD du système de rapports annuels sur le développement humain, en 1990, de nombreux pays ont préparé des rapports nationaux, intersectoriels, sur le développement humain. Ces rapports analysent surtout les priorités et les enjeux clefs au niveau national ou infra-national. La

façon dont ils sont établis varie selon les pays, mais les nombreux éléments communs des processus peuvent servir de base à l'élaboration d'une SNDD (Encadré 3.7).

Encadré 3.7: Les rapports nationaux sur le développement humain

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

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

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

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

- **Promotion du développement humain** en privilégiant l'approche centrée sur les personnes dans le domaine de l'élaboration de politiques. Les RNDH combler un vide dans le dialogue entre les décideurs et les partenaires dans l'effort de développement, en complétant d'autres processus de planification gouvernementale, ainsi que les initiatives de la société civile et les études et rapports financés par les donateurs.
- **Mise en lumière des enjeux critiques** : Pour la plupart des pays, leur premier RNDH donne une vue d'ensemble sur l'état du développement humain. Les rapports successifs abordent des thèmes spécifiques, notamment la pauvreté (thème choisi par plusieurs pays - Bangladesh, Bénin, Cambodge, Cameroun, Madagascar, Namibie, Nigéria, Sierra Leone - et l'Etat indien de Madhya Pradesh, entre autres). Nombre des rapports des pays de l'Europe de l'Est et de la CEI se sont concentrés sur la transition des économies à planification centralisée vers une économie de marché, avant d'aborder des questions liées à la gouvernance et aux droits de l'homme. Le rapport 1997 de la Namibie a mis l'accent sur le VIH/SIDA et la pauvreté. Les Philippines et le Bangladesh ont rédigé des rapports portant surtout sur les femmes et le développement, tandis que l'Arménie, la Lituanie et la Pologne, entre autres, ont mis l'accent sur les établissements humains.
- **Mise en place d'un instrument de planification du développement** : Grâce aux indicateurs et indices globaux de développement humain (Encadré 5.12) qu'ils présentent, les RNDH facilitent le suivi des progrès et régressions du développement humain et de la pauvreté. L'un des éléments les plus passionnants d'une grande partie des RNDH concerne la décomposition des indices de développement humain (indice du développement humain, indicateur sexospécifique du développement humain, indice de la participation des femmes, indice de la pauvreté humaine) par région ou groupe dans le pays. Mesurer le développement humain par région, province, sexe, population urbaine/rurale ou groupe ethnique s'est avéré très utile, fournissant aux gouvernements un instrument de planification pour cibler les programmes de développement et les dépenses publiques sur les zones les plus défavorisées. Grâce à cette démarche, les gouvernements ont la possibilité de privilégier l'équité au moment de planifier le

développement et, dans certains cas, au moment d'examiner les dépenses publiques. Ceci s'applique aux pays suivants, entre autres : Brésil, Bolivie, Turquie, Namibie, Egypte. Les rapports peuvent apporter une contribution précieuse, sous la forme de l'analyse des indicateurs et indices du développement humain, décomposés par région ou par groupe, à l'élaboration des stratégies et plans pour le développement humain.

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

Source : www.undp.org

(c) Les plans et stratégies liés aux conventions internationales

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

Convention sur la diversité biologique

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

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

L'approche adoptée en Inde est résumée brièvement dans l'encadré 3.8. Les stratégies et plans de ce genre présentent parfois des lacunes en matière d'intégration, notamment par rapport à d'autres institutions et mécanismes de planification nationaux. La Jamaïque, où la SNPAB a servi à intégrer les enjeux de

*ies nationales
ction sur la
ne sont pas
tégréés dans
uns et*

la biodiversité dans d'autres systèmes de planification, constitue une exception notable (voir www.nrca.org et www.nepa.gov.jm).

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

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

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

Le processus SNPAB débouchera sur la rédaction d'environ :

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

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

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

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

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

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

des ressources biologiques.

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

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

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

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

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

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

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

La Convention sur la lutte contre la désertification

Suite à la Convention sur la lutte contre la désertification (CCD) de 1994, de nombreux pays arides ont préparé des programmes d'action nationaux (PAN). Par ailleurs, quelques programmes d'action régionaux et sous-régionaux (PAR et PASR) ont été élaborés. Entre 1985 et 1988 (sous les auspices du CILSS, Comité permanent de lutte contre la sécheresse au Sahel), certains pays de la région sahélienne avaient déjà préparé des plans d'action nationaux de lutte contre la

désertification (PANLD) avant l'adoption de la Convention. Ils ont intégré ces plans dans le processus PAN, en identifiant des activités concrètes sur le terrain. Comme l'affirment les articles 9 et 10 de la Convention, un PAN a pour but :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Toulmin, 2001)

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

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

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

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

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

Convention-cadre sur les changements climatiques

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

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

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

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

- (IV) Une évaluation des possibilités d'adaptation face au changement climatique afin d'atténuer les effets prévus.

*communications font
audit
t pour
r cohérence
es politiques*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : www.undp.org/seed/unso/prog?nap.htm

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Saleemul Huq (communication personnelle).

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

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

(d) Les programmes forestiers nationaux

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

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

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

Si le PAFT a bien identifié plusieurs domaines dignes d'aide, les interventions pratiques n'ont pas eu les résultats escomptés sur le plan de l'amélioration de la foresterie. Etant étroitement associé au système d'aide bilatérale (gouvernement à gouvernement), le PAFT n'a pas su contester les inégalités et les politiques perverses qui sous-tendent la déforestation, ni créer les relations de confiance nécessaires entre les gouvernements, les ONG, les populations locales et le secteur privé. Du fait même de sa normalisation dans un cadre global

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

*Ils ont trop i
les inventaire
émissions de
de serre et les
d'atténuation*

*Les Plans d'a
forestier trop
illustrent l'a
descendant,
bureaucratiq
technocratiqu*

et des exigences du système d'aide qui lui servait d'appui (d'où le phénomène des expatriés responsables de la planification dans le pays), le PAFT n'a pas réussi à prendre en considération la diversité locale sur le plan des perceptions, valeurs, capacités et besoins. Enfin - et ce malgré les efforts pour loger les opérations PAFT au sein d'organismes puissants mais « sans parti pris » tels que les ministères du Plan - le PAFT n'a suscité ni un vrai soutien politique supplémentaire pour l'ensemble des valeurs forestières ni, partant, l'aide et l'investissement nécessaires.

Source : Mayers et Bass (1999)

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

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

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

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

Les programmes forestiers nationaux doivent respecter les *principes* suivants :

- Souveraineté nationale et direction par le pays
- Cohérence avec les cadres constitutionnels et juridiques de chaque pays
- Compatibilité avec les accords et engagements internationaux

- Partenariat et participation de l'ensemble des parties prenantes au processus PNF
- Approche holistique et intersectorielle de l'aménagement et de la conservation des forêts
- Processus itératif à long terme de planification, de mise en oeuvre et de suivi

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

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

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

*Un service d'
en voie d'étal*

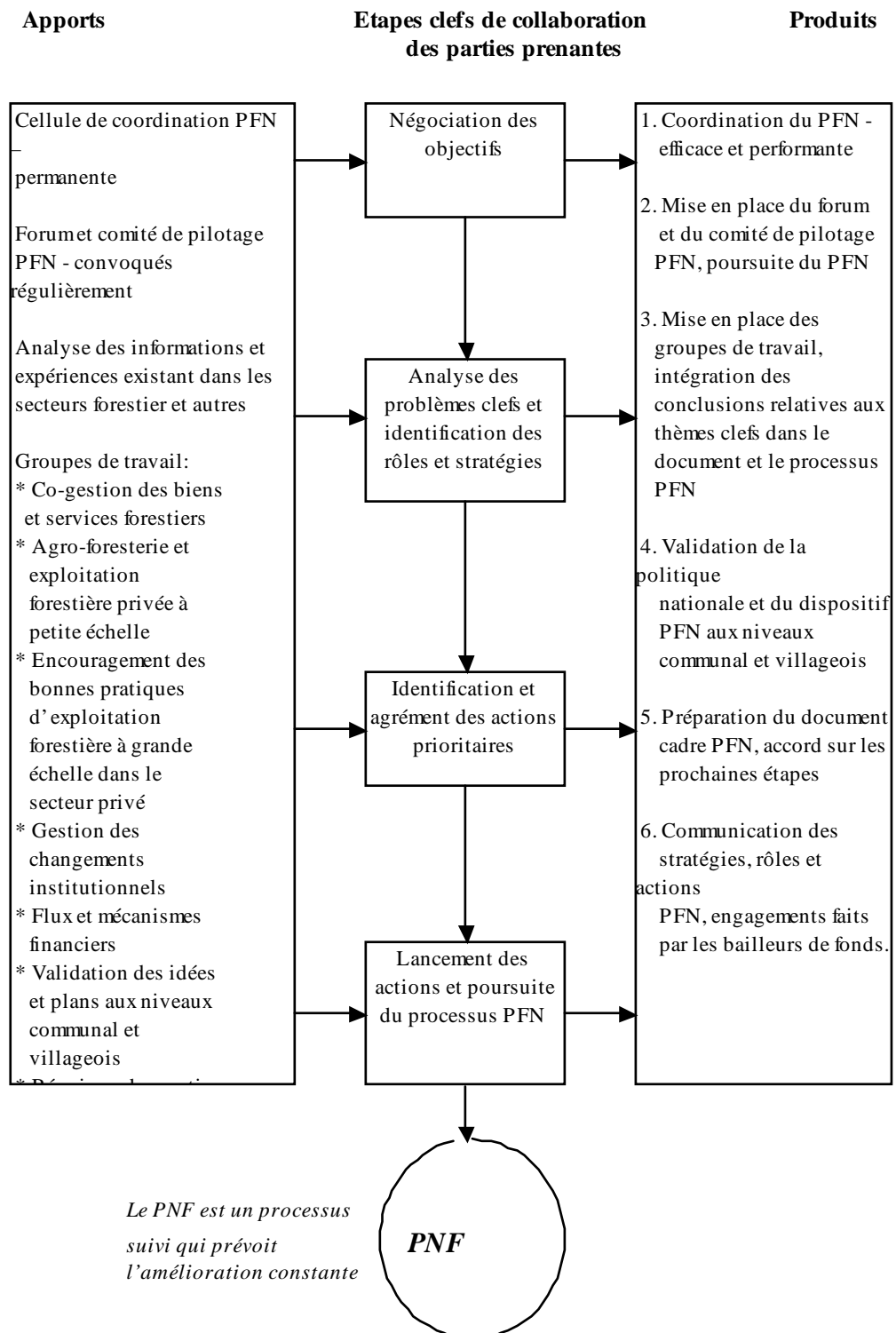
La plupart des PPID ayant une base limitée de ressources naturelles, le secteur d'exploitation forestière traditionnelle a moins d'importance. Dans ces pays, les programmes forestiers nationaux doivent se concentrer sur la valeur et les avantages des services écologiques et d'autres avantages potentiels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

(e) Les stratégies nationales de conservation

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

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

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



Encadré 3.12: Le Programme forestier national, Malawi

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

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

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

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

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

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

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

la ré-élaboration des objectifs et des rôles).

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

Source : Mayers *et al* (2001)

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

Elles reliaient les besoins environnementaux aux questions de développement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Hanson *et al* (2000)

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

et d'autres donateurs fournissant un concours technique et/ou financier. On a fortement critiqué la première génération des PANE, accusés d'être une forme de conditionnalité : si un pays voulait bénéficier de prêts sous conditions privilégiées (sous IDA-10), il devait mettre au point un PANE avant juin 1993 au plus tard.

*La première
des PANE a
conditionnal*

Le Pakistan a réussi à faire accepter sa SNC comme l'équivalent d'un PANE, mais la plupart des pays n'ont pas su convaincre la Banque qu'ils avaient mis en place un PANE. Cette exigence a été assouplie par la suite et, dans sa Directive opérationnelle actuelle sur les PANE (DO 4.02, février 2000), la Banque mondiale prévoit de favoriser et soutenir les efforts des pays emprunteurs pour préparer et mettre en oeuvre « un plan d'action approprié pour l'environnement et l'adapter périodiquement selon les besoins ». Selon cette directive :

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

*part, les
portaient une
jets
ment liés à
ment*

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

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

*ls nationaux
veloppement
t des
réunissant
té de parties
mais ont des
nctions*

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

Le statut des CNDD varie selon les régions (ils sont très actifs en Amérique Latine, assez actifs en Asie, limités en Afrique) mais, là où ils existent, les CNDD

ont souvent joué un rôle important de promotion des dialogues entre les parties prenantes dans le cadre des processus décisionnels participatifs. Nombre de gouvernements s'en servent comme groupes de réflexion, appelés à donner leur avis chaque fois qu'il faut aborder une nouvelle problématique, tandis que d'autres jouent un rôle plus systématique dans la planification du développement. Les CNDD ont aussi, ce qui est plus important, la possibilité de faciliter l'élaboration des stratégies de développement durable. Ce rôle

Encadré 3.14: Les Conseils nationaux pour le développement durable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ils nécessitent d'élargir leurs visées environnementales initiales

échelons décentralisés de gouvernance et d'administration, ainsi qu'avec les activités locales des associations et

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

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

Source : Conseil de la Terre (2000)

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

(h) Les visions nationales

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

*nationales
s objectifs de
ent partagés
ts groupes au
ociété*

par l'ampleur de la participation des différentes parties prenantes, la transmission de la vision d'une administration politique à l'autre

Encadré 3.15: Les visions nationales

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

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

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

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

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

La vision nationale de la Thaïlande a été mise au point sur 18 mois dans le cadre du processus de préparation du neuvième plan de développement social et économique, avec la participation de 50.000 personnes. La première série de consultations, au Forum populaire sur les priorités du développement, a dégagé un projet de vision. Celui-ci a fait l'objet par la suite d'une analyse, axée sur la recherche, des forces et faiblesses internes et des opportunités et risques externes. Le Forum populaire a apporté d'autres modifications à la nouvelle version provisoire, à laquelle on a rajouté des volets opérationnels de renforcement institutionnel avant d'arrêter la vision définitive.

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

(I) Les cadres de développement intégré

Les principes des CDI sont en accord avec ceux des SNDD

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

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

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

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

Le CDI a été mis à l'essai dans 12 pays pilotes⁷ et dans d'autres pays sur leur propre initiative. La mise en oeuvre des premiers CDI a eu des résultats mitigés, ce qui n'est pas surprenant quand on considère les différents points de départ et la situation très variable des pays participants. En juillet 2000, au bout de 12 à 18 mois d'exécution (Banque mondiale 2000), plus de la moitié des expériences pilote avaient enregistré des progrès par rapport à la plupart des éléments du CDI.

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

Les principales avancées ont concerné l'élaboration de la vision et de la stratégie à long terme, tandis que l'établissement de systèmes ouverts et transparents de gestion de l'information était plutôt à la traîne. La quasi-totalité des pays avait abordé les questions de gouvernance, tandis que plusieurs projets d'amélioration des systèmes judiciaires avaient été lancés. A titre d'exemple, la Roumanie avait entrepris une grande réforme de l'administration publique. Certains pays avaient créé des sites Internet, soulignant l'importance de l'échange de connaissances et de la transparence.⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

	Structurel				Humain			Physique					Stratégies spécifiques			
	(1) Bonne gouvernance sans corruption*	(2) Système judiciaire	(3) Système financier	(4) Assistance sociale et programmes sociaux	(5) Education	(6) Santé et Population	(10b) Questions culturelles	(7) Eau et assainissement	(8) Energie	(9a) Transports	(9b) Télé-comms	(10a) Environnement	(11) Agriculture / Dév. rural (pas foresterie)	(12) Dév. urbain	(13) Dév. secteur privé	(14) Foresterie
Organis. chefs de file externes	PNUD SIDA DANIDA	PNUD (avec \$ danois)	Equipe BM SAC avec FMI	Equipe BM SAC	BM avec BAD	BM avec SIDA & organismes NU	Suède	BAD, avec BM & ONU	BM avec BAD, Japon, Suède	Japon avec BAD, BM	Telstra (Société Mixte australienne)	PNUD	BM avec BAD	BAD PNUD Japon BM	BM (SFI)	Pays-Bas BM BAD
Multi-latérales	PNUD BAD	PNUD	BM FMI PNUD	FNUAP PNUD BM	BM BAD	ONU OMS BM PAM		BM ONU BAD	BM BAD	BM BAD		ADB UNDP WB	WB FAO ADB	PNUDP BAD BM	WB (SFI) ONUDI FENU PNUD	PAM BAD
Bi-latérales	Suède Allemagne CE Canada Danemark	Danemark Australie Suède France Allemagne	Canada Japon Allemagne Suisse. France	Pays-Bas R-U	Australie Japon France Suède Belgique	Suède Japon Pays-Bas Australie Allemagne	Suède France Finlande Pays-Bas	Finlande Japon Australie Pays-Bas Danemark	Japon Suède	Japon Danemark Corée France Australie	Canada France Japon	Pays-Bas. Suède Canada Danemark Norvège	Australie Danemark Belgique France Pays-Bas	Suisse Japon Belgique	Australie Suisse Suède Danemark Nouv. Zél.	Japon Allemagne
Société civile	Oxfam UK	Radda Barnen, Asia Foundation		Actionaid, Oxfam UK, Save the Children UK			Ford Foundation					WWF UICN			CECI	
Secteur privé											Telstra (1/3 privé)					

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

Source: www.worldbank.org.vn/partner/part2.htm

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

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

(j) Les stratégies de réduction de la pauvreté

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

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

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

Par principe, les stratégies de réduction de la pauvreté devraient

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

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

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

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

...suivant les principes du CDI...

existante de réduction de la pauvreté et exposent le processus de production participative d'un DSRP à part entière ».

(www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp)

*s'appuyant sur
processus
decisionnels
existants*

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

*Recueil de
sources est
accessible sur les
sites*

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

*Le DSRP
aires sont des
de route vers
le DSRP complet*

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

*Le DSRP
men détaillé des
révèle une plus
appropriation
pays et un
le plus ouvert,
aussi la nécessité
de fixer des objectifs*

En dépit du rôle majeur joué par la Banque et le FMI dans le dispositif DSRP, du peu d'attention consacrée jusqu'ici aux enjeux clés de la durabilité sur le

plan de l'environnement, de la croissance économique et de la diversification, ces stratégies pourraient s'amplifier pour devenir des SNDD.

Les DSRP nécessitent davantage de participation

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

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

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

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

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

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

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

Les DSRP intérimaires

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

« Bien que la qualité des DSRP intérimaires ne soit pas uniforme, leur préparation s'est révélée utile puisque les pays ont été encouragés à faire le point sur les données existantes

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

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

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

Les DSRP complets

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

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

Participation

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

- le rôle des parlements dans le processus DSRP a généralement été limité, mais des parlementaires individuels ont quand même participé dans certains pays ;
- dans la plupart des pays, on a constaté une participation progressivement plus importante des organisations de la société civile ;
- dans certains cas, il s'est avéré difficile d'approfondir et d'élargir le processus de manière à répondre aux attentes de l'ensemble des parties prenantes ;
- certains indices portent à croire que la participation de la société civile a influé sur le contenu des DSRP, notamment en attirant l'attention sur les phénomènes d'exclusion sociale et l'appauvrissement engendré par une mauvaise gestion des affaires publiques ;
- dans certains pays, il y a peut-être un risque de lassitude engendrée par « l'excès de participation ».

Diagnostic de la pauvreté

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

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

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

Les priorités des actions publiques

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

EXEMPLES (Source : FMI 2001)

« La stratégie de réduction de la pauvreté de la **Tanzanie** est ancrée dans un cadre macro-économique qui vise à augmenter le taux de croissance du PIB tout en conservant la stabilité macro-économique. Elle met l'accent sur la réduction de la pauvreté et sur l'amélioration des capacités, des moyens d'existence et du bien-être des populations humaines. Cette réduction doit être assurée grâce au développement rural/agricole et à l'expansion des exportations. Par ailleurs, le gouvernement s'attache surtout à améliorer l'enseignement primaire, l'accès aux services de santé et à l'eau (notamment en zone

rurale) et la gouvernance (y compris la lutte contre la corruption et un meilleur accès au système judiciaire). Cependant, le DSRP reconnaît humblement les lacunes du point de vue de l'analyse de la pauvreté, de certains volets de la stratégie et de l'ampleur des processus participatifs. Le DSRP énonce les mesures prévues pour combler ces lacunes pendant les mois à venir.

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

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

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

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

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

Les ONG se montrent sceptiques et critiques

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

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

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

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

Un autre communiqué, signé par 19 ONG françaises en mars 2001, signale « l'illusion » de l'appropriation. Il insiste pour que les institutions financières internationales (IFI) et leurs principaux actionnaires annulent la dette des pays pauvres, assurent la participation sans restriction des parlements nationaux et des organisations de la société civile aux discussions des réformes macro-économiques et entreprennent une réforme approfondie des IFI (voir agirici@globenet.org et www.globenet.org/ifi pour le texte du communiqué).

Source : Bretton Woods Project (2001)

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

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

Source : Bretton Woods Project (2002)

3.4.2 Les stratégies infra-nationales

De nombreux pays ont adopté des cadres de planification stratégique à différents niveaux administratifs, y compris pour l'aménagement du territoire. Quelques-uns de ces cadres s'alignent sur les systèmes nationaux. Nous

présentons une succession d'encadrés pour décrire les différentes expériences.
A titre d'exemple, l'encadré 3.18 présente les plans d'action des districts pour
l'environnement

Encadré 3.18: Les PADE au Zimbabwe

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

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

Les activités suivantes sont prévues pour chaque district :

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

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

Source : Munemo (1998)

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

Encadré 3.19: Programmes Action 21 locaux

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

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

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

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

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

Au bout de dix ans d'expérimentation des programmes AL21, on constate que la direction et l'engagement locaux sont d'une importance critique. Cependant, les chances de succès d'un programme AL21 sont aussi conditionnées par le contexte. Leur efficacité passe par la responsabilité, la transparence et l'aptitude des gouvernements locaux, bien qu'ils puissent également jouer un rôle de promotion de ces qualités. De ce fait, la plupart des

exemples de programmes AL21 performants et influents concernent des villes où la qualité de l'administration locale a connu des améliorations sensibles - assez rarement attribuables au processus AL21 en tant que tel. De même, les programmes AL21 ne sauraient, sans le concours des réseaux nationaux et internationaux, intégrer les enjeux environnementaux mondiaux dans les plans locaux, même s'ils peuvent parfois aider à renforcer ces réseaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[Il y a] trois aspects intéressants en plus de la question de l'offre et de la demande :

1) le passage des principes de conservations aux priorités du développement que suppose le passage de la SNC aux SCD ; 2) la SNC doit prendre en considération les incidences de la politique macro-économique et des liens internationaux sur les stratégies au niveau des provinces et des districts ; 3) la question de l'augmentation d'échelle et la mobilisation de ressources sera d'une très grande importance au niveau des districts, nécessitant vraisemblablement une intervention massive de l'administration provinciale dans les deux cas.

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

Le tableau 3.4 présente les caractéristiques des différentes stratégies.

Tableau 3.4: Comparaison des stratégies aux différents niveaux au Pakistan

Stratégie nationale de conservation	Stratégie provinciale de conservation	Stratégie de conservation au niveau des districts
Lignes directrices	Politique/plans en cours	Plans
Préoccupations des années 80	Préoccupations des années 90	Préoccupations actuelles
Inspiration intellectuelle	Tables rondes : discussion libre et promotion du DD	Demande de démonstration et d' action suscitée par la planification villageoise
Principes de la conservation des ressources naturelles	Mélange hétéroclite d'éléments de conservation et de développement	Priorités du développement
Aspects à approfondir (?)	Aspects à approfondir (?)	Aspects à approfondir (?)
<ul style="list-style-type: none"> • Intégration/justification macro-économique • Liens internationaux • Politique fédérale • Relier les SPC entre elles • Information/appui • Suivi/apprentissage 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement de priorités • Réforme et capacité institutionnelles • Modification des politiques provinciales • Aide au secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance locale et capacité institutionnelle • Mobilisation de ressources • Prévisions d'augmentation d'échelle pour couvrir de nombreux districts

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

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

(a) La planification décentralisée du développement

Quand une politique de décentralisation est mise en oeuvre, la responsabilité du développement durable est de plus en plus couramment dévolue aux districts et aux communes, qui sont ainsi tenus de préparer et exécuter des stratégies et plans de développement. Il y a dans ce domaine un intérêt grandissant pour les processus participatifs qui, d'ailleurs, sont parfois imposés par la loi, comme en Bolivie. Cependant, les compétences, attitudes et méthodes requises pour une participation à la planification décentralisée sont souvent absentes ou déficientes, tandis qu'il n'y a pas suffisamment de ressources financières pour mettre en oeuvre les plans issus du processus. Ces plans sont souvent entravés par les politiques de haut niveau et doivent, à tout le moins, être transmis aux niveaux régional et national pour y être harmonisés et approuvés, comme au Ghana (Encadré 3.21) et en Tanzanie. Bref, il convient de relever les défis sur le plan politique et institutionnel afin que la planification décentralisée du développement durable puisse devenir une réalité.

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

Encadré 3.21: La planification décentralisée au Ghana

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

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

Chaque plan de district doit être exposé en audience publique. Les plans de développement des districts sont harmonisés au niveau régional par les conseils régionaux de coordination. La consolidation des plans régionaux avec les plans sectoriels individuels

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

Des pouvoirs et des ressources ont été délégués aux districts : Le parlement affecte au moins 5 pour cent des recettes publiques au Fonds commun des assemblées de district, tandis que le législateur a accordé des pouvoirs aux AD. Chaque année, les parlementaires se mettent d'accord sur la formule de distribution du fonds, qui prend en considération la population de chaque district, pondérée par son état de développement (jugé à partir d'indicateurs pragmatiques tels que le taux de scolarité, la présence de banques commerciales,...) et le taux de mobilisation de recettes (pourcentage d'augmentation par rapport aux recettes de l'année précédente). Les AD sont autorisées à affecter ces crédits aux investissements pour la mise en oeuvre des plans de développement. A titre d'exemple, cinq districts s'occupent d'un programme de réduction de la pauvreté dont les activités sont choisies par les communautés concernées.

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

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

3.4.3 Les stratégies au niveau villageois et « micro »

Les stratégies locales qui ont connu le plus de succès sont celles qui ont mis l'accent sur le renforcement des institutions locales, qu'il s'agisse des villages, des groupes d'utilisateurs ou des organisations de la société civile. Ces institutions locales sont le point de départ de la planification participative, des actions communes, des négociations avec les prestataires de services, du suivi et de l'évaluation. Qui plus est - et ceci est d'une importance capitale - elles facilitent la tâche de coordination des autorités aux échelons supérieurs. Les pays en développement possèdent une expérience considérable des plans villageois qui sont, de plus en plus souvent, élaborés d'une façon stratégique,

*La planification participative fait fo
les institutions loc*

participative et transparente. En Tanzanie, le programme HIMA (*Hifadhi Mazingira*, conserver l'environnement) et le programme *Tanzakesho* (Tanzanie demain) aident les arrondissements (« wards » en anglais, regroupant de 3 à 5 villages) à préparer des plans, grâce à l'identification des principaux problèmes, des solutions et des sources de financement (Encadré 3.22). Au Népal, dans le cadre du Programme de développement communautaire durable, les organisations de base ont été formées à l'élaboration de plans communautaires reflétant les priorités communes sur le plan économique, social et écologique.

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

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

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

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

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

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

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

Source : Kikula *et al* (1999)

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

Les ONG mobilisent souvent les populations locales afin d'associer le développement socio-économique à la conservation de l'environnement à la base. A titre d'exemple, dans le nord du Pakistan, le programme Aga Khan d'appui rural constitue désormais la première organisation d'appui au développement rural. Il catalyse et renforce les organisations villageoises,

Les ONG sont en mesure de mobiliser les énergies locales

établissant des liens entre elles pour leur donner plus d'atouts dans les négociations avec le gouvernement, les ONG et les prestataires de services privés. Les groupes d'utilisateurs de ressources peuvent également jouer un rôle important. A titre d'exemple, au Népal, au cours des 40 dernières années, quelque 9.000 groupes d'utilisateurs de forêts ont été chargés, par le gouvernement, d'assurer l'aménagement durable de certaines parcelles des forêts nationales et ils jouent un rôle important dans le développement durable des villages isolés.

*Les approches
autochtones peuvent
nous apprendre
beaucoup*

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

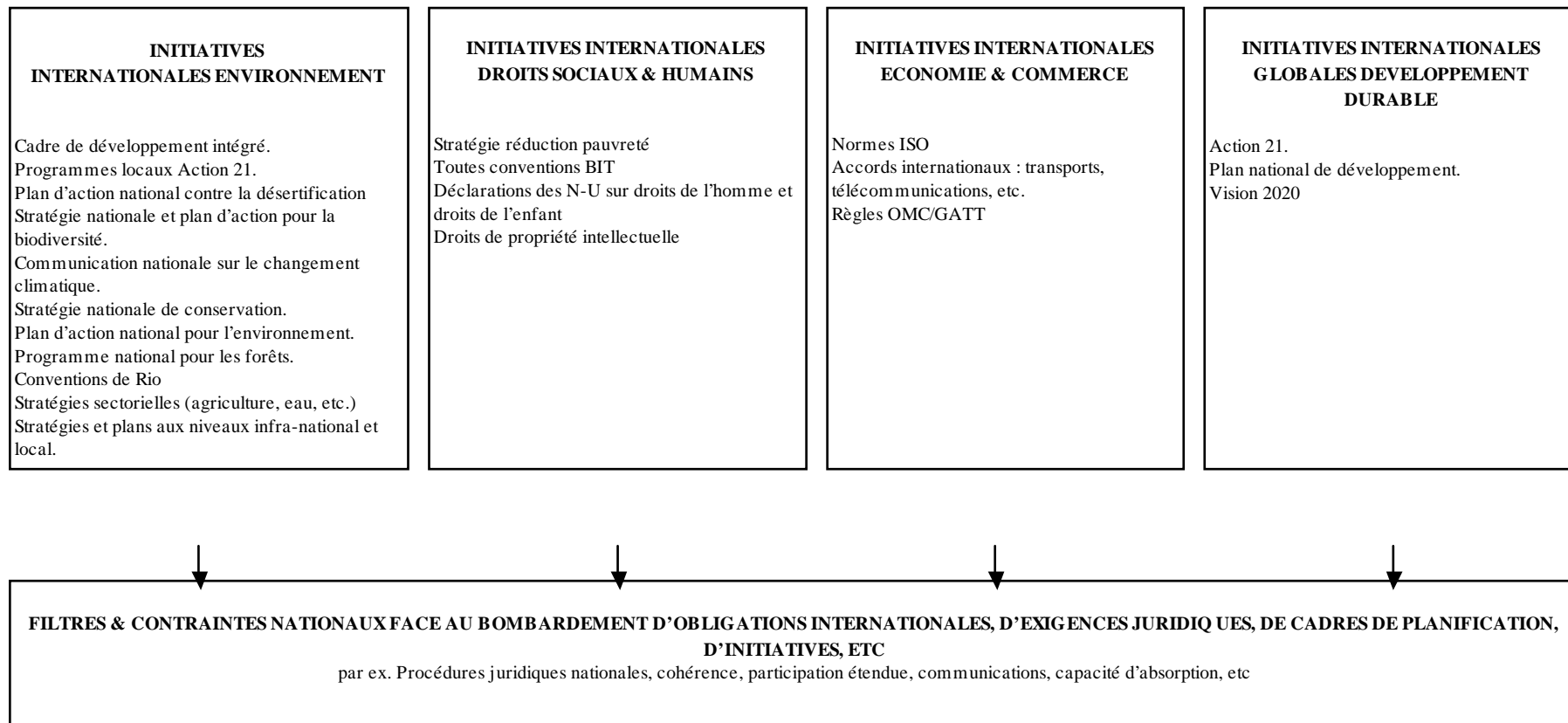
3.4.4 Convergence et articulation des stratégies nationales, infra-nationales et locales

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

*Les pays sont
bombardés par les
initiatives
internationales*

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

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



STRATEGIE NATIONALE POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE:

Un mécanisme pour intégrer et coordonner les réponses ?

nce et la
ntarité des
doivent être
travers les
entre les
ational et
onal

Les efforts pour relier les différents niveaux entre eux sont assez rares.

L'encadré 3.20 présente le cas du Pakistan, où ces liens ont bien été établis.

L'exemple illustre aussi la manière dont les initiatives peuvent s'éloigner les unes des autres après l'intégration initiale. De ce fait, il est parfois indispensable de trouver le moyen d'améliorer la convergence des initiatives autour des principes de planification stratégique, pour assurer la complémentarité et la cohérence des

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

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

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

égies
évoluer pour
les principes

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

3.4.5 L'élaboration de stratégies régionales

égies
es permettent
d'aborder
;
atiques

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

Avant la CNUED, il y a eu par exemple le *Plan bleu pour la Méditerranée* (MBPRAC 1988), le *Programme d'action de Kampala pour un développement durable en Afrique* (1989) et « *Notre programme à nous* » de la Commission

latino-américaine et caraïbe sur le développement et l'environnement (LACCDE 1990). En 1993, le *Programme d'action environnementale pour les pays d'Europe centrale et orientale* a présenté une série de mesures intégrées visant à égaliser les conditions environnementales de l'Est et de l'Ouest, en mettant l'accent sur l'environnement urbain.

Encadré 3.23: Le DSRP ougandais

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

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

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

»

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

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

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

- une stratégie intégrée et équilibrée
- l'établissement de cibles réalistes et adaptables
- l'établissement de liens entre les priorités et actions aux niveaux national et local
- la mise en place de systèmes de suivi, d'évaluation et de restitution des résultats.

Source : Muduuli (2001)

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

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

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

Les approches communes aident les petits Etats insulaires

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

« Il s'agit du document de planification le plus important, identifiant aussi bien les axes prioritaires et les résultats clefs du programme régional que les processus et

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

interventions en matière de renforcement des capacités que celui-ci suppose. Ses recommandations doivent être mises en pratique par les gouvernements et administrations membres du SPREP, conjointement avec les organisations et les particuliers intervenant pour protéger l'environnement et les ressources naturelles de la région ». (www.sprep.org.ws/)

Pendant les années 90, suivant les orientations du plan d'action régional, le SPREP a assuré la coordination d'un programme visant à faciliter l'élaboration de stratégies nationales de gestion de l'environnement (SNGE) dans 14 pays insulaires du Pacifique. Ces pays, travaillant de concert par l'intermédiaire du SPREP, ont tous adopté pratiquement le même format et le même processus stratégique. Le SPREP s'appuie maintenant sur les SNGE pour coordonner un programme régional de renforcement des capacités en vue d'un développement durable.

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

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

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

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

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

Chaque Etat contractant s'engage à :

- adopter des politiques de développement durable portant sur la pauvreté et la réduction de la pauvreté, l'amélioration générale des conditions sociales, économiques et culturelles, la conservation de la diversité biologique, l'atténuation des effets négatifs du changement climatique et l'entretien des processus écologiques essentiels à la vie;
- formuler des plans et programmes de développement intégré pour que la gestion de l'environnement soit considérée comme partie intégrante des processus de planification en vue d'un développement durable ;
- veiller à ce que toute action susceptible d'avoir des incidences importantes sur l'environnement soit

soumise à une évaluation préalable de ses conséquences pour l'environnement, son autorisation devant être conditionnée par les résultats de cette évaluation ;

- prendre des mesures destinées à assurer l'utilisation durable des ressources naturelles, compte tenu des liens complexes entre les systèmes écologiques des petits pays insulaires d'une part et, d'autre part, entre ces systèmes et les activités humaines, en accord avec le concept de GSI.

Principe 3 : Améliorer les cadres juridiques et institutionnels

Chaque Etat contractant s'engage à :

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

Source : OECS (2001)