

Chapitre 4

DEMARRER OU AMELIORER LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE: ETAPES CLEFS¹

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

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

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

Les conseils dans ce chapitre s'inspirent des expériences pratiques

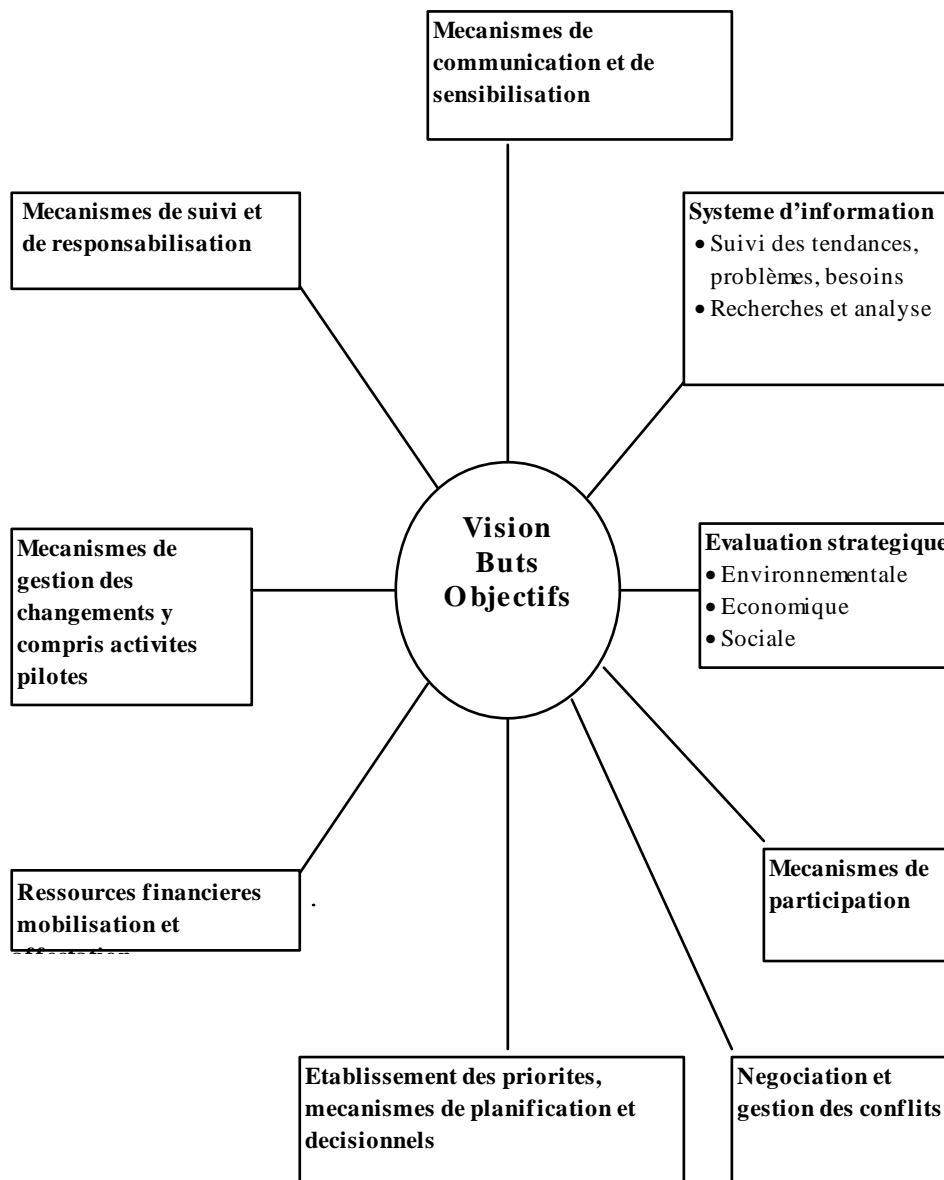
Un dispositif d'amélioration permanente est plus pratique

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

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

processus itératif, comme système expert coordonnant la collecte de données, l'analyse, le suivi et la communication.

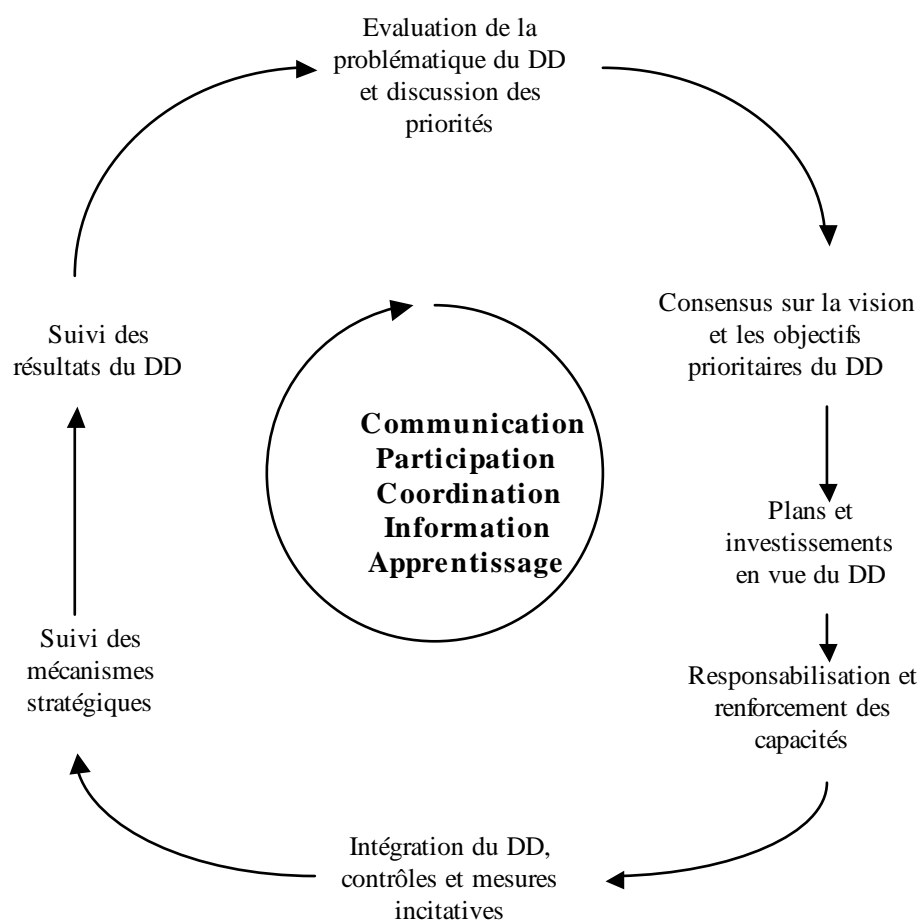
Figure 4.1: Constellation de mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable



Légende

Ce schéma donne un aperçu des éléments de base proposés pour un système d'élaboration et de mise en 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 (le cercle central). Il devrait prévoir un ensemble cohérent d'informations et de mécanismes institutionnels permettant de les réaliser (les encadrés satellites). Lors de la création d'un tel système, il importe de repérer les précédents 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. A noter que cette figure ne porte pas sur les rapports spécifiques entre les différents éléments, qui doivent être adaptés selon le contexte. La figure 4.2 propose un schéma pour l'amélioration continue de ces rapports.

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



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

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

Un processus stratégique p généralement prévaloir de beaucoup de d'entrée poss

se doit prendre en considération. En d'autres mots, la marge de manœuvre a été très restreinte.

La figure 4.2 n'a pas pour but d'indiquer les phases rigides d'un « cycle » stratégique, ayant un point de départ et un enchaînement obligatoires. L'une des clefs (détaillée dans la section 4.10) consiste à faire un bilan des mécanismes stratégiques énumérés dans la figure 4.1 qui existent déjà, notamment ceux qui sont assortis de processus assurant la participation des parties prenantes et de structures de collaboration. Il est probable que ces mécanismes et éléments, ainsi que les tâches qui s'y associent, seront répartis parmi une variété de cadres de planification stratégique, locaux et nationaux, et certaines initiatives ponctuelles plus récentes, notamment les stratégies nationales de conservation (SNC) et les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE). Un large éventail de parties prenantes pourrait participer aux débats nationaux et à l'analyse pour faire le point sur les avantages des différentes approches stratégiques et déterminer si les conditions préalables des stratégies efficaces sont réunies. Est-ce qu'il existe dans le pays, par exemple, la paix, un système démocratique, la liberté d'expression et un Etat de droit ?

*système
stratégique doit
renforcer les
liens et
favoriser la
participation*

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

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

*indispensable
être à profit et
favoriser les
activités existantes*

Que l'on adopte une approche remaniée ou toute neuve, il est indispensable d'utiliser et de renforcer, dès le début, les capacités de planification et de mise en oeuvre à l'échelle nationale. Ces tâches sont une véritable gageure parce que la stratégie qui en découlera devra aborder l'ensemble des principaux enjeux du développement pour la société : la santé, les transports, l'énergie, l'approvisionnement en eau et en vivres, la conservation des ressources naturelles et culturelles et ainsi de suite. Bref, il s'agit de faire du développement durable un

élément incontournable au niveau des administrations, des secteurs et des activités économiques. Les stratégies y parviennent grâce aux processus de débat, d'entente, d'apprentissage et, finalement, de changement des comportements, ce qui est impossible en l'absence de participation des parties prenantes. En tant que processus de promotion de l'amélioration continue, les stratégies représentent, en elles-mêmes, un moyen efficace de renforcer les capacités. En règle générale, il existe suffisamment de ressources nationales/locales pour ne pas laisser mourir un processus stratégique, à condition que son importance soit bien comprise et que le processus soit conçu de façon à améliorer constamment sa performance et son efficacité.

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

4.2 Déterminer le champ d'action

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

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

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

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

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

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

phase de définition du champ d'action peut être animée, le cas échéant, par une unité multidisciplinaire de

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

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

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

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

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

mécanismes existants :

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

- utiliser, etc. (Chapitre 9) ;
- *Les systèmes de suivi et de responsabilité* pour évaluer à la fois les processus et les résultats des stratégies et pour rendre des comptes aux parties prenantes. Cela suppose le développement et le réexamen des indicateurs, références, normes et codes de conduite en matière de développement durable, l'identification et la promotion de processus innovateurs favorisant l'apprentissage sur le tas, le suivi indépendant, l'information en retour au processus décisionnel (Chapitre 10).

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

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

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

médias	développement durable susceptibles d'attirer l'attention médiatique au cours des 3 à 5 ans à venir et des rôles potentiels des différents secteurs médiatiques. 2. Meilleures chances d'obtenir un concours financier pour mieux sensibiliser le public aux enjeux du développement durable et aux solutions pratiques.
B.4 Avantages spécifiques pour les milieux d'affaires et les promoteurs immobiliers	1. Identification des contributions plus utiles que ce secteur pourrait apporter au développement durable 2. Création de nouvelles possibilités de certification comme « entreprise verte ou durable ». 3. Accès accru aux aides à la participation aux initiatives de conservation et d'amélioration des ressources 4. Davantage de possibilités de se faire applaudir par les clients/le public grâce à l'amélioration des performances sur le plan de la durabilité.
B5. Avantages spécifiques pour le grand public	1. Introduction de mesures aboutissant à la réduction de toutes les formes de pollution et de dégradation de l'environnement, ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie. 2. Possibilités accrues de sensibilisation des parties prenantes pour qu'elles prennent conscience des améliorations indispensables.

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

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

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

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

Un secrétariat doit entreprendre des tâches clefs

- assurer le secrétariat des groupes de travail et autres comités
- servir de pôle de communication pour diffuser l'information et répondre aux demandes de renseignements
- assurer le respect des échéanciers.

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

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

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

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

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

Même s'il vaut mieux situer le secrétariat au sein du gouvernement central (pour faciliter la coordination), il ne faut pas en faire un organe officiel du gouvernement. L'expérience montre que les secrétariats répondant devant un comité de pilotage, ou un forum équivalent, dont la représentativité est assurée et qui est doté d'un mandat officiel, sont ceux qui marchent le mieux (voir ci-dessous).

4.4 Créer ou renforcer un comité de pilotage ou forum stratégique équivalent

Un comité de pilotage impliquant une pluralité de parties prenantes doit assumer la responsabilité globale du processus stratégique

Un comité de pilotage, composé de représentants d'une pluralité de parties prenantes (secteur privé, société civile, instances gouvernementales) s'est généralement avéré nécessaire pour gérer les processus stratégiques de manière équitable et prendre les décisions clefs. Ce comité doit être doté des pouvoirs requis - et être à même de les exercer - pour formuler une stratégie, parvenir au consensus quant à la portée et au contenu de cette dernière, suivre son élaboration, sa mise en oeuvre et ses impacts.

Il a pour *tâches clefs*, entre autres :

- promouvoir l'acceptation (dans les milieux politiques) de la nécessité et des avantages de la participation des parties prenantes au processus stratégique ;
- favoriser la participation soutenue des groupes d'acteurs clefs à l'élaboration, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation de la stratégie, de ses résultats et de ses conséquences ;
- assurer la surveillance globale du processus stratégique et, plus particulièrement, de la représentation des parties prenantes au sein du processus ;
- se charger de nommer les membres du secrétariat et répondre de sa conduite ;
- approuver la conception et l'adaptation des processus ;
- examiner les témoignages et informations disponibles sur les problèmes et potentialités du développement durable ;
- réexaminer les options techniques et politiques ;
- prendre les décisions de principe (ou faire des recommandations aux autorités supérieures le cas échéant) ;
- obtenir (en cas de besoin) les décisions opportunes de la part des autorités supérieures pour que les processus de planification et de mise en oeuvre puissent fonctionner de manière efficace ;
- réexaminer et approuver les principaux documents stratégiques et rapports de situation, s'occuper de la soumission officielle de ces documents au gouvernement en cas de besoin ;
- faire campagne en faveur du processus auprès des différents publics (gouvernement, secteur privé, société civile et - le cas échéant - bailleurs de fonds) afin de créer un climat de confiance.

La composition et les procédures de ce comité ou forum constituant le « noyau » des processus stratégiques, elles déterminent en large mesure la crédibilité de la stratégie : qu'elle soit considérée comme entreprise représentative de la société dans son ensemble ou simplement comme projet gouvernemental ou initiative conduite par les donateurs. Pour les mêmes raisons, il est préférable que le président du comité de pilotage/forum soit un personnage indépendant et bien connu qui n'est pas redevable à un groupe d'intérêt quelconque. Le comité de pilotage/forum doit se réunir régulièrement. S'il existe un conseil national pour le développement durable selon les recommandations de l'Action 21 (voir encadré 3.14)⁴, celui-ci peut jouer tout de suite le rôle de comité de pilotage SNDD. L'encadré 4.2 présente l'exemple du comité de pilotage spécialement convoqué pour le Balochistan au Pakistan.

*De préférence
président
être indép*

⁴ L'encadré 8.7 donne davantage de précisions sur le mandat, la structure et la composition des CNDD, tandis que l'encadré 8.8 présente les dispositifs décisionnels.

Encadré 4.2: Membres du Comité de pilotage de la Stratégie de conservation du Balochistan, Pakistan

Gouvernement de Balochistan

Ministre délégué (Développement), service du Plan et du Développement (Président)
Chef de cabinet, service de l'Environnement, de la Faune, du Bétail, des Forêts et du Tourisme
Chef de cabinet, service de l'Education, de la Culture, des Sports et de la Jeunesse
Chef de cabinet, service des Finances.

Société civile

Président directeur général, Programme d'appui rural du Balochistan (organisation chapeautant des organisations de base dont il renforce les capacités institutionnelles et professionnelles)
Représentant pour le pays, UICN Pakistan
Président, Société pour la protection de l'environnement de Torghar (projet intervenant auprès des communautés)
Présidente, Fondation d'éducation féminine

Secteur privé

Président, Chambre de commerce et d'industrie du Balochistan

NB : Le secteur ONG au Balochistan étant très faible, on a préféré, pour assurer l'équilibre, inclure deux organisations intervenant à la base.

Source : Gouvernement du Balochistan et UICN Pakistan (2000) ; Maheen Zehra (communication personnelle).

4.5 Rechercher ou améliorer l'engagement politique en faveur de la stratégie

Pour que la stratégie soit efficace, l'engagement politique de haut niveau (parlement, conseil des ministres, chef de l'Etat) et au niveau décentralisé (députés) est indispensable, notamment pour :

- s'assurer de la prise en compte des dimensions multi-sectorielles des priorités du développement durable au lieu de les considérer sous une optique étroitement sectorielle ;
- faire comprendre la nécessité, pour avancer vers le développement durable, d'aborder toute une série de questions, liées les unes aux autres, sur le plan des conséquences matérielles, sociales, économiques, financières, techniques et environnementales ;
- garantir le fonctionnement du système de coordination stratégique (la création et le fonctionnement du secrétariat et du comité de pilotage devront bénéficier d'un soutien politique) ;
- veiller au respect des principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2 pendant toute la durée du processus stratégique ;

- veiller à ce que la vision et les objectifs de la SNDD intègrent des buts politiques en accord avec le développement durable ;
- inversement, veiller à ce que les aspirations et développements politiques, les plans et les déclarations de principe reflètent la vision et les objectifs de la SNDD ;
- veiller au suivi et à la prise en considération des conséquences de la stratégie sur le plan normatif tout au long du processus et pas uniquement quand il « prend fin » (de manière à assurer l'amélioration permanente) ;
- prendre des décisions relatives aux changements politiques et institutionnels conseillés ;
- veiller à ce que les changements soient décidés et mis en oeuvre ;
- charger les services gouvernementaux de veiller à la cohérence des politiques, plans et procédures pertinents avec la stratégie ;
- engager des dépenses publiques (et, en cas de besoin, l'aide financière des donateurs) ;
- veiller à ce que le processus stratégique reste ouvert et inclusif, plutôt que confidentiel et fermé - en incitant à la participation à la stratégie, en assurant l'accès des participants aux informations nécessaires et en les encourageant à adopter une attitude critique.

Le développement durable suppose prendre des décisions qui transformeront la société, ce qui le rapproche du domaine de la politique, domaine généralement considéré à part. Les anciens plans de développement durable ont été trop souvent qualifiés de rêves technocratiques, privés de l'appui politique dont dépend le développement durable. Une collaboration sans esprit de parti s'impose pour faire face aux besoins réels des parties prenantes et aux contraintes réelles dans le contexte d'un processus par étapes (amélioration permanente).⁵

Le premier Plan national de politique environnementale des Pays-Bas, l'un des pionniers dans ce domaine, constitue en large mesure une réaction face à l'inquiétude publique suscitée par la pollution (Encadré 4.3). De la même façon, le Plan vert du Canada (1990-96) reflète la pression politique issue de la prise de conscience à la fin des années 80, des enjeux environnementaux, notamment la qualité de l'air suite à plusieurs accidents locaux impliquant les polychlorobiphényles (PCB). Pendant les préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), en 1992,

⁵ Les hommes et femmes politiques n'ont pas eu trop de mal à prononcer des discours concernant le développement durable, qui leur fournit de jolis mots à la mode et des phrases faciles pouvant être utilisés de façon assez floue et sans engagement sérieux (« développer une réponse intégrée face aux dangers qui menacent le monde », « établir un partenariat entre les parties prenantes et le gouvernement »). Le concept du développement durable et ses implications réelles pour la gestion des affaires publiques continuent d'être plutôt insaisissables pour les milieux politiques. Il s'est avéré nettement moins difficile de faire des promesses électorales et prendre des engagements relatifs aux questions sectorielles ou intéressant certains groupes, notamment quand cela présente des avantages politiques évidents. De même, les planificateurs du développement durable ont pu trop facilement considérer leur travail comme étranger au jeu politique et, trop souvent, ils attribuent les échecs au « manque de volonté politique ». En réalité, ce sont les forces sociales et la mise en équilibre dynamique des intérêts qui suscitent l'engagement politique - et les processus SNDD sont conçus pour faciliter cette évolution positive.

*Le dévelop
durable es
processus
politique -
nécessite l
de décision
important*

l'environnement est devenu le principal sujet d'intérêt public, le gouvernement fédéral étant instamment prié de « faire quelque chose ».

Dans certains cas, l'élaboration d'une stratégie fait suite à un décret émis par un chef d'Etat ou un Premier ministre qui s'est engagé en faveur d'une cause particulière ou

**Encadré 4.3: Le plan national de politique environnementale des Pays-Bas
- fruit de la pression publique**

La volonté de transformer l'approche sectorielle de la planification et de la gestion de l'environnement en approche thématique sous-tend le premier plan national de politique environnementale (PNPE) des Pays-Bas et les plans successifs. C'est grâce à l'influence exercée par la Commission Brundtland (CMED) que le plan « avait le vent en poupe ». L'opinion publique souhaitait vivement voir le gouvernement jouer un rôle plus actif dans le domaine de l'environnement. Il y avait à cela plusieurs raisons, y compris l'accident de Tchernobyl en 1986, la découverte dans les années 80 des scandales intérieurs concernant la pollution des sols pendant les années 70, les dépenses publiques considérables consacrées à la lutte contre la pollution causée par les tentatives d'assainissement des eaux. Pendant les années 70 et 80, les Néerlandais pouvaient sentir l'odeur de la pollution et regarder s'accumuler les tas de déchets.

C'est le Conseil des ministres, voulant « prendre l'initiative », qui démarra le processus PNPE en 1987, mais certains personnages clés au sein du ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Environnement (VROM) jouèrent également un rôle dirigeant. Ces personnages, qui avaient compris la nécessité du PNPE et n'avaient pas « peur d'autres ministères influents », « ont permis de faire le grand bond en avant que représentait le PNPE ».

Source: Dalal-Clayton (1996)

d'une certaine approche du développement. A titre d'exemple, la préparation de la stratégie nationale de conservation (SNC) de la Zambie a été lancée, en 1981, sous les auspices de Kenneth Kaunda, président à l'époque, qui s'intéressait depuis longtemps à la conservation. Persuadé de l'importance des objectifs de la stratégie de la conservation mondiale (UICN/PNUE/WWF 1980), il a voulu que son pays soit le premier à élaborer une SNC. De même, c'est le président Jerry Rawlings qui a inventé la Vision 2020 au Ghana (NDPC Ghana 1994), rêvant de faire du Ghana un pays à revenu moyen en l'espace d'une génération. Le poids donné aux stratégies par l'intervention présidentielle peut confier aux organismes chargés de les coordonner (le secrétariat SNC en Zambie, la Commission nationale de planification du développement au Ghana) un pouvoir considérable vis-à-vis des différents ministères concernés.

Or l'appui politique et d'autres caractéristiques positives d'un processus stratégique peuvent voiler certaines tendances négatives. Il y a un risque de voir la réussite sur le plan du « processus » faire croire, à tort, que des résultats ont été assurés, alors qu'en réalité les ressources mêmes que le processus cherche à protéger continuent de disparaître. A titre d'exemple, dans le cas du Ghana, on a assisté à une déperdition considérable des forêts tropicales humides du pays pendant la préparation de Vision 2020 (Vordzorgbe *et al* 2001). Au Malawi, il y a eu un décalage encore plus important entre les aspirations et la réalité. Dans ce cas, pendant que l'on élaborait une succession exemplaire de documents sur le développement durable, le pays n'a cessé de connaître la destruction des forêts et

Mais l'appui politique peut également masquer les tendances négatives et les réalités

l'érosion des sols. Ceci témoigne de la nécessité d'assurer un suivi correct et de prévoir la possibilité d'établir, en cas de besoin, « des procédures et pouvoirs de gestion d'urgence ». A défaut, les éléments clefs d'une vision, d'une stratégie et d'un plan d'action - la mise au point et la recherche d'une acceptation généralisée peuvent prendre de deux à six ans - risquent de ne représenter que des « tigres de papier ».

Dans certains pays, notamment le Lesotho et le Botswana, on a cherché à résoudre directement ces difficultés pratiques, soit en commandant des études indépendantes utilisant des techniques spéciales d'évaluation rapide, soit en faisant faire des évaluations environnementales stratégiques sous la direction de consultants internationaux impartiaux. Dans tous ces cas, les activités sur le terrain ont été suspendues jusqu'à la conclusion des investigations et la publication des résultats.

Par ailleurs, l'engagement politique de longue durée devant être assuré, il faut prévoir la participation des parties prenantes à plus long terme que sont les différents partis politiques et les jeunes générations de commentateurs et de décideurs. A défaut, un nouveau gouvernement risque d'imaginer qu'une stratégie particulière ne représente que les opinions et politiques de son prédécesseur, ce qui l'amènera à la passer sous silence, voire à démarrer un nouveau processus stratégique qui s'accorde davantage avec ses propres idées (voir encadré 4.4). D'après une étude des stratégies au Ghana (Vordzorgbe *et al* 2001), une stratégie de développement durable doit se focaliser sur une vision irrésistible à laquelle tous les acteurs pourront aspirer, ainsi que sur les mécanismes de base (des types illustrés dans la figure 4.1) assurant l'amélioration permanente. Si la stratégie est trop étroitement associée aux particularités de certains régimes et programmes, elle risque de ne pas survivre au changement de l'administration politique.

L'appui multipartite sur une vision irrésistible, étayer un engagement à long terme

Encadré 4.4: Les stratégies qui survivent aux changements de gouvernement

Au Pakistan, la Stratégie nationale de conservation a été préparée dans le contexte d'un processus participatif complexe qui a duré six ans. Elle s'est attiré un soutien généralisé au sein du gouvernement (à haut niveau), des partis politiques, des ONG et de la société civile, recevant l'approbation du conseil des ministres en 1992. En dépit des bouleversements politiques et des changements de gouvernement, la SNC continue d'occuper le devant de la scène et bénéficier d'un grand soutien, tandis que la mise en oeuvre se poursuit.

La Vision 2020 du Ghana, initiative du président et du parti au pouvoir, devint le schéma directeur des politiques nationales en matière de développement, accepté à tous les niveaux de l'administration et par les parties prenantes. Un nouveau gouvernement, élu en décembre 2000, renonçant à la vision qu'il jugeait irréalisable selon l'échéancier prévu, a mis en place sa propre vision alternative (voir encadré 3.15).

Le plus souvent, l'engagement initial en faveur d'une stratégie de développement durable provient de quelques personnes clefs. Nous avons déjà noté le rôle dirigeant joué par des présidents, mais les chefs de file peuvent tout aussi bien être des fonctionnaires ou des représentants d'ONG, d'institutions universitaires, du secteur privé ou de la société civile. Quelle que soit la source de l'inspiration initiale, une première démarche doit consister à s'assurer d'un soutien politique et, compte tenu de l'importance du programme et de l'envergure de la tâche, à solliciter l'engagement du conseil des ministres afin de cimenter l'appui intra-gouvernemental et contraindre les différents ministères de tutelle à se mettre au

L'engagement du conseil des ministres pour cimenter l'appui des différents ministères services gouvernementaux

pas. Il faut également s'assurer du soutien des parlementaires et des organismes politiques aux échelons inférieurs, comme on l'a fait en Namibie (Jones 2001). On peut utilement faire connaître l'idée en fournissant des informations ou en faisant une présentation au comité parlementaire chargé du développement durable, voire au conseil des ministres. Des

présentations vidéo ont été utilisées avec succès au Botswana, au Nigéria, à Ste Lucie et au Pakistan, entre autres.

Les Conseils nationaux pour le développement durable (Encadré 3.14) constituent souvent le forum dans lequel il convient d'évoquer et puis de promouvoir, auprès du gouvernement et des milieux politiques, la notion d'une stratégie de développement durable. Par ailleurs, tout en ayant des membres provenant de secteurs divers, les CNDD sont des institutions publiques par lesquelles on peut canaliser l'influence des secteurs public et privé et de la société civile.

Finalement, tout en reconnaissant la nécessité d'assurer un certain niveau d'engagement, il ne faut pas considérer l'engagement politique simplement comme « condition préalable du démarrage d'une stratégie ». La démarche d'amélioration permanente aide à susciter et à renforcer l'engagement politique, en favorisant la participation des hommes et femmes politiques aux étapes clés du processus SNDD et en mettant à leur disposition les informations pertinentes.

4.6 Créer ou confirmer un mandat pour la stratégie

Pour être efficace, une stratégie doit être une initiative nationale bénéficiant de l'appui des instances gouvernementales, du secteur privé et de la société civile. Comme nous l'avons déjà expliqué, ceci suppose souvent la création de nouveaux organismes (comité de pilotage/ conseil et secrétariat), rompant parfois avec la tradition. Il faut confier un mandat clair à ces organismes pour qu'ils puissent promouvoir le concept et le processus, à savoir :

- intervenir auprès des parties prenantes, en encourageant et en négociant leur appui et leur participation
- demander des renseignements
- organiser l'analyse et les débats relatifs aux principaux thèmes du développement durable
- formuler des recommandations pour les organismes désignés (conseil des ministres, autres autorités de haut niveau)
- prendre certaines décisions (sous réserve de certaines limites - les principales décisions seront généralement prises par le conseil des ministres).

Ce mandat devrait leur être confié par une institution puissante en qui on a confiance et qui répond également à la demande publique. C'est beaucoup demander dans certains pays : le mandat pourrait être confié par l'administration de haut niveau (voir section 4.4), le parlement ou un organe décentralisé tel qu'un panchayat. Les attributions des commissions parlementaires ou populaires ont parfois servi de modèle pour ces mandats.

Le mandat doit être rendu public et indiquer l'autorité accordée au comité de pilotage/conseil et au secrétariat pour remplir leurs fonctions, en soulignant le fait que le processus bénéficie d'un soutien gouvernemental de haut niveau. Quand le mandat est accordé dans le cadre d'une nouvelle loi, le comité/conseil bénéficie d'un statut permanent, ce qui protège ainsi le processus contre les vicissitudes du

Un mandat public clair donne de l'autorité au processus stratégique et favorise sa durabilité

jeu politique ou les changements de régime politique. Ceci permet de réduire le risque d'abandon d'une stratégie de développement durable après un changement de gouvernement ou d'administration (problème grave dans plusieurs pays, notamment le Ghana - voir encadré 3.16).

4.7 Veiller à l'appropriation de la stratégie

Il est axiomatique dans le dispositif SNDD que ni les gens ni les institutions ne changent parce que quelqu'un le leur dit - ils doivent comprendre et prendre conscience du besoin de changer, prendre des décisions relatives au changement et puis amorcer le processus de leur propre chef. Cependant, une SNDD touche un large éventail de parties prenantes qui auront à entreprendre des changements en vue d'un développement durable. L'appropriation, la prise en main d'une SNDD n'est donc pas une tâche simple. C'est un concept qui suppose la participation des parties prenantes, du secteur privé, de la société civile et du gouvernement, à toutes les étapes du processus d'élaboration et de mise en oeuvre de la stratégie, ainsi que la prise de décisions concernant son champ d'action, le processus et les résultats escomptés (Tableau 4.2).

On peut dire d'une SNDD qu'elle a vraiment été prise en main quand les conditions suivantes sont réunies :

- l'ensemble des parties prenantes (et surtout les acteurs apportant une contribution clef à l'élaboration des politiques et les décideurs) comprennent tous les détails du processus de planification et de mise en oeuvre multi-sectorielles de la stratégie
- les participants sont représentatifs des parties prenantes ci-dessus et sont reconnus comme tels
- les représentants des parties prenantes rendent des comptes au groupe qu'ils sont censés représenter et ont une identité reconnue au sein du groupe
- les attentes relatives aux résultats de la participation des parties prenantes sont réalistes
- il existe un niveau convenu de contrôle commun du processus SNDD
- toutes les parties prenantes ont l'accès, le temps, les ressources et la motivation qu'il leur faut pour participer aux volets du processus SNDD par lesquels elles se sentent concernées
- la transparence du processus décisionnel est assurée
- des informations fiables et pertinentes sont disponibles sur le processus en cours et ses résultats ; il existe des moyens de communication efficaces
- les rôles des intervenants extérieurs tels que les organisations de développement sont bien définis et circonscrits

Dans de nombreux pays, on constate aisément l'absence d'appropriation des processus de planification stratégique. Ceci s'explique essentiellement par le fait qu'aux yeux des gens la participation est mal équilibrée et un contrôle excessif est exercé par le gouvernement, si ce n'est pas une influence excessive exercée par les organisations extérieures. Face à ce problème, les séminaires et les programmes de formation ont un rôle important à jouer : faire comprendre les processus de développement durable et renforcer les capacités de gestion des parties prenantes.

*Une stratégie
besoin de
généralisé
bien de la
civile et du
privé que
gouvernement*

*La
compréhension
des processus
développement
durable favorise
la prise en
de la stratégie*

Tableau 4.2: Liste de contrôle des groupes clefs de parties prenantes dans le contexte d'une stratégie nationale de développement durable

GOUVERNEMENT	SOCIETE CIVILE	SECTEUR PRIVE	ORGANISMES REGIONAUX ET INTERNATIONAUX
<ul style="list-style-type: none"> • Président • Conseil des ministres • Ministères de tutelle • Instances gouvernementales • Administrations infra-nationales, collectivités locales <p>Organismes publics</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituts de recherche • Etablissements d'enseignement • Forces armées • Pouvoir judiciaire • Parlement • Autorités et organismes de gestion des ressources • Organisations non gouvernementales semi-autonomes 	<ul style="list-style-type: none"> • Institut universitaires et de recherche indépendants • ONG et coalitions d'ONG • Organisations/groupes intervenant auprès des communautés • Institutions sans but lucratif • Associations d'utilisateurs de ressources (agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, voyagistes, etc.) • Groupes de base • Organisations écologistes • Organisations de développement humain/droits de l'homme • Organisations de peuples autochtones • Associations professionnelles • Partis/groupes politiques • Organisations de secours et d'assistance sociale • Eglises et groupes/institutions religieux • Ecoles, enseignants et associations de parents d'élèves et de professeurs • Syndicats • Groupements féminins • Groupes de pression 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions bancaires et financières • Associations industrielles • Grandes entreprises • Petites et moyennes entreprises • Entreprises du secteur informel • Chambres de commerce • Tables rondes des entreprises • Médias • Organismes d'aide à la création d'entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Banques de développement multilatérales • Organisations bilatérales de coopération au développement • Organisations multinationales/mondiales (organismes des Nations Unies,...) • ONG internationales • Organisations régionales d'aide • Coalitions régionales de pays (SADCC, ANASE, UE)

NB : Les acteurs non gouvernementaux sont très divers et nous n'en citons que quelques exemples. L'analyse des parties prenantes (Section 5.2) permet de repérer les groupes clefs qu'il convient d'engager dans un processus stratégique (Chapitre 6)

Les cadres de planification nationaux étant en grande partie pilotés de l'extérieur, en conséquence de la conditionnalité et des contraintes de temps, ils sont considérés comme la propriété des organisations internationales et bilatérales de coopération au développement. A titre d'exemple, par le passé, les pays cherchant à obtenir des prêts sous conditions privilégiées auprès de l'IDA devaient soumettre à la Banque mondiale des plans d'action nationaux pour l'environnement. De nos jours, le FMI exige des pays pauvres qu'ils préparent des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) afin d'accéder à l'allègement de la dette. Quand des stratégies sont ainsi élaborées sous pression externe, elles ont souvent pour conséquence un manque de coordination entre les différents cadres et une tendance à en laisser le soin à une institution gouvernementale particulière. Il s'agit souvent des ministères de l'environnement, qui s'intéressent surtout aux enjeux de l'environnement et des ressources naturelles, et des ministères des finances pour ce qui a trait au budget. Il en découle parfois un manque de cohérence des politiques et l'éloignement d'autres acteurs pouvant avoir des intérêts légitimes ou être en mesure d'apporter une contribution importante. Dans certains cas, le mécontentement à l'égard des processus nationaux incite les acteurs du secteur privé et de la société civile à élaborer leurs propres stratégies parallèles (voir l'exemple dans l'encadré 3.4). Il est indispensable, pour qu'un pays prenne le processus en main, de s'appuyer sur les stratégies existantes et d'assurer l'évolution et l'amélioration permanentes de ces stratégies grâce au suivi et à l'évaluation.

S'appuyer sur les stratégies existantes et incite à l'appropriation par le pays

4.7.1 S'assurer de l'appropriation de la stratégie et de l'engagement de l'ensemble des ministères

Nous avons déjà remarqué qu'un gouvernement ne doit pas s'approprier d'une stratégie au détriment des acteurs de la société civile et du secteur privé. Il ne faut pas non plus donner l'impression que la stratégie appartient à des groupes d'intérêt étroits ou faibles (le plus souvent le ministère de l'Environnement). Néanmoins, peut-être davantage de stratégies ont-elles connu l'échec à cause des lacunes du point de vue de la compréhension, de la direction et de l'engagement global des gouvernements.

Une stratégie de développement durable suppose rarement (cf. Chapitre 3) un projet de planification stratégique complètement nouveau ou autonome. Au lieu de cela, il existe généralement plusieurs stratégies, programmes et processus portant sur la santé, la pauvreté, la population, le développement économique, l'approvisionnement en eau, la production/ conservation et de l'énergie, le logement et l'environnement, entre autres, ainsi que des dispositifs intégrés (voir chapitre 3, section 3.3.). Considérés conjointement, quelques-uns des cadres existants pourraient s'accorder avec la définition d'une SNDD donnée dans le chapitre 3 (Section 3.1), reprendre les principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2, s'intégrer dans le système stratégique illustré dans la figure 4.1 et élargir ainsi la base d'appropriation.

Ceci est d'autant plus important quand certains volets du processus ont déjà été vigoureusement pris en main - ce qui n'est pas toujours le cas (4.10). En règle

Les ministères doivent se concerter, élaborer une vision commune et se mettre d'accord sur la coordination

générale, la responsabilité des processus existants est assignée à des ministères de tutelle et instances gouvernementales chefs de file. De ce fait, une première démarche consiste à rassembler ces acteurs afin d'évaluer le niveau d'appropriation, exprimer les aspirations, élaborer une vision commune et examiner les modalités de coordination et de rationalisation. Cela suppose être prêt à adopter des modes de travail inhabituels. Si certains mécanismes stratégiques existants se sont avérés plus

prometteurs, ils pourront servir d'études de cas. Il est parfois nécessaire, pour rapprocher les initiatives existantes d'une vraie stratégie de développement durable, de les étoffer d'une vision, de buts et d'objectifs globaux, partagés par tout le monde. On doit certainement coordonner ou rationaliser les initiatives pour en faire un ensemble cohérent de mécanismes et de processus - assurer une meilleure complémentarité, faire disparaître les contradictions, combler les lacunes s'il y en a (activités qu'il importe de mener judicieusement pour ne pas détruire le sentiment d'appropriation).

Des réunions informelles régulières permettent d'entretenir l'intérêt et l'engagement

Des réunions informelles régulières permettent d'entretenir l'intérêt et l'engagement Par ailleurs, il importe de préserver l'intérêt et l'engagement des ministères tout au long d'un processus stratégique. L'organisation de réunions régulières pour examiner l'état d'avancement peut être utile à cet égard, d'autant plus si les réunions sont informelles et détendues. A titre d'exemple, en Zambie, au début des années 80, le développement et la coordination du processus SNC ont été sensiblement améliorés grâce au déjeuner mensuel organisé pour les secrétaires permanents (personne ou presque n'a raté une seule réunion !). L'échange régulier mais sans formalité d'informations et d'idées, comme l'examen de l'état d'avancement, a fortement stimulé le processus SNC. Une autre démarche consiste à s'assurer de l'intégration des processus et activités SNDD dans les plans et objectifs de travail des organisations gouvernementales et des fonctionnaires individuels. Dans la province de la frontière du nord-ouest au Pakistan, les points de convergence au sein des ministères sont chargés d'améliorer les flux d'information et de prévoir des mesures d'incitation pour que les fonctionnaires continuent de s'intéresser à la stratégie provinciale de conservation (Encadré 4.14).

4.7.2 S'assurer de l'appropriation de la stratégie et de l'engagement des acteurs de la société civile et du secteur privé

Nombre d'organisations de la société civile et du secteur privé se sont engagées à promouvoir le développement durable

Il est très important de s'assurer de l'engagement de la société civile et du secteur privé. Les associations et les organisations de la société civile sont parfois plus sensibles que les ministères de tutelle aux problèmes découlant des décisions prises par le gouvernement central. A titre d'exemple, en Thaïlande, de nombreuses organisations de ce genre sont devenues des gardiens de l'environnement, surveillant les projets, existants et nouveaux, à tout moment pour s'assurer du respect des normes et des règlements. Leur intervention a entraîné l'amélioration des études de faisabilité et d'impact, l'organisation d'audiences publiques et l'annulation de certains projets ayant des conséquences néfastes.

Face au défi de la mondialisation, le secteur privé examine ses possibilités d'intervention pour favoriser le développement durable, entre autres par l'entremise du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (voir chapitre 2, section 2.2.2e) et des initiatives telles que le nouveau Global Compact (Pacte global) entre les Nations Unies et les chefs d'entreprise sur les bonnes pratiques commerciales. De nombreuses sociétés multinationales s'attendent à la tâche de comprendre les conséquences du développement durable

pour leurs activités et leurs clients, puis de déterminer leurs propres mesures correctives.

*ue s'installe
ments et le
ivé...*

Au cours de la dernière décennie, de plus en plus de dialogues ont été menés, dans les pays industriels, entre le gouvernement et le secteur privé, notamment l'industrie, en matière de planification stratégique. A titre d'exemple, aux Pays-Bas, les associations industrielles ont accepté de leur propre gré de signer des accords avec le

gouvernement (Encadré 4.5). En Egypte, on a vu la réussite du programme d'atténuation de la

Encadré 4.5: Conventions avec l'industrie aux Pays-Bas

Il existe aux Pays-Bas une longue tradition de coopération entre le gouvernement et les associations industrielles. Ceci a permis au deuxième Plan nationale de politique environnementale (PPNE2) (1993) de se départir des instruments directs (c'est-à-dire l'approche descendante de maîtrise et de direction) de gestion économique et environnementale en faveur d'instruments plus participatifs, négociés entre les partenaires sociaux, comme les conventions librement consenties qui ont été signées avec des groupes cibles, notamment l'industrie. Tout au début, les conventions étaient essentiellement des « accords reposant sur l'honneur », ayant un statut et un champ d'application très incertains. Cependant, elles sont désormais, pour la plupart, standardisées et formalisées sur le plan des procédures et du contenu. Le gouvernement les considère comme une façon d'exprimer la responsabilité conjointe. En 1996, plus de 100 conventions avaient déjà été souscrites par le gouvernement et le secteur privé.

Les conventions sont généralement considérées comme des compléments plutôt que des alternatives à la législation existante ; elles jouent un rôle spécial par rapport aux objectifs du PNPE. Si les autorités préfèrent encore se prévaloir des lois et de la réglementation, les conventions permettent d'activer des améliorations écologiques en attendant la promulgation des lois, s'il existe trop d'incertitude concernant le contenu des projets de loi, si la nécessité d'intervention gouvernementale n'est que passagère, si la mise en application des conventions est susceptible de s'avérer moins coûteuse. Selon les termes du PNPE2, quelque 26 conventions environnementales ont été signées avec le secteur industriel, portant sur les produits, le conditionnement, les déchets et les émissions génériques, entre autres. L'avènement du PNPE a vu une réorientation vers les déchets et les émissions à la place des produits et des emballages.

Les conditions requises des conventions entre l'industrie et le gouvernement central sont énumérées dans un code relatif aux règles de procédure (notamment l'information à donner aux parlementaires) et le contenu des conventions (objectifs, conditions, validité, consultation, suivi de la conformité, évaluation, règlement de différends). Sur le plan juridique, les conventions correspondent généralement aux contrats sous seing privé. Les autorités ont la faculté de saisir les tribunaux civils d'éventuels cas de non-respect des conventions.

Les consultations sur les directives de politique environnementale pour l'industrie du bâtiment ont démarré en 1990. Au bout de trois ans de discussions, le gouvernement et l'industrie se sont mis d'accord sur les objectifs d'un programme d'action environnementale :

Convention avec l'industrie du bâtiment (lignes d'action et cibles sélectionnées)

- | | |
|---|---|
| A | Utilisation réduite de matières premières non renouvelables : <ul style="list-style-type: none">• Réduction de 2,5 pour cent d'ici 2000 et 5 pour cent d'ici 2005 par rapport à 1990. |
| B | Incitation à la réutilisation des matières premières : <ul style="list-style-type: none">• Augmentation du taux de réutilisation des déchets de construction et de démolition de 60 pour cent en 1990 à 90 pour cent en 2000. |
| C | Réduction du volume et ramassage séparé des déchets de construction et de |

démolition :

- 5 pour cent de prévention[sic] quantitative des déchets de démolition en 2000
 - emploi, par 80 pour cent des opérations de démolition, de techniques sélectives de démolition et de ramassage séparé d'ici 1996.
- D Incitation à l'utilisation de ressources renouvelables ;
- Interdiction à partir de 1995 de l'utilisation de bois dur tropical des forêts dont l'aménagement n'est pas durable
 - Augmentation de 20 pour cent de l'utilisation de bois non tropical entre 1990 et 1995.
- E Réduction de l'utilisation des matières et substances nocives :
- Augmentation du taux d'utilisation, par l'industrie du bâtiment, de peinture à faible teneur en solvant à 50 pour cent au moins d'ici 1995
 - Réduction d'au moins 50 pour cent des émissions d'hydrocarbures polycycliques aromatiques en 1995 par rapport au taux de 1990.
- F Promotion de systèmes de chauffage à faible consommation d'énergie et d'installations économisant l'eau dans les bâtiments neufs et rénovés ;
- Diminution de 8 pour cent de la consommation d'énergie par les bâtiments en 1995 relativement à 1989/90
 - Installation d'équipements à faible consommation d'eau dans un certain pourcentage des bâtiments neufs et rénovés d'ici 1995 (50 pour cent de douchettes économisant l'eau, etc.).

Des progrès considérables ont déjà été réalisés par rapport à certains objectifs. A titre d'exemple, le taux de recyclage des déchets de construction a atteint 60 pour cent environ.

Selon le PNPE3, la politique de base reste inchangée : les entreprises sont responsables d'améliorer leurs performances environnementales, l'industrie ayant en large mesure atteint ses cibles en matière d'environnement (VROM 1997). Le dispositif des conventions reste en place. Donnant suite à l'accord de Kyoto sur le changement climatique, le gouvernement a identifié la possibilité de négocier une convention, avec les fournisseurs d'électricité, concernant le remplacement des centrales alimentées au charbon par des centrales alimentées au gaz afin de réduire les émissions de CO₂.

Source : OCDE (1995b)

pollution environnementale et, au Royaume-Uni, le système de gestion et d'audit écologiques et l'introduction de la norme ISO 14001 de gestion de l'environnement.

Dans les pays en développement, le secteur privé national a joué un certain rôle dans les processus de planification stratégique, mais on trouve peu d'exemples d'intervention de la part du secteur privé international. Compte tenu du fait que les flux financiers vers les pays en développement sous la forme d'investissements privés dépassent de loin l'aide publique au développement, il y a là un défi à relever par rapport à l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies de développement durable.

*...à propos de leurs
préoccupations et
des contraintes
pesant sur
l'innovation et
l'investissement*

La participation du secteur privé donne de meilleurs résultats quand le processus stratégique envisage des accords volontaires et des instruments faisant appel aux lois du marché, contrebalancés par des instruments réglementaires et fiscaux, comme dans le cas des conventions signées aux Pays-Bas (Encadré 4.5). Mobiliser le secteur privé de façon efficace suppose un dialogue avec les acteurs à propos de leurs préoccupations, afin de comprendre les contraintes sur l'innovation et

l'investissement, ainsi que les facteurs susceptibles d'améliorer les modalités de travail. Au Pakistan, depuis 1996, la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie appuie un programme d'audit de toute une série d'unités industrielles afin de déterminer comment elles pourraient se conformer aux normes nationales de qualité environnementale (NNQE), destinées à promouvoir la maîtrise efficace de la pollution et formuler les recommandations correspondantes à l'égard de la SNC. Les contraintes et opportunités ainsi identifiées ont permis aux acteurs industriels de négocier, avec l'Agence de protection de l'environnement, en 1999, des NNQE reformulées et plus réalistes. La même démarche a été adoptée, avec succès, par l'Agence des affaires environnementales en Egypte.

L'adéquation entre la stratégie et les motivations des acteurs à la fois du secteur privé et de la société civile, les incitations pour ces derniers de s'engager dans le processus stratégique sont autant de facteurs qui conditionnent leur engagement et leur participation. Il convient donc, lors de l'élaboration d'un processus stratégique, de mener dès le début une analyse des différentes parties prenantes (section 5.2). Ceci peut dégager des informations importantes concernant les motivations et intérêts des parties prenantes, les moyens qu'elles utilisent pour protéger leurs intérêts, les pressions qu'elles subissent en faveur du changement et ce qui entrave ce changement.

Il est parfois très utile d'identifier les interactions existantes au sein de ce qu'on pourrait appeler les « communautés d'action ». Ceci s'explique par le fait que la manière la plus efficace d'améliorer l'engagement des parties prenantes en faveur d'une stratégie n'est pas forcément de passer par leurs organisations individuelles, mais plutôt d'intervenir auprès des forums existants qui cherchent déjà à influencer le développement durable. Ces communautés d'action s'intéressent généralement à des thèmes particuliers et rassemblent plusieurs types d'acteurs, même si elles ne représentent pas encore la pluralité des parties prenantes. Il s'agit, entre autres, de groupes, réseaux ou mouvements, formels ou informels, intervenant dans le domaine de la réduction de la pauvreté, la conservation de la biodiversité, etc. Le plus important c'est qu'elles sont déjà des communautés interactives, ayant souvent des fonctions stratégiques. Elles défendent certaines causes, elles sont en quelque sorte les « propriétaires » de ces causes, mais peuvent se sentir frustrées parce qu'elles n'ont pas plus d'influence et d'impact en dehors de ce domaine limité. Il y a sans doute parmi elles quelques « clients » potentiels d'une SNDD qui pourraient s'engager envers la SNDD et en devenir les co-propriétaires. Citons l'exemple du Centre pour la politique environnementale russe, une ONG de premier plan, qui s'est chargée de coordonner les contributions de toutes les ONG russes au deuxième Congrès sur la protection de la nature en Russie, en 1999, et a publié des recommandations concernant les priorités de la Politique nationale pour l'environnement de la Russie (Zakharov 1999a,b,c). Dans certains pays, les SNDD chapeautent et coordonnent un certain nombre de « communautés d'action », dont chacune s'occupe d'un aspect du développement durable identifié comme prioritaire pour le pays. Des représentants de ces communautés sont appelés à siéger à certains sous-comités de la SNDD (conservation de la biodiversité, agriculture durable,...). Bien que la SNDD assure la coordination des politiques, les sous-comités conservent un certain niveau d'indépendance et d'initiative dans leur propre domaine thématique.

Il importe de comprendre les motivations et l'incitation à s'engager dans un processus stratégique

Travailler avec les forums des « communautés d'action » existantes permet d'approfondir l'engagement des parties prenantes

4.8 Mobiliser les ressources nécessaires

Les compétences nécessaires, l'appui de diverses institutions et les fonds pour entreprendre le processus et coordonner les politiques et plans qui en découleront sont autant de ressources indispensables aux stratégies. Il s'agit essentiellement d'assurer la participation, la coordination, la gestion des projets, l'information et l'analyse. Les ressources nécessaires représentent généralement une faible proportion des coûts encourus par les institutions concernées, mais elles sont à fort coefficient de compétences - de bonnes compétences analytiques et de créativité - sans parler du temps et de l'attention que les décideurs devront y consacrer. En dépit de la disponibilité de la plupart des ressources, deux problèmes se posent : les coûts d'opportunité et la mobilisation, d'où l'importance de l'engagement (section 4.5). En l'absence d'engagement local, les intérêts externes ont pu régler ces problèmes d'un seul coup en apportant des ressources de l'extérieur. Cependant, comme nous avons déjà indiqué (Chapitre 3), ces ressources externes (couramment apportées dans le cas des PANE, entre autres) sont susceptibles de rendre moins intéressantes les stratégies locales et d'en gêner l'appropriation.

4.8.1 Rassembler les compétences nécessaires

L'équipe d'un secrétariat ne sera pas en mesure de tout faire d'elle-même et il ne faut pas s'y attendre. Elle devra identifier et exploiter les compétences et capacités existant auprès des particuliers, des institutions, du secteur public ou du secteur privé, dans le pays tout entier. Néanmoins, l'équipe doit compter des membres ayant les compétences énumérées dans l'encadré 4.6 ou possédant au moins des notions des

Encadré 4.6: Liste de contrôle des compétences nécessaires pour gérer et coordonner une stratégie

Les personnes qui *gèrent le processus stratégique* doivent posséder des compétences dans les domaines suivants :

- l'identification et la quantification des enjeux prioritaires du développement durable
- l'analyse des parties prenantes
- l'animation - des réunions, ateliers et tables rondes à tous les niveaux, des groupes techniques et citoyens
- les méthodologies participatives - convenant aux différents niveaux (du niveau national jusqu'au niveau local) et aux différents usages, notamment les réunions, les recherches et les sondages
- le renforcement des capacités de planification et de gestion de l'ensemble des acteurs clés, y compris les compétences nécessaires pour réaliser impartialement les évaluations du rapport coût-avantages

- la mise à profit des données locales, nationales et internationales (sur la production, la distribution et la consommation respectueuses de l'environnement, la conservation des ressources, les processus de recyclage,...)
- l'étude des différentes options disponibles, sur le plan technique, institutionnel, économique et financier et des ressources humaines, entre autres, en vue d'aborder la problématique du développement durable
- la conception de trains de mesures synergiques d'appui aux politiques, comportant des instruments juridiques, économiques, institutionnels et de sensibilisation
- la mise en réseau et la gestion des connaissances, aussi bien des parties prenantes nationales que des acteurs qui dirigent des processus semblables dans d'autres pays
- la négociation - d'accords relatifs aux rôles et responsabilités des différents groupes d'intérêt
- la gestion/résolution des conflits et la recherche du consensus
- la diplomatie et la compréhension des points de vue et positions des différents acteurs
- la communication
 - la rédaction de rapports techniques et d'articles simples pour la presse écrite
 - l'utilisation des mass-médias (et des médias traditionnels)
 - les présentations et l'art oratoire
 - les compétences en informatique
 - la sensibilisation aux enjeux du développement durable et aux finalités et rôles du processus stratégique
- la gestion de programme - commander et gérer des recherches, des consultations et des projets pilotes, ce qui suppose des compétences sur le plan des finances et de la production de rapports
- le suivi et l'évaluation (du processus d'élaboration de la stratégie d'abord et puis de sa mise en oeuvre)

Ceux qui *entreprennent l'analyse stratégique* devront être compétents dans les domaines suivants :

- l'évaluation des solutions et systèmes technologiques permettant d'aborder les thèmes liés aux infrastructures et services environnementaux : gestion des déchets solides, production d'énergie, conservation, transports
- la prise en compte des liens entre les différents domaines (environnemental, social, économique) et secteurs, ainsi que des interactions verticales (entre les différents niveaux : international, régional, national, infra-national, local), y compris les questions transfrontalières
- la prise en compte des dimensions institutionnelles, législatives et administratives et de la dynamique du développement
- l'aptitude à résumer à la fois les tendances clés et les impacts réels ou potentiels, à produire des synthèses et présenter des options à débattre
- les différents types d'analyse - environnementale, sociale/des parties prenantes,

économique, institutionnelle, des politiques, multicritères, étude des scénarios -
nécessitant des connaissances techniques particulières, de préférence acquises dans un
milieu interdisciplinaire.

compétences qui leur manquent, de manière à savoir où, comment et à quel moment mobiliser ces ressources et pouvoir évaluer l'efficacité du déploiement. Ces personnes, qui seront de préférence sans parti pris, auront principalement besoin de compétences en matière de gestion des processus d'analyse des parties prenantes multiples et de recherche du consensus. Ces compétences, qui sont rarement disponibles en quantité suffisante, sont souvent étroitement associées aux modèles stratégiques précédents ou en vigueur, modèles que le secrétariat pourra utilement étudier en consultation avec le personnel concerné pour y apporter des améliorations.

Le processus stratégique est un moyen efficace de développer et coordonner les capacités en matière de développement durable

Dans la mesure du possible, le personnel du secrétariat doit être embauché dans le pays. Les compétences et capacités nécessaires ne sont pas toujours disponibles en quantité suffisante dans les pays en développement, tandis que celles qui existent sont généralement fortement sollicitées et surchargées. Le développement de capacités constitue donc un élément critique des processus SNDD. L'encadré 4.7 résume les conditions requises en matière de capacité pour qu'une SNDD soit efficace. S'il

Encadré 4.7: Capacités requises pour qu'une SNDD soit efficace

Les besoins d'une stratégie nationale de développement durable sur le plan des capacités se situent aux niveaux humain, institutionnel et systémique.

La dimension humaine se réfère à toute une série de capacités qu'il convient de renforcer, notamment les compétences interdisciplinaires et les capacités d'animation de processus. Cela suppose l'acquisition de compétences techniques à la fois individuelles et collectives, englobant l'aptitude à la négociation, à la résolution des conflits et à la recherche du consensus, grâce au travail en équipe et aux communications efficaces (« démystifier » la complexité des codes, des symboles et du jargon qui s'associent souvent au développement durable). L'aptitude à intérioriser les expériences et perspectives diverses et à favoriser l'apprentissage font également partie des capacités humaines requises. Les déterminants subjectifs - attitude, perception, orientation culturelle, faculté d'intuition - influent souvent sur la dynamique du développement et du renforcement de ces capacités.

La dimension institutionnelle concerne surtout l'apprentissage collectif et le changement institutionnel. En plus des compétences concrètes qui s'associent à l'élaboration des programmes et projets, des capacités institutionnelles sont essentiellement requises dans les domaines suivants :

- comprendre et concilier de nombreux points de vue différents
- élaborer une vision et une résolution communes qui engagent les parties prenantes
- catalyser les processus de changement interne
- encourager les comportements innovateurs
- prévoir des mécanismes d'incitation pour mieux développer les capacités
- développer des capacités efficaces de suivi et d'évaluation pour tirer les enseignements des expériences
- coordonner et mobiliser les activités aux différents niveaux
- s'adapter à de nouveaux contextes et défis

La dimension systémique du renforcement des capacités est étroitement associée au concept du « cadre habilitant », c'est-à-dire des cadres normatif et juridique appropriés, une définition claire des rôles et mandats institutionnels, l'accès généralisé aux informations, les liens en amont et en aval, la création d'une « culture du dialogue » et une meilleure mise en

réseau des différentes parties prenantes. Ces éléments sont indispensables au développement institutionnel et individuel à long terme, tout en favorisant l'apprentissage

L'innovation joue un rôle important. L'expérimentation de nouveaux dispositifs au niveau local facilite souvent les processus d'apprentissage par la validation, facilitant ainsi l'intégration au niveau des politiques.

Il faut prendre en considération les connaissances autochtones. Les systèmes de connaissances autochtones, en tant qu'accumulation d'expériences et de mécanismes d'adaptation localement applicables, peuvent également apporter des contributions positives à une SNDD. Les processus institutionnels doivent être capables de reconnaître la valeur de ces systèmes et de les encourager.

Si les outils classiques - guides, directives, stages de formation, recherches - sont d'une importance clef, il convient aussi de promouvoir d'autres formes d'éducation et de sensibilisation. On peut prévoir différents dispositifs et points d'entrée pour produire des améliorations à cet égard, notamment la promotion de mesures d'incitation « encastrées », axées sur les performances, qui favorisent l'amélioration permanente. Les modèles organisationnels traditionnels, fondés sur la hiérarchie et la compartimentation, doivent être complétés par des approches plus inclusives afin de stimuler davantage d'interactions et d'apprentissage collectif. Les institutions doivent s'attacher à tirer les enseignements à la fois des échecs et des réussites. Finalement, le temps et la patience sont des ingrédients clefs - il faut du temps pour créer et renforcer des capacités afin qu'elles soient conservées.

Les gouvernements locaux, le secteur privé et la société civile doivent jouer un rôle plus important dans l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies nationales de développement durable. Au lieu de se limiter au niveau national, les opérations de renforcement des capacités et les ressources mobilisées doivent également s'adapter aux besoins locaux.

Source : DAES ONU (2002a)

s'avère nécessaire d'importer des compétences, les expatriés concernés pourront mettre à profit leur expérience internationale, les connaissances qu'ils ont d'autres processus avec lesquels ils restent en contact. Les expatriés doivent prendre soin d'appuyer le processus (utilisant leurs compétences et connaissances pour le faciliter, assurant la formation en cas de besoin), se gardant bien d'influencer le contenu ou les résultats de la stratégie. Du fait de la mondialisation, il est de plus en plus important de tenir compte des dimensions internationales lors de l'élaboration des stratégies. On pourrait donc faire appel aux connaissances extérieures pour mieux comprendre la dynamique et le contexte internationaux.

Tout au début, le secrétariat devra déterminer les tâches à réaliser et les compétences requises. Il pourra ensuite identifier, grâce aux questionnaires et éventuellement en utilisant ou en créant une base de données, les compétences (individuelles et institutionnelles) disponibles dans le pays. Quand certaines compétences manquent ou ne sont pas disponibles, il est parfois utile de s'adresser aux secrétariats sœurs dans d'autres pays de la région et/ou aux bailleurs de fonds. Plusieurs programmes internationaux et d'aide au développement portent sur le développement des capacités par rapport aux processus SNDD : le programme Capacités 21 du PNUD, le programme Rioplus de l'Organisation allemande de coopération technique (GTZ), entre autres.

Le secrétariat doit identifier les tâches et compétences requises

4.8.2 Engager les institutions et les particuliers

Pour le secrétariat, l'une des premières choses à faire est d'identifier toutes les institutions (gouvernementales et non gouvernementales) devant jouer un rôle dans le processus stratégique (à un moment ou un autre). Des réunions ou des briefings permettront par la suite d'expliquer le but de la stratégie - initialement aux acteurs individuels et plus tard aux groupes d'acteurs compatibles - et de présenter une ébauche des dispositifs prévus. Ces premières consultations sont destinées à obtenir de l'information en retour et un engagement à participer au processus, que ce soit directement ou en autorisant ou en affectant du personnel compétent pour entreprendre certaines tâches en cas de besoin (la section 4.7 donne des précisions sur la promotion de l'appropriation et de l'engagement). Il convient de prêter une attention toute particulière à la chronologie des réunions organisées à l'intention des différentes parties prenantes, car ces réunions risquent de s'avérer contre-productives si elles sont convoquées trop tôt (c'est-à-dire avant que les parties prenantes aient pu vraiment comprendre l'ampleur de la problématique et le caractère participatif des procédures de planification).

De nombreux acteurs pourront s'engager dans le cadre de leurs fonctions et rôles existants mais, s'ils sont susceptibles de consacrer une proportion considérable de leur temps aux questions stratégiques, une modification de leurs descriptions de tâches ou termes de référence pourrait s'avérer nécessaire. Pour d'autres (les représentants de la société civile et surtout des communautés locales dont la participation peut, par exemple, les contraindre à s'absenter au moment des récoltes), les coûts d'opportunité à court terme risquent d'être élevés, d'autant plus s'ils sont obligés de délaissier leurs activités de subsistance. Les femmes ont souvent beaucoup de mal à prendre part aux processus participatifs à cause des multiples tâches dont elles sont chargées. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de les compenser ou tout au moins de faciliter leur participation, en respectant les habitudes du pays concerné. Citons parmi les systèmes déjà mis à l'essai :

- le remboursement des frais de voyage et autres débours
- le paiement des frais légitimement encourus par les ONG pour organiser les réunions, préparer les réponses, etc.
- le versement d'honoraires pour les contributions (études commandées,...)
- le paiement d'indemnités aux personnes qui assistent aux comités et, dans certains pays, celles qui participent aux réunions et ateliers.

En même temps, il faut surtout éviter que les indemnités versées au titre des réunions et conférences ne deviennent un élément essentiel des rémunérations mensuelles. Cette situation s'est produite dans certains pays où, les salaires étant extrêmement bas, on a vu des fonctionnaires se démener pour assister à d'innombrables réunions et conférences afin de « récolter » les indemnités. Ce problème peut réduire considérablement le temps qu'ils sont en mesure de consacrer à d'autres fonctions professionnelles et aux activités de mise en oeuvre.

4.8.3 Mobiliser les ressources financières

Une SNDD doit impérativement pouvoir compter sur une source stable et durable de financement. Il est préférable d'inscrire les dépenses relatives à la stratégie dans le budget ordinaire du pays, ce qui augmente ses chances de devenir un processus continu. Un comité de pilotage/conseil dont le mandat lui est confié par la législation

peut plus facilement prétendre à ces crédits budgétaires. Par le passé, de nombreuses stratégies ont connu l'échec parce qu'elles ont été financées, par le gouvernement ou les organisations de coopération au développement, comme initiatives ou projets ponctuels. Mises ainsi sur la touche, elles n'ont pas réussi à influencer les décisions budgétaires. Par ailleurs, cela a imposé des contraintes de temps sur l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies, au détriment de l'établissement de processus assurant la participation d'une pluralité de parties prenantes (car il faut du temps pour créer la confiance et la volonté de s'engager, pour que les représentants consultent leur public). De plus, les responsables n'ont pas toujours bien compris combien de temps il faut compter pour établir et maintenir des processus efficaces de planification stratégique.

Tout en insistant sur l'opportunité d'un dispositif d'amélioration continue, il est possible d'identifier, dans la pratique, des « phases » discrètes des stratégies en fonction, par exemple, des nouveaux mécanismes qu'il convient d'établir, des études ou des réexamens à mener. Le plus souvent, la première étape consiste à créer un secrétariat, doté d'un budget de démarrage pour qu'il puisse déterminer le champ d'action stratégique. Il s'agit, entre autres, d'organiser les premières consultations d'un large éventail de parties prenantes (pour préparer le terrain et susciter l'intérêt), mettre au point un plan ou un « prospectus » pour la stratégie, préparer le budget du processus complet. Les frais suivants doivent être inscrits au budget de cette première étape : le salaire d'une petite équipe (de trois personnes, disons), le fonctionnement d'un bureau et les frais administratifs, les voyages aux différentes provinces pour expliquer la proposition d'un processus stratégique et identifier les questions prioritaires ainsi que les solutions potentielles, les réunions - notamment une grande réunion nationale pour confirmer les décisions clefs relatives aux processus et dégager un consensus relatif au processus stratégique et son champ d'action (sans forcément préciser les objectifs définitifs et les responsabilités des différents acteurs). L'UICN a pu, pendant les années 80, appliquer avec succès cette méthode de détermination du champ d'action et d'établissement d'un prospectus, dans plusieurs pays en développement, qui ont ainsi eu le temps d'intérioriser et redéfinir le concept « exogène » d'une SNC.

Une approche par phases est souhaitable

Les coûts que suppose la mise sur pied du processus stratégique complet varient selon les pays et sont conditionnés par différents facteurs, y compris :

- la superficie et la population du pays
- l'importance de la base de ressources naturelles
- la nature de l'Etat - est-il unitaire ou fédéral ? (est-ce qu'il faut mener des processus parallèles dans chaque province ?)
- la complexité du processus à adopter
- l'horizon temporel envisagé
- les normes salariales et les frais de déplacement prévus
- le nombre respectivement des mécanismes faisant partie de la stratégie qui sont déjà inscrits dans d'autres budgets (ordinaires) et des mécanismes à créer.

Lors de la préparation du budget, le secrétariat devra toutefois calculer les coûts de toute une série de fonctions et de tâches essentielles (la liste suivante n'est pas limitative) :

Toute une série de tâches et de fonctions doit être financée

- les salaires (personnel du secrétariat)
- les honoraires des consultants (chargés de rédiger des documents, faire des analyses,...)
- les indemnités des participants aux réunions officielles (si cela est d'usage)
- les réunions, ateliers, tables rondes (location des salles de réunion, déjeuners, frais de voyage, logement le cas échéant)
- les frais de déplacement du personnel et d'autres personnes pour assister aux manifestations et aux réunions
- les frais des réunions du comité de pilotage/conseil
- la préparation de supports audiovisuels pour expliquer le processus stratégique et ses résultats, à l'intention des principaux groupes de parties prenantes, notamment les communautés locales
- la publicité au moyen d'un prospectus et par l'entremise de la presse écrite et des médias radiotélévisés
- la publication des principaux documents d'information, rapports, versions préliminaires et définitive du document stratégique, etc. (composition, impression, diffusion, site Internet)
- frais de bureau, de secrétariat et d'administration, communications (courrier, téléphone, fax, e-mail)
- un fonds pour l'expérimentation, les démonstrations et les activités pilotes (voir section 4.15)
- le suivi et l'évaluation.

Le secteur privé, les ONG et autres organisations peuvent également apporter leur concours

L'élaboration d'une stratégie représente un défi pour la société dans son ensemble et tout un chacun devrait y apporter son concours. S'il incombe au gouvernement de couvrir les frais du secrétariat et des processus participatifs clefs (réunions, consultations des parties prenantes, etc.), le secteur privé et les institutions et organisations non gouvernementales peuvent contribuer en nature (apport de compétences, organisation de réunions, etc., parrainage de concours de peinture/de composition littéraire, campagnes de nettoyage de l'environnement, programmes de plantation d'arbres, etc.). Il convient de prévoir des projets de démonstration pratique en tant que « devanture » du processus global et des différents avantages pouvant en découler.

Les organisations de coopération au développement sont souvent prêtes à soutenir (financièrement) les processus stratégiques mais, suite à l'adoption des lignes directrices du CAD sur les stratégies (OCDE CAD 2000a), elles vont probablement demander des preuves de l'engagement gouvernemental sous la forme des fonds de contrepartie. Pour certaines d'entre elles, le financement extérieur doit, par principe, jouer le rôle de catalyseur, c'est-à-dire mobiliser (à la longue sinon immédiatement) des sources d'appui nationales en accord avec l'objectif d'appropriation par le pays.

On ne peut préjuger des coûts - changements des lois, des politiques, des institutions et des dispositifs administratifs, toute une série d'initiatives ciblées, etc. - que supposera la mise en application des résultats des processus stratégiques. Dans un esprit de partenariat, il convient d'étudier dès le début les possibilités de mobiliser le secteur privé par rapport à ces initiatives. Dans un pays en

développement, les organisations de coopération au développement sont souvent prêtes à discuter avec le gouvernement des modalités d'appui à la mise en oeuvre des stratégies.

L'assise financière des SNDD fait l'objet d'un examen approfondi dans le chapitre 9.

4.9 Identifier les parties prenantes et définir leurs rôles par rapport à la stratégie

Il faut prendre le temps, lors du démarrage, de la gestion ou de l'amélioration d'un processus SNDD, d'identifier les acteurs clés parmi les parties prenantes et de définir leurs rôles respectifs. La première tâche - identifier les participants - se scinde en deux parties : identifier les intérêts en jeu et puis identifier les représentants desdits intérêts. Au moment d'identifier les intérêts, il convient de se concentrer sur les groupes susceptibles d'être touchés par la stratégie, ainsi que sur les groupes ayant le pouvoir de mettre en application ou de contrecarrer ses résultats éventuels. Pour en identifier les représentants, il faut surtout s'attacher à :

- consulter les différents organismes, organisations, entreprises et ainsi de suite, afin de se faire une idée de qui est-ce qui possède une certaine crédibilité en tant que chef ou porte-parole fortement identifié au groupe concerné ;
- identifier les mécanismes existants ou potentiels permettant aux participants de représenter leur public ;
- confirmer que les participants, s'ils représentent des groupes ou des intérêts particuliers, sont tenus de rendre des comptes.

Le tableau 4.2 présente une liste de contrôle des groupes susceptibles de figurer parmi les acteurs clés. Les détails des méthodes servant à identifier les parties prenantes et leurs intérêts, dynamiques, relations et pouvoirs sont examinés dans le chapitre 5 (section 5.2).

Les différentes parties prenantes doivent envisager de renégocier leurs rôles afin d'opérer et maintenir les changements nécessaires pendant la transition vers le développement durable, à savoir :

- mettre l'analyse et l'intégration des différents intérêts à la place de la domination, par le gouvernement, les intérêts des opérateurs privés et les professionnels, des processus d'élaboration de politiques/planification ;
- remplacer la gestion à partir des faits concrets par un processus d'apprentissage capable de gérer l'incertitude et l'expérimentation ;
- ne plus compter sur l'expertise et les opinions techniques, laissant la place aux connaissances locales et aux propositions des parties prenantes, aux compétences relationnelles/aptitude à travailler auprès des communautés ;
- se départir d'une concentration exclusive sur le développement économique sectoriel et la planification physique de l'utilisation des ressources/sols, en faveur d'objectifs multiples, y compris la gestion de l'environnement et le développement social ;
- remplacer la notion floue de la « participation » par des actions concrètes de responsabilisation.

Cela nous amène à examiner deux questions importantes : 1) une SNDD doit prévoir des processus permettant de négocier ces changements de rôle ; 2) s'il est indispensable de se mettre d'accord sur les rôles à jouer dans la stratégie elle-même, ces rôles doivent aussi être favorables au processus de négociation. C'est cette dernière question que nous analysons ici.

L'une des premières tâches consiste à identifier les participants

Le développement durable passe par la modification des rôles des parties prenantes

Certaines tâches associées à la SNDD ne nécessitent pas l'intervention de l'ensemble des parties prenantes qui, d'ailleurs, ne s'y intéressent vraisemblablement pas. L'analyse des parties prenantes (Section 5.2) a pour but, entre autres, de permettre au

secrétariat - et aux autres acteurs chargés de la gestion du processus stratégique - de bien comprendre les priorités des différents groupes d'intérêt, les domaines où ils souhaitent participer, leurs attentes et les compétences qu'ils possèdent. Il s'agit d'éviter que le principe de la participation soit affaibli par une pression peu réaliste et inutile en faveur de la participation de l'ensemble des parties prenantes à chaque étape (Encadré 3.1).

*Il importe
d'expliquer les
rôles*

Le gouvernement central ne sera pas en mesure, à lui seul, d'élaborer une stratégie pour le développement durable de son pays, encore moins de mettre en application les résultats du processus. Il n'est qu'un partenaire parmi d'autres dans un réseau qui comporte également les gouvernements régional et local, ainsi qu'un large éventail de groupes d'intérêt au sein du secteur privé et de la société civile, comme l'illustre le tableau 4.2. Cela souligne l'importance de préciser, dès le début, les rôles des participants clés aux processus de planification stratégique et les rapports entre eux, tels qu'ils sont définis dans les rôles et mandats officiels des institutions et organisations concernées par le processus et tels qu'ils sont promus par les différentes communautés d'action. Le développement durable passe par la collaboration efficace des différents partenaires au sein du réseau. Les conflits, l'absence de mise en oeuvre de la stratégie et les décalages entre aspirations et réalité sont autant de conséquences d'une mauvaise définition des rôles, comme l'illustrent les plans d'action pour l'environnement au Nigéria (Encadré 4.8).

**Encadré 4.8: Les plans d'action des Etats nigériens pour
l'environnement qui
n'ont pas été mis en oeuvre faute de définition des rôles**

La planification stratégique peut parfois présenter de grandes lacunes. En 1999-2000, un réexamen des systèmes de gestion de l'environnement au Nigéria, au niveau fédéral et dans trois Etats, révéla l'existence de plans d'action pour l'environnement, dans chaque Etat, élaborés au bout de maintes consultations des parties prenantes. En revanche, ces plans n'avaient pas été mis en oeuvre faute « d'appropriation » par les agences étatiques de protection de l'environnement (APE). Les consultations, comme la préparation du plan, avaient été réalisées par l'APE fédérale. Une gouffre séparait les aspirations énoncées dans la stratégie de la réalité. Plusieurs fonctions stratégiques clés qui auraient dû être accomplies par les agences étatiques ne figuraient pas dans les plans : la formulation des politiques de chaque Etat sur la gestion des ressources naturelles et les services environnementaux, la mise au point de trains de mesures (d'incitation et de désincitation) à l'appui des plans, l'établissement de normes et de cibles réalisables/réalistes, le suivi et l'évaluation transparents des résultats annuels, la valorisation de la participation du public grâce aux campagnes efficaces de communication et de sensibilisation. Cet exemple illustre la nécessité d'assurer la définition et le suivi des rôles respectifs des agences fédérales et étatiques.

Source : Ralph Cobham (communication personnelle)

En ce qui concerne les rôles des parties prenantes, on peut utilement se référer au travail de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) sur le développement des capacités d'aménagement forestier durable en

Afrique. L'approche consiste à évaluer l'ensemble des droits, responsabilités, rendements/recettes et relations (4R en anglais) des différentes parties prenantes (Dubois *et al* 1996). Les applications du dispositif 4R sont examinées dans le chapitre 5. Il peut servir de cadre pour l'évaluation des rôles actuels, la négociation

de nouveaux rôles et le suivi des changements ; il privilégie les démarches participatives.

Plusieurs aspects importants des rôles et relations des parties prenantes devront être modifiés :

- Il importe de *supprimer certaines traditions de la « planification stratégique »* : c'est aux « experts » de faire les analyses, seuls les bureaucrates et les hommes (ou femmes) politiques prennent les grandes décisions,... Les rôles à jouer dans le contexte d'un processus SNDD sont en quelque sorte la « répétition » des rôles qu'une SNDD va probablement préconiser ;
- Des efforts vigoureux s'imposent pour *susciter l'intérêt des citoyens à l'égard du processus stratégique* et pour les encourager à jouer un rôle à la fois dans l'analyse et dans la définition des solutions pour les problèmes de société. Une bonne communication entre le gouvernement et le grand public pendant l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie constitue la condition préalable de sa réussite ;
- *Il faudra encourager les ONG et les groupes d'intérêt* à jouer un rôle plus important (et les y autoriser) : ils pourront mobiliser des communautés d'action, sonder l'opinion publique à propos des problèmes clefs et mettre à profit leurs contacts avec les médias, tout en étant les gardiens du processus SNDD ;
- Dans de nombreux pays, de plus en plus de tâches traditionnellement dévolues au gouvernement ont été « privatisées » et sont désormais du ressort *d'organisations commerciales ou semi-commerciales*. Les enquêtes sur les ressources, les études de marché et les sondages sont autant de tâches relatives aux SNDD pouvant être réalisées par le secteur privé. Il est parfois possible de compter sur les capacités d'autoréglementation du jeu de l'offre et de la demande pour trouver des solutions aux problèmes rencontrés dans le domaine du développement durable. C'est le cas, par exemple, aux Pays-Bas où les secteurs public et privé collaborent de plus en plus étroitement (voir encadré 4.5) ;
- La mondialisation, tendance qui limite la liberté de manœuvre des gouvernements nationaux, s'associe à la décentralisation, tendance qui suppose le transfert aux échelons inférieurs des responsabilités en matière d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques. *Les systèmes de participation « à plusieurs échelons »*, entre lesquels l'information circule librement, contribuent à améliorer les SNDD. Dans la plupart des cas, on n'a fait que « consulter » les autorités décentralisées à propos des SNDD, les charger d'élaborer des plans d'action compatibles ou leur donner un rôle de diffusion de l'information. Il faut consacrer davantage d'attention aux droits et pouvoirs des organismes décentralisés. Les cadres établis par le gouvernement central doivent laisser une certaine marge de manœuvre aux autres partenaires ;

- Il est parfois utile d'établir une distinction entre *la masse des parties prenantes* participant au processus stratégique, qui sont chargées de formuler les recommandations et les options à partir de l'analyse et des consultations - qui *préparent* les décisions (comités de pilotage) - et les *décideurs* qui sont responsables, en dernière analyse, des décisions et des répercussions de celles-ci (voir section 8.3).

Les rôles doivent être arrêtés tout au début du processus

Les différents groupes d'intérêt et organisations concernés par un processus stratégique vont évidemment chercher à promouvoir et à défendre leurs propres intérêts. Ils pourront intervenir dans le processus de différentes façons et contribuer à différents niveaux : identifier les problèmes et y trouver des solutions, élaborer une vision et des objectifs pour l'avenir, débattre les choix de mesures et d'actions possibles, etc. La participation au processus stratégique peut être considérée comme un droit, mais elle implique également des responsabilités. Il importe donc de déterminer et d'arrêter les rôles dès l'instant que cette possibilité se présente. Certains rôles sont plus ou moins évidents (voir la prochaine section), tandis que d'autres pourront être déterminés en répondant à quelques questions :

- Qui a le droit de faire quoi et comment ?
- Qui possède les compétences, ressources et capacités permettant d'atteindre les résultats escomptés ?
- Qui fait quoi et quand ?
- Qui c'est qui a fait preuve d'engagement et de bonne volonté ?
- Qui va payer les frais d'actions ou de services particuliers ?
- En l'absence d'un accord négocié sur certains aspects de la politique ou des actions particulières, quelle est la meilleure solution de rechange, notamment pour les acteurs les plus puissants ?
- Quelles sont les ressources et capacités des différentes parties prenantes ?
- Quelle est la procédure à suivre quand l'accord s'avère impossible ou quand des accords ne sont pas respectés ?

4.9.1 Les rôles typiquement joués par les principaux acteurs dans les processus stratégiques et les difficultés rencontrées

a) Les personnalités politiques et les dirigeants

Jouer un rôle de direction

On s'attend à ce que les personnalités politiques et les dirigeants du secteur privé et des organisations de la société civile jouent un rôle de direction, qu'ils souscrivent à la stratégie et assurent sa promotion en tant qu'initiative d'intérêt pour la nation et d'importance pour la société dans son ensemble.

b) Les autorités publiques

Apporter des ressources, élaborer des règlements et établir des normes

Les autorités publiques (gouvernement central, autorités infra-nationales, services municipaux/organismes responsables des ressources) ont un rôle important à jouer. Elles doivent assurer la prise en considération des problèmes économiques, sociaux et environnementaux, tout en apportant des ressources (fonds, information,...) pour résoudre ces problèmes. Elles ont également pour tâche de créer le cadre des droits économiques, politiques et sociaux, élaborer les règlements permettant d'atteindre les objectifs, prévoir des mécanismes pour établir les normes et respecter les obligations internationales, veiller à la mise en oeuvre des politiques, plans et programmes et au respect de la législation et de la réglementation, tout en intervenant pour protéger l'intérêt public (préserver la faune, les paysages,...).

*des
nismes*

Créer des mécanismes Le *gouvernement central* doit prendre l'initiative d'établir le ou les mécanismes stratégiques et de créer un cadre habilitant, notamment un processus

participatif ouvert et transparent. En dépit du fait que les gouvernements ont tendance à être bureaucratiques et intransigeants, ils peuvent et doivent :

- s'abstenir de s'approprier le processus et d'en monopoliser le contrôle opérationnel, jouant plutôt un rôle d'habilitation, c'est-à-dire animer un processus plus large, en établissant le cadre global et en favorisant la participation, en cherchant à impliquer et à responsabiliser les parties prenantes (voir tableau 4.1) pour développer un partenariat entre les différents échelons du gouvernement, le secteur privé et la société civile, tout en préconisant l'élaboration d'une vision du développement national à long terme ;
- mettre à profit/renforcer les différentes structures participatives au sein du gouvernement qui ont déjà participé à la planification stratégique (systèmes de planification, systèmes administratifs décentralisés, systèmes pédagogiques), créer de nouvelles structures (comités spéciaux, tables rondes) et développer les capacités ;
- encourager/promouvoir la participation à tous les niveaux hiérarchiques - provinces/Etats, autres divisions administratives ;
- veiller à l'engagement ferme de l'ensemble des services et organismes sectoriels et des responsables clefs (notamment ceux qui ont des compétences/perspectives intersectorielles et sont ouverts au changement) ;
- veiller à ce que la stratégie ne soit pas fortement associée à des partis politiques particuliers (afin qu'elle puisse survivre aux changements de gouvernement) et ne soit pas prise en main par des personnalités politiques ou des fonctionnaires susceptibles d'être mutés par un nouveau gouvernement, tout en cherchant à s'assurer d'un soutien solide en dehors du gouvernement.

Les autorités au niveau infra-national (régions, provinces, districts, municipalités) jouent un rôle parallèle à celui du gouvernement national, en favorisant l'élaboration des stratégies à leur niveau. Elles peuvent et doivent servir d'intermédiaires entre les politiques nationales et les exigences spécifiques des différents groupes sur le terrain, en créant des liens et un dialogue avec le grand public (groupes d'utilisateurs de ressources, communautés locales, ONG, etc.) et les entreprises privées.

Il importe pourtant d'élargir l'espace d'action des autorités locales pour qu'elles puissent élaborer des politiques adaptées. Elles devront trouver le moyen de transformer et d'interpréter les stratégies arrêtées au niveau national pour en faire des dispositifs, plus détaillés ou complets, adaptés à leur niveau géographique et répondant aux préoccupations locales - peut-être en prenant l'initiative d'établir un processus de planification stratégique locale (Action locale 21). Inversement, ces autorités pourront (avec d'autres parties prenantes) s'appuyer sur des stratégies infra-nationales existantes (les approches adoptées, les questions et problèmes abordés, les solutions et résultats agréés) pour apporter leur contribution au processus national.

Les autorités régionales et locales devront également accepter et exercer des responsabilités (officielles et juridiques) dont elles devront répondre devant les instances gouvernementales, centrales ou autres, et devant d'autres organismes.

*Servir
d'intermédiaire
la politique
nationale et
demande lo*

*La responsa
rendre com
d'assurer le
l'assurance*

Elles devront se charger de la production de rapports, du suivi et de l'assurance-qualité, en souscrivant des accords précis à cet égard. Le partenariat suppose des obligations réciproques : les autorités devront d'abord rendre des comptes à leur propre conseil d'administration et à la communauté locale (responsabilité horizontale) et puis à l'échelon administratif qui détermine le cadre d'action (responsabilité verticale). La coordination plus poussée du suivi et de la préparation des rapports réduit la

nécessité, pour le gouvernement central, de veiller à l'application des politiques et surveiller la mise en oeuvre.

Faire participer les citoyens

Les autorités locales, rurales et municipales, constituent l'échelon administratif le plus près du public, ce qui leur confie une responsabilité particulière en matière de participation du commun des citoyens au processus stratégique (en collaboration avec les ONG dans la mesure du possible - voir ci-dessous).

Coordonner l'utilisation des ressources

Les services municipaux/organismes de gestion des ressources (service des eaux et forêts, entre autres) jouent un rôle clef de coordination de l'utilisation des ressources. Ils adoptent de plus en plus souvent des techniques de gestion intégrée des ressources (désormais jugées plus propices au développement durable) et sont en mesure d'apporter une contribution précieuse en favorisant les débats et en coordonnant des actions ayant trait aux ressources naturelles, du niveau national jusqu'au niveau local.

c) Le secteur privé

Associer les grandes entreprises et les PME

Le secteur privé a pour rôle de produire des biens et services, créer des bénéfices pour les investisseurs, fournir des possibilités d'emploi, assurer l'innovation et la croissance économique. Il peut désigner des représentants pour s'engager dans le processus stratégique et rendre des comptes. Les chefs des grandes entreprises responsables de l'introduction de nouvelles modalités d'investissement et de fonctionnement peuvent jouer un rôle efficace, mais il convient d'assurer également la représentation des industries plus petites à forte intensité de main-d'œuvre et des entreprises plus petites qui consomment beaucoup de ressources (activités minières artisanales, transformation agricole) ou d'industries dont l'impact est sensible (tourisme).

L'investissement doit promouvoir un développement durable

Comme les organisations et entreprises dans certains secteurs économiques ou autres groupes homogènes - parfois qualifiés de groupes cibles (agriculture, industrie, commerce de détail, transports) - peuvent être la source de certains problèmes (pollution), elles sont en mesure de contribuer aux solutions (amélioration des processus de production). Par ailleurs, elles tirent parti des bonnes conditions sociales, économiques ou environnementales (l'industrie alimentaire a besoin d'eau propre). Il existe souvent beaucoup de savoir-faire pratique au sein des organisations et entreprises dans ce secteur. Le secteur privé (des grandes sociétés multinationales jusqu'aux petites et moyennes entreprises nationales) doit également jouer son rôle en cherchant à investir dans des activités et opérations susceptibles de promouvoir et étayer le développement durable - au lieu de lui porter préjudice.

d) La société civile

Les groupes les plus en vue de la société civile ont tendance à être combatifs et territoriaux, mais ils peuvent/doivent :

- élire/nommer des organisations/personnes pour participer aux réunions stratégiques, ateliers, etc., veillant à ce que les délégués soient conscients/témoignent des opinions des groupes qu'ils représentent, rendent compte à ces derniers et soient chargés d'exprimer certains points de vue. L'obligation de rendre compte sera d'autant mieux respectée qu'un groupe

d'intérêt est représenté par une association aux procédures démocratiques (chambre de commerce, association professionnelle);

- veiller à ne pas se laisser influencer par l'aide éventuellement accordée pour faciliter leur participation (remboursement des coûts d'assister aux réunions ou de préparer des opinions expertes).

Les ONG sont appelées à jouer un rôle important : attirer l'attention sur des thèmes et problèmes particuliers, mobiliser l'opinion publique, faire progresser l'état des connaissances. Dans les pays en développement, les ONG ont pour mission d'entreprendre des programmes de développement auprès des communautés pauvres, urbaines et rurales. Elles sont nettement mieux informées que le gouvernement des problèmes et préoccupations des communautés et peuvent jouer le rôle indispensable de catalyseurs pour que les communautés puissent exprimer ce qu'elles ressentent. Dans les pays développés, le mouvement ONG est très sophistiqué et poursuit le dialogue avec l'industrie et le gouvernement. A titre d'exemple, les ONG écologiques s'occupent de l'éducation et de la sensibilisation en matière de protection de la nature et de l'environnement et prennent des mesures, souvent en intentant des procès, pour défendre les intérêts de la conservation et de l'environnement. Les ONG et les groupes d'intérêt doivent donc figurer parmi les partenaires majeurs dans tout processus stratégique. Contrairement aux autorités publiques et aux groupes cibles, les ONG se voient rarement confier des responsabilités officielles en matière de mise en oeuvre ou d'application des politiques gouvernementales. Elles sont donc libres du choix de leur propres rôles (l'encadré 4.9 présente une analyse plus approfondie du rôle des ONG).

Les ONG jouent des rôles différents dans les processus stratégiques. Elles ont été associées à des rôles importants dans les processus stratégiques différents dans les pays développés et en développement.

Encadré 4.9: Le rôle et les fonctions des ONG

Il existe des différences marquées entre les pays développés et les pays en développement sur le plan des modalités de participation des ONG aux processus de planification stratégique. Dans les pays industrialisés, les ONG ont été abondamment consultées au sujet des processus de planification stratégique, même si leur contribution a surtout concerné l'apport d'information, la collecte de données et la soumission de commentaires sur les stratégies. Par contraste, dans les pays en développement, les ONG ont généralement été considérées plutôt comme véhicules pour la mise en oeuvre des stratégies sur le terrain. A quelques notables exceptions près, on a moins souvent sondé leurs opinions ou sollicité de l'information dans le contexte du processus stratégique - et plus rarement encore ont-elles été associées à l'élaboration des politiques, au suivi ou à d'autres éléments des stratégies. Néanmoins, on admet désormais que les ONG de tous les pays ont un rôle indispensable à jouer dans le cadre des stratégies.

Les ONG constituent un groupe très hétérogène, couvrant toute la gamme des grandes institutions internationales et nationales qui existent depuis longtemps jusqu'aux opérations locales si fragiles qu'elles n'ont pas de personnel ou de financement garanti. Qu'elles s'occupent d'un thème précis ou des enjeux du développement au sens large, elles interviennent dans pratiquement tous les cas auprès des groupes qu'elles cherchent à organiser pour qu'ils valorisent leurs propres ressources. Les ONG possèdent toute une série de connaissances et de compétences pratiques pouvant être d'une grande utilité en ce qui

concerne à la fois l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies :

- mobilisation du public ou de certains groupes
- connaissance détaillée des conditions sociales et environnementales sur le terrain
- prestation de services : secours en cas de catastrophe, éducation, santé
- promotion d'organisations communautaires appropriées et renforcement des capacités
- recherche, analyse des politiques, conseils
- animation et amélioration des processus sociaux et politiques
- médiation et conciliation d'intérêts divergents
- sensibilisation et communication
- surveillance, avertissement, suivi
- plaidoyer et mise en cause du statu quo, promotion de solutions de rechange
- formation aux techniques participatives/emploi de cette méthodologie

Les coalitions d'ONG sont en mesure de compléter et d'étayer des gouvernements qui ont des points faibles, entre autres dans le domaine de l'assistance sociale et de l'engagement auprès des communautés locales, ou qui ont des possibilités limitées d'utiliser des méthodes participatives. La collaboration avec les gouvernements peut aider à augmenter proportionnellement la contribution des ONG qui risquent autrement de garder un peu l'esprit de clocher. En revanche, les coalitions d'ONG servent parfois de contrepoids au gouvernement et au secteur privé quand ceux-ci sont trop puissants (gardant la mainmise sur les ressources naturelles, provoquant des effets négatifs sur le plan social et écologique).

Il ne faut pas oublier que les ONG n'interviennent pas en bloc. En ce qui concerne le développement durable, elles se divisent en trois catégories principales :

- les ONG regroupées autour d'un thème d'intérêt (sociétés d'histoire naturelle, associations professionnelles)
- les ONG « militantes » (groupes de pression et de plaidoyer en faveur de l'environnement ou du bien-être des animaux)
- les ONG « à la recherche de solutions » (groupes intervenant dans le domaine de l'éducation et du développement rural).

Ce sont les méthodes (l'approche) adoptées par l'ONG concernée, tout autant que ses fonctions, qui déterminent les modalités de sa participation aux stratégies. Comme le constatent Bass *et al* (1995) :

« De nombreuses ONG, notamment celles qui sont « à la recherche de solutions », sont à l'aise avec les idées de participation et de consensus dont elles assurent la promotion active. Par contre, les groupes de pression et de plaidoyer ont tendance à considérer qu'ils ont pour mission de « ne pas être d'accord », plutôt que de trouver des arrangements. Il s'ensuit que l'on trouve dans cette catégorie quelques ONG (notamment celles qui militent en faveur de la protection de l'environnement et des animaux) dont les démarches sont apparemment incompatibles avec le développement durable, domaine dans lequel il est indispensable de négocier des compromis. Dans la plupart des cas, ces ONG restent en marge des stratégies participatives - où les débats et la recherche de consensus visent à trouver un terrain d'entente entre tous les secteurs et tous les principaux groupes, sans exception ».

Les ONG ont souvent réussi à organiser la participation au niveau local. De temps à autre, elles jouent un rôle central dans le développement durable en cas de « vide » gouvernemental. A titre d'exemple, au Kenya et en Tanzanie, les ONG sont responsables du fonctionnement d'une forte proportion des services médicaux. Dans le nord du Pakistan, le programme Aga Khan d'appui rural est l'intervenant le plus important dans le domaine du développement rural. Le Comité de promotion rurale du Bangladesh gère une proportion

importante des écoles primaires.

Ces grandes opérations constituent l'exception. Or du fait de leur réussite, annoncée à grand renfort de publicité, les ONG sont souvent considérées essentiellement comme « systèmes de prestation ». Penser ainsi - ou, qui pis est, considérer les ONG comme des amateurs, plutôt que comme des organisations de développement ayant des enseignements à communiquer - représente une erreur grave.

Par le passé, les SNC et PANE ont eu tendance à faire appel surtout aux ONG écologistes. Cependant, les stratégies de développement durable doivent s'intéresser beaucoup plus à la dimension sociale, domaine dans lequel les ONG de développement/organisations communautaires possèdent une grande expérience. Ceci est d'autant plus important que les SNDD devront faire face aux problèmes courants des politiques/systèmes de planification qui ne prévoient pas de liens entre le gouvernement, les communautés locales et les utilisateurs de ressources, ne comprennent pas les complexités locales et n'en tiennent pas compte, ne mobilisent pas les utilisateurs locaux de ressources pour la mise en œuvre. Les ONG possèdent un avantage comparatif dans tous ces domaines - au niveau « méso » entre le gouvernement central et les communautés locales.

C'est le **public** qui, en dernière analyse, détermine les limites de l'ambition des politiques et le choix des mesures acceptables. Une stratégie ne saurait donc réussir à moins d'être soutenue par la société. Il incombe aux citoyens de mettre en pratique la notion du développement durable - en faisant des choix où ils mettent en balance les facteurs économiques et sociaux et les enjeux environnementaux. C'est grâce aux citoyens qu'on réalisera les percées souhaitées sur le plan socioculturel, administratif et technologique, que des changements s'opéreront dans la société tout entière : modification des modes de consommation, introduction de régimes fiscaux « verts », transition vers des systèmes de transport respectueux de l'environnement.

Le public c'est surtout des consommateurs exigeant et achetant des biens de consommation durables. Les citoyens réagissent face aux instruments financiers et aux incitations par les prix ; ils ont leur mot à dire sur l'élaboration des politiques et la planification au niveau local. Ils entreprennent des activités économiques, utilisent des ressources, produisent et jettent des déchets (qu'ils séparent parfois), se détendent, conduisent des véhicules et font sans cesse des choix qui touchent l'environnement ou d'autres citoyens, influant ainsi sur le développement durable. Or le public a d'autres rôles à jouer, il a des droits et des obligations. Les employés, les patrons, les travailleurs indépendants, les bénévoles, les fervents des loisirs, les membres des foyers, les personnes qui élèvent des enfants et tous les autres éléments du cadre de vie, voilà ce que l'on appelle « le public ».

D'autres organisations génériques, notamment les groupes civiques (syndicats, associations d'automobilistes, conseils des églises, associations de consommateurs, groupes de jeunes) ont un rôle important à jouer dans les communications avec le public. L'accent doit être mis sur l'action autant que sur les connaissances. Un citoyen a besoin de savoir ce qu'il peut faire pour lui-même, être non seulement prêt mais aussi capable de changer. Pour un gouvernement, les particuliers ne sont pas faciles d'accès. Les organisations spécialisées sont mieux placées à cet égard.

*En faisant
choix, le p
met le
développer
durable en
pratique*

*Les group
citoyens s
mesure de
communi
avec le pu*

(e) Les bailleurs de fonds

Dans les pays en développement, les organisations de coopération au développement peuvent apporter leur concours (sur demande) pour faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies. Ce rôle d'appui concerne essentiellement :

*Les donateurs
peuvent appuyer et
faciliter les
processus
stratégiques*

- le changement des procédures et pratiques internes en accord avec les principes et éléments des SNDD (Encadrés 3.1 et 3.2)
- les discussions et négociations, au niveau international, sur des questions d'intérêt pour les stratégies de développement durable
- la participation au dialogue normatif, au niveau national, avec les gouvernements des pays partenaires
- les projets et programmes appuyés par les organisations de développement au niveau opérationnel

Les principes directeurs du CAD en matière de coopération au développement dans le contexte des SNDD décrivent ces rôles et le suivi des stratégies par les donateurs (OCDE CAD, 2001a) (voir également section 10.2.1).

4.10 Etablir les grandes lignes du processus stratégique, faire le point des stratégies et autres processus de planification existants

Il vaut généralement mieux s'appuyer sur les processus de planification stratégique existants

Comme nous l'avons déjà indiqué (Section 4.1), les lignes directrices du CAD sur les stratégies de développement durable (OCDE CAD 2001a) ne préconisent pas, dans la plupart des cas, de faire de la stratégie une initiative complètement neuve ou indépendante, mais conseillent vivement de s'appuyer sur les processus de planification stratégiques existants dans un pays - à tous les niveaux - et de les faire converger (voir section 4.11). Les principaux types de cadre stratégique qu'on trouve dans la plupart des pays sont décrits au chapitre 3 (Section 3.4). L'encadré 4.10 illustre la diversité des mécanismes contribuant à l'élaboration d'une SNDD.

Encadré 4.10: Les différents mécanismes contribuant à l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable du Salvador

Depuis la fin du conflit en 1992, le Salvador est en transition vers la démocratie. Il sert d'exemple concret d'un pays où des mécanismes divers sont apparus pour contribuer à l'élaboration d'une SNDD. Les différents secteurs et les différentes couches de la société ont discuté et promu toute une série de propositions, de mécanismes et d'initiatives visant à élargir la participation et pousser plus loin la décentralisation afin de consolider les processus démocratiques et favoriser un développement durable inclusif (**vision et objectifs** du pays).

Différents mécanismes, existants et nouveaux, ont facilité la convergence sur un objectif unifié :

- Plusieurs institutions/organisations ont joué un rôle dans les **communications et la sensibilisation**. Une campagne de plaidoyer - se servant de documents consensuels comme plate-forme - a été menée par l'Association nationale des entreprises privées (ANEP), conjointement avec deux instituts de recherche prestigieux : le Fonds salvadorien pour le développement économique et social (FUSADES) et le Centre des études démocratiques du Salvador (CEDES).
- L'ANEP a rédigé le « Manifeste des entrepreneurs pour la nation », tandis que FUSADES/CEDES ont présenté « Le défi salvadorien : de la paix jusqu'au développement durable ».
- Le Réseau ONG pour le développement local a préparé le terrain pour les mécanismes de **participation**, grâce à sa promotion de la décentralisation et du développement local.
- A l'invitation du président du pays, la Commission nationale sur le développement a

promulgué les « Fondements du Plan national » (une **évaluation stratégique**).

- Par la suite, la Commission a présenté « Les actions initiales du plan national », après avoir largement consulté les citoyens et assuré la participation de nombreux professionnels nationaux dans le cadre des mécanismes **de planification, d'établissement des priorités et décisionnels**.
- La « Proposition d'une Stratégie nationale pour un développement local » (ENDL) a été élaborée et présentée par le Fonds d'investissement social pour le développement local (FISDL) et le Groupe consultatif (composé d'autres organisations représentant la société civile et le gouvernement). Elle préconise une approche globale et intégrée du développement, y compris des mécanismes de **gestion des changements institutionnels**.

On peut identifier, parmi les nombreux processus et propositions formulés, plusieurs mécanismes de coordination. A titre d'exemple, en 1997, le gouvernement a collaboré avec les donateurs pour :

- créer le Conseil national pour le développement durable (CNDS), établi par décret ;
- modifier la loi sur le Fonds pour le développement économique et social (FODES) qui affecte 6 pour cent du budget national au développement municipal (**mobilisation et affectation des ressources financières**) ;
- promouvoir et soutenir les « Principes directeurs proposés d'une stratégie de développement rural » formulés par le Comité de développement rural (CDR) et comportant trois axes fondamentaux : (1) l'établissement des fondements du développement ; (2) l'adoption de politiques favorisant les zones rurales ; (3) la co-responsabilité de la société civile en matière de développement rural (**négociation et gestion des conflits**) ;
- étayer le processus de consultation des citoyens au niveau local dans le contexte du Plan national, ainsi que l'établissement du mécanisme national pour donner suite au Plan national de reconstruction et de transformation (**suivi et transparence/responsabilité**).

Source : Jorge Reyes (communication personnelle)

Lors de la conception des processus et du système (ou des systèmes) de coordination indispensables à l'élaboration d'une stratégie de développement durable, il est d'une importance capitale de faire le point des processus de planification stratégique existants, ainsi que des processus passés pouvant être source d'enseignements importants - pour en identifier les aspects clefs, examiner les mécanismes utilisés et analyser ce qui a bien marché ou moins bien marché. Ceci permet d'avoir une idée des processus et mécanismes sur lesquels on peut faire fond, les approches qu'il convient d'éviter, les synergies pouvant être assurées et les lacunes qu'il faudra combler. La section 5.4 donne des précisions sur cette opération d'étude et d'évaluation, qui se scinde en deux étapes⁶ :

- Première étape : *identifier* tous les cadres, mécanismes et processus de planification stratégique, passés et actuels, et rassembler la documentation clef (information sur le processus concerné, documents de référence, principaux rapports et produits).

*Une tâche clef
consiste donc à
recenser et analyser
les cadres
précédents...*

⁶ Ces démarches sont à entreprendre parallèlement à l'évaluation des avantages nets d'une stratégie dans le cadre de l'opération initiale d'établissement du champ d'action - voir section 4.2.

Il faudra se mettre en contact avec l'ensemble des ministères de tutelle, instances gouvernementales et autorités infra-nationales pour identifier les processus officiels qu'ils dirigent et/ou auxquels ils participent. Par ailleurs, des informations similaires sur les processus officieux et liés aux projets devront être recueillies auprès des ONG (individuelles et coalitions d'ONG) et des organisations du secteur privé.

- Deuxième étape : *analyser* les différents cadres, processus et mécanismes stratégiques existants, en déterminant les éléments clefs suivant un ensemble de paramètres communs, et entreprendre une analyse comparative de leurs forces et faiblesses. Il faudra évaluer à la fois le processus et le contenu, selon la méthodologie présentée dans le chapitre 5.

Cela suppose examiner : le mandat, les critères adoptés (selon l'encadré 3.1), les principales parties prenantes et leurs responsabilités, les fonctions (analyse, débat, communication, prise de décision, planification des investissements, mise en oeuvre et contrôle, suivi et évaluation - voir figure 4.2), les méthodes participatives utilisées, les ressources effectivement déployées, l'articulation avec d'autres processus (y compris les liens régionaux et internationaux), le lieu de décision et les systèmes décisionnels, les opinions des parties prenantes et les différends/disputes entre elles en ce qui concerne le processus stratégique. De plus, il convient de faire le point du champ d'action/contenu de chaque stratégie, en examinant : les principales questions abordées par thème et par secteur, les objectifs de la stratégie, les grandes lignes de la vision, des politiques et des programmes ou les recommandations à cet égard qui en découlent, les opinions des parties prenantes et les différends/disputes entre elles concernant le contenu de la stratégie.

On peut utiliser des questionnaires, mais l'expérience montre que des informations et matières plus utiles sont obtenues au moyen d'entretiens semi-structurés avec des acteurs clefs (les responsables de la gestion des processus individuels et les parties prenantes qui ont pu participer à ces processus - ou en ont été exclues), ainsi que par la convocation de petits ateliers pour les parties prenantes.

On fera la synthèse des résultats de cet examen dans un rapport de situation, qui sera le point de départ des travaux futurs et permettra d'informer les acteurs potentiels sur la situation des processus existants, en identifiant d'éventuelles lacunes (les thèmes qui sont passés sous silence) ou opportunités d'avancement critiques. Ce rapport sera l'un des premiers produits du processus stratégique à soumettre au comité de pilotage.

A mesure que le schéma des expériences plus importantes du pays en matière de planification stratégique se précise, il pourrait s'avérer nécessaire de choisir parmi les cadres, s'il y en a plusieurs, ceux qui méritent une analyse plus approfondie. Il faudra également déterminer jusqu'où (dans le temps) pousser la recherche et l'analyse. Tout d'abord, on pourra faire un tour d'horizon de la dernière décennie. En gros :

- S'il existe *un processus stratégique visiblement dominante* qui, d'après l'étude et les discussions initiales, représente de loin le plus important et a beaucoup influé sur le développement dans le pays, il est logique de s'y concentrer, tout en prenant le temps d'examiner d'autres processus susceptibles de dégager des enseignements utiles. On pourra utilement articuler l'analyse autour d'un moment décisif (revirement de la politique gouvernementale, établissement d'une nouvelle institution transversale ayant de l'influence et du pouvoir).

- S'il existe *plusieurs stratégies* dont l'importance et l'influence sont plus ou moins égales, il conviendra peut-être de les examiner toutes, du moins pour commencer, avant de sélectionner celle (ou celles) qui mérite le plus d'attention

(en fonction d'une évaluation de son importance, de son influence et des possibilités d'en tirer des enseignements importants et utiles).

L'évaluation initiale de ces processus de planification stratégique permettra de repérer, parmi les aspects transversaux les plus importants au niveau du processus et du contenu, ceux qui marchent bien et ceux qu'il faudra approfondir dans le cadre d'une stratégie de développement durable. Tous ces éléments pourront utilement figurer à l'ordre du jour d'une première réunion du comité de pilotage, qui se penchera surtout sur les questions suivantes : *où voulons-nous aller ? Quels seront nos objectifs stratégiques ? Quels sont les processus qui nous permettront d'y parvenir ?*

...identifiant les aspects transversaux clefs

4.11 Chercher à améliorer la cohérence et la coordination des cadres stratégiques à tous les niveaux

4.11.1 Cohérence, coordination (et convergence) des cadres stratégiques nationaux

A l'heure actuelle, on constate le manque de convergence des différents cadres de planification, aussi bien aux niveaux national et décentralisé qu'entre ces niveaux et entre les secteurs. Il ne faut pas s'en étonner, puisque les motivations et mandats des institutions chefs de file, les réseaux d'influence des parties prenantes, les concepts, les idéologies et le financement de ces cadres présentent souvent des différences fondamentales. Ces cadres stratégiques ont ainsi des desseins, des parties prenantes et des objectifs différents et utilisent des mécanismes différents. Dans la mesure où ils ont tous des incidences sur les aspirations et les résultats en matière de développement durable, il convient de renforcer la coordination et la cohérence. Les stratégies multiples qui *ne sont pas* unies par une vision de base commune ou qui utilisent les mêmes processus d'amélioration permanente risquent le double-emploi, les conflits, le gaspillage des ressources administratives et intellectuelles peu abondantes et la disparition rapide de la bonne volonté.

La convergence des cadres de planification est insuffisante à tous les niveaux et entre ceux-ci

La fusion de l'ensemble des cadres n'est pas envisageable, en dépit d'une certaine convergence. En revanche, on peut envisager d'améliorer la cohérence et la coordination pour que les différents cadres de planification stratégique s'appuient mutuellement. La solution ici consiste à encourager (ou obliger) les responsables des différents cadres à respecter les principes et critères esquissés dans les encadrés 3.1 et 3.2. Une meilleure information favorise le processus de convergence. Les gouvernements (en partenariat avec les acteurs clefs du secteur privé et de la société civile, ainsi qu'avec les organisations de développement) devraient, dans l'idéal, élaborer et entretenir une matrice de l'ensemble des processus de planification stratégique, existants et nouveaux, dans leur pays, mettant en lumière les liens, différences et rapports entre eux et la façon dont ils respectent les principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2. Cela permet d'attirer l'attention sur ce qu'il faut faire pour améliorer la complémentarité. La préparation de la matrice de référence (démarche privilégiée par le Cadre de développement intégré - voir section 3.4.1(i)) fait suite à l'opération décrite dans la section 4.10 (faire le point des processus existants). Cette matrice permet de s'assurer que les nouveaux cadres de planification

La cohérence et la coordination des cadres stratégiques sont indispensables

s'appuient sur ce qui existe et créent des liens entre les différents cadres. Il s'agit d'une simple démarche d'information, qui a l'avantage d'encourager la mise en commun des efforts pour élaborer les visions et assurer le suivi des différents cadres, d'où une réduction des coûts. On finira bien par identifier les

domaines dans lesquels un contrôle plus serré de la cohérence s'impose (par la réglementation, la normalisation de certains aspects de la politique,...)

Là où de tels liens ont été établis et des stratégies se sont appuyées sur l'existant, d'importants progrès ont été réalisés et on constate une meilleure appropriation des stratégies issues des processus, comme en témoignent les différentes expériences de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté (Encadré 4.11).

Encadré 4.11: S'appuyer sur l'existant : les liens entre les stratégies de réduction de la pauvreté et d'autres processus de planification stratégique

Ouganda

Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) représente une reformulation du Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, rédigé par l'Ouganda en 1997. Il s'est également inspiré des travaux d'évaluation stratégique précédents, y compris le Rapport sur l'état de la pauvreté, l'Evaluation participative de la pauvreté et le Plan de modernisation de l'agriculture, ce qui a apparemment favorisé la prise en main de la SRP par le pays.

Bolivie

La Stratégie et plan d'action pour la biodiversité a été élaborée dans le contexte d'un processus hautement participatif, d'où l'accent mis sur la réduction de la pauvreté au moyen d'activités économiques liées à l'utilisation durable de la biodiversité. Suite à la pression exercée par le ministre du Développement durable au sein du Conseil de politique économique, cette stratégie fait désormais partie de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

Burkina Faso

Au moment d'élaborer le DSRP, des efforts ont été faits pour intégrer ses propositions dans les politiques, plans et programmes de réforme sectoriels existants (enseignement de base, santé). Cette intégration doit s'approfondir, notamment pour que les liens entre la pauvreté et l'environnement soient pris en compte dans les politiques et plans sectoriels, tandis que des indicateurs doivent être définis pour assurer le suivi de ces liens.

On aurait pu renforcer le processus d'intégration en se référant au Programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN) du pays. Près de 50.000 personnes ont participé à l'élaboration du PAN qui s'est également appuyé sur des analyses approfondies. Cependant, les responsables du PAN n'ayant pas été consultés à propos du processus SRP, l'expérience et les enseignements tirés du processus PAN n'ont pas été mis à profit. L'actualisation du DSRP fournit une occasion pour y remédier.

Lors de l'élaboration des lignes directrices du CAD (OCDE), les organisations de développement ont appuyé un processus de dialogue au Burkina Faso, qui a joué un rôle de catalyseur en matière de convergence des différents cadres. Grâce au dialogue, les recommandations formulées à l'intention du gouvernement ont bien reflété les points de vue des parties prenantes, proposant notamment d'éviter de préparer la stratégie pour le développement durable du pays sous la forme d'un document de ré-évaluation des politiques. Elle devrait plutôt viser à chapeauter les principaux instruments juridiques, principes d'intervention et réformes institutionnelles. Destinée à assurer une croissance soutenue, la

stratégie devrait ainsi tenir compte de certaines problématiques et essayer d'y trouver des réponses pratiques :

- le développement humain durable
- la distribution équitable des bienfaits de la croissance
- la transparence en matière de gestion des affaires publiques et de fourniture d'aide
- l'efficacité et la durabilité des programmes de développement
- le renforcement des capacités au niveau national.

Le ministère de l'Economie et des Finances se sert des mesures d'amélioration de la SRP, proposées par les participants au dialogue, comme cadre de référence, à savoir :

- insister davantage sur le DSRP comme seul cadre à utiliser pour les programmes de coopération des organisations d'aide au développement
- assurer une plus grande diffusion du DSRP, préparer des versions plus courtes et plus simples
- actualiser le DSRP en vue d'intégrer l'ensemble des plans sectoriels dans un seul cadre. Ceci supposera une collaboration étroite entre tous les ministères, le secteur privé et la société civile afin d'assurer l'harmonisation et la cohérence des mécanismes de coordination, des indicateurs et des mécanismes de suivi et d'évaluation, existants ou prévus
- doter le budget national de ressources financières nouvelles pour la mise en oeuvre de la stratégie.

Ghana

Contrairement aux cas cités ci-dessus, une stratégie nationale pour l'élimination de la pauvreté avait déjà été préparée au Ghana avant d'être transformée en DSRP intérimaire. L'élaboration du DSRP complet fait partie de la préparation du deuxième Plan de développement à moyen terme pour la mise en oeuvre de la Vision 2020 du Ghana - un cadre plus vaste et de plus longue durée. Ce plan intégrera également les objectifs fondamentaux du cadre de développement intégré (élaboré au moyen d'un dispositif institutionnel séparé) du Ghana et du cadre d'aide au développement de l'ONU. La convergence de ces processus de planification stratégique témoigne des principes communs qui les sous-tendent.

Source : CAD OCDE (2001a)

Investir dans les capacités d'exécution et de mise en application⁷ constituerait une mesure pratique permettant d'améliorer la cohérence. Ceci s'applique surtout quand on cherche à revaloriser et consolider les lois et la réglementation dans le contexte du processus de planification stratégique. Les investissements parallèles dans l'amendement des lois et l'amélioration de leur mise en application rendent plus évidents encore les mérites de la cohérence (Section 5.4.2). Que ces derniers continuent d'échapper à de nombreux participants dans de nombreux pays témoigne du chemin qu'il y a encore à faire.

⁷ Le renforcement des pouvoirs d'exécution doit aller au-delà du recrutement et de la formation de personnel supplémentaire (policiers ou administrateurs judiciaires), du changement des attitudes politiques et de l'acceptation des codes de conduite, pour englober l'éducation et la formation des juges, des magistrats et du personnel apparenté pour qu'ils prennent conscience de l'ensemble des incidences éventuelles des infractions à la loi sur le plan environnemental et social. Ceci devrait permettre de déterminer et appliquer des mesures de correction proportionnelles. Malheureusement, de nombreuses activités nuisibles au développement durable sont encore, à ce jour, essentiellement « au-dessus des lois ». La section 5.4.2 examine les mécanismes judiciaires.

4.11.2 Fixer les objectifs stratégiques au bon niveau - régional, local, intersectoriel - et veiller à la cohérence et à la coordination

Il importe de bien préciser ce qu'une stratégie « nationale » est censée faire

Comme nous l'avons déjà noté (Chapitre 3), les stratégies nationales précédentes peuvent être qualifiées, pour une grande partie, d'encyclopédies portant sur toutes sortes d'actions possibles - des réformes institutionnelles nationales aux questions techniques locales (proposition de technologies particulières de conservation des sols). De nombreuses stratégies ont été plutôt bornées, laissant un peu de côté les objectifs politiques internationaux (amélioration de la gestion des océans) - même si d'autres ont pu en tenir compte. L'expérience du Pakistan montre que cela n'a rien de stratégique. Par contraste, il est prévu que la prochaine itération de la SNC pakistanaise se concentre sur les mesures à prendre exclusivement au niveau *national* pour intégrer le concept du développement durable dans tous les domaines d'action. Ceci suppose essentiellement améliorer les politiques fédérales, notamment sur les finances, la croissance et la pauvreté, développer des liens stratégiques de soutien aux mécanismes stratégiques locaux qui marchent bien ou sont prometteurs, comme par exemple les stratégies des provinces et districts, les grands programmes de développement rural et le nouveau processus de décentralisation politique (voir ci-dessous). Cependant, cela suppose aussi l'amélioration des politiques commerciales et étrangères pour que les « règles du jeu » internationales puissent commencer à favoriser le développement durable au Pakistan. L'encadré 4.12 donne des précisions sur cette évolution. Au Ghana, la Vision 2020 illustre la prise en considération explicite des enjeux nationaux, notamment les finances, le commerce et la politique étrangère, tandis que les ministères responsables ont tous pris part à l'élaboration des cadres politiques à moyen terme destinés à concrétiser la vision.

Des liens stratégiques doivent être établis entre les niveaux national et local

La décentralisation pourrait constituer un mécanisme efficace pour faire converger les différents cadres de planification. C'est souvent la demande de la base plutôt que la réorganisation du sommet qui assure une meilleure intégration. Les institutions locales fortes, les informations accessibles, les forums autorisant le débat, les mécanismes consensuels et de gestion des conflits sont autant de moyens de forger des solutions intégrées - à condition d'avoir vraiment le pouvoir d'influencer les décisions aux niveaux intermédiaire et national. Il est donc impératif aussi bien d'articuler les approches descendantes et ascendantes que de prévoir :

- le transfert des ressources financières et l'habilitation d'organisations appropriées pour mobiliser ces ressources sur place
- le renforcement des capacités (élément clef du programme de réforme du gouvernement local en Tanzanie, 2000-2003)
- une délimitation des tâches de planification, gestion financière, coordination, etc. aux différents échelons hiérarchiques de l'administration publique
- des mesures législatives et administratives globales visant à intégrer les bureaux décentralisés des services gouvernementaux dans les structures administratives locales
- la coordination de l'aide des organisations de développement.

*nce peut être
u moyen de
s/thématique*

Au Canada, la réponse stratégique « nationale » aux défis du développement durable a été élaborée suivant une approche légèrement différente. Les ministères/services gouvernementaux individuels sont censés prendre l'initiative d'intégrer le développement durable dans les secteurs et les communautés d'action. Il n'existe pas de stratégie nationale unique pour un développement durable et aucune institution

Encadré 4.12: Lancer des approches stratégiques ascendantes au Pakistan: compléter les stratégies des provinces et districts

Dans le sillage de la Stratégie nationale de conservation (SNC), des stratégies provinciales ont été élaborées dans la plupart des provinces. Celles-ci ont introduit de nombreuses innovations sur le plan du processus - tables rondes, points de convergence au sein des organisations de tutelle - et beaucoup plus de consultations avec les groupes d'utilisateurs de ressources et les « communautés d'action ». Par la suite, des stratégies ont été élaborées au niveau des districts dans la province de Sarhad (Frontière du nord-ouest). Plus on s'approche du niveau de la gestion directe des ressources, plus il devient urgent de négocier des compromis en ce qui concerne le développement durable et la subsistance. Pour le Pakistan, le défi consiste désormais à mettre en place des systèmes pour que les informations et les demandes remontent la filière, du district à la province et puis au centre. Il est donc proposé que la SNC-2 mette l'accent sur les *préoccupations au niveau national et les rôles institutionnels nationaux*, au lieu de vouloir tout prescrire jusqu'au niveau villageois. Elle doit toutefois reconnaître, encourager et appuyer les approches stratégiques des provinces et districts et d'autres approches pilotées par la demande qui tiennent compte des réalités locales en accord avec le plan de décentralisation administrative. Ceci fait contraste avec l'orientation de la première SNC sur les politiques nationales et les préoccupations intellectuelles. La SNC-2 a donc pour champ d'action:

Les thèmes internationaux

- La position et la contribution du Pakistan par rapport aux questions et conventions environnementales au niveau mondial.
- Les aspects de la mondialisation ayant trait au développement durable.
- Les questions régionales telles que les bassins versants, les zones protégées, la pollution transfrontalière, la pollution de la mer.

Les enjeux nationaux

- La nécessité d'intégrer la préparation, la mise en oeuvre, le suivi, l'évaluation et l'actualisation des stratégies régionales et provinciales, y compris la coordination nationale des programmes de recherche et développement se rapportant au développement durable, dans un cadre global.
- Le rassemblement des mécanismes les plus utiles et efficaces requis pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie (systèmes d'information, mécanismes participatifs, trains de mesures d'appui, instruments économiques, etc. - voir chapitre 8).
- La formulation de directives sur les politiques provinciales et sectorielles pour assurer la prise en compte du développement durable à travers les politiques, les principes/critères, les normes, les indicateurs et le suivi.
- La coordination des principaux programmes nationaux visant le développement durable.
- La promotion du développement durable dans le cadre des priorités de la politique macro-économique, notamment les prêts d'ajustement structurel, la réduction de la pauvreté, les problèmes nationaux en matière d'environnement et de sécurité.
- L'évaluation et le suivi des normes relatives au développement durable et à l'environnement.

L'intervention relative aux problèmes des provinces, des zones urbaines et des districts

- Le soutien des stratégies et initiatives provinciales de développement durable - surtout pour permettre aux institutions locales (au niveau des zones urbaines, des districts et des communautés) de piloter la stratégie de la base vers le sommet.
- La réglementation et les mesures d'incitation pour favoriser l'innovation et l'investissement, ainsi que les pratiques responsables, du secteur privé dans le domaine du développement durable.

Source : CAD OCDE (2001a)

n'agit comme « stratège » pour les autres.⁸ A la place, le parlement a nommé un « Commissaire à l'environnement et au développement durable » auquel le gouvernement tout entier doit rendre compte de l'intégration des enjeux environnementaux dans ses politiques, opérations et programmes, veillant à ce que la durabilité soit placée au cœur de ces derniers. Le suivi, l'évaluation et la coordination font ainsi partie des principales responsabilités du Commissaire. La législation oblige tous les ministères fédéraux (y compris les ministères des Finances, du Commerce et des Affaires étrangères) à soumettre au parlement des stratégies de développement durable. Cette approche présente l'avantage de tirer au clair la signification du développement durable pour un secteur donné. Les stratégies ministérielles sont préparées suivant les principes directeurs d'un document d'orientation sur le développement durable, publié par le gouvernement en 1995. Le « Guide du gouvernement vert » donne des conseils relatifs aux objectifs généraux, aux questions prioritaires et à la structuration et la préparation des stratégies (Encadré 4.13).

Encadré 4.13: Stratégies ministérielles pour un développement durable, Canada

Le guide du gouvernement vert, publié par le gouvernement canadien, vise à aider l'ensemble des ministères fédéraux à préparer des stratégies de développement durable. Il se divise en trois parties :

I. Le défi du développement durable. Cette partie traduit le concept de développement durable en termes compréhensibles pour les Canadiens, en soulignant les dimensions sociales, économiques et environnementales importantes. La présentation d'une série d'objectifs de développement durable (assurer l'utilisation durable des ressources renouvelables, prévenir la pollution, favoriser une plus grande productivité grâce à l'efficacité environnementale) sert de point de départ pour la préparation des stratégies ministérielles.

II. La planification et la prise de décision en matière de développement durable. Cette partie énumère les instruments d'action, d'exécution et de gestion facilitant la transition vers le développement durable. On y préconise une approche intégrée de la planification et de la prise de décision, axée sur les meilleures connaissances et analyses disponibles, ainsi que sur les perspectives et attentes des Canadiens. Citons parmi les dispositifs examinés : la promotion de l'intégration au moyen d'outils tels que la comptabilité par la méthode du coût complet, l'audit environnemental et la gestion des écosystèmes ; l'élaboration des stratégies en collaboration avec les particuliers, le secteur privé, d'autres gouvernements et les populations autochtones ; l'emploi de divers instruments d'action tels que les démarches volontaires, les systèmes d'information et de sensibilisation, les instruments économiques, les dépenses gouvernementales directes, la maîtrise et la direction.

⁸ Par le passé, on a souvent vu un seul ministère lancer des discussions relatives à un processus de planification stratégique, sans se concerter, dans la plupart des cas, avec d'autres ministères de tutelle pour s'assurer d'un appui inter-ministériel. Par ailleurs, la question a rarement été présentée au conseil des ministres en vue de susciter un engagement politique plus large dès le début. Quand la responsabilité d'une stratégie est confiée à un ministère chef de file (d'autant plus s'il contrôle le processus et le budget), l'expérience montre que cette stratégie sera considérée comme un projet de ce ministère de tutelle ou comme une affaire sectorielle, d'où un manque de participation et de coopération de la part d'autres ministères (CAD OCDE, 2001a).

III. La préparation d'une stratégie ministérielle de développement durable. Cette partie présente les principaux éléments sur lesquels les ministères pourraient fonder leur stratégie. Il y est conseillé « que toutes les stratégies soient axées sur les résultats, indiquant en termes clairs et concrets ce que les ministères vont accomplir en matière d'environnement et de développement durable, qu'elles soient globales, portant sur l'ensemble des activités des ministères, et préparées en consultation avec les clients et les parties prenantes ». Six étapes sont proposées pour la préparation des stratégies :

1. La préparation d'un **profil ministériel**, identifiant ce que le ministère fait et comment il le fait.
2. **Un tour d'horizon pour évaluer les** incidences des activités du ministère sur le développement durable.
3. **La consultation** des clients, partenaires et autres parties prenantes pour comprendre leur point de vue sur les priorités ministérielles en matière de développement durable et comment les mettre en pratique. On suggère qu'un rapport bref « sur la nature des consultations et la manière dont les opinions exprimées ont contribué aux produits définitifs serait utile pour les partenaires et les parties prenantes, tout en contribuant à l'ouverture et à la transparence au niveau de la préparation des stratégies ».
4. L'identification des **buts, objectifs et cibles** du ministère en matière de développement durable, y compris les repères qu'il utilisera pour mesurer les performances.
5. L'élaboration d'un **plan d'action** traduisant en résultats mesurables les cibles ministérielles en matière de développement durable, ce qui suppose préciser les changements à apporter sur le plan des politiques, des programmes, des lois et de la réglementation, ainsi que les changements opérationnels. « Compte tenu du fait que la responsabilité du développement durable est partagée par les ministères, les gouvernements, les populations autochtones et autres parties prenantes, la mise en oeuvre des plans d'action passera vraisemblablement par la coopération et le partenariat. Dans ces cas, les stratégies ministérielles devront décrire les mécanismes de coopération et les partenariats qui leur permettront d'atteindre les cibles, les objectifs et, en fin de compte, leurs buts ».
6. La création de mécanismes pour suivre (mesurer et analyser) et rendre compte des performances du ministère pour les améliorer.

Source : Gouvernement du Canada, 1995.

Cependant, on ne sait pas encore quelle sera l'efficacité de cette approche singulière. Cela dépendra en grande partie de l'obligation faite au parlement de se conformer aux conseils et recommandations du Commissaire. Les services gouvernementaux ont déjà déterminé qu'il faut consacrer davantage d'effort à la coordination des mesures prises à l'égard de certains aspects du développement durable qui touchent le mandat de plusieurs ministères à la fois. Ceux-ci se sont ainsi mis d'accord pour collaborer étroitement dans plusieurs domaines thématiques et en tenir compte dans leurs stratégies individuelles.

La synthèse des stratégies des 28 ministères individuels, actuellement en voie de préparation, présentera une vue d'ensemble de l'effort du gouvernement fédéral en matière de développement durable. Compte tenu de la juridiction et de la responsabilité que se partagent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, avancer vers une stratégie « nationale » pour le développement durable relève de la gageure (Clara Rodrigues, Environnement Canada, communication personnelle).

En ce qui concerne la cohérence des services gouvernementaux, on s'y prend d'une autre manière dans le contexte de la Stratégie de conservation de la province de Sarhad (SPCS) au Pakistan. Une personne désignée comme point de convergence assure la liaison entre son service et le secrétariat stratégique provincial, ainsi qu'avec les tables rondes thématiques faisant partie du processus stratégique provincial (Encadré 4.14). Un dispositif institutionnel semblable a été établi dans le

*Des agents de
aident aussi à
améliorer la
cohérence*

Encadré 4.14 La stratégie de conservation de la province de Sarhad : la coordination par les « points de convergence »

La Stratégie nationale de conservation (SNC) du Pakistan a compté sur quelques unités centralisées au sein du ministère de l'Environnement, du Gouvernement local et du Développement rural pour promouvoir la SNC auprès des provinces et autres ministères. Par contraste, la stratégie de conservation de la province de Sarhad (SCPS) reconnaît la nécessité de placer des « initiés » au sein des différents services. Ces postes dits de « points de convergence de la SCPS » sont pourvus par des fonctionnaires ou par du personnel UICN.

Les points de convergence ont pour tâche d'assurer la liaison entre les services, l'unité d'appui SCPS au sein du service de planification provincial et les tables rondes (TR) thématiques de la SCPS. Ils se renseignent sur les plans et progrès des différents services, ce qui leur permet d'améliorer les communications entre les services et l'unité d'appui SCPS, tout en améliorant la coordination de la planification. Ils cherchent également à encourager leur service à participer pleinement aux TR, favorisant ainsi l'intégration avec les plans d'autres services, du secteur privé et des ONG (le programme technique de chaque point de convergence correspond plus ou moins à celui d'une TR - voir encadré 3.20). C'est une démarche tout simple pour améliorer la liaison, mais qui a déjà réussi à améliorer la circulation de l'information, tandis que de nombreux points de convergence commencent à inspirer du respect. Cependant, ils subissent des contraintes découlant des normes de la fonction publique pakistanaise :

- *Pouvoirs administratifs insuffisants* : Jusqu'à récemment, le statut des points de convergence n'était pas suffisamment élevé. Disposant de peu de pouvoirs bureaucratiques, ils ont dû se prévaloir de leur expertise et de leurs pouvoirs de persuasion (et parfois de leurs liens avec les donateurs) pour assurer une meilleure prise en compte des enjeux du développement durable par leur propre service. Cependant, chaque point de convergence a désormais un homologue de plus haut niveau au sein du service, à savoir le Sous-secrétaire.
- « *Le culte du patron* ». Quelle que soit la valeur de la contribution du point de convergence, c'est surtout le chef de service - son intérêt, sa motivation - plutôt qu'un « étranger/initié » qui va donner le ton pour le service. Cette observation s'applique un peu partout au Pakistan - d'où les efforts des stratégies de conservation en faveur du changement, pour démontrer que la direction est éclairée quand elle est partagée.
- *Peu de ressources pour effectuer des changements* : Une personne seule, privée d'appui administratif, n'impose pas le respect, ne dispose pas de ressources sur le plan hiérarchique. Souvent surchargée, elle doit faire appel à des tactiques diverses aux différents échelons du service concerné pour faire faire quoi que ce soit, ce qui a parfois pour conséquence de provoquer des retards et vexer les gens. Une formation aux techniques d'animation permettrait aux points de convergence de tirer le maximum de leurs collègues.
- *Liaison mal assurée avec le niveau fédéral* : Compte tenu du fait que de nombreux aspects du changement au niveau provincial sont encore assujettis au contrôle fédéral, le travail des points de convergence au sein des services provinciaux subit les conséquences du manque de liaison entre l'unité SCPS provinciale et l'unité de coordination fédérale de la SNC.

Source : Hanson *et al* (2000)

gouvernorat de Sohag, en Egypte, par rapport aux mesures de mise en oeuvre du Plan d'action pour l'environnement en 1997/98 . Des recommandations dans ce sens ont également été faites pour le Botswana, le Kenya et l'Etat Cross River au Nigéria, où leur mise en application est plus ou moins bien assurée.

Nous avons déjà souligné la nécessité, pour les SNDD, d'impliquer l'ensemble des ministères clefs et d'éviter la dominance par un seul ministère. Toujours est-il que, dans tous les pays, les décisions majeures en matière de développement sont généralement prises par les ministères des Finances et du Plan et par les parties matériellement intéressées que sont les banques et les entreprises. Un gros effort s'impose pour engager ces acteurs dans le processus et pour assurer la cohérence et la coordination de leurs politiques et procédures. Cependant, c'est presque toujours le ministère de l'environnement que l'on charge du dossier « développement durable », N'ayant qu'une influence limitée au sein du gouvernement, ce ministère n'est pas considéré de grand intérêt par les autres secteurs. Au mieux, ce phénomène a permis la création d'une communauté d'action ou d'un réseau s'intéressant uniquement à la politique environnementale. Au pire, le manque d'intégration dans ces secteurs clefs freine l'avance vers le développement durable. Pour que les principaux acteurs financiers et économiques jouent un rôle important dans le contexte d'une stratégie, un engagement de haut niveau doit être assuré et des analyses pertinentes des aspects économiques et des risques doivent être mises à leur disposition. Dans certains pays, les liens établis entre les stratégies et les processus budgétaires ont favorisé cet engagement (voir encadré 4.15).

*La cohérence
coordination
instances de
financement
développement
méritent d'être
d'attention*

Encadré 4.15: Relier les stratégies aux processus budgétaires

Nouvelle-Zélande : Le cycle annuel de budgétisation et de planification comporte une phase stratégique d'établissement des priorités gouvernementales à court, moyen et long terme. On « enchâsse » ces priorités stratégiques grâce aux crédits budgétaires, aux contrats d'achat et à l'établissement des objectifs stratégiques et résultats clefs à atteindre dans le cadre des conventions relatives aux prestations des directeurs des services gouvernementaux. Si les activités de ces derniers touchent l'environnement, les directeurs sont tenus d'intégrer dans leur planification annuelle les objectifs pertinents de la stratégie nationale Environnement 2010.

Canada : Des cibles et des échéanciers, comme mécanismes pour rendre des comptes au public, furent intégrés dans le Plan vert (1990-96), qui fut relié au processus budgétaire fédéral.

Botswana : Au cours de la dernière décennie, l'Agence de coordination de la Stratégie nationale de conservation a pris part aux processus nationaux de planification et de réexamen budgétaire du ministère des Finances et de la Planification du développement. Des liens professionnels ont été établis même si les réformes multi-sectorielles ne sont pas encore au point.

Chaque pays se doit de tenir compte du contexte régional. Le processus SNDD doit intégrer la prise en considération des processus régionaux de développement

*La coordination
régionale est
susceptible d'être
de l'importance*

durable (notamment en analysant les impacts sur les pays voisins - et vice versa - des stratégies passées et des options et propositions nouvelles en matière de développement) et établir des liens avec les processus les plus importants. Du point de vue régional, il faut tenir compte des intérêts des populations autochtones quand

elles habitent des deux côtés d'une frontière internationale, des problèmes des réfugiés, etc. La coordination et la gestion régionale sont également importantes lorsque plusieurs pays se partagent des ressources naturelles et des écosystèmes (bassins versants,...) ou sont victimes de pollution transfrontalière. Si la gouvernance mondiale n'a pas réussi, jusqu'ici, à aider les pays à faire face à de nombreuses problématiques internationales, les approches régionales semblent plus prometteuses. Les problèmes communs sont plus évidents, des ressources communes sont parfois disponibles, tandis que des valeurs culturelles ou politiques partagées facilitent les compromis. A titre d'exemple, la stratégie de biodiversité andine, élaborée par plusieurs pays sud-américains, présente une vision régionale commune et identifie des intérêts communs. La Convention forestière de l'Amérique centrale sert de cadre aux programmes forestiers nationaux des différents pays.

4.12 Préparer et décider des règles de procédure stratégiques

Nous avons établi le principe selon lequel une SNDD a intérêt à s'appuyer sur ce qui existe déjà. Cependant, étant donné que plusieurs initiatives et de nombreux acteurs sont concernés par une approche stratégique, les méthodes de travail, les précédents créés et les attentes sont normalement très divers. Ceci s'applique surtout aux attentes relatives aux processus de participation et de consensus et aux incidences sur les décisions. Les parties prenantes doivent être rassurées que l'on aborde la participation de façon méthodique (voir chapitre 6).

Si les principes et éléments stratégiques énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2 donnent des conseils génériques, il importe de les étoffer lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une stratégie donnée. Il est donc conseillé de mettre au point des procédures claires et distinctes (règles de fonctionnement) régissant le processus et les dispositifs stratégiques. Ceci permettra aux responsables de la coordination ou de la gestion des différents processus de savoir exactement comment s'y prendre et quels paramètres ils doivent respecter. Ces règles permettent à l'ensemble des parties prenantes de savoir à quoi s'attendre. Par ailleurs, on peut utilement demander aux institutions et aux processus concernés par la stratégie d'adapter leurs propres procédures pour s'aligner sur ces règles de fonctionnement.

Des « règles de base » peuvent expliciter comment les processus devraient se dérouler et ce que les parties prenantes sont en droit d'attendre

Des règles et procédures sont également indispensables pour que le processus stratégique soit rigoureux et complet, pour éviter qu'il ne devienne partial ou inéquitable. Néanmoins, les procédures doivent faire de la place pour l'expérimentation.

Les procédures devront être en accord avec les principes et éléments énumérés dans les encadrés 3.1 et 3.2, une discussion de ces principes constituant un point de départ pratique. Il convient de se mettre d'accord sur les procédures obligatoires et celles qui ne sont que souhaitables. Les règles de fonctionnement de la SNDD devront être simples, portant notamment sur :

- *la composition* des divers comités de pilotage, groupes de travail et secrétariat - procédures de représentation et d'assistance - des règles similaires devant s'appliquer à la sélection des parties prenantes à consulter ;
- le processus *décisionnel*. Là où un organisme existant et reconnu, tel que le conseil des ministres, prend les décisions, le précédent est déjà créé. Si des pouvoirs sont accordés à des groupes SNDD spécifiques, les règles porteront sur les moyens d'arriver aux décisions, notamment la recherche du consensus

(Section 8.3.3), le vote, la gestion des conflits et l'arbitrage relatif aux différents types de décision (grandes décisions de principe par opposition aux décisions concernant le développement des programmes ou les projets, etc.). Il faut bien préciser l'ampleur et les limites de la participation par rapport à la stratégie. L'approche consensuelle s'est généralement révélée utile, puisqu'elle intègre les principes de l'équité et de l'apprentissage (voir chapitre 8) ;

- *la conduite des réunions* - calendrier, procès verbal, diffusion du compte rendu, attribution d'idées et d'opinions à des groupes particuliers ;
- *les communications et la divulgation* - filières à utiliser, moyens d'assurer l'accès des parties prenantes, échéancier ;
- *les règles financières* concernant les honoraires et frais ;
- *le suivi, le réexamen et la responsabilité* - il est parfois utile d'établir, dès le début, des règles concernant l'évaluation des processus et résultats SNDD - quand, comment, par qui - et qui rendra des comptes, d'autant plus si des réexamens indépendants sont requis ;
- *le programme et la chronologie* (Section 4.13).

4.13 Etablir un programme et un calendrier pour le processus stratégique

Le Secrétariat aura à définir les activités à entreprendre pour l'élaboration et l'exécution de la stratégie, tout en identifiant les responsabilités, les capacités et ressources nécessaires et la chronologie. On peut programmer un « calendrier » stratégique générique, à partir des échéanciers existants des différents éléments, notamment les processus (budgétaires) gouvernementaux et autres stratégies clefs. Celui-ci pourrait prévoir, entre autres, les rapports réguliers sur « l'état de l'environnement et les activités économiques », les grandes réunions de réexamen de la SNDD et les conférences nationales annuelles. On a fréquemment fait appel aux calendriers cycliques sur trois à cinq ans (même si l'aspect cyclique ne s'est pas toujours concrétisé). Les cibles spécifiques fixées par rapport aux objectifs SNDD et aux principaux programmes sont ainsi insérées dans le premier « cycle » : promulguer une nouvelle loi, lancer un nouveau programme, éliminer un problème causal spécifique.

Il convient d'établir des limites précises et raisonnables pour la mise au point du processus et la production de rapports sur l'état d'avancement ou les résultats. De tels repères permettent de centrer l'attention sur le processus, mobiliser les ressources indispensables et signaler les avances vers le consensus. Une certaine souplesse s'impose toutefois pour tenir compte d'éventuelles réorientations ou changements des échéances.

4.14 Promouvoir la stratégie

Il importe d'assurer, à tout moment, une large diffusion aussi bien des objectifs que du dispositif stratégiques. Une fois arrêtée une nouvelle approche, il est courant de préparer un « prospectus » de la SNDD qui présente l'échéancier/calendrier et :

Un calendrier stratégique peut préciser les tâches produites et obj

Un « prospectus » énonce les buts, objectifs, priorités et mécanismes de la stratégie

- la *finalité* de la stratégie - pourquoi on en a besoin, comment elle peut aider, ce qu'elle chercherait à accomplir ;
- le champ d'action de la stratégie ou (plus tard) ses *objectifs stratégiques* spécifiques, en notant les problèmes/opportunités que présente chaque objectif;

- les *principes et procédures de base* régissant la stratégie ;
- une vue d'ensemble des *mécanismes constitutifs* (participation, information, suivi, prise de décisions, investissement, divers comités, etc.) et de leur fonctionnement ;
- le programme des *étapes et actions* constituant le « calendrier » ordinaire de la SNDD, les moyens de faire face aux différents objectifs stratégiques ;
- une indication des *acteurs qui doivent participer* et les modalités de leur participation ;
- une vue d'ensemble des types d'*indicateurs* de réussite ;
- une évaluation des compétences et ressources clefs requises, comment mobiliser celles qui manquent, l'importance des frais ;
- les *progrès déjà réalisés*, le cas échéant - comptes rendus des projets pilotes (voir section 4.15), changements de politique survenus, etc. Il convient de présenter brièvement les approches passées (y compris leurs principales forces et faiblesses) lors de la promotion d'une nouvelle approche.

Une version sommaire du prospectus doit être publiée comme instrument de promotion, tandis que des communiqués de presse réguliers assurent la couverture médiatique de la stratégie. Le chapitre 7 donne des précisions sur l'intervention auprès des communautés.

4.15 Le rôle de l'expérimentation et des projets pilotes

Des projets stratégiques pilotes servent à démontrer la mise en œuvre et les avantages concrets

Il faut du temps pour que les stratégies donnent des résultats ; les retards sont pourtant susceptibles de créer un vide apparent en ce qui concerne l'activité sur le terrain, d'où une perte d'intérêt, de confiance et d'appui. Il s'est avéré utile d'entreprendre, au cours du processus stratégique, des projets pilotes en tant que « devanture », servant à illustrer les modalités pratiques d'exécution de la stratégie et à produire assez rapidement des bienfaits et résultats tangibles et pratiques (meilleurs services de santé publique, gestion efficace des déchets solides, approvisionnement régulier en eau potable, conservation des ressources naturelles). A titre d'exemple, en 1986, la SNC zambienne a apporté son concours au projet de développement intégré des ressources de Luangwa (l'une des premières initiatives africaines de gestion communautaire des ressources naturelles, qui a duré plus longtemps que toutes les autres et continue de remporter un grand succès) en tant que projet pilote rural, ainsi qu'à un projet pilote d'assainissement d'une colonie périurbaine de squatters visant à réduire la pauvreté et améliorer l'environnement (Etablissements humains de Zambie). Des crédits budgétaires doivent être affectés au financement de ces initiatives pilotes. Il est évident que les projets pilotes et les démonstrations ne doivent pas se limiter aux premiers stades d'une stratégie.

La démonstration pratique, dans le cadre des initiatives pilotes, joue un rôle indispensable à la fois dans les pays développés et les pays en développement - en prouvant qu'il est possible de concrétiser au moins certains éléments du développement durable.

4.16 Etablir et améliorer les mécanismes et processus stratégiques ordinaires.

Certains mécanismes (Figure 4.1) et processus (Figure 4.2) constituent la force vitale d'une stratégie. Ils veillent à ce que toutes les parties prenantes soient à même de jouer leur rôle, tout en garantissant l'amélioration permanente.

Les grandes lignes de chaque mécanisme ou processus doivent être déterminées selon les modalités décrites dans la section 4.10. Des chapitres séparés donnent des précisions sur :

- l'analyse (Chapitre 5)
- les forums et les modalités de participation des parties prenantes (Chapitre 6) ;
- la communication entre les parties prenantes et entre les différents forums (Chapitre 7) ;
- les principales procédures décisionnelles (Chapitre 8) ;
- les mécanismes de planification des investissements (Chapitre 9) ;
- les mécanismes de suivi, d'évaluation et de responsabilité (Chapitre 10).

On a beaucoup insisté sur l'importance de la participation et de la transparence par rapport aux processus stratégiques. Il est donc indispensable que ces derniers soient considérés, par l'ensemble des parties prenantes, comme pilotés par la demande et orientés sur l'accomplissement de résultats, qu'il s'agisse de l'amélioration du processus ou de l'amélioration d'aspects tangibles du style de vie et de la conservation des ressources.

