

**Les dialogues entre bailleurs de fonds et pays en voie de développement  
sur les stratégies nationales de développement durable**

**LES STRATEGIES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE  
GUIDE DES QUESTIONS CLEFS ET DES METHODES D'ANALYSE**

**Guidage pour les études de l'état d'avancement et les dialogues**

*EBAUCHE REVISABLE*

1er juin 2000

**TABLE DES MATIERES**

**1 Utiliser ce guide**

- 1.1 Une ressource utile plutôt qu'un schéma directeur
- 1.2 Un seul guide
- 1.3 La phase d'étude de l'état d'avancement
  - La portée de l'étude
- 1.4 La phase de dialogue

**2 Liste des questions clefs**

- A Le contexte
- B Les acteurs
- C Les institutions et initiatives intégratrices
- D Les processus
- E Les impacts

**3 Méthodes d'analyse des SNDD**

- 3.1 Quelques principes d'analyse
- 3.2 Le cadre d'analyse
- 3.3 Démarrage et portée de l'analyse
- 3.4 Evaluer le contexte du changement
- 3.5 Evaluer les acteurs
- 3.6 Evaluer les institutions et initiatives intégratrices
- 3.7 Evaluer les processus de développement durable

# 1 : INTRODUCTION AU GUIDE

## 1.1 Une ressource utile plutôt qu'un schéma directeur

Ressource à l'intention des organisations/équipes chefs de file, comités directeurs, acteurs et participants au dialogue, visant à faciliter l'identification des enjeux à analyser et/ou à discuter pendant les études de l'état d'avancement et les dialogues, la première partie de ce guide revêt la forme d'une liste de questions. Il ne s'agit pas, toutefois, d'un schéma directeur ou d'une recette à suivre rigidement ou intégralement. Nous nous proposons de fournir un "menu" des questions importantes qui servira de guidage lorsque les équipes chefs de file et les comités directeurs réfléchissent à l'approche et décident des questions à approfondir dans les pays individuels.

La liste comporte de nombreux éléments suggérés par l'expérience distillée de toute une série d'analyses passées des processus d'élaboration de stratégies et qui se sont avérés être d'une importance critique pour les bonnes pratiques en matière de SNDD.

Dans la deuxième partie du guide, nous suggérons des méthodologies d'analyse qui ont été testées dans différents pays par IIED, entre autres, et ont permis d'identifier les facteurs qui ont fréquemment étayé les stratégies efficaces ou bien entravé les progrès.

Ce guide se propose de faciliter aussi bien "l'audit" des circonstances des différents pays que l'appréciation de l'envergure éventuelle des processus SNDD en cours et de l'existence d'un cadre habilitant et des capacités permettant d'élaborer et mettre en oeuvre un processus SNDD.

## 1.2 Un seul guide

Ce guide remplace les deux projets de guide thématique préparés plus tôt par l'équipe spéciale OCDE/CAD chargée des SNDD, guides comportant des listes séparées des thèmes/questions proposés comme point de départ des consultations avec les acteurs nationaux pendant les études et dialogues. Suite à l'examen de ces guides thématiques par les participants au Premier atelier de planification à Arusha, Tanzanie, en avril 2000, et au Premier atelier de planification supplémentaire à Londres, en mai 2000, les différentes suggestions de questions à rajouter et les propositions de modification et de restructuration ont été intégrées dans ce guide révisé.<sup>1</sup>

De nombreux éléments de ce nouveau guide consolidé se réfèrent au processus et à la méthodologie d'élaboration et de mise en oeuvre des SNDD. Il conviendra de rassembler des informations sur ces aspects pendant les études de l'état d'avancement, informations qui aideront à préparer la deuxième phase des dialogues, en permettant d'identifier les processus

---

<sup>1</sup> Il était également évident que de nombreux thèmes figuraient dans les deux guides. Dans le document de projet, il était prévu de procéder aux études de l'état d'avancement en préparation des dialogues. En réalité, compte tenu du retard déjà accusé et des aspects pratiques, il est plus probable que les deux phases vont se chevaucher. Par ailleurs, il faudra aborder nombre des questions clefs pendant les deux phases - quoique de façon plus ou moins approfondie et avec des personnes, des institutions ou des acteurs différents. On a décidé donc d'intégrer les deux guides dans un seul texte.

et méthodologies acceptables, les acteurs et les institutions clefs, la situation des processus stratégiques existants/prévus.

Certaines questions prendront plus ou moins d'importance en fonction du stade atteint par les processus stratégiques dans un pays - certaines suggestions concerneront plus particulièrement le processus et la conception ou bien la réalisation et l'impact. Chaque étape nous permet de tirer des enseignements. S'il convient de discuter de l'existence éventuelle d'un cadre habilitant approprié, il est tout aussi important de veiller à ce qu'il existe des mécanismes acceptables et un engagement en faveur d'une consultation très large, de la participation et de la représentation au sein du processus.

Inutile de dire que ce guide peut et doit être adapté en fonction des besoins des pays individuels, afin qu'il serve de base au débat et au dialogue.

### **1.3 La phase d'étude de l'état d'avancement (“cartographie” initiale de la situation)**

L'étude de l'état d'avancement dans chaque pays sera réalisée par l'organisation/équipe chef de file et se penchera notamment sur les éléments clefs suivants :

1. Le contexte politique, historique et administratif du pays
2. La situation actuelle de la/les stratégie/s - les initiatives stratégiques passées et en cours dans le pays
3. Les acteurs - il s'agit d'identifier les acteurs réels/clefs et l'envergure de leur participation au processus stratégique, à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions
4. Les institutions et les processus d'orientation - la responsabilité en matière de mise en oeuvre des stratégies, les relations institutionnelles, l'articulation existante. Les processus de prise de décisions
5. L'engagement politique, la vision commune et l'investissement - les indicateurs initiaux de l'impact plus large. Les politiques à l'égard du développement durable.

#### ***La portée de l'étude (les stratégies à étudier en priorité)***

Les discussions menées pendant la phase d'étude de l'état d'avancement auront pour but d'identifier les acteurs clefs, les processus stratégiques, les institutions et les documents clefs. Ceci permettra d'élaborer une “carte” des principales initiatives du pays en matière de SNDD. A partir de là, il importe à la fois d'établir la liste des stratégies cibles de l'analyse ultérieure (on ne peut consacrer le même effort d'analyse à des stratégies pléthoriques) et de déterminer jusqu'où pousser la recherche et l'analyse. Il convient vraisemblablement de faire d'abord un tour d'horizon de la dernière décennie. En règle générale :

- En présence d'un processus de planification stratégique manifestement dominant (Vision 2020 au Ghana, par exemple) qui, d'après l'étude et les discussions initiales, constitue de loin le processus le plus important et qui a largement influé sur le développement du pays, il semblerait logique de l'examiner en priorité, mais sans oublier de se pencher sur d'autres processus susceptibles d'apporter des enseignements utiles. Il conviendra probablement d'axer l'analyse sur un événement qui a marqué un tournant ou sur un changement de la démarche de planification qui a lancé ce grand processus de planification stratégique sur

son chemin actuel (modification importante des orientations gouvernementales, établissement d'une nouvelle institution polyvalente dotée d'influence et de pouvoir, ...).

- En présence de plusieurs stratégies qui ont apparemment une importance et une influence plus ou moins équivalentes, on pourra utilement les examiner toutes, du moins au début, avant de choisir celle/s à cibler (en fonction de l'appréciation de son importance, de son influence et des chances d'en tirer des enseignements importants et utiles).

Pendant l'évaluation initiale de ces processus de planification stratégique passés ou en cours, il importe d'identifier les aspects communs les plus importants à examiner en détail lors des dialogues avec les acteurs.

L'organisation/équipe chef de file dans chaque pays doit informer régulièrement le comité directeur national et présenter les résultats de l'étude de l'état d'avancement aux acteurs clefs pendant la phase de dialogue à venir. Un rapport d'avancement sur les initiatives du pays en matière de SNDD doit être préparé (en anglais, français ou espagnol - IIED s'occupera des traductions). Ce rapport doit comporter des recommandations concernant le dialogue, ou une description des démarches déjà faites, indiquant les acteurs et les institutions qui devront y participer, etc. IIED assurera la liaison avec chaque équipe chef de file pour se renseigner concernant la nature et la structure prévues du dialogue national, informations qui seront diffusées aux autres pays.

Cette phase du projet permettra de limiter les possibilités de double emploi et renforcera la collaboration avec d'autres bailleurs de fonds. Il importe que l'étude couvre également les initiatives du secteur privé, au lieu de se concentrer exclusivement sur l'action des pouvoirs publics. Ceci permettra d'identifier les acteurs et les initiatives du secteur privé et d'assurer leur participation dès le début, renforçant ainsi les liens entre l'Etat et le secteur privé.

#### **1.4 La phase de dialogue**

Lors de la conception du projet, on avait supposé que les dialogues revêtiraient la forme d'une série d'actions de concertation, dont la nature et le format exacts seraient déterminés pendant la phase d'étude de l'état d'avancement. Ces dialogues ont pour but de mettre en valeur les enseignements tirés des processus stratégiques existants et d'identifier les meilleures pratiques et les contraintes/lacunes communes. Les pays individuels étant chargés d'arrêter la nature et la portée du processus de dialogue, le caractère précis des "forums" variera d'un pays à l'autre. On peut néanmoins envisager un mélange d'ateliers, de rencontres de groupe cible, de tables rondes, de discussions avec des groupes clefs individuels, de réunions informelles, d'entretiens téléphoniques et d'autres actions participatives.

En vue de coordonner les résultats des dialogues pour émettre des conseils pertinents, il est proposé d'axer les débats sur quelques aspects communs, à savoir :

1. Le processus et la participation - les approches performantes (et les raisons de la réussite). Ce qui n'a pas marché, ce qui est acceptable. La corrélation entre le processus et la réussite.
2. Les institutions et l'articulation - dans quelle mesure les thèmes ont-ils été abordés de façon holistique ? La capacité institutionnelle. L'intégration dans les processus

nationaux de planification, d'élaboration de politiques et de prise de décisions. Les cadres juridiques.

3. Les éléments techniques - l'état des connaissances et de la compréhension de la situation sur le plan des ressources, du contexte social et culturel. Le suivi des progrès.
4. L'engagement politique et de principe, le support politique. Les changements de politique générale. Les visions communes et les zones de désaccord. L'évolution des investissements.
5. Le rôle des bailleurs de fonds - l'échelle de leur intervention. Quels genres d'aide et d'approche ont-ils marché/pas marché ?

Il convient éventuellement, à différents stades du dialogue, de faire appel à différents groupes d'acteurs représentant, le plus souvent, le gouvernement, la société civile et le secteur privé. Il est parfois nécessaire de s'assurer de la participation des groupes vulnérables, pauvres et minoritaires, comme de veiller à ce que les problèmes de participation (des femmes, des autorités traditionnelles) ne soient pas passés sous silence.

Les organisations/équipes chefs de file faciliteront les dialogues et prépareront les rapports, mais un pays peut également décider de faire participer différents membres du comité directeur aux actions de concertation, afin de tirer parti des possibilités de dialogue et de communication.

Le comité directeur comportera, de préférence, un échantillon large de représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, ainsi que des bailleurs de fonds. Les membres du comité doivent être en mesure d'influencer les actions stratégiques au sein de leur organisation et capables de jouer un rôle dans la collaboration entre bailleurs de fonds et partenaires à plus long terme.

## 2 : LISTE DES QUESTIONS CLEFS

NB : Certaines questions énoncées ci-dessous se rapportent au cadre général de la planification stratégique (le contexte), tandis que d'autres concernent des aspects, paramètres ou conséquences particuliers des stratégies. Les termes singulier et pluriel "stratégie" et "stratégies" sont employés de façon interchangeable.

### Les catégories de questions

La liste comporte les catégories suivantes :

- A. Le contexte
- B. Les acteurs
- C. L'articulation des institutions et initiatives
- D. Les processus
- E. Les impacts

### A LE CONTEXTE

Analyse et description du contexte de l'élaboration et de la mise en oeuvre des stratégies dans le pays.

- Dans quel contexte historique, politique et administratif des stratégies particulières ont-elles pris naissance/été élaborées et mises en oeuvre ?
- Quelles sont les tendances en matière de développement et les facteurs clefs qui ont influé sur les changements dans le pays (quelle est/était la dynamique du changement) ?
- Quel est le contexte régional (conflits régionaux, zones de libre échange, populations autochtones) et quelle est/était son influence sur la prise de décisions, l'élaboration de la politique et la planification au niveau national ?
- Quelles sont/étaient les priorités des gouvernements actuel et passés ?
- Quelle est la nature de l'économie (domaine public, régime foncier, principales industries) et quelles sont ses implications pour les conditions sociales ?
- Quelle est la structure de l'investissement dans le pays et quels sont les paramètres et les paradigmes de l'investissement ?
- Quelles sont les capacités institutionnelles, techniques et humaines du pays ?
- Quelles idées les différents acteurs se font-ils du développement durable (sont-elles divergentes, ont-elles changé avec le temps) ? Quelles sont leur interprétation du concept et leurs attentes ?

- Quels sont les enjeux et les priorités du développement d'après les différents groupes et acteurs sociaux et les habitants des différentes zones géographiques ?

### **L'habilitation politique et institutionnelle**

- Quelles sont la nature et l'importance de l'engagement politique en faveur des objectifs, processus, plans et exigences budgétaires de la stratégie ?  
Dans quels forums politiques cet engagement a-t-il été déclaré ?  
L'engagement politique est-il partisan ou réunit-il diverses tendances ?  
Quels sont les points de friction ?
- Quels sont les mécanismes directeurs mis en place et quel est le degré de consensus autour de ceux-ci ?
- Dans quelle mesure le processus stratégique envisagé/prévu a-t-il été compris par toutes les parties concernées et a-t-il été accepté ?
- Quelle est l'interprétation faite par les institutions de leurs responsabilités en ce qui concerne le renforcement de la stratégie (et d'autres stratégies existantes) et des activités qui en découlent, la formulation de nouvelles stratégies le cas échéant, la mise en oeuvre et le suivi de ces dernières ? De quels droits, ressources, capacités et relations effectives ces institutions disposent-elles pour s'en charger et sont-ils suffisants ?
- Les institutions chargées de l'élaboration et de la mise en oeuvre des stratégies ont-elles joué leur rôle et assumé leurs responsabilités de façon efficace ?
- Quel est le degré d'efficacité de la coordination :
  - Entre ces institutions ?
  - Entre les initiatives stratégiques (SNC, plans d'action sociale, etc.) ?
  - Entre ces institutions et celles chargées de la planification et des investissements ?
  - Entre les institutions et les bailleurs de fonds ?
- Quels sont les liens entre la stratégie et d'autres stratégies nationales, locales et régionales, les liens entre les stratégies existantes et les systèmes de planification et de prise de décisions ?  
Quels sont les relations/chevauchements/conflits ?  
Des processus de planification stratégique recevant un soutien de l'extérieur sont-ils en cours ?  
Quels sont les rapports entre ces processus et les processus nationaux ?
- Quels problèmes et engagements internationaux et transfrontaliers ont-ils été pris en considération ?  
Sont-ils intégrés dans les stratégies ? Comment ?  
Les différentes stratégies abordent-elles ces questions d'une manière cohérente et harmonisée ?

## **L'efficacité des règlements et des mesures incitatives**

- Dans quelle mesure les cadres fiscal et de contrôle intègrent-ils les coûts sociaux et écologiques pour compenser les dysfonctionnements du marché et ouvrir la porte à des investissements plus performants ?
- Le suivi et la mise en application sont-ils assurés de manière efficace par le gouvernement ou les organismes privés selon les cas ?
- Quelles sont les mesures envisagées pour assurer la conformité avec les accords internationaux (sur les questions d'environnement, les droits de l'homme, etc.) ? A-t-on tiré un maximum de profit des possibilités offertes par ces accords ?
- Quelles sont les mesures prises pour sensibiliser le public vis-à-vis du développement durable et favoriser ainsi le développement des mesures d'incitation déterminées par les consommateurs ou la société civile ? Ces mesures, s'il en existe, ont-elles été menées à bien ?
- Quelle est l'importance relative de l'économie dirigée et des mécanismes de marché ?

## **B LES ACTEURS**

Analyse et description des institutions, organisations, groupes représentatifs et personnes concernées par l'élaboration et/ou la mise en oeuvre des stratégies dans le pays, c'est-à-dire ceux qui ont été les "moteurs" du développement durable, ceux qui y ont opposé une résistance ou en ont été exclus.

- Quels acteurs différents participent-ils/ont-ils participé à l'élaboration et/ou la mise en oeuvre des stratégies ?
- De quels groupements sociaux et/ou d'intérêt ces acteurs sont-ils membres ?
- Quels sont/ont été les groupes d'acteurs a) dominants b) marginalisés ?
- Quels sont les autres acteurs dont la participation devrait/a été assurée ?

## **C LES INSTITUTIONS ET INITIATIVES INTEGRATRICES**

Analyse et description des institutions dans le pays concernées par l'élaboration de la politique, la planification et les actions de développement, l'évolution de ces institutions, les initiatives assurant des liens utiles ou comblant des lacunes institutionnelles.

### **La situation actuelle (de l'élaboration/mise en oeuvre des stratégies)**

- Quelles sont les stratégies/processus de planification (formels/informels) entrepris, en cours ou prévus (aux niveaux national/local) ? Dans tous les cas :

- Qui est-ce qui les a démarrés et quand ?
  - Quelle en était l'échéance (et les éléments constitutants) ?
  - Quels étaient la cible et les objectifs principaux et pourquoi ?
  - De quelle façon ont-ils été mis en oeuvre ?
  - Quels ont été les mécanismes de suivi du processus ?
  - Quels ont été les rapports avec les conventions mondiales (sur la biodiversité, le changement climatique, la désertification) ?
- S'il y a plus d'une stratégie axée sur le développement durable, pourquoi ?
  - Quelle est la proportion des coûts de mise en oeuvre des stratégies couverte respectivement à partir du budget ordinaire de l'Etat et par les bailleurs de fonds ?
  - Quelles sont les possibilités de complémentarité et d'intégration des stratégies ?  
Quels sont les rapports avec les programmes d'ajustement structurel, les cadres globaux de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et autres initiatives ?  
Ces processus de planification ont-ils été menés à bien ?  
Des accords contraignants ont-ils été signés ?
  - Quelles sont l'envergure et l'efficacité des liens intersectoriels entre les services étatiques et les institutions ?
  - Quelles sont les relations entre les stratégies et les projets et pratiques de mise en oeuvre sur le terrain ?

### **Les rôles, les responsabilités et le suivi**

- Quelles sont les institutions (gouvernementales, non gouvernementales, du secteur privé, etc., y compris les institutions locales/informelles) qui participent/ont participé au processus d'élaboration et de mise en oeuvre des stratégies ?
- Quelles sont les institutions s'intéressant au développement durable qui auraient dû participer et qui ont été exclus ?
- Quelle a été l'efficacité des différentes institutions en ce qui concerne leurs rôles et responsabilités en matière de développement et de mise en oeuvre de la stratégie ?
- Quelles sont les modalités de collaboration entre les différentes institutions et entre celles-ci et les partenaires du développement (ONG, ...) ?
- Qui est-ce qui s'est chargé de la mise en oeuvre et de la gestion des stratégies ?
- Quels critères ont-ils servi à décider de la composition de l'équipe ou de l'unité chargée de l'élaboration et puis de la mise en oeuvre de la stratégie ?
- Qui a nommé l'équipe ?  
Qui paie ?

Comment écarte-t-on des membres de l'équipe ?

- Les termes de référence portant sur les responsabilités étaient-ils adaptés ?
- Quel est le secteur (les secteurs) qui a dirigé la stratégie/le processus ?
- Quel est le rapport de forces entre les institutions s'occupant de l'élaboration et de la mise en oeuvre des stratégies ?  
Qui dirige le processus ?
- De quelle façon la stratégie est-elle admise dans le processus de prise de décisions ou liée à celui-ci ? Comment est-ce que les résultats de la stratégie et les enseignements tirés sont introduits dans le processus de prise de décisions ?
- Quelles sont les modalités de suivi des progrès ?  
Quels sont les mécanismes de suivi des différents indicateurs des résultats et de l'impact ?  
Quels sont les mécanismes rajoutés ou améliorés ?  
A quoi servent les résultats du suivi ?
- Des indicateurs ont-ils été établis ou utilisés ?  
Qui les a déterminés ?  
Quel est leur intérêt pour la société civile ?  
Sont-ils clairs/faciles à utiliser ou abstraits et ont-ils facilité ou entravé la participation des gens ? De quelle façon ?

## **D LES PROCESSUS**

Analyse et description des processus qui conduisent le pays vers le développement durable.

### **L'accès à l'information**

- L'accès aux informations de qualité est-il suffisamment assuré ?
- Quelle est la disponibilité de l'information pour les différents acteurs ?

### **La qualité d'analyse**

- Les informations de base et leur qualité sont-elles suffisantes pour élaborer des stratégies efficaces ? Existe-t-il des variations de la disponibilité et de la qualité des différentes informations ?
- Quelle idée les différents groupes d'acteurs se font-ils de la situation des ressources, des tendances qualitatives et quantitatives de celles-ci et de la pression qu'elles subissent ? Ces opinions sont-elles convergentes ou divergentes ? Comment les groupes voient-ils l'avenir des ressources naturelles ?

- Une analyse suffisante est-elle assurée de la situation des principaux secteurs et moyens d'existence, de leurs interactions avec les ressources (voir ci-dessus) et des conséquences (qui perd et qui gagne) ?
- Quelle est l'utilisation faite des études existantes de la pauvreté et de l'environnement et dans quelle mesure en a-t-on profité pour consolider la masse des connaissances dans les domaines concernés ?

### **La gestion du processus SNDD et la suffisance des capacités**

- Quels sont les facteurs clefs qui ont facilité l'élaboration de la stratégie (une stratégie passée, la pression du public, l'engagement gouvernementale, ...) et quels problèmes clefs a-t-il fallu résoudre (enjeux fonciers, appauvrissement des ressources, pauvreté, etc.) ?
- Dans quelle perspective (environnementale, économique, interdisciplinaire, ...) le processus a-t-il été conduit ?
- La transparence de la gestion de la stratégie a-t-elle été assurée ? Comment ?
- Quelles sont les pratiques de bonne gestion utilisées pour élaborer et mettre en oeuvre la stratégie ?  
Se sont-elles révélées efficaces ? Efficientes ?
- Quels sont les outils/méthodologies qui ont permis d'améliorer les connaissances (évaluation de la pauvreté, évaluation environnementale stratégique, ...) ?
- Dans quelle mesure les capacités sont-elles utilisées de façon efficiente et équitable et comment les renforce-t-on pour :
  - Mettre au point des stratégies assurant l'appropriation locale ?
  - Coordonner des stratégies sectorielles ou thématiques existantes pour les rendre plus cohérentes et efficaces sur le plan du développement durable ?
  - Encourager les institutions à réagir face aux stratégies pertinentes ?
  - Réaliser des activités liées à la stratégie d'une façon qui s'accorde avec les objectifs stratégiques plus larges ?
  - Contrôler l'impact des processus et activités stratégiques ?
  - Avoir une vue d'ensemble de l'évolution stratégique ?
  - Réexaminer et veiller à l'amélioration constante de la stratégie ?

### **La participation**

- Le processus stratégique, tel qu'il a été conçu, a-t-il pu véhiculer de façon suffisante/optimale la participation des acteurs ?
- A quelles démarches/forums a-t-on fait appel pour intéresser les acteurs et est-ce que ces derniers les ont trouvés convenables ?  
Quelles en sont les potentialités, contraintes, limites, alternatives ?

- Les acteurs sont-ils convaincus que ça valait le coup de s'engager dans le processus ?
- Dans quelle mesure les différents acteurs participent-ils/ont-ils participé à l'élaboration et/ou la mise en oeuvre des stratégies ?
- De quelle autonomie jouissent les différents groupes ? Dans quelle mesure les groupes d'acteurs ont-ils eu les moyens de participer au processus ?
- Quelles sont les modifications apportées avec le temps aux démarches de participation et d'implication des acteurs ?
- Dans quelle mesure continue-t-on à identifier les parties concernées - dont le gouvernement, les élus, la société civile, les agents économiques à différents niveaux, les intérêts environnementaux à l'échelle mondiale - et à les faire participer à la préparation, à la planification, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'examen de la stratégie ?
- Dans quelle mesure la représentation répond-elle à des critères acceptables d'identification avec le groupe et de responsabilité vis-à-vis du groupe ?
- Quels sont les mécanismes proactifs utilisés pour intéresser au processus ci-dessus des acteurs marginalisés par ailleurs - tels que les femmes et les groupes pauvres sans terre ?
- Quel rôle les campagnes de sensibilisation ont-elles joué pour favoriser l'intervention des acteurs dans le processus et de quelle façon le processus a-t-il renforcé la participation des populations au processus de prise de décision et l'influence qu'elles sont en mesure d'exercer ?
- Comment a-t-on identifié, abordé et résolu ou maîtrisé les difficultés et problèmes ?

### **La qualité des politiques et des plans**

- Quels sont les politiques, plans, principes, normes et/ou cibles clairs qui se sont dégagés de la stratégie sous des formes susceptibles de susciter des réactions positives chez les différentes institutions (gouvernement, marché, société civile) censées mettre la stratégie en oeuvre ?
- Quels sont les systèmes utilisés pour définir les priorités sur le plan écologique, économique et social, afin que le nombre d'objectifs stratégiques (à un moment donné) soit maîtrisable ?  
Dans quelle mesure ces systèmes sont-ils compatibles avec les systèmes d'analyse et de participation ?
- Est-ce qu'on a bien défini, de concert avec les institutions les mieux placées, les possibilités de mener des activités (où tout le monde gagne) visant la réduction de la pauvreté, la croissance économique et la conservation de l'environnement ? A titre

d'exemple, a-t-on pu articuler les stratégies de conservation et de réduction de la pauvreté ?

- Quels sont les systèmes mis en place pour aborder les arbitrages difficiles - les identifier, les débattre, planifier des actions ou compenser les coûts de ne pas agir ?
- Quels sont les liens entre les stratégies et les programmes existants soutenus par les bailleurs de fonds, les liens avec les portefeuilles d'investissement ?
- La mise en oeuvre préalable, tactique, d'initiatives prometteuses (aidant à la fois à susciter l'enthousiasme pour le processus stratégique et à tester ses principes et idées) a-t-elle été assurée ? Quelles sont ces initiatives ?
- Quel est le plan de transition ou la tactique prévu pour passer de la situation actuelle à la situation envisagée dans la stratégie ?
- Quelles sont les lois nouvelles ou modifiées (plus efficaces) promulguées et quels changements ou révisions ont-ils été apportés aux politiques et plans existants en conséquence de l'élaboration de la stratégie ?

### **La structure des investissements**

- Dans quelle mesure la stratégie a-t-elle provoqué des changements de la structure et des paradigmes des investissements publics et privés ?
- Qu'est-ce qui a provoqué les changements (politiques gouvernementales, impact de la mondialisation, ...) ?
- Quelles sont les interférences entre la stratégie et les modifications de la structure des investissements ?

### **Les bailleurs de fonds**

- Quel est le rôle (les rôles) joué par les bailleurs de fonds dans l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies - financer le processus, apporter un appui technique à l'élaboration et/ou la mise en oeuvre de la stratégie - et est-ce que leur apport a été utile ?
- La participation des bailleurs de fonds était-elle assortie de conditions (portant sur l'autorisation/le déblocage du financement) ?
- Comment peut-on rendre plus efficace l'intervention des bailleurs de fonds ?
- Dans quels domaines les bailleurs de fonds doivent-ils intervenir ?

- Existe-t-il une coordination efficace entre le gouvernement et les bailleurs de fonds par rapport à l'élaboration et la mise en oeuvre de la stratégie ? Existe-t-il une coordination efficace parmi les bailleurs de fonds eux-mêmes ?
- Dans quelle mesure peut-on parler d'une dépendance réduite vis-à-vis des bailleurs de fonds (lesquels ?), notamment dans le contexte de l'appropriation et de la direction locales ?

## **E LES IMPACTS DE LA STRATEGIE**

Analyse et description des changements résultant de l'élaboration ou de la mise en oeuvre des stratégies ou ayant été déclenchés par celles-ci.

- D'après les acteurs, dans quels domaines les stratégies ont-elles une influence - positive ou négative ?
  - Les processus écologiques
  - La biodiversité
  - La quantité/productivité des ressources
  - L'efficacité économique
  - La pauvreté et l'inégalité
  - Le développement des ressources humaines/les capacités
  - La pollution
  - La santé humaine
  - La culture locale
  - Les communautés autochtones
  - Les groupes vulnérables
  - Les relations entre les sexes
  - Les moyens d'existence en milieu rural
  - Autres
- Existe-t-il des schémas de développement et de réduction de la pauvreté qui commencent à avoir un impact apparent et/ou réel ?

### **3: METHODES D'ANALYSE DES SNDD**

NB: Ce chapitre s'inspire d'une présentation faite sur l'analyse des SNDD, par Stephen Bass d'IIED, lors du Premier atelier de planification à Arusha (avril 2000) et du Premier atelier de planification supplémentaire à Londres (mai 2000). Cette présentation reposait sur l'expérience d'IIED de l'analyse participative des politiques dans de nombreux pays et, plus particulièrement, sur des approches testées pendant l'étude 1999-2000 de la SNC du Pakistan.

L'analyse des stratégies passées et actuelles est utile à différents égards. Elle peut servir notamment :

- A l'audit du/des processus, des performances et des résultats en vue de la révision, de l'apprentissage, du suivi et de l'évaluation
- A améliorer la conception des stratégies futures (nouvelle génération)
- Aux comparaisons entre stratégies et avec les expériences menées ailleurs
- A fournir des informations de base à l'intention des études futures
- A l'identification des enjeux clefs à débattre par les acteurs.

Les méthodes/démarches décrites dans ce chapitre peuvent servir, en fonction des besoins, pendant les études de l'état d'avancement et/ou des dialogues. Les organisations/équipes chefs de file pourront choisir celles qui répondent à leurs exigences.

#### **3.1 Quelques principes d'analyse**

L'expérience montre que l'analyse stratégique est plus efficace si :

- Elle est entreprise d'une façon participative - pour favoriser l'appropriation générale et obtenir des informations qui autrement pourraient rester "cachées". Néanmoins, il arrive que l'analyse faite par un organisme indépendant soit plus acceptable au début ou lorsqu'il existe des zones de désaccord
- Elle est à la fois rétrospective (on examine ce qui s'est passé pour voir ce qui a bien marché, ce qui a moins bien marché et pourquoi) et prospective (on identifie les moyens de renforcer les démarches SNDD actuelles et futures)
- Elle tient compte des informations et expériences existantes
- Elle s'intéresse aux processus et impacts en même temps qu'aux apports/rendements
- Les analyses sont commandées ou acceptées/autorisées aux échelons supérieurs (c'est-à-dire par les ministères clefs) - afin que la nécessité des résultats soit acceptée, que ceux-ci soient prévus et susceptibles d'être utilisés
- Un comité directeur participe à déterminer la portée de l'analyse et à surveiller le processus pour qu'on puisse entendre toute une série de points de vue et faire vérifier les résultats
- Il existe un secrétariat ou une équipe de coordination pour coordonner le processus (mais pas forcément pour faire les analyses).

### 3.2 Le cadre d'analyse

On peut utilement articuler l'analyse des SNDD autour de cinq thèmes importants : le contexte, les acteurs, l'intégration des institutions et initiatives, les processus, l'impact des stratégies. Le tableau 3.1 présente quelques éléments/aspects pouvant être examinés par rapport à ces thèmes. Etant donné qu'une grande partie des catégories et des questions clefs figurant au chapitre 2 se rapportent à ces thèmes, on peut s'y référer pour préparer un cadre d'analyse et de débat adapté aux besoins des pays individuels.

**Tableau 3.1 : Thèmes analytiques**

CONTEXTE	ACTEURS	INSTITUTIONS/ INITIATIVES INTEGRATRICE	PROCESSUS	IMPACTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social</li> <li>• Politique</li> <li>• Institutionnel</li> <li>• Juridique</li> <li>• Economique/ marché</li> <li>• Géographique</li> <li>• Historique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernement</li> <li>• Société civile</li> <li>• Privés</li> <li>• Internationaux</li> </ul> <p>Motivation, pouvoirs et capacité de développement durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Communautés stratégiques” informelles</li> <li>• Institutions intersectorielles formelles</li> <li>• Initiatives intersectorielles - SNDD, PRSP, CGD, ... - au niveau national ou local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion de l'information</li> <li>• Communications</li> <li>• Participation</li> <li>• Ident. des priorités</li> <li>• Investissement</li> <li>• Mécanisme de coordination</li> <li>• Renforcement des capacités</li> <li>• Responsabilisation</li> <li>• Apprentissage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecologiques</li> <li>• Economiques</li> <li>• Social</li> <li>• Santé</li> <li>• Autres</li> </ul>

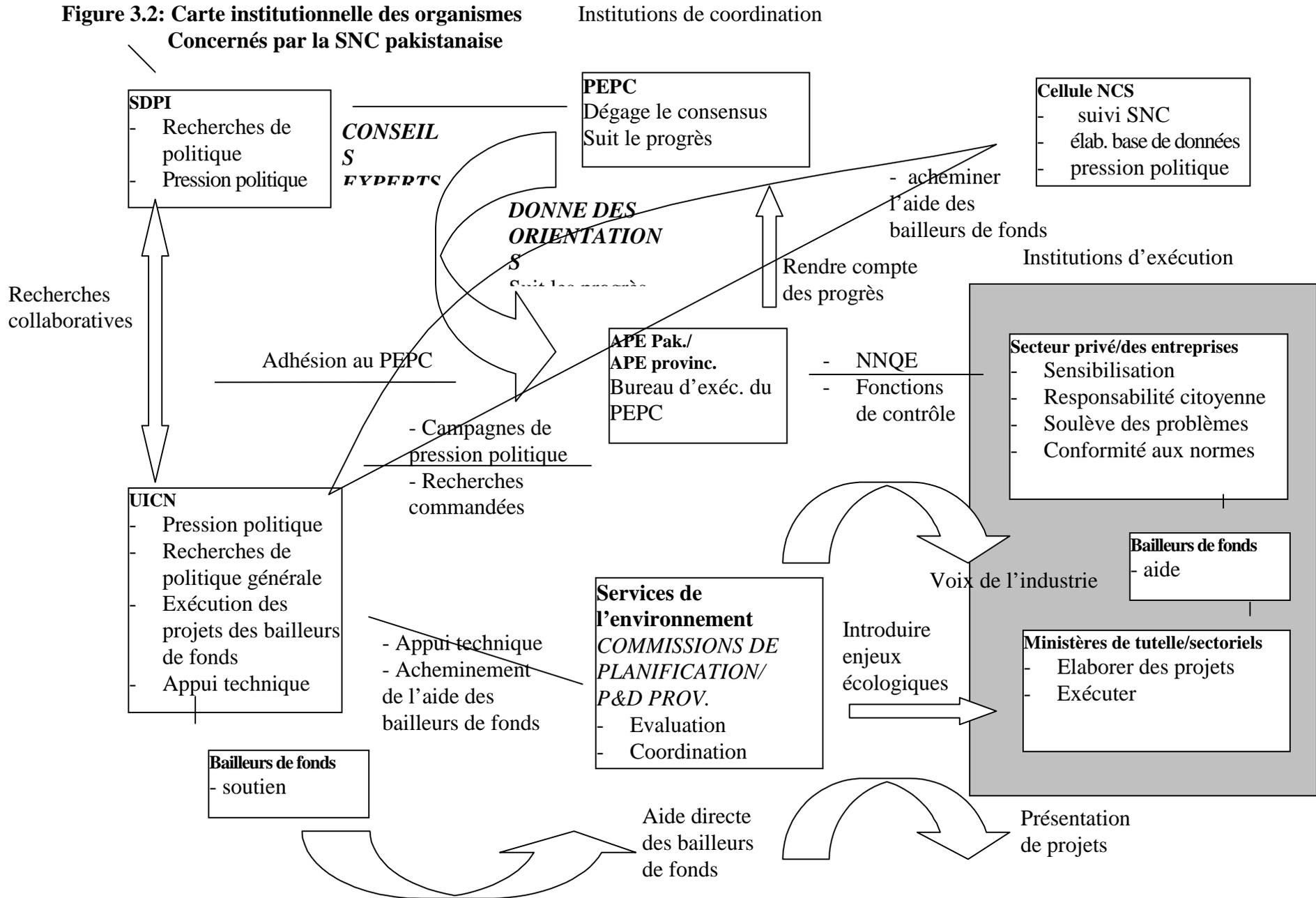
Il importe d'analyser et de débattre les différents aspects des cinq thèmes lors des études de l'état d'avancement et des dialogues. Ceci étant dit, l'analyse du **contexte, des acteurs et des institutions et initiatives intégratrices** est un élément particulièrement important des études de l'état d'avancement, analyse qu'il convient de confier à l'équipe chef de file (ou à des consultants) et qui comportera un examen de la documentation, des recherches et des entretiens avec des informateurs clefs, avec des institutions qui ont participé à l'élaboration et/ou à la mise en oeuvre des stratégies et avec d'autres parties concernées.

En revanche, l'analyse/l'évaluation des **processus** et des **impacts** de la stratégie est un aspect particulièrement important des dialogues avec les acteurs pendant les rencontres, les réunions de groupe et les ateliers/séminaires.

Ce sont généralement les processus débouchant sur l'élaboration et la mise en oeuvre des SNDD qui produisent des effets. Le tableau 3.2 présente un exemple d'évaluation intégrée des impacts et des processus. Dans certains cas, une évaluation de processus peut s'avérer plus pratique - il convient donc de veiller à prendre en considération les impacts qui se concrétisent ou sont attendus. Dans d'autres cas, lorsque les acteurs signalent des impacts remarquables sur le terrain, il convient de réfléchir aux principaux processus qui ont conduit à ces impacts et de déterminer si lesdits impacts sont liés à une stratégie quelconque.

Ainsi, il importe de rappeler que ce tableau est présenté simplement à titre d'illustration - nous ne suggérons pas d'utiliser ou de remplir une matrice aussi rigide de façon ritualiste. Il s'agit plutôt de fournir un cadre permettant de structurer l'analyse des SNDD.

**Figure 3.2: Carte institutionnelle des organismes  
Concernés par la SNC pakistanaise**



**Tableau 3.2: Lier les impacts aux processus**

Impacts (exemples) :	Biodiversité conservée	Processus écologiques protégés	Pauvreté réduite	Meilleure hygiène du milieu	Efficiace économique plus grande
Processus :					
Gestion de l'information					
Communication					
Participation					
Identification des priorités					
Investissement					
Coordination					
Renforcement des capacités					
Responsabilisation					
Apprentissage					
Autres					

### 3.3 Démarrage et portée de l'analyse

C'est l'existence/absence de stratégies (quelle que soit leur nature : SNDD, stratégie de conservation, plan d'action environnementale, PRSP, etc.), leur caractère récent ou moins récent, qui déterminent la marche à suivre.

*Lorsqu'il existe une ou plusieurs stratégies :*

- Si la stratégie est récente, on a intérêt à se focaliser sur les **acteurs** concernés et la qualité des **processus** mis en oeuvre pour regrouper ces acteurs (en "communautés stratégiques") afin d'avancer vers le développement durable. L'évaluation des impacts éventuels peut être prématurée.
- Si une stratégie existe depuis de nombreuses années, il sera possible d'évaluer les impacts, les modifications du **contexte** et l'amélioration éventuelle de l'**articulation**.

*Lorsqu'il n'y a pas de stratégie distincte, ou si les stratégies existantes sont dépassées ou négligées ou n'ont jamais été mises en oeuvre :*

- Il convient d'identifier les initiatives et processus d'intégration qui ont eu des impacts positifs et dont on pourra tirer des enseignements en vue de concevoir ou de démarrer une stratégie future.

### 3.4 Evaluer le contexte et l'impact

On pourra ainsi étudier la dynamique déterminant la capacité d'une stratégie à provoquer des changements ou à y faire face. Il existe différentes démarches possibles :

- *L'examen des informations existantes* - qui se trouvent dans une série de documents et de sources tels que les rapports sur l'état de l'environnement, les bases de données, les examens de la politique générale/études de programme, les évaluations participatives, etc.
- *Les rencontres de groupe cible* telles que les journées de réflexion avec des groupes d'intérêt - les services gouvernementaux, les entrepreneurs, les investisseurs, les groupes communautaires, les ONG, les bailleurs de fonds (dans des zones géographiques représentatives) - portant sur des thèmes tels que :
  - l'évolution de l'enthousiasme ou du soutien populaire pour les politiques et initiatives de développement durable
  - les grandes tendances telles que la mondialisation, la décentralisation, les affaires régionales, etc., tendances qui se précisent ou deviennent plus importantes depuis l'élaboration de la stratégie
  - des exemples positifs de transition vers le développement durable (impacts)
  - exemples d'intégration de nouvelles approches indispensables au développement durable dans la prise de décisions (enjeux écologiques pris en compte lors des décisions économiques clefs, planification plus participative, ...)
  - les initiatives et les processus qui ont débouché sur ces réussites et l'intégration du développement durable dans le "courant dominant"

*[NB : ces exemples permettront d'établir des indicateurs de développement durable, car ils révéleront le genre de choses que les acteurs ont contrôlé - directement ou indirectement - par rapport aux changements qui, pour eux, sont significatifs]*

### 3.5 Evaluer les acteurs

Cette évaluation révélera les "moteurs" du développement durable, les acteurs résistant au changement, ceux qui ont été exclus des processus stratégiques mais pourraient apporter une contribution utile, etc. Il nous faut déterminer si la stratégie est encore en situation de "poussée de l'offre" ou fait face à la "pression de la demande" des acteurs. Citons parmi les méthodes :

- *L'analyse des jeux d'acteurs SNDD* (voir encadré 3.1) peut fournir des informations importantes sur :
  - les motivations et les intérêts des différents acteurs
  - les moyens utilisés pour protéger leurs intérêts (droits, responsabilités, relations, ...)
  - la pression en faveur du changement, les entraves au changement (bureaucratie, ressources, ...)
- *L'analyse du rapport de forces* - on établit la "carte" de l'influence des acteurs sur la prise de décisions relatives à la SNDD (et, plus généralement, au développement durable). Il est conseillé de démarrer et de mettre au point l'analyse du rapport de forces lors des rencontres de groupe cible, à partir des détails obtenus grâce aux entretiens.

La figure 3.1, qui présente un exemple d'analyse du rapport de forces concernant la politique forestière au Pakistan, signale les groupes qui influencent de plus près les décisions de principe et le rôle qu'ils jouent.

### Encadré 3.1 : Analyse des jeux d'acteurs SNDD

L'analyse des jeux d'acteurs consiste à identifier les parties principalement concernées par l'élaboration et/ou la mise en oeuvre d'une stratégie, à évaluer leurs intérêts et les façons dont ces intérêts conditionnent les risques et la viabilité de la stratégie. Le terme *acteur* (ou partie prenante) désigne les personnes, les groupes ou les institutions s'intéressant à un projet ou - dans le cas des stratégies - à des processus.

On qualifie d'*acteurs primaires* ceux qui sont susceptibles, en fin de compte, de subir un impact positif (les bénéficiaires) ou négatif (les personnes réinstallées contre leur gré, par exemple). On peut les diviser en catégories selon le sexe, la classe sociale, la tranche de revenu, l'occupation ou l'utilisation d'un service (groupe d'utilisateurs), ces catégories pouvant se chevaucher dans de nombreux cas (petits utilisateurs de forêts et minorités ethniques, par exemple).

On qualifie d'*acteurs secondaires* les intermédiaires (les organisations de financement, d'exécution, de suivi et de pression politique, les ONG, les organisations du secteur privé, les représentants des partis politiques, les dirigeants locaux), ainsi que des groupes souvent marginalisés sur le plan des processus de prise de décisions (les personnes âgées et les pauvres, les femmes, les enfants et les groupes itinérants tels que les pasteurs), dont certains peuvent également être qualifiés d'acteurs primaires. Certaines personnes clefs auront à la fois des intérêts personnels et des objectifs institutionnels officiels (chefs de service, directeurs d'organisations). Il se peut que d'autres personnes rentrent dans les deux catégories (des fonctionnaires cherchant à acquérir des terres dans le cadre d'un nouveau projet de développement, par exemple).

L'analyse des jeux d'acteurs, entreprise au début d'un processus ou d'une activité, peut aider à :

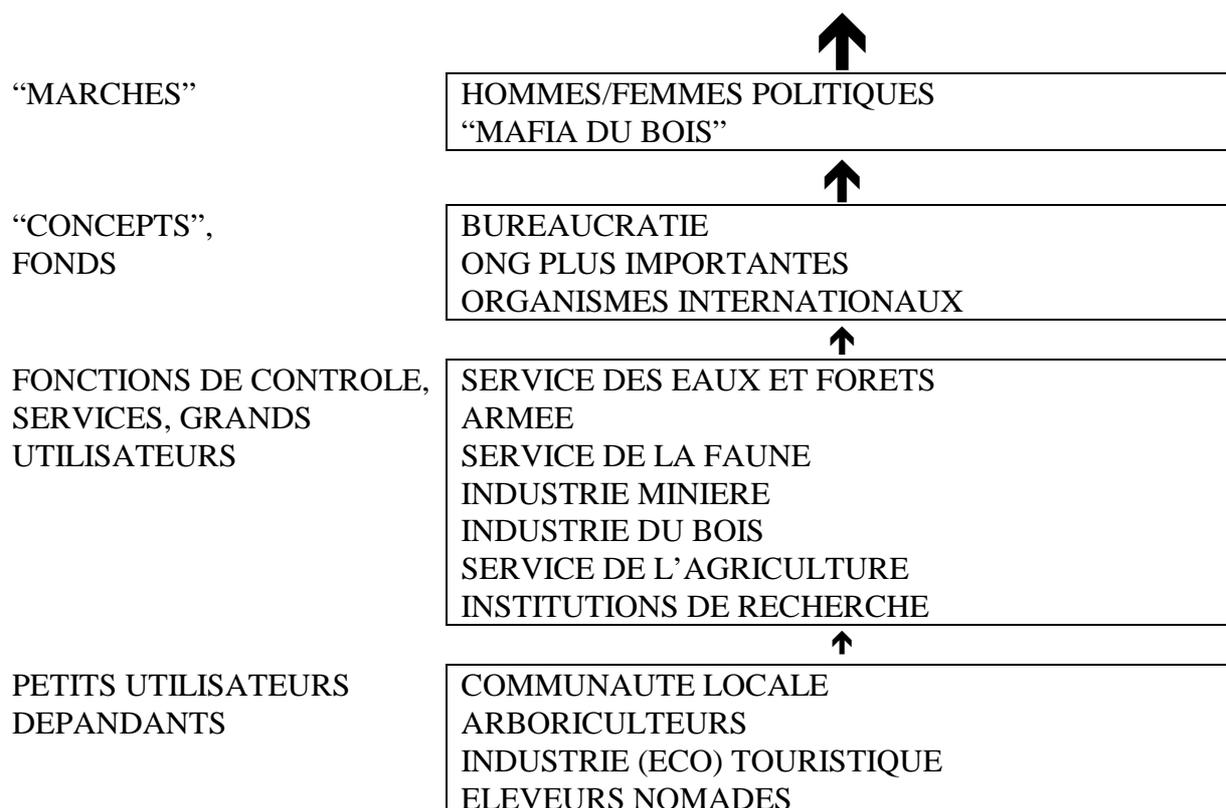
- Dégager, tout au début, les intérêts des acteurs par rapport aux problèmes/questions que le processus ou l'activité cherche à aborder
- Identifier, avant de consacrer des efforts (ou des fonds) à une initiative, les conflits d'intérêt (réels ou potentiels) entre acteurs pouvant augmenter les risques
- Identifier des relations entre acteurs sur lesquelles on peut faire fond et qui pourraient permettre de combiner le parrainage, l'appropriation et la coopération
- Evaluer le type de participation convenant aux différents acteurs et le rôle (les rôles) à jouer par chacun aux différents stades de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une initiative.

L'analyse des jeux d'acteurs se fait en plusieurs étapes. Une étude initiale sur documents doit s'étendre plus tard afin d'intégrer des approches participatives. On peut notamment :

1. Etablir un tableau qui indique la liste des acteurs (primaires et secondaires) et identifie leurs intérêts (déclarés et cachés). Chaque acteur peut posséder plusieurs intérêts par rapport aux problèmes abordés par le projet ou le processus.
2. Développer une matrice qui établit l'importance de chaque acteur pour la réussite du processus et son pouvoir/influence relatif et indique la priorité à accorder à la protection de ses intérêts.
3. Identifier les risques et hypothèses conditionnant la conception et le succès des actions. Quel est, par exemple, le rôle ou la réponse attendu des acteurs clefs pour qu'une politique, un plan ou un projet réussisse ? Ces rôles sont-ils plausibles, réalistes ? Quelles sont les réponses négatives à prévoir compte tenu des intérêts d'acteurs particuliers ? Sont-elles probables et quel serait leur impact sur l'activité envisagée ?

4. Adapter le style de la participation selon les acteurs : partenariat dans le cas des acteurs de grande importance et de grande influence, consultation ou information de ceux qui ont beaucoup d'influence mais peu d'importance, etc.

**Figure 3.1 : Analyse du rapport de forces : l'influence de la politique forestière au Pakistan**



### 3.6 Evaluer les institutions et initiatives intégratrices

Il importe de s'informer sur le "paysage institutionnel" du pays et son évolution. L'évaluation permettra également d'identifier les initiatives qui créent des liens utiles et comblent des lacunes institutionnelles. Citons parmi les méthodes :

- **La cartographie institutionnelle**

- Schéma Venn indiquant les liens entre acteurs ("communautés stratégiques" informelles, comités SNDD formels,...)
- Flèches décrivant les rapports entre eux (flux d'information, décisions collectives, alliances, conflits, travail commun, etc.)
- S'il existe plusieurs stratégies (Vision 2020, Agenda 21 local, PRSP), on peut préparer et comparer des schémas individuels, ce qui donnera une idée de la rationalisation/l'articulation possible.

- Là encore, il vaut mieux démarrer et finir le processus lors des rencontres de groupe cible et de rajouter les détails suite aux entretiens.
- La figure 3.2 présente un exemple de carte institutionnelle concernant la Stratégie nationale de conservation au Pakistan

### 3.7 Evaluer les processus de développement durable

Les méthodes ci-dessous (tableau 3.3) permettent d'évaluer la qualité et l'étendue des processus conduisant au développement durable. Les évaluateurs doivent tenir compte des différentes situations qui ont pu engendrer ces processus. A titre d'exemple, même si une SNDD comporte un programme officiel de communication, la sensibilisation vis-à-vis du développement durable peut résulter, en fait, d'autres processus tels que l'assistance à des réunions, ou de programmes officiels de communication qui ne sont pas liés à la stratégie. Néanmoins, il est toujours difficile d'établir des liens entre les processus spécifiques et les impacts constatés, d'où la nécessité d'une large consultation pour compléter le tableau et évaluer l'évolution *dans le temps*.

**Tableau 3.3 : Méthodes d'évaluation des processus de développement durable**

<b>PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT DURABLE</b>	<b>METHODOLOGIE D'EVALUATION</b>
Communications et sensibilisation	Etudes de marché/enquêtes auprès du public, pour évaluer le degré de sensibilisation vis-à-vis des thèmes du DD ; examiner la couverture du DD dans les médias/cours d'étude ; entretien concernant l'influence des documents/activités SNDD
Participation au débat et aux actions de développement durable	Analyser les comités/décisions ; effectuer des sondages sur les changements de représentation, la transparence, le devoir de rendre compte, l'engagement politique - demander "à qui appartient la stratégie ?" pour déterminer l'appropriation
Etablissement des objectifs prioritaires	Analyser les changements des décisions prises par les organismes clefs pendant la période stratégique
Investissement dans le développement durable	Analyser les plans, affectations et débours du gouvernement ; organiser des entretiens avec des acteurs du secteur commercial concernant l'investissement spontané
Coordination/intégration dans le "courant dominant"	Passer au crible les politiques et programmes récents pour repérer les indicateurs du développement durable, la cohérence entre ceux-ci et leur évolution. Prévoir des entretiens sur la qualité de la

	gestion du processus SNDD - sa cohérence, son échelonnement dans le temps, sa capacité d'adaptation, etc.
Renforcement des capacités	Prévoir des entretiens sur les changements des attitudes et des compétences relatives à la formation/technologie
Responsabilisation	Etudier l'état d'avancement de la décentralisation ; prévoir des entretiens avec les acteurs
Information et apprentissage	Evaluer la politique, la planification, la gestion et les systèmes de suivi des organismes clefs afin de détecter l'évolution de la demande/utilisation des informations/indicateurs, la qualité et la régularité des mises à jour

## Liste des abréviations

APE	Agence de protection de l'environnement
CGD	Cadre global de développement
CAD	Comité d'aide au développement
DD	Développement durable
NNQE	Normes nationales de qualité environnementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
P&D	Département de la politique et du développement
PRSP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SNC	Stratégie nationale de conservation
SNDD	Stratégie nationale de développement durable