

Chapitre 5

ANALYSE¹

5.1 Aborder et organiser les tâches d'analyse

Pour que les stratégies de développement durable puissent vraiment faire face aux problèmes prioritaires et produire des solutions innovatrices, une analyse de bonne qualité s'impose. Le terme « analyse » est utilisé dans ce chapitre au sens le plus large, englobant l'identification des *connaissances existantes* et leur application aux défis du développement durable, ainsi que l'identification des *lacunes au niveau des connaissances* pour les combler grâce aux *recherches*.

Le développement durable est à forte intensité de savoir

Nous énonçons ci-dessous les sujets et les étapes d'analyse indispensables à l'élaboration de stratégies efficaces pour un développement durable. Quelques-unes des principales méthodologies analytiques sont également présentées, sans oublier qu'on ne saurait faire des analyses hors contexte.

5.1.1 Les principales tâches analytiques dans le cadre des processus SNDD

Plusieurs types d'analyse sont parfois nécessaires par rapport à une SNDD, y compris :

Les parties prenantes ont besoin de plusieurs types d'analyse

- *L'analyse des parties prenantes*, c'est-à-dire l'identification objective des parties intéressées par la transition vers le développement durable, de leurs intérêts, pouvoirs et relations. Ceci aide à mettre en place les comités, les groupes de travail et les processus de consultation. Processus continu, l'analyse vise à assurer la participation d'acteurs importants qui autrement ne se seraient peut-être pas présentés (Section 5.2).
- *L'analyse de la durabilité*, c'est-à-dire l'évaluation des conditions humaines et environnementales, des principales forces et faiblesses, des rapports clefs entre les populations et les écosystèmes, ainsi qu'entre le pays (ou la zone) et le système global, du stade de durabilité atteint par la société, de la direction prise par les changements. Ceci est indispensable non seulement pour déterminer les questions que la SNDD devra aborder et les actions qu'elle va proposer, mais aussi pour assurer le suivi de sa mise en oeuvre (Section 5.3).
- *L'analyse des processus/mécanismes stratégiques*, c'est-à-dire l'identification et l'évaluation des systèmes et processus constituant pouvant être exploités dans le contexte d'une SNDD, en les analysant sur le plan de l'efficacité, de la fiabilité, de l'équité et des performances (résultats) à ce jour. Cette analyse

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Robert Prescott-Allen, Canada, Pippa Bird, Etats-Unis, Jon Lindsay, FAO, Duncan Macqueen et Joshua Bishop, IIED, ont permis d'enrichir ce chapitre.

peut porter sur les processus d'information, de participation, d'investissement et ainsi de suite. Elle permet d'améliorer la qualité des résultats d'une SNDD (Section 5.4).

- *L'analyse des scénarios*, c'est-à-dire la mise au point de représentations plausibles des situations futures, afin d'étudier les options stratégiques disponibles et en tester la robustesse ou la sensibilité (Section 5.4).
- *L'analyse et la hiérarchisation des options*, c'est-à-dire l'évaluation des coûts, avantages et risques des instruments ou programmes pouvant être adoptés pour mettre en oeuvre la stratégie. Les résultats de cette évaluation seront soumis aux décideurs, car la partialité et les erreurs de jugement sont caractéristiques de la prise de décisions en l'absence d'analyse fiable (Chapitre 8).
- *Le réexamen des acquis stratégiques*, c'est-à-dire l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux objectifs du développement durable et la manière de les mettre en corrélation avec les processus SNDD. Ces tâches correspondent, en large mesure, au suivi et à l'évaluation courants (voir chapitre 10).

5.1.2 Les difficultés que présente l'analyse préalable aux stratégies de développement durable

(a) L'efficacité des stratégies passe par la fiabilité des informations

gies doivent
sur une
nsion fiable
les réalités

Les stratégies nationales de développement durable devraient « s'appuyer sur des analyses globales et fiables », selon le principe numéro 5 des lignes directrices du CAD (OCDE) sur les stratégies (CAD OCDE 2000a) (voir encadré 3.1). L'analyse doit être le moteur de la transition vers le développement durable : toutes les parties prenantes doivent avoir l'occasion de réfléchir et d'apprendre suivant des modalités qui leur conviennent au plan individuel et qui conviennent à la société dans son ensemble - ce que le programme Capacités 21 (PNUD 2000) appelle le concept « analyse-action-réflexion ». Les dispositifs d'amélioration permanente, « pilotés par le pays », participatifs et intégrés, préconisés dans le contexte des accords signés au Sommet de la Terre en 1992 (SNDD, Action 21 locale, programmes forestiers nationaux, etc.), visant à assurer un développement durable, insistent fortement sur la nécessité de comprendre le contexte local, d'intégrer les objectifs sociaux, environnementaux et économiques au niveau local, sur la nécessité de l'expérimentation et du réexamen, de la création de partenariats locaux. La quantité et la qualité de l'information sont donc d'une importance critique ici.

(b) La complexité du développement durable le rend difficile à analyser

en compte
actions
teurs et des
e vue
s relève de la
...

En l'absence d'un examen approfondi des enjeux du développement durable, une stratégie de promotion du développement durable ne sera rien de plus qu'une série d'exhortations creuses, sans rapport avec les réalités locales. De nombreuses interactions doivent être examinées et, puisque le développement durable suppose également des jugements de valeur, il importe d'y associer beaucoup de groupes différents afin de tenir compte des multiples points de vue. Il s'agit là d'un défi important, puisque les corrélations et les relations de cause à effet sont difficiles à prouver en présence de facteurs multiples. Il est parfois nécessaire de distinguer les

différents niveaux - terrain, entreprise, paysage, région, pays, planète - où des compromis devront être négociés. Par ailleurs, le développement durable passe par une aptitude à prévoir les changements et évaluer les différents scénarios possibles.

Par le passé, on a vu les approches « stratégiques » du développement durable se limiter, sur le plan de l'analyse, à évaluer la situation par rapport aux différents

aspects de la durabilité. Des « experts » reconnus (mais pas toujours des professionnels locaux) ont été embauchés pour préparer des rapports d'évaluation sur, disons, l'érosion des sols ou la pollution. Les documents de synthèse qui ont présenté l'état des connaissances sur les forces et faiblesses, les opportunités et les dangers d'une problématique particulière, tout en exprimant les incertitudes et les lacunes sur le plan des connaissances, se sont avérés particulièrement utiles et ont parfois pu susciter des débats fructueux. Ces analyses de bonne qualité font toutefois figure d'exception, car trop souvent on s'est contenté de reproduire des informations recueillies depuis bien longtemps, sans mettre en cause les hypothèses émises et en limitant l'analyse aux premiers stades de « préparation de la stratégie ».

(c) Les capacités d'analyse du développement durable laissent souvent à désirer

Ce manque d'expérience de l'analyse indispensable au développement durable s'associe souvent à l'insuffisance des capacités de recherche et d'analyse au niveau local, surtout dans les pays en développement. Les mandats, cadres et méthodes analytiques ont généralement été interprétés de manière restrictive ou ont privilégié des priorités déterminées par le passé. Très souvent, ce sont ceux qui ont le plus besoin d'analyses de bonne qualité (les pays et communautés pauvres) qui n'y ont pas accès.

...quand les expériences et capacités analytiques ne sont pas robustes...

« L'expérience des pays qui ont essayé d'analyser leur situation actuelle a permis de constater la pénurie grave d'instruments disponibles, ainsi que les faiblesses graves de l'Action 21 en tant qu'instrument de planification ou de prévision. Dans l'idéal, il devrait être possible de s'appuyer sur la rigueur des analyses économiques et adopter des démarches similaires par rapport aux différents aspects, étroitement liés les uns aux autres, du développement durable. Dans la pratique, nous avons une capacité limitée de compréhension de l'ensemble des interactions sociales et matérielles en jeu. Nous ne disposons pas de techniques reconnues d'analyse qui rassemblent toutes les interactions du développement » (PNUD 2000).

Dans la pratique, en l'absence de capacités analytiques formelles, d'autres processus démocratiques sont venus jouer un rôle d'évaluation - après tout, le « vote » reflète ce que les gens pensent de certains problèmes. Cependant, compte tenu du fait que de nombreux aspects du développement durable sont d'une grande importance sur le plan politique, l'électorat mérite d'être mieux informé.

(d) Il est dangereux de compter sur des informations restreintes, non locales, périmées ou peu fiables

En l'absence de données locales, on risque de voir les mythes d'autrui servir de base au changement (ou ne faire que renforcer le statu quo). Les analyses périmées (ou, plus insidieusement, le recyclage de « faits » non contestés) ne sauraient constituer une bonne base pour une SNDD - problème qu'illustre le cas des informations environnementales en Afrique australe (Encadré 5.1). Même les analyses qui présentent des extrapolations à partir des tendances actuelles peuvent être dangereuses à moins d'élaborer, en même temps, des scénarios permettant d'identifier d'éventuels changements importants et les problèmes de vulnérabilité qui en découlent.

Des informations fiables et actualisées ont une importance capitale

Encadré 5.1: L'insuffisance des informations environnementales en Afrique australe

S'il existe abondamment de documentation sur l'environnement dans les pays d'Afrique australe, une proportion sensible des données présentées n'a pas été validée sur le terrain, mais elles reprennent ou résument les informations d'autres sources existantes, qui sont en grande partie reproduites de sources tierces. En plus de ce problème bien trop fréquent, il y a souvent lieu de douter de la fiabilité des données émanant des premières sources. De ce fait, on continue d'accréditer sans réserves des informations douteuses, tandis qu'on perpétue les différents « mythes écologiques », tels que l'ampleur et la gravité de la dégradation des sols dans la région, qu'elles servent à étayer.

Dans la pratique, en ce qui concerne de nombreux facteurs environnementaux, l'évaluation sérieuse des tendances et la prédiction des situations futures passent par des données fiables, alors que les données disponibles sont soit douteuses soit insuffisantes. Par ailleurs, il est difficile d'effectuer la comparaison des données sur les populations rurales et urbaines.

L'insuffisance de l'information en Afrique australe constitue un obstacle grave au pronostic des tendances environnementales futures. Néanmoins, s'il existe certainement un problème de disponibilité des données, c'est « l'invisibilité » de l'information qui pose problème dans certains cas, c'est-à-dire que l'information existe bel et bien mais elle est dispersée, inaccessible (voire cachée) ou pas reconnue. Au moment d'aborder une grande partie des questions d'information aux niveaux sectoriel et intersectoriel, il est très important de faire preuve d'un peu d'imagination pour accéder aux sources cachées et non traditionnelles d'information, tout en mettant à profit les informations manifestement disponibles. »

Source : Dalal-Clayton (1997)

5.1.3 Principes analytiques de base

(a) Engager et informer les parties prenantes dans des processus démocratiques et participatifs

Il est intéressant de noter que, pour la plupart, les études et lignes directrices en matière de dispositifs stratégiques ont beaucoup insisté sur la participation, mais ne se sont guère penchées sur les méthodes et la qualité de l'analyse - comme s'il n'y avait plus besoin d'améliorer les connaissances et qu'il restait tout simplement à convaincre les gens de la nécessité de changer de comportement et à leur donner le sentiment d'être associés au processus (Carew-Reid *et al* 1994, Dobie 2000, Banque Mondiale 2000, PNUD 2000, FMI 2001).

L'analyse de bonne qualité fait partie intégrante des processus démocratiques, qui chargent les gouvernements de mettre au point des systèmes permettant de prendre des décisions complexes et difficiles. Elle est également indispensable en cas de déficit démocratique apparent, où des « mécanismes participatifs » spéciaux ont pu être créés, par les organisations d'aide au développement et les initiatives destinées à toucher une pluralité de parties prenantes, entre autres, pour faciliter la tâche (Chapitre 6).

essus
tiques
se fonder sur
lyse de
ualité...

On doit veiller à ce que les apports sur le plan analytique soient mis à la disposition des décideurs, grâce à des systèmes de routine et reconnus, qu'ils soient acceptables

pour les parties prenantes et qu'ils produisent une étude comparative des classements ou une analyse des effets de répartition pour aborder les questions de signification et d'identification des gagnants et perdants.

Il ne s'agit donc pas d'un choix entre l'analyse et la participation - on ne saurait divorcer les tâches analytiques des apports des parties prenantes. Là où des groupes sont touchés par des problèmes importants, ils devraient pouvoir effectuer leur propre analyse, pour que les SNDD puissent être pilotées par la demande, au lieu d'être la construction intellectuelle des bureaucrates et des analystes professionnels. Les outils analytiques utilisés dans le contexte d'une SNDD devraient ainsi faciliter la participation - afin de favoriser une appropriation généralisée et de sonder un large éventail de points de vue qui risqueraient autrement de rester « cachés ».

... et les outils analytiques eux-mêmes devraient faciliter la participation

Il existe encore une certaine prévention contre les informations recueillies grâce aux techniques participatives. Comme le constatent Dalal-Clayton *et al.* (2000), les résultats des évaluations participatives sont fréquemment accueillis par la question « mais comment se comparent-ils avec de vraies données ? ». Les méthodes participatives d'analyse qui commencent à voir le jour sont plus accessibles aux parties prenantes autres que les « experts », elles n'exigent pas un niveau élevé de compétences mais, à condition d'être correctement utilisées, ne sauraient être taxées de compromettre la rigueur et la qualité des conclusions.

(b) Utiliser des méthodes analytiques accessibles et participatives

Ces méthodes de recherche-action et d'analyse participative, désormais de plus en plus courantes, se conforment au principe d'apprentissage sur le tas si nécessaire pour le développement durable. Il existe des méthodes permettant d'articuler de multiples dimensions. Certaines méthodes ont davantage d'influence sur le plan de l'engagement des décideurs (processus interdisciplinaires, recherche-action, etc.), mais il y en a beaucoup d'autres qui ne sont pas bien connus et/ou qui méritent d'être améliorées.

L'analyse participative favorise « l'apprentissage sur le tas »...

(c) Laisser de la place pour l'analyse indépendante, menée par les « experts »

Même si, dans l'ensemble, le dispositif SNDD est participatif, on doit parfois faire appel à des spécialistes, notamment quand :

- certaines questions sont controversées (des commissions indépendantes et/ou des connaissances spécialisées pourraient s'avérer nécessaires)
- il faut entreprendre une grande tâche analytique (quand, par exemple, on constate la nécessité de collecter des données de base qui manquent à un processus stratégique)
- des compétences et du matériel hautement techniques sont requis (mesures scientifiques, analyse informatisée des données).

... mais on peut également avoir besoin de compétences spécialisées ...

En cas de sélection d'une institution indépendante pour entreprendre l'analyse, il importe de s'assurer que cette institution est capable de trouver le juste milieu entre :

...éventuellement en faisant appel à un organisme indépendant

- l'indépendance relative vis-à-vis du processus politique (afin d'avoir une vue d'ensemble, de pouvoir critiquer les politiques et poursuivre des innovations sans trop de crainte)

- l'engagement actif auprès des acteurs (pour que l'analyse soit, dans une certaine mesure, pilotée par la demande et que l'on écoute ce que l'institution a à dire)
- l'engagement auprès d'autres parties prenantes (pour renforcer la crédibilité de l'institution et veiller à ce qu'elle ne soit pas considérée comme répondant uniquement devant des autorités supérieures)
- les disciplines multiples et les méthodologies interdisciplinaires (pour que l'approche soit holistique).

C'est parfois beaucoup demander et certains pays ont dû prêter leur concours au développement d'organismes indépendants capables d'organiser et d'entreprendre une proportion des plus grandes tâches analytiques. A titre d'exemple, l'Institut national de santé publique et de protection de l'environnement (RIVM) s'occupe d'une grande partie des analyses dans le contexte du Plan de politique environnementale aux Pays-Bas (Encadré 5.2). L'Institut des politiques de développement durable au Pakistan, créé pour fournir des services d'analyse des politiques à la SNC, a su étendre son champ d'action et son influence.

Encadré 5.2: Le Bureau d'étude de l'avenir de l'environnement - fournir des analyses au Plan de politique environnementale aux Pays-Bas

En 1988, RIVM avait publié les résultats d'une enquête nationale sur l'environnement. Cette analyse scientifique indépendante témoignait de l'ampleur des problèmes environnementaux des Pays-Bas et des grandes réorientations de politique requises pour parvenir au développement durable. L'enquête a servi à l'élaboration du Plan national de politique environnementale (PNPE), qui indique comment le gouvernement se propose d'aborder les problèmes. En 1991, RIVM publie les résultats d'une deuxième enquête, intitulée « Perspectives environnementales nationales », qui examine l'état d'avancement du PNPE, l'impact probable des politiques et la suffisance des mesures gouvernementales par rapport aux objectifs devant être atteints en 2000 et 2010. L'enquête tient compte des dernières avancées scientifiques et des attentes concernant les changements au sein de la société.

On publie un nouveau PNPE tous les quatre ans (voir les encadrés 4.3 et 4.5). RIVM a été prié de publier une étude environnementale tous les deux ans pour évaluer la qualité de l'environnement et émettre des prévisions là-dessus. Publiée un an après le PNPE, l'étude vise à prévoir la qualité future de l'environnement une fois que les politiques actuelles auront été mises en application. Un an avant la publication du prochain PNPE, une enquête est menée sur les mesures supplémentaires pouvant être envisagées. A cette fin, RIVM a créé un bureau d'étude de l'avenir de l'environnement, qui coordonne les contributions des laboratoires et instituts RIVM et intègre l'information disponible et les modélisations, y compris les cartes du système d'information géographique (SIG).

Source : RIVM (1992)

(d) Mettre au point un système permanent et coordonné de production de connaissances

uction
e et
née de
sances...

Dans ce chapitre, nous préconisons un programme cohérent et permanent de production de connaissances en vue d'un développement durable (centres informatiques, analyse, capacités de recherche), à la place d'une opération

ponctuelle. Ce programme doit faire partie intégrante du processus SNDD. Plusieurs principes apparentés sont à considérer ici :

- Des groupes représentatifs de la pluralité des parties prenantes doivent se charger de la conception du processus de collecte d'informations, d'analyse et de recherche, ceci afin qu'ils puissent se considèrent comme les *propriétaires* de la stratégie et de ses résultats.
- Pour toutes les tâches « d'analyse » énumérées dans ce chapitre, il vaut mieux rassembler et soutenir les *centres existants* de connaissances techniques, d'apprentissage et de recherche.
- Compte tenu de l'importance cruciale de l'analyse pour l'élaboration des stratégies, elle doit être *commandée, décidée et approuvée au plus haut niveau* (c'est-à-dire par les ministères clefs ou par le comité de pilotage de la stratégie). L'analyse a ainsi plus de chances d'être bien ciblée et de tomber à point nommé par rapport à l'évolution et au calendrier de la stratégie, tandis que ses résultats ont plus de chances d'être utilisés.
- De même, une *bonne coordination* de l'analyse est indispensable. Que le secrétariat stratégique ou l'équipe de coordination s'occupe de la coordination de l'analyse est tout à fait logique. Cependant, le secrétariat ne devrait pas entreprendre lui-même la totalité des analyses, si c'est qu'il en entreprend car ce n'est pas obligatoire. La participation active de nombreux acteurs à la réflexion et à l'analyse doit être recherchée pour que la stratégie puisse faciliter la création d'institutions d'apprentissage.

(e) Se mettre d'accord sur les critères pour identifier les analyses prioritaires

En l'absence de fixation des priorités, le nombre et la typologie des questions abordées dans le cadre du processus stratégique risquent de proliférer au-delà de toute capacité de gestion, discréditant ainsi le processus. Il importe donc de concentrer l'attention et la réflexion sur ce qui compte le plus, sur les meilleures façons d'utiliser les ressources et la volonté politique disponibles à ce moment-là - au lieu de créer un forum de débats sans fin.

...permet de focaliser l'analyse sur les aspects vraiment importants

Il importe de se mettre d'accord sur les critères pour décider de l'ordre de priorité des analyses – surtout quand il s'agit de nouvelles recherches coûteuses. On peut utilement se référer aux critères relatifs au bien-être des populations humaines et des écosystèmes et aux critères de faisabilité. Les évaluations de la durabilité décrites dans la section 5.3 (le « baromètre de la durabilité » et « l'analyse des activités économiques durables », entre autres) se servent de ces critères.

En l'absence initiale de critères définitifs, on peut envisager de préparer une liste de contrôle (Encadré 5.3). Dans la gamme des techniques traditionnelles, ces listes de contrôle sont de loin les plus pratiques et le plus couramment utilisées. Elles sont souvent associées à une forme ou une autre d'analyse du rapport coût-avantages ou d'approche économétrique. On peut y apporter des nuances, en estimant les chances de succès, le rythme probable d'adoption des résultats et le

Préparer une liste de contrôle des critères d'analyse...

temps qu'il faudra

Encadré 5.3: Indicateurs des problématiques à analyser et à aborder en priorité

Une problématique sera jugée prioritaire si elle :

- représente une opportunité/menace pour les activités économiques des pauvres
- représente une opportunité/menace pour des secteurs économiques clés
- représente une opportunité/menace pour les biens et processus écologiques clés (notamment quand ceux-ci sont d'une importance critique pour les activités et secteurs économiques mentionnés ci-dessus)
- peut être abordée sans financement supplémentaire
- présente une grande occasion d'apprentissage
- est connue du public
- a un effet boule de neige/multiplicateur
- représente une obligation internationale
- tombe à point nommé par rapport à une décision attendue
- est associée aux préoccupations politiques actuelles, à d'autres initiatives et compétences.

Une analyse des décisions de principe récentes pourrait dégager certains critères à débattre en vue de définir un ensemble de critères officiels.

vraisemblablement compter pour achever le projet (Macqueen 1999)². Ces critères

doivent également être examinés directement au moment d'élaborer les options et plans stratégiques, pour que les parties prenantes puissent prendre des décisions en connaissance de cause et rendre compte de leurs décisions.

On s'intéresse désormais tout particulièrement aux schémas de cause à effet (ou « arbres à problèmes », voir section 5.3.9) tenant compte des cinq formes de capital retenues dans le « cadre des activités économiques durables ». Dans ce dispositif, les ressources sont affectées aux recherches selon une estimation de l'impact maximum de ces dernières sur le capital de certains groupes de personnes pauvres. Ces schémas cherchent à aborder de façon transparente les facettes multiples du développement durable.

(f) Veiller à ce que les objectifs de l'analyse soient clairs

Les analyses les moins efficaces sont celles qui portent sur des « thèmes » ou « sujets ». La formulation de questions permet d'orienter l'analyse et facilite la mise au point des solutions. A titre d'exemple, au lieu d'analyser « la dégradation

² Macqueen (1999) énumère les avantages et inconvénients des différents instruments utilisés pour déterminer les priorités en matière de recherche relative à la réduction de la pauvreté : précédents historiques, subjectivité arbitraire « en chambre », listes de contrôle, simples ou pondérées, analyse des coûts et avantages, analyse économétrique, schémas de cause à effet. Ces instruments ont pour principal inconvénient leur incapacité à hiérarchiser les interventions, qui visent à aborder des facettes extrêmement diverses de la pauvreté ou du développement durable.

des bassins versants », on peut utilement poser les questions : Quelles sont les mesures qui ont incité à la conservation des bassins versants ? Comment supprimer

l'incitation perverse à la dégradation des bassins versants clefs ? Qui doit effectuer les changements ? Les questions formulées doivent :

- porter sur une problématique prioritaire (Encadré 5.3)
- aborder également, dans la mesure du possible, les aspects contextuels
- laisser entendre qu'il existe une possibilité réelle de changer les politiques et favoriser ce changement.

(g) Arrêter la forme des produits de l'analyse et décider qui va les recevoir

Il ne faut pas que l'analyse constitue une surprise complète une fois produite, d'où l'importance de discuter et se mettre d'accord au préalable sur les attentes des parties prenantes, les procédures politiques/juridiques et les implications de l'analyse. On pourra d'abord discuter de la hiérarchie des produits possibles, pour que les attentes soient réalistes. Les produits pourront être classés de bas en haut par ordre d'ambition : données, résultats (corrélation des facteurs clefs), conclusions (identification des relations de cause à effet), recommandations, conception. Le produit revêtira-t-il la forme de « preuves », de « propositions » d'une politique ou d'une initiative particulière ou la forme d'une version préliminaire d'une politique ou d'un projet préconisé ?

Les attentes en ce qui concerne les rendements doivent être explicitées

5.1.4 Présentation des méthodes d'analyse disponibles

Le tableau 5.1 présente une liste et une évaluation très sommaires des différentes méthodes et outils d'analyse pouvant servir à produire des connaissances pour les SNDD. Nous examinons plus loin le détail de certaines méthodes conseillées par rapport à des tâches analytiques particulières. Quelques-uns des dispositifs plus techniques (rapport coût-avantages, prévisions macro-économiques, analyse sectorielle, évaluation de projet) et des dispositifs de planification globale (évaluation des incidences sur l'environnement, évaluation stratégique de l'environnement) constituent en eux-mêmes des domaines de spécialité professionnelle, sur lesquels il existe une documentation abondante, et ils ne sauraient faire l'objet d'un examen approfondi dans le présent livre. Le tableau 5.2 examine certaines limites des approches économiques en comparaison des approches participatives.

Essentiellement, plus les outils techniques cherchent à accommoder de nombreuses dimensions et à prédire les résultats, plus ils sont gourmands de données de bonne qualité et plus nombreuses sont les hypothèses qu'ils ont tendance à émettre. De ce fait, ils ne se font pas toujours le reflet du monde réel et sont parfois inaccessibles aux parties prenantes non techniques. De nombreux dispositifs analytiques ont du mal à identifier les effets de répartition des différentes actions envisageables - les gagnants et les perdants. Il s'agit là d'une bonne raison pour assortir l'analyse de processus participatifs visant à aborder ces questions, bien que les incidences des politiques ne soient pas toujours claires même pour les parties directement concernées. A noter également que la distinction faite entre les méthodologies « spécialisés » et « participatives » tend à s'estomper.

Les outils techniques ont des limites

Tableau 5.1: La collecte de données et les outils analytiques facilitant la prise de décisions stratégiques

A : CERTAINS OUTILS TYPIQUEMENT ASSOCIES AUX « EXPERTS » TECHNIQUES

Outil/dispositif	Description/finalité	Avantages	Inconvénients
Classification de l'adaptation des terres	Distinguer et dresser la carte des zones en fonction des caractéristiques déterminant l'adaptation aux différentes utilisations.	Extrait, à partir de la masse d'information physique, biologique et (parfois) économique, un indice unique d'adaptation relative aux différentes utilisations des sols.	Les comparaisons économiques sont rarement rendues explicites et l'importance relative accordée aux différents facteurs lors du calcul de l'index définitif peut être arbitraire.
Evaluation de l'impact	Documentation détaillée des incidences sur le plan environnemental et social (y compris sur la santé), des effets négatifs et des possibilités d'atténuation (voir tableau 5.4 pour la comparaison entre EIE et ESE).	Exige la prise en compte explicite de l'ensemble des incidences sur l'environnement ; l'aptitude à monétiser ne prévient pas l'énumération de l'ensemble des avantages et coûts d'une action particulière.	Difficultés à intégrer les analyses descriptives des effets intangibles avec les avantages et coûts monétaires ; pas conçu pour évaluer les compromis entre solutions alternatives. Réactive/axée sur les projets.
Analyse coût-avantages	Evaluation des projets d'investissement à partir de la monétisation des avantages nets (avantages moins coûts).	Examine la valeur (sur le plan de l'empressement à payer) et les coûts des actions ; traduit les résultats en termes commensurables ; correspond à la prise de décisions en fonction des conséquences sur le plan de l'efficacité.	Pas de considération directe de la répartition des avantages et coûts ; gros besoins en information ; tendance à passer sous silence les produits dont les effets ne sont pas quantifiables ; tendance à renforcer le statu quo ; analyse subordonnée à la répartition existante des revenus et richesses.
Analyse du rapport efficacité-prix	Sélection de l'option permettant de minimiser le coût de réaliser un objectif donné (non monétaire).	Evite la nécessité de déterminer la valeur des avantages ; met l'accent sur l'information relative aux coûts qui est souvent plus facile d'accès ; présente les valeurs implicites des objectifs (coût marginal de l'augmentation d'une unité).	Pas de prise en compte de l'importance relative des produits ; les jugements relatifs à la « meilleure » approche seront conditionnés par l'exhaustivité de la prise en considération de tous les coûts.
Modèles macro-économiques et de comportement	Modèles de programmation économétrique servant à simuler les liens entre l'offre et la demande, dans un secteur ou entre les secteurs.	Modèles dynamiques et modèles où le prix est une variable dépendante, permettant la simulation explicite des effets de rétroaction et des mouvements de prix ; plus adapté aux analyses sectorielles ou macro-économiques ou aux projets de très grande envergure.	Exigent généralement beaucoup de données et d'analyses ; parfois coûteux à construire et gérer ; souvent difficiles à interpréter ; obscurs pour de nombreuses parties prenantes.
Analyse multi-critères	Programmation mathématique qui choisit une option selon les fonctions objectives, dont les objectifs pondérés du décideur, tenant compte explicitement des contraintes et des coûts.	Présente une base cohérente pour la prise de décisions ; reflète l'ensemble des objectifs et contraintes intégrés dans le modèle ; permet la quantification des coûts implicites des contraintes ; permet d'établir l'ordre de priorité des projets.	Résultats conditionnés par la qualité des apports au modèle ; caractérisation peu réaliste du processus décisionnel ; doit déterminer le poids à affecter aux buts ; besoin de beaucoup d'informations pour la quantification.
Analyse risques-avantages	Evaluation des avantages associés à l'option par rapport aux risques.	Le cadre reste vague afin d'assurer une certaine souplesse ; l'analyse est destinée à tenir compte de l'ensemble des risques, avantages et coûts au lieu de dégager une décision automatique.	Trop vague ; les facteurs jugés commensurables ne le sont pas toujours.

Analyse décisionnelle (Arbres de décision)	Analyse point par point des conséquences des choix dans des situations d'incertitude.	Permet l'utilisation d'objectifs divers ; rend les choix explicites ; reconnaît explicitement que l'incertitude existe.	Objectifs pas toujours clairs ; pas de mécanisme précis pour affecter les poids.
Elaboration de scénarios et pronostic	Sert à examiner les conséquences probables sur le plan environnemental, social et économique des tendances actuelles et des tendances futures éventuelles.	Aide à illustrer les conséquences d'entreprendre (et de ne pas entreprendre) des actions particulières ou de mettre en oeuvre des politiques données à court, moyen et long terme.	Des difficultés surgissent si les données sont mauvaises et peu fiables et quand les tendances sont disputées. Les scénarios à plus long terme posent des problèmes puisqu'il risque d'y avoir de nombreux changements imprévisibles.

B. OUTILS CONCUS EXPLICITEMENT POUR LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

Outil/dispositif	Description/finalité	Avantages	Inconvénients
Analyse au sein de la communauté	Une série d'exercices aide les communautés à échanger des connaissances, examiner et participer aux évaluations techniques, déterminer les priorités et élaborer ensemble des options d'action.	D'une importance fondamentale pour que l'effort de planification soit vraiment participatif. Ramène le processus au niveau local où les actions devront se dérouler. Sert à engager les habitants locaux, centrer la planification sur leurs besoins et recueillir des informations et opinions locales.	Ne fournit pas toujours une analyse suffisamment rigoureuse/détaillée et devrait de préférence s'associer aux évaluations techniques.
Evaluation participative	Les communautés s'engagent activement dans l'analyse des conditions locales, échangent des connaissances et planifient des activités, se servant d'outils visuels tels que la cartographie, les matrices, etc., les étrangers jouant le rôle d'animateurs.	Sert à engager les habitants locaux, leur permettant de s'approprier des résultats et donc de prendre la responsabilité des actions identifiées, tout en cherchant à entendre la voix des gens les plus pauvres. Fournissant souvent des informations plus exactes que les enquêtes traditionnelles, elle est rapide et d'un bon rapport efficacité-prix.	Ne marche pas dans toutes les situations. Nécessite un animateur qui comprend l'approche et bénéficie de la confiance des populations locales.
Entretiens avec les informateurs clefs	Généralement menés en tête-à-tête et structurés autour d'un ensemble de questions destinées à ouvrir de nouvelles perspectives sur une question ou une politique particulière. Les entretiens semi-structurés sont utilisés dans le cadre de l'évaluation participative à côté des outils visuels pour améliorer le niveau d'information et de compréhension.	Les gens ne sont pas gênés par la présence d'autres personnes et peuvent présenter les informations comme bon leur semble. Démarche souvent utile auprès des personnalités politiques, dont l'engagement formel peut causer des problèmes pour d'autres participants.	N'autorise pas le débat en groupe. Très sensible au choix des informateurs.
Etude de marché	Des enquêtes ou consultations, servant à analyser les tendances du marché, la demande, les opinions et opportunités, sont conduites par téléphone, Internet, entretien ou, auprès des communautés, au moyen d'outils d'évaluation participative.	Peut servir à prévoir les tendances, l'opinion et les préférences du public/des consommateurs, évaluer le marché pour les biens et services environnementaux, identifier les possibilités d'activités lucratives et de développement d'entreprises.	Coûteuse si elle est réalisée de façon approfondie.
Consultation de groupes représentatifs	Entretiens menés avec de petits groupes représentatifs d'un quartier, d'une ressource, d'une « communauté	Instrument utile de collecte d'informations pouvant aider à comprendre des questions et enjeux particuliers ;	L'établissement du processus, y compris la sélection des groupes et l'animation des séances, doit être assuré

	d'action » particulière et d'intérêts particuliers pour avoir une idée des perceptions et valeurs des gens.	permet d'obtenir des informations qualitatives plutôt que statistiques et de peaufiner les idées préliminaires.	par des animateurs formés. Des problèmes s'associent à la proposition des candidats/l'accès au groupe. Risque de partialité en cas de petit groupe ou groupe dominé par certains acteurs. Reflète les « normes » plutôt que la réalité.
--	---	---	---

Tableau 5.2: Les limites des analyses participative et économique

(Source : Adapté à partir de Dalal-Clayton *et al* 2000 ; basé sur IIED 1998a)

Méthodes économiques	
Limites	Effets sur l'analyse
1. Concepts, termes et unités importés de l'expérience occidentale, définis et interprétés de différentes façons par les différentes disciplines.	Les définitions sont d'une importance critique puisqu'elles structurent à la fois la collecte et l'analyse de l'information. A titre d'exemple, le « ménage » sert fréquemment d'unité analytique de base, mais les interactions au sein des ménages et entre les ménages, pouvant affecter la valeur attribuée à une ressource donnée, passent ainsi inaperçues.
2. Dominées par une série d'hypothèses qui ne reflètent pas toute la réalité.	Selon l'hypothèse sous-jacente, les particuliers et les ménages sont motivés par la maximisation du bien-être (ou de l'utilité), ce qui passe sous silence d'autres motivations rationnelles : maximiser les chances de survie, respecter les devoirs et rituels sociaux, etc.
3. Les analyses simplifiées peuvent être particulièrement trompeuses quand il s'agit de ressources naturelles non commercialisées.	A titre d'exemple, en cas de sécheresse, les produits de la cueillette peuvent représenter la différence entre la vie et la mort, ce qui augmente leur valeur par rapport à d'autres périodes. Comment intégrer ces valeurs dans la planification à long terme ?
4. Supposent qu'une valeur peut être attribuée à tout. Le rôle économique important de certaines ressources peut être oublié ou sous-estimé.	A titre d'exemple, si certaines espèces jouent un rôle critique dans les rituels, elles sont ainsi irremplaçables. Il est trop difficile ou coûteux de faire une estimation fiable de la valeur de nombreuses fonctions écologiques.
5. Les méthodes de collecte de données peuvent entraîner des distorsions et inexactitudes (même lorsque les hypothèses sont relativement réalistes). Les distorsions et inexactitudes des entretiens axés sur les questionnaires sont bien connues.	Si l'analyse ne fait pas preuve d'esprit critique par rapport aux données collectées au moyen des questionnaires, les résultats risquent d'être extrêmement trompeurs.
Méthodes participatives	
Limites	Effets sur l'analyse
Le détail au niveau micro et la diversité au niveau local s'associent à une concentration sur les processus sociaux.	L'information produite est trop détaillée pour les décideurs et, bien que les études de cas détaillés puissent enrichir l'analyse des politiques, il faudra bien trier l'information pour comprendre les implications pour l'orientation de la politique.
L'information est souvent spécifique au contexte. Des valeurs relatives plutôt qu'absolues sont couramment soulignées.	La quantification de l'information aussi bien que la comparaison des différentes régions ou communautés sont ainsi plus difficiles.
Exigent de fortes compétences en matière d'animation.	Du fait de la dépendance des méthodologies vis-à-vis d'une animation de bonne qualité pour la production de conclusions fiables et représentatives, la méthodologie risque de ne pas produire des données de bonne qualité en l'absence d'animateurs compétents.

<p>La discussion en groupe suscite « l'esprit de groupe » ou le retour à la sagesse populaire et aux normes sociales (de la même façon que la consultation des groupes « représentatifs »).</p>	<p>Les opinions minoritaires et/ou les faits « désagréables » risquent de ne pas être pris en compte.</p>
<p>Les conclusions peuvent revêtir la forme de « listes de souhaits », dans lesquelles les conflits, les compromis et les comportements individuels sont à peine pris en compte.</p>	<p>Appréciation insuffisante des contraintes pesant sur les lignes d'action alternatives ou du degré de correspondance aux motivations individuelles.</p>

5.2 Analyser les parties prenantes du développement durable

5.2.1 L'importance de l'analyse des parties prenantes

Le terme « partie prenante » s'applique aux personnes, groupes ou institutions qui ont des droits et intérêts spécifiques par rapport à un thème ou un système, ainsi que des pouvoirs, connaissances et compétences connexes. Dans le cas d'une stratégie nationale de développement durable, chaque citoyen est, en fin de compte, une partie prenante mais, dans la pratique, on peut difficilement impliquer tout le monde individuellement et ce n'est pas tout le monde qui souhaitera participer au processus. Le tableau 4.1 présente une série de groupes d'intérêt clefs (parties prenantes), allant du gouvernement au secteur privé en passant par la société civile, qu'il convient d'engager et de faire représenter dans le processus stratégique.

Faire participer tout un chacun n'est pas pratique...

L'analyse des parties prenantes peut aider à :

- révéler les intérêts des parties prenantes par rapport aux problèmes que la stratégie cherche à résoudre ;
- identifier les conflits d'intérêt (réels ou potentiels) entre les parties prenantes pouvant influencer sur les risques de la stratégie, avant d'y engager du temps et de l'argent ;
- identifier les relations positives entre parties prenantes sur lesquelles on pourra s'appuyer et qui peuvent aboutir à des coalitions de parrainage, appropriation et coopération ;
- identifier les relations négatives entre parties prenantes pouvant limiter le champ d'action de la stratégie ou influencer sur les modalités de la participation ;
- identifier le type de participation qui convient aux différentes parties prenantes et le ou les rôles que chacune pourrait jouer, aux différents stades de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie.

... c'est pour cela que l'analyse des parties prenantes identifie les groupes d'intérêt clefs

Evidemment, il vaut mieux entreprendre l'analyse des parties prenantes tout au début du processus stratégique ou du volet d'activité, afin de maximiser ces avantages.

Les étapes fondamentales de l'analyse des parties prenantes sont présentées dans l'encadré 5.4.

5.2.2 L'identification des parties prenantes

(a) Utiliser une typologie axée sur les problématiques

Une analyse initiale des parties prenantes doit être menée au moment d'établir le champ d'action d'une stratégie, essentiellement en fonction des problèmes identifiés à ce moment-là (le processus est décrit dans la section 4.2). Une typologie axée sur les problématiques va regrouper, par exemple, l'ensemble des parties prenantes qui ont intérêt à rompre la dépendance excessive vis-à-vis des

combustibles fossiles ou à freiner la déforestation. On vise ainsi à faire une analyse stratégique plutôt que trop détaillée. L'approche permet toutefois de passer de l'analyse des problématiques à la détermination des parties devant absolument participer au processus stratégique pour aborder chaque problématique.

Compte tenu d'une typologie axée sur les problématiques, il convient de diviser les parties qui s'intéressent à chaque problème en:

Encadré 5.4: Étapes de base de l'analyse des parties prenantes

1. Préparer un tableau des parties prenantes selon les problématiques – en identifiant les parties prenantes (primaires et secondaires) en fonction de leurs intérêts (ouverts et cachés). Chaque partie prenante peut avoir plusieurs intérêts par rapport à la problématique abordée par le projet ou le processus.
2. Elaborer une matrice des relations – en déterminant l'importance de chaque partie prenante pour la résolution des problèmes et son pouvoir / influence relatif, indiquant la priorité à accorder à la satisfaction de ses intérêts.
3. Identifier les risques et hypothèses conditionnant la conception et la réussite de la stratégie. A titre d'exemple, quel rôle doit être joué ou quelle réponse doit être donnée par les parties prenantes clés pour que la stratégie puisse être menée à bien ? Les rôles sont-ils plausibles et réalistes ? Quelles sont les réponses négatives à prévoir, compte tenu des intérêts de certaines parties prenantes ? Sont-elles probables et quel serait leur impact sur l'activité ?
4. Identifier les dispositifs appropriés de participation à la stratégie : partenariat dans le cas des parties prenantes ayant beaucoup d'importance et d'influence, consultation ou information de celles ayant beaucoup d'influence mais peu d'importance, ...

Source : Adaptation d'ODA (1995)

*distinguer
es prenantes
s et
ires...*

- parties prenantes *primaires* – celles qui sont susceptibles d'être touchées, de façon positive ou négative, par la problématique ou la solution éventuelle (agriculteurs, résidents urbains, sans-terres, enfants).
- parties prenantes *secondaires* – les intermédiaires dans le processus. Il s'agit souvent d'institutions distinctes : organisations de financement, exécution, suivi, plaidoyer ; organisations gouvernementales ; ONG ; personnalités politiques ; responsables locaux. Certaines personnes clés au sein des institutions, ayant des intérêts à la fois primaires (personnels) et institutionnels (officiels), rentrent dans les deux catégories (fonctionnaires cherchant à obtenir des terres dans le cadre d'un projet d'aménagement, ...).

Au début du processus, un schéma simple de cercles concentriques de parties prenantes « primaires » et « secondaires » (pour chaque problématique) peut stimuler le débat et servir de base aux analyses successives.

Par la suite, on peut établir les caractéristiques de base des parties prenantes, primaires et secondaires, selon les catégories suivantes (qui se recoupent en partie) (Mayers 2001a) :

- *démographie fondamentale* – hommes / femmes, riches / pauvres, jeunes / vieux, ethnie, etc.
- *situation* – résidents ruraux / urbains, près / loin du problème, région

- *propriété* – propriétaires terriens / sans-terres, cadres, employés, syndicats

- *fonction* – producteurs / consommateurs, commerçants / fournisseurs / concurrents, régulateurs, décideurs, militants, façonneurs d'opinions
- *envergure* – grande / petite, communautés locales / internationales
- *temps* – générations passées / présentes / futures

(b) *Comment identifier les parties prenantes ?*

Il existe plusieurs façons d'identifier les parties prenantes, présentant chacune des avantages et des risques. L'analyste doit être conscient des risques d'oublier des parties prenantes clés et s'efforcer de les éviter. Une *combinaison* de méthodes permet de réduire les risques qui s'associent à chaque méthode individuelle (Mayers 2001a ; Higman et al, 1999; Borrini-Feyerabend, 1997):

...au moyen de méthodes différentes mais complémentaires

- *Identification faite par le personnel d'organisations clés et d'autres personnes compétentes.* Les personnes ayant une longue expérience du système sont en mesure d'identifier des groupes et des particuliers qui, à leur connaissance, s'intéressent aux problématiques clés et sont bien informés à cet égard. Il convient toutefois de s'assurer de la représentativité réelle de ces groupes ou individus (voir ci-dessous).
- *Identification au moyen des documents et des données démographiques.* Les recensements et les données démographiques comportent des renseignements utiles sur l'importance et la situation des populations, renseignements ventilés par âge, sexe, religion, etc. Les organisations de tutelle et les fonctionnaires disposent souvent de documents, contemporains et historiques, sur l'emploi, les revendications incompatibles, les réclamations de toutes sortes, les personnes assistant aux réunions, les transactions financières, entre autres. Le contact avec des ONG ou des universitaires révèle parfois l'existence d'enquêtes et de rapports pertinents et de personnes compétentes ou influentes.
- *Auto-sélection des parties prenantes.* On peut, grâce aux annonces pendant les réunions, dans les journaux, à la radio ou par d'autres moyens locaux de diffusion de l'information, encourager les parties prenantes à se présenter. Ce système s'adapte surtout aux groupes qui ont déjà de bons contacts et comprennent l'intérêt de la communication. Les groupes situés dans des zones isolées, ceux qui sont nomades (pasteurs), pauvres ou peu instruits, ceux qui sont hostiles à d'autres parties prenantes sont moins susceptibles de se présenter ainsi. L'élite locale risque de dominer le processus d'auto-sélection.
- *Identification et validation par d'autres parties prenantes.* Les premières discussions avec les parties prenantes initialement identifiées révèlent souvent ce que celles-ci pensent d'autres parties prenantes clés qu'elles considèrent très importantes. Ceci permet de mieux comprendre les intérêts et relations des parties prenantes. Etant donné que les différents groupes de parties prenantes n'auront pas le même point de vue en ce qui concerne l'importance

des acteurs, l'identification faite exclusivement par, disons, des fonctionnaires n'est pas suffisante.

(c) La représentation des parties prenantes

Il importe que les participants soient « représentatifs » de leur groupe de parties prenantes, de leur « public ». La représentation est assurée uniquement si ce « public » est d'accord. Autrement, on ne fait que « prélever un échantillon ». Il faut bien préciser s'il s'agit de représentation ou d'échantillonnage. Les critères clefs de représentativité sont :

- *L'identité* : Le représentant partage-t-il les opinions du groupe / public ou va-t-il apporter d'autres identités (multiples) au processus (affinités tribales / de classe, politiques) ? En quoi ces différentes identités sont-elles utiles et en quoi risquent-elles d'entraver la représentation et les résultats ?
- *L'obligation de rendre compte* : Le représentant a-t-il été choisi par un groupe / public particulier et est-ce qu'il le consulte régulièrement ? Quelles sont les obligations et les pénalités imposées par le groupe sur leur représentant ? Certaines personnes s'attribuent le rôle de représentant des membres d'un groupe de parties prenantes sans accepter la responsabilité de rendre compte au groupe. Un « représentant » peut être plus ou moins intégré dans son groupe et donc plus ou moins digne de le représenter (voir également la section 6.3.5 sur la représentativité).

5.2.3 L'identification des intérêts, relations et pouvoirs des parties prenantes

(a) Identifier les intérêts des parties prenantes

Il importe de déterminer, une fois de plus en fonction de la problématique concernée :

- les motivations et intérêts des parties prenantes par rapport à la problématique
- les droits et ressources, les autres moyens et pouvoirs à leur disposition (ou qui leur manquent) pour poursuivre leurs motivations et intérêts
- les pressions externes en faveur du changement
- le degré d'acceptation de la nécessité du changement – ou d'opposition au changement
- les obstacles au changement – contraintes réglementaires ou bureaucratiques, manque de ressources.

Citons parmi les *méthodologies* servant à identifier les intérêts (ainsi que les relations et pouvoirs, voir ci-dessous) des parties prenantes (Mayers, 2001a) :

- Le « *remue-ménages* », pour favoriser l'analyse et susciter des idées au sein d'un groupe de parties prenantes. Il s'agit d'une séance où « tout est autorisé » et tous les points soulevés sont notés. On peut les trier plus tard et établir l'ordre des priorités avant de convoquer des « groupes représentatifs » de parties prenantes sélectionnées pour discuter de thèmes spécifiques.

- *Les entretiens semi-structurés*, lors desquels une liste de contrôle des problèmes sert à guider les discussions avec un groupe de parties prenantes, tout en permettant la proposition et le débat d'autres questions. Cette méthode est particulièrement utile sur le plan de la vérification par recoupement,

l'identification d'un terrain d'entente, l'identification des compromis, la définition des cadres décisionnels que le groupe de parties prenantes préfère ou qu'il utilise déjà.

- *La recherche des données existantes* – toute une série de documents peuvent jeter de la lumière sur les intérêts, les caractéristiques et la situation des parties prenantes. Cela vaut toujours le coup de fouiller dans les rapports et autres documents : il y en a presque toujours davantage que ce qu'il paraît au premier abord, souvent dans les endroits les plus invraisemblables. On peut ensuite utiliser, en cas de besoin, d'autres méthodologies d'analyse des parties prenantes pour valider les données découvertes.
- On peut préparer, avec les parties prenantes, la *chronologie* des liens et incidences de différents politiques, institutions et processus, en discutant des causes et effets des changements spécifiques. A titre d'exemple, les études chronologiques ont servi, dans le contexte de l'analyse des politiques agricoles, à identifier la date des événements importants et à établir le rapport entre ceux-ci et les changements des modalités d'utilisation des sols (Gill, 1998).
- Les *schémas* permettent à de nombreuses personnes de saisir l'essentiel d'un sujet de discussion. Ils servent à stimuler le débat parmi les gens, instruits ou non. En règle générale, les schémas et les représentations visuelles marchent bien parce qu'ils focalisent l'attention sur un thème, présentent des questions complexes d'une manière simple, donnent des idées, facilitant ainsi la prise de décisions. Bien évidemment, pour certains, les schémas ne favorisent ni la réflexion ni le travail. Ces gens préfèrent les discussions verbales où l'on présente des *exemples* concrets et des *histoires* vraies.
- *L'analyse des activités économiques durables* sert également à déterminer les intérêts des parties prenantes sur le plan de la subsistance (leurs buts et stratégies), mais ceci dans un contexte plus large permettant d'analyser en même temps le capital (naturel, physique, financier, humain, social) à leur disposition et le cadre politique et institutionnel. Cette méthode fait l'objet d'un examen plus approfondi dans la section 5.3.4

(b) Analyser les relations entre les parties prenantes

Les différents enjeux de la durabilité suscitent des conflits ou bien des alliances entre parties prenantes. On aura vraisemblablement intérêt à étudier ces relations en profondeur, peut-être en élaborant des matrices pour décrire, de manière simple, les relations entre les groupes et les initiatives se rapportant à une problématique particulière. Chaque matrice porterait sur un seul thème et s'attacherait à identifier, parmi les initiatives, les stratégies précédentes telles que les PANE, SNC, SRP, etc. Les relations sont à analyser en fonction des éléments ci-dessous (Mayers 2001b) :

Les relations entre groupes sont susceptibles d'influencer leur position par rapport à certains thèmes

- *Le but des relations* : sont-elles juridiques / contractuelles, commerciales ? Servent-elles à l'échange d'informations, à créer des liens relationnels ou un réseau d'influence ?
- *L'intensité des relations*, c'est-à-dire la fréquence et l'envergure des contacts
- *La formalité des relations* : sont-elles formelles ou informelles ? Quels sont les mécanismes utilisés ?

- *L'interdépendance des parties prenantes* : sont-elles dépendantes d'une relation d'affaires (avec ou sans « arbitre »), réglementaire (avec ou sans incitations et sanctions), technique (avec ou sans changements d'attitudes) ou sociale (souvent plus complexe que tout le reste) ?
- *La qualité des relations*. Il s'agit d'examiner ce que chaque partie prenante pense de ses relations avec les autres – conscience, pertinence, opportunité, accessibilité de la relation, moyens de communication utilisés, possibilités de maîtriser la relation. On peut également faire une évaluation globale des relations – bonnes, moyennes, conflictuelles, ... - à partir d'une synthèse des opinions des parties concernées.

En ce qui concerne la structuration d'une SNDD, il convient d'identifier les parties prenantes qui prennent des positions similaires à propos d'un certain thème et qui se mettent ensemble pour protéger leurs intérêts communs – les « *communautés d'action* » ou *réseaux* à caractère formel ou informel (voir section 7.3.6) – ainsi que les initiatives conjointes auxquelles elles ont participé (Encadré 5.5). Ces communautés d'action sont souvent à même de donner de l'élan à un processus stratégique, à condition d'y être impliquées.

Encadré 5.5: Les communautés d'action au Pakistan

On qualifie de « *communauté d'action* » un réseau de personnes et d'institutions qui, ayant des intérêts et des compétences dans un domaine donné, sont intéressées dans le processus décisionnel relatif à ce domaine. Le terme traduit l'opinion selon laquelle l'élaboration de politiques n'est pas une opération monolithique menée par un seul ministère ou une seule organisation, mais une entreprise collaborative impliquant à la fois des instances gouvernementales et des organismes non gouvernementaux. Le processus décisionnel reflète invariablement l'influence politique relative de ces groupes et comporte des négociations et des compromis entre eux (Banuri and Khan 2000).

L'analyse du contexte du développement durable au Pakistan (dans le cadre de l'analyse des incidences de la Stratégie nationale de conservation) a révélé l'existence de six communautés / réseaux dominants plus un autre en voie d'établissement :

- Les réseaux de promotion de la libéralisation économique et commerciale*, composés presque exclusivement d'économistes et d'acteurs des milieux d'affaires préconisant des solutions de marché.
- Le réseau pour l'élimination de la pauvreté* qui s'est mobilisé en faveur de la responsabilisation des communautés, du développement et du renforcement institutionnel.
- Le réseau pour l'amélioration des rendements agricoles*, composé d'agronomes unis par la promesse de la « révolution verte » relative à l'augmentation spectaculaire des rendements.
- Le réseau pour le développement énergétique*, mobilisé depuis longtemps par le souci de réaliser le potentiel de l'énergie hydroélectrique.
- Le réseau d'action urbaine*, mobilisé presque exclusivement par la vision des opérations immobilières.
- Les réseaux d'ONG et de bailleurs de fonds internationaux* ayant des centres d'intérêt extrêmement divers : la conservation pure, la transformation sociale, l'efficacité du développement, l'ouverture des marchés, les opportunités commerciales, ...

Globalement, ces communautés d'action se comprennent de travers la plupart du temps et

s'intéressent à peine au développement durable. Les ONG intervenant dans le domaine du développement communautaire et de la conservation / l'environnement – piliers du *réseau pour l'élaboration des politiques environnementales et de développement durable*, en voie de création (la septième communauté d'action) – sont appelées à jouer le rôle important de combler les fossés existant entre d'autres réseaux / communautés d'action puissants. « Cela devrait être présenté comme l'un des objectifs de base de la SNC et non pas comme un objectif d'importance secondaire. »

Source : Hanson *et al.* (2000)

(c) Analyser les pouvoirs des parties prenantes

L'évaluation des pouvoirs (ou du manque de pouvoir) des différentes parties prenantes est d'une importance cruciale à la fois pour comprendre chaque enjeu du développement durable (les parties dominantes et les parties marginalisées) et pour structurer les processus stratégiques (qui est-ce qui doit intervenir pour remédier aux problèmes et réaliser les opportunités). On ne peut pas aller bien loin, sur le plan de l'analyse ou des changements de politique, sans aborder les différences de pouvoir. A défaut de trouver les moyens de révéler au grand jour ces questions de pouvoir, on ne pourra pas y faire face (Mayers et Bass 1999).

Il importe de comprendre les questions de pouvoir

En ce qui concerne l'analyse stratégique, une première démarche utile consiste à identifier *l'ampleur* du pouvoir des parties prenantes, la *source* de ce pouvoir et la *manière* dont ce pouvoir est exercé. Les modalités d'identification peuvent être participatives ou indépendantes, mais il vaut mieux établir des preuves documentaires des différents types de pouvoir.

Il faudra souvent « démêler les fils du pouvoir ». Le pouvoir des parties prenantes n'est pas une « monnaie unique » comme l'énergie qu'on peut exprimer en kilowatts. La question de savoir comment les parties prenantes acquièrent ou perdent le pouvoir d'influencer l'orientation du processus normatif doit impérativement être abordée. Filer et Sekhran (1998) définissent quatre types de pouvoir :

La nature du pouvoir va

- *Le pouvoir de gestion*, l'aptitude à *diriger* les activités d'autres parties prenantes et donc à déterminer la quantité et la qualité de ce qu'elles produisent
- *Le pouvoir d'exécution*, l'aptitude à *satisfaire* les besoins et exigences d'autres parties prenantes, augmentant ainsi l'autorité exercée sur elles
- *Le pouvoir de négociation*, l'aptitude à *extraire* des ressources ou des concessions à d'autres parties prenantes, grâce à une combinaison quelconque de force et de persuasion
- *Le pouvoir de situation*, l'aptitude à *s'assurer* de la bienveillance et du soutien d'autres parties prenantes, en présence d'un intérêt commun supposé.

Compte tenu des divisions internes que connaissent fréquemment les différents groupes de parties prenantes, on peut également distinguer les formes *extérieures* du pouvoir, exercées par un groupe de parties prenantes sur un autre, des formes

intérieures du pouvoir, exercées par certains membres d'un groupe de parties prenantes sur les autres membres du même groupe. Cela permet d'analyser le pouvoir de chaque groupe et d'avoir une idée de son « poids » global au sein du processus normatif concerné – la somme de toutes ses possibilités d'influencer l'orientation dudit processus.

(d) Comparer les pouvoirs des parties prenantes à leurs potentialités en matière de développement durable

L'analyse du pouvoir aide à comprendre la contribution potentielle des différents groupes au développement durable

Le prochain défi consiste à établir le rapport entre le pouvoir des parties prenantes et leurs *possibilités* d'affecter (ou d'être affectées par) les stratégies et les politiques, institutions et initiatives qui s'y associent. C'est en déterminant quels groupes et personnes exercent du pouvoir sur d'autres (qu'il faut aussi identifier) qu'on reconstitue les filières du pouvoir – les possibilités d'affecter les politiques, institutions et initiatives ne découlent pas forcément d'un lien direct mais plutôt d'une filière. Il convient de prêter une attention toute particulière aux parties prenantes ayant de grandes potentialités en matière de développement durable mais très peu de pouvoir (les sans-terre, entre autres). Si l'on souhaite progresser vers un développement durable, certaines parties prenantes devront être habilitées à faire des contributions positives, tandis que d'autres devront être empêchées de faire des contributions destructives. Un tableau permet de comparer les pouvoirs, comme l'illustre le tableau 5.3.

Tableau 5.3 Analyse des pouvoirs des parties prenantes par rapport à une problématique (ou une politique, une institution) donnée : proposition de tableau de comparaison

Problématique du DD	Parties prenantes	Principaux intérêts	Pouvoirs	Potentialités	Relations avec les autres	Impact net	Options / pistes à suivre

Un exemple instructif de la détermination des pouvoirs et possibilités nous est fourni par le Malawi, où l'unité de coordination du Programme national forestier (PNF) a bien compris que les pouvoirs d'action des parties prenantes varient énormément, tout comme l'importance et les possibilités de ces dernières par rapport aux bonnes pratiques forestières et aux activités économiques. L'unité de coordination a mis au point, pour provoquer le débat aux réunions du Forum forestier réunissant une pluralité de parties prenantes, une « hiérarchie » des groupes de parties prenantes en fonction de leurs pouvoirs et possibilités (Tableau 5.4).

La figure 5.1 cherche à présenter le classement établi dans le tableau 5.4 sous une forme visuellement plus frappante. Elle indique les principaux groupes de parties prenantes, dans le secteur des biens et services forestiers au Malawi, au moyen de cercles – plus le cercle est grand, plus les membres du groupe sont nombreux. Le centre des cercles est représenté graphiquement en fonction des deux axes – le pouvoir et les possibilités – les parties prenantes pouvant être regroupées, par rapport au pouvoir, de la manière suivante :

- angle supérieur à gauche = besoin d'influencer ces parties prenantes
- angle supérieur à droite = importance majeure de ces parties prenantes vis-à-vis de la problématique

- angle inférieur à gauche = parties prenantes marginales par rapport à la problématique
- angle inférieur à droite = besoin d'habiliter ces parties prenantes

Tableau 5.4 : Déterminer les pouvoirs et possibilités des parties prenantes : le

Programme national forestier au Malawi

(Source : Mayers *et al.*, 2001a)

Groupe de parties prenantes	Dimensions du groupe	Possibilités de contribuer aux bonnes pratiques forestières	Pouvoir de contribuer aux bonnes pratiques forestières
Paysans	17	17	1
Utilisateurs et groupes organisés au niveau communautaire	16	16	2
Vendeurs et commerçants de bois de chauffe et charbon	15	1	4
Chefs et autorités traditionnelles	14	10	5
Scieurs de long	13	8	6
Petites entreprises ne produisant pas de bois	12	9	3
Ministère de l' Agriculture	11	12	12
Assemblées de district	10	2	9
Service forestier	9	15	15
Autres services (faune, environnement, énergie)	8	6	11
Grands propriétaires terriens (producteurs de tabac)	7	3	8
ONG	6	14	10
Industries du bois	5	5	13
Entreprises de plantation (bois, caoutchouc, thé)	4	7	14
Société de promotion de l'investissement, Commission à la privatisation	3	4	7
Bailleurs de fonds	2	11	16
Ministère des Ressources naturelles et des affaires environnementales	1	13	17

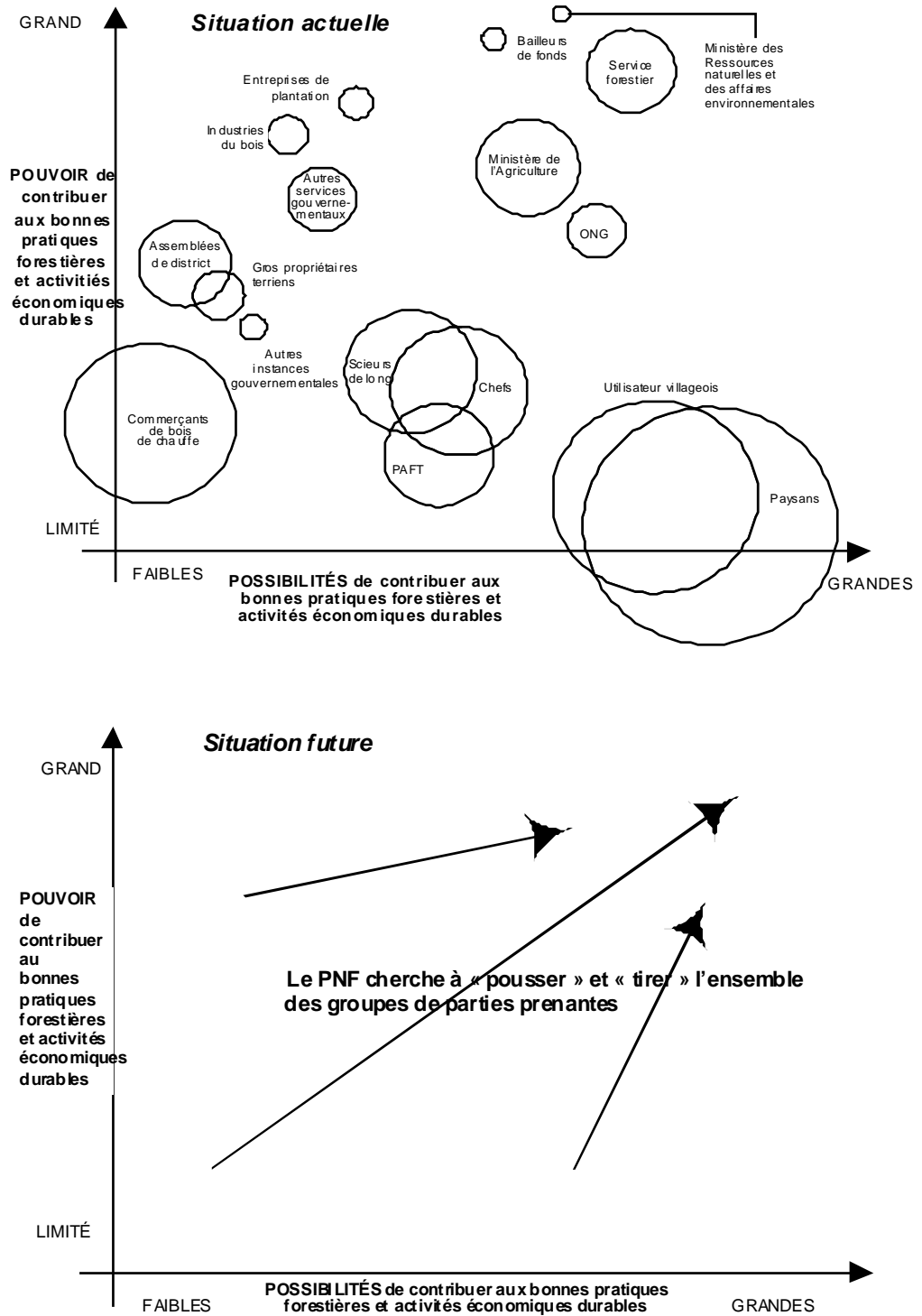
Notes: (a) 1 = plus petit; 17 = valeur supérieure dans chaque catégorie : dimensions, possibilités pouvoir

Une autre façon d'analyser à la fois les pouvoirs et les possibilités – facilitant ainsi l'identification des parties prenantes devant s'engager dans une stratégie – consiste à demander « qui compte le plus ? » En effet, tout comme on a parfois besoin de déterminer les priorités (voir section 5.3.8), il faut souvent chercher à identifier les groupes de parties prenantes qui comptent le plus par rapport à une problématique donnée, ceux qui sont dominants et ceux qui sont marginalisés. En d'autres mots, aux besoins et opinions de qui faut-il accorder le plus de poids dans les décisions stratégiques ? C'est un terrain risqué et le consensus sur les critères à

Aux besoins faut-il donner davantage de poids dans les décisions stratégiques ? La question est épineuse

retenir doit être recherché au début du processus stratégique. L'encadré 5.6 présente un exemple. Cette analyse permet souvent de repérer les parties prenantes marginalisées – celles qui sont touchées par une certaine problématique et seraient autrement considérées comme des parties prenantes primaires, sauf qu'elles sont marginalisées par rapport aux processus décisionnels (personnes âgées, pauvres, femmes, enfants,

Figure 5.1 Dimensions des groupes de parties prenantes, possibilités et pouvoir de ces dernières de contribuer au développement durable
 (Source : Mayers et al., 2001)



Encadré 5.6: « Qui compte le plus » ? La question épineuse de la priorité des parties prenantes

Face au défi de redresser le déséquilibre entre les parties prenantes sur le plan des décisions forestières, Colfer (1995) a mis au point une méthodologie destinée à assurer l'identification de tous les acteurs forestiers *locaux* et à leur accorder du poids en fonction de leur(s) :

- *proximité* aux forêts, aux zones boisées ou aux arbres dans les terres agricoles
- *dépendance* vis-à-vis des forêts sur le plan de la subsistance (c'est-à-dire quand il existe peu ou pas d'alternatives aux forêts pour la satisfaction des besoins vitaux)
- *liens culturels* avec les forêts et l'utilisation des ressources forestières
- *connaissances* relatives à la protection / gestion du capital forestier
- *droits préexistants* d'accès à la terre et aux ressources, selon le droit coutumier
- *capacité d'organisation* de règles efficaces et de processus décisionnels transparents à propos des biens et services forestiers
- *gestion d'entreprises forestières* économiquement viables selon le principe d'intégration des coûts environnementaux et sociaux, assurant des avantages locaux équitables

Colfer conseille vivement d'utiliser aussi un critère « inverse », c'est-à-dire qu'il faut attribuer davantage de poids à un groupe souffrant d'un déficit de pouvoir (pour le compenser). Inversement, certaines parties prenantes peuvent avoir beaucoup de pouvoir et d'influence, en plus d'intérêts susceptibles de nuire à l'aptitude d'autres parties prenantes à adopter de bonnes pratiques forestières. Dans une telle situation, la méthodologie utilisée doit permettre d'attribuer du poids aux parties prenantes selon les possibilités d'atténuer les effets de leurs actions ou de les empêcher d'agir. Il s'agit évidemment d'un domaine sensible. Finalement, on aurait également intérêt à évaluer dans quelle mesure les gens supportent des risques (pris par d'autres groupes).

Source: Mayers and Bass (1999)

groupes nomades tels que les pasteurs). Grâce à cela, le comité de pilotage et le secrétariat sont plus à même de cibler la participation et les différentes actions.

5.2.4 Les limites de l'analyse des parties prenantes

L'analyse des parties prenantes connaît certaines limites, à savoir (Mayers et Bass 1999) :

- Le chevauchement des groupes de parties prenantes – et le fait que les gens au sein d'un seul groupe ont des identités multiples
- L'évolution des groupes de parties prenantes avec le temps - évolution qu'il importe d'autoriser et qu'une catégorisation trop rigide risque d'entraver
- Les autres risques que présentent la catégorisation et la représentation, certaines parties prenantes pouvant être insuffisamment prises en compte ou mal comprises
- Les différends et les conflits que suscite la différence des valeurs – il n'y a pas toujours un terrain d'entente

L'analyse des parties prenantes présente quelques inconvénients...

- Le danger que présente l'analyse des enjeux de la durabilité dans la mesure où elle révèle des informations relatives aux groupes moins puissants, ce qui

pourrait provoquer des réactions manipulatrices, déstabilisatrices et inéquitables de la part des groupes plus puissants participant au processus

- Le fait que l'analyse des parties prenantes est un outil d'information plutôt qu'un outil décisionnel. Elle peut aller au cœur du problème – mais ne peut pas y apporter des solutions faciles. On doit faire face à trois difficultés :
 - Comment trouver un terrain d'entente et négocier des compromis ?
 - Comment gérer les conflits ?
 - Aux intérêts de quelles parties prenantes faut-il accorder la priorité ?

it donc être
surveillée
blement

Compte tenu de ces inconvénients, il importe que les acteurs concernés par la stratégie comprennent le but de l'analyse des parties prenantes et se mettent d'accord sur les issues souhaitables et non souhaitables, pour qu'on puisse assurer convenablement la gestion et le suivi.

Nous avons souligné dans cette section l'importance d'articuler l'analyse des parties prenantes, dans le contexte des SNDD, autour des problématiques du développement durable, plutôt qu'en fonction des groupes de parties prenantes. Dans la prochaine section (5.3), nous examinons les moyens d'identifier et d'analyser les enjeux de la durabilité sur le plan environnemental, économique et social. Nous abordons plus loin (section 5.4) les méthodes d'analyse des enjeux des processus normatifs et institutionnels.

5.3 Mesurer et analyser la durabilité ³

La mesure et l'analyse de la durabilité visent à répondre à cinq questions :

1. Comment va l'écosystème concerné ?
2. De quelle façon les gens affectent-ils l'écosystème ?
3. Comment vont les gens (y compris les générations actuelles et futures) ?
4. Le bien-être est-il équitablement réparti ?
5. Quels sont les rapports entre les questions ci-dessus ?

es progrès
été en
ment
ide à
les
prioritaires

Cette information est indispensable à la détermination de l'état d'avancement d'une société par rapport à la durabilité, des principales forces et faiblesses, des questions prioritaires à aborder dans le cadre de la SNDD. Les réponses permettent aux décideurs de se concentrer sur les priorités sans perdre de vue les autres aspects du développement durable qui, sans être (encore) prioritaires, sont tout aussi cruciaux pour sa réalisation. L'information sert également de base au suivi et à l'évaluation de l'efficacité de la stratégie et à sa réadaptation en cas de besoin (Chapitre 10).

La durabilité est mesurée et analysée selon trois méthodologies essentielles :

- *la comptabilité* (l'apport de données) (section 5.3.1);
- *les évaluations narratives* non axées sur des indicateurs (section 5.3.2);
- *les évaluations axées sur des indicateurs* (section 5.3.3).

³ Les matières fournies par Robert Prescott-Allen ont permis d'enrichir cette section.

Comme l'illustre le tableau 5.5, ces méthodologies offrent des possibilités variables sur le plan de :

- la transparence (facilité de dépistage des jugements de valeur et de construction de l'évaluation)
- la cohérence dans le temps (comparabilité des évaluations successives)
- la participation (plus la méthode est technique, moins elle se prête à la participation)
- l'utilité décisionnelle (révélation plus ou moins exacte des performances et priorités).

Les méthodes d'analyse de la durabilité ont des potentialités variables

Il n'y a pas de méthodologies parfaites. On peut les compléter toutes grâce aux *mesures et analyses secondaires* (voir section 5.3.4).

Tableau 5.5: Les trois principales méthodes pour mesurer et analyser la durabilité

Méthodologie:	Comptabilité (section 5.3.1)	Evaluations narratives (section 5.3.2)	Evaluations axées sur des indicateurs (section 5.3.3)
Exemples:	Indice de bien-être économique durable. Indicateur de progrès réel.	Rapports sur l'état de l'environnement. Rapport sur le développement mondial.	Evaluation du bien-être. Tableau de bord de la durabilité.
Possibilités de transparence	Faibles	Moyennes	Grandes
Possibilités de cohérence	Grandes	Faibles	Grandes
Possibilités de participation	Faibles	Grandes	Moyennes
Utilité décisionnelle	Moyenne	Moyenne	Grande

5.3.1 La comptabilité

Les comptes sont construits à partir de données brutes, converties en unité commune (argent, superficie, énergie, ...). Pour la plupart, ils portent sur de petits aspects, pourtant extrêmement importants, de la durabilité et sont décrits sous la rubrique « Mesures et analyses secondaires » (section 5.3.4). En règle générale, ils se réfèrent à un seul indicateur (ou un ensemble restreint d'indicateurs) et cette catégorie inclut le système de comptabilité nationale (section 5.3.4b) (portant sur l'économie de marché), l'empreinte écologique (portant sur la consommation de ressources) et les comptes énergétique et matériel (portant sur les échanges physiques entre l'économie et l'environnement). Les comptes les plus détaillés résument de nombreux aspects de l'économie, de la société et de l'environnement en un seul tableau.

Les comptes se servent d'un ensemble restreint d'indicateurs

A titre d'exemple, l'*Indicateur de progrès réel* (IPR) examine d'abord les dépenses consacrées à la consommation personnelle (d'après la comptabilité nationale) avant d'y apporter une série de modifications pour tenir compte des effets négatifs des activités économiques ou de facteurs exclus du calcul du PIB

(répartition inégale des revenus, prêts ou emprunts nets à l'étranger, coûts des biens de consommation durables), des coûts sociaux (crime, accidents de la route, déplacements quotidiens, éclatement des familles, perte du temps de loisir, sous-emploi) et des coûts environnementaux (traitement des déchets municipaux, pollution des eaux, pollution de l'air, nuisances sonores, disparition de zones humides, diminution de la superficie cultivée, déperdition des ressources non renouvelables, dégâts à long terme causés à

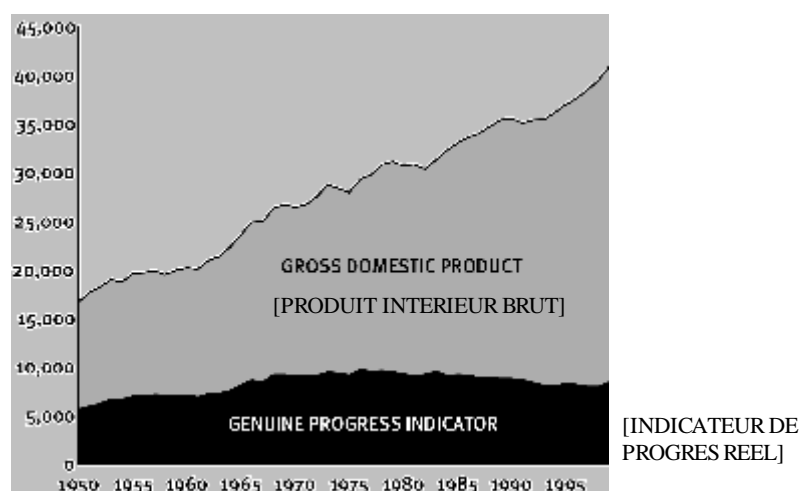
l'environnement, diminution de la couche d'ozone, disparition des forêts primitives). Finalement, l'IPR rajoute quelques avantages exclus du calcul du PIB (valeur du travail ménager et de l'éducation des enfants, valeur du travail bénévole, services fournis par les biens de consommation durables, services fournis par les routes et chemins, investissements productifs nets).

L'IPR, à l'instar d'autres systèmes de comptabilité globale, présente l'avantage d'être directement comparable au PIB, mesure de la performance nationale le plus couramment utilisée (Figure 5.2). La comptabilité présente aussi quelques inconvénients, notamment par rapport à l'évaluation stratégique de la durabilité :

- De nombreux coûts et avantages n'ont pas de valeur marchande ; la conversion en unités monétaires passe par des hypothèses, des extrapolations et des jugements qui déforment les résultats ; certains coûts et avantages, notamment la perte de la biodiversité, sont si difficiles à évaluer qu'ils sont omis du calcul.
- Les hypothèses, jugements et omissions sont difficiles à détecter, tandis que les comptes sont structurés d'une manière pratiquement incompréhensible pour les non-spécialistes.
- En dépit du fait que les valeurs conditionnent fortement le résultat final, le calcul des comptes est une affaire hautement technique et laisse peu de place à la participation des parties prenantes.

Figure 5.2: Le Produit intérieur brut en comparaison de l'Indicateur de progrès réel : États-Unis 1950-1999 (en dollars US aux prix de 1996).

(Source : www.rprogress.org/projects/gpi/)



Si les comptes représentent étonnamment bien les performances globales – les « progrès réels » - ils révèlent de façon nettement moins claire les principales

composantes de ces performances : on a du mal à déterminer les questions à aborder en priorité pour combler le fossé entre l'IPR et le PIB. Ceci limite l'utilité de la comptabilité en ce qui concerne l'élaboration des stratégies.

5.3.2 *Les évaluations narratives*

Les évaluations narratives comportent des textes, des cartes, des graphiques et des données en tableau. Elles se servent parfois d'indicateurs, mais ne s'articulent pas autour d'eux, les indicateurs pouvant aussi varier d'une période de déclaration à un autre. Cette catégorie inclut les rapports réguliers sur l'état de l'environnement (Encadré 10.8), le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde et toute une série d'autres rapports. Ces évaluations représentent le dispositif de mesure et d'analyse le plus connu et ont pour principale force leur familiarité et leur souplesse. Les possibilités de participation sont grandes, parce que l'évaluation peut s'adapter aux compétences techniques des participants. Les responsables ont la possibilité d'aborder surtout les thèmes sur lesquels l'information est à leur disposition et de choisir le moyen de communication qu'ils jugent le plus apte par rapport à chaque thème.

Les « évaluations narratives » sont familières et souples...

Cette souplesse présente toutefois quelques embûches. Le choix non systématique des thèmes, associé à l'inégalité du traitement, peut masquer des lacunes et cacher les priorités. Quels sont les thèmes omis ? Un thème a-t-il été omis parce qu'il n'a pas d'importance ou à cause d'un manque de données ? Quel est le rapport entre les différents thèmes ? Comment comparer l'importance d'un thème examiné dans le cadre d'une étude de cas riche d'anecdotes à celle d'un autre qui a fait l'objet d'une analyse statistique complète ? Les thèmes considérés, la façon de les évaluer, peuvent varier d'une période d'examen à l'autre, rendant impossible l'identification des tendances. La transparence et la cohérence limitées réduisent l'utilité de ces évaluations sur le plan décisionnel, notamment par rapport à l'élaboration des stratégies et au suivi.

... mais cela n'est pas sans problèmes

5.3.3 *Les évaluations axées sur des indicateurs*

A l'instar des évaluations narratives, les évaluations axées sur les indicateurs se servent parfois de textes, de cartes, de graphiques et de données en tableau, mais par contre elles s'appuient sur des indicateurs (voir encadré 5.7) qui font partie le plus souvent d'un ensemble moins restreint par rapport à la comptabilité (section 5.3.1). On s'attache à les choisir de façon systématique. Grâce aux indicateurs, les évaluations sont détaillées tout en restant sélectives. Elles sont ainsi mieux placées que la comptabilité pour prendre en considération toute la gamme des éléments sans lesquels une représentation adéquate des conditions humaines et environnementales est impossible. Des procédures systématiques de sélection d'indicateurs exposent aussi bien le choix et l'agencement des thèmes couverts par l'évaluation que les valeurs prises en compte, tout en rendant plus transparente l'articulation de l'évaluation axée sur des indicateurs par rapport à la comptabilité et aux évaluations narratives. Le même ensemble d'indicateurs étant utilisé à chaque fois, on peut faire la comparaison entre les évaluations axées sur des indicateurs, anciennes et nouvelles, assurant ainsi une couverture plus conséquente d'une période d'évaluation / déclaration à l'autre. La couverture globale et cohérente, associée à l'organisation systématique des thèmes et des indicateurs respectifs, permet d'identifier d'une manière très précise les questions prioritaires, ainsi que les forces et faiblesses de la performance. Ceci augmente l'utilité des évaluations axées sur des indicateurs, en comparaison d'autres dispositifs, pour la

Les évaluations axées sur des indicateurs sont plus transparentes...

... et peuvent être comparées dans le temps

prise de décisions et donc pour l'élaboration des stratégies. Les principales étapes de préparation d'une évaluation axée sur des indicateurs sont décrites dans la section 5.3.5.

Encadré 5.7: Qu'est-ce que c'est qu'un indicateur ?

Un indicateur sert à représenter l'un des attributs, caractéristiques ou propriétés d'un système (Gallopín, 1997). Selon l'interprétation plus restrictive utilisée ici, un indicateur est un élément mesurable d'un système. A titre d'exemple, la santé n'est pas un indicateur parce qu'on ne peut pas la mesurer directement, tandis que l'espérance de vie à la naissance, le taux de mortalité infantile et la fréquence de certaines maladies sont autant d'indicateurs parce qu'ils sont mesurables.

Un indicateur qui associe ou agrège plusieurs éléments est qualifié d'indice. Un indice peut être un *indicateur composé*, associant plusieurs indicateurs plus petits (Indice du développement humain, Indice du bien-être, Indice de la qualité de l'air dans une ville) ou un *indice synthétique*, composé de nombreux éléments qui ne sont pas des indicateurs (Produit intérieur brut, Indice des prix à la consommation, Indice Dow Jones, Empreinte écologique).

Participants
être associés
des aspects

La participation des décideurs et des parties prenantes s'impose afin que l'évaluation puisse intégrer leurs valeurs et se pencher sur leurs préoccupations. Les participants doivent en large mesure déterminer les aspects à évaluer et décider des questions de valeur. Dans le même temps, l'équipe responsable de l'évaluation doit veiller à ce que celle-ci soit valable sur le plan technique et qu'elle puisse résister à l'examen scientifique. Néanmoins, les exigences techniques de la sélection d'indicateurs limitent les possibilités de participation. En fin de compte, l'évaluation doit être conçue conjointement par les participants et les techniciens.

Même si les évaluations axées sur des indicateurs ont plus de chances que d'autres dispositifs d'être transparentes, cohérentes et utiles pour la prise de décisions, la réalisation de leur potentiel est conditionnée par la qualité de leur conception et de leur exécution.

Évaluations
et compte
ombre
de sous-
es...

Les évaluations de la durabilité axées sur des indicateurs varient essentiellement en fonction du nombre de sous-systèmes pris en compte (le terrain d'évaluation), du nombre d'échelons entre le sous-système et l'indicateur, de la production ou non d'indices (indicateurs composés) de l'état du système et de ses sous-systèmes (Tableau 5.6).

La division en deux sous-systèmes permet d'assurer le traitement égal des populations et de l'environnement et veille à ce que les évaluations ciblent l'enjeu crucial du développement durable : comment favoriser le bien-être à la fois des populations et des écosystèmes ? L'augmentation du nombre de sous-systèmes en sous-divisant l'élément humain réduit le poids donné à l'environnement, qui passe de 50% à un tiers (trois sous-systèmes) puis à un quart (quatre sous-systèmes) (Figure 5.3). La division en trois sous-systèmes a pour avantage d'accorder beaucoup d'importance à l'économie, qui continue d'être la préoccupation numéro un des décideurs. Par contre, distinguer les aspects du bien-être humain à classer sous les rubriques « économie » et « société » respectivement n'est pas toujours évident et dépend des perspectives culturelles. La séparation « économie

– société – institutions » est encore plus arbitraire et ne confère aucun avantage si ce n'est son acceptation par la Commission des Nations unies sur le développement durable (CDD). Un sous-système « intégré » n'a pas d'intérêt dans la mesure où les indicateurs « intégrés » proposés par l'Initiative de notification mondiale [GRI]

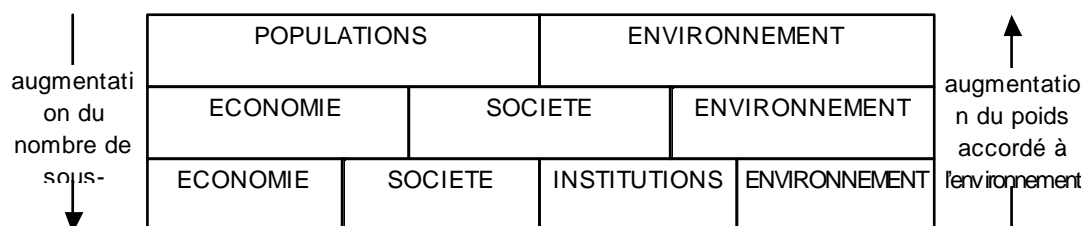
(www.globalreporting.org) pourraient être affectés à l'un des autres sous-systèmes ou combinés de manière plus instructive en indices de l'état des sous-systèmes ou du système dans son ensemble.

Tableau 5.6: Les évaluations de la durabilité axées sur des indicateurs

Type	Nombre de sous-systèmes	Nombre d'échelons entre sous-système et indicateur	Indices de l'état du système et des sous-systèmes ?
Evaluation du bien-être (Figures 5.4, 5.5)	2: écosystème, population	2-4	Oui
Tableau de bord de la durabilité (Figure 5.6)	3: environnement, économie, société	1	Oui
Tableau de bord de la durabilité pour la CDD	4: environnement, économie, société, institutions	2	Oui
Indicateurs CDD du développement durable	4: environnement, économie, société, institutions	2	Non
Initiative de notification mondiale [GRI] Directives en matière de rapports sur la durabilité	4: environnement, économie, société, intégré	1-3	Non

Figure 5.3 : Le poids accordé à l'environnement diminue à mesure que le

nombre des « sous-systèmes » humains augmente



Le nombre d'échelons entre le sous-système et l'indicateur conditionne à la fois la robustesse et la facilité d'utilisation d'une méthode d'évaluation. S'il n'y a pas assez d'échelons, on a du mal à comprendre la logique qui sous-tend le choix des indicateurs. Quel aspect du sous-système l'indicateur représente-t-il et est-ce qu'il le représente de manière complète et directe ? S'il y a trop d'échelons, l'utilisateur risque de se perdre dans un labyrinthe de liens entre sous-système et indicateur.

...ce qui détermine leur robustesse et la facilité d'utilisation

Il existe des centaines d'ensembles d'indicateurs de la durabilité

Compte tenu du grand champ d'action du développement durable, un nombre important d'indicateurs est inévitable mais pose quand même d'immenses problèmes de communication. L'Institut international pour le développement durable (IISD) résume le dilemme que présente la nécessité d'une couverture complète tout en assurant des messages et une présentation simples:

« Des centaines d'ensembles d'indicateurs de la durabilité, de ceux préparés pour les communautés rurales jusqu'à ceux préparés pour les Nations unies, ont été créés et présentés au public concerné. Toujours est-il qu'ils sont loin de pouvoir prétendre à une utilisation courante. La plupart des indicateurs de la durabilité revêtent la forme de gros rapports difficiles à manier, bourrés de tableaux et de graphiques complexes. Aussi utiles soient-ils pour les professionnels et les universitaires, la plupart des ensembles d'indicateurs ne sont pas pratiques pour les médias et le public. Si l'on souhaite faire comprendre et appuyer les indicateurs, un processus de légitimation s'impose, que ce soit par le biais des consultations publiques ou de l'expérimentation ».

Les projets et les professionnels de plus en plus nombreux qui s'intéressent aux indicateurs doivent relever deux défis apparemment contradictoires :

- la complexité grandissante. Pendant que nous comprenons de mieux en mieux la complexité du développement durable, comment allons-nous gérer les montagnes de données nécessaires au suivi ?
- la demande de simplicité. Etant donné que la sensibilisation du public et l'action politique qui s'ensuit sont de plus en plus couramment considérées – et de toute urgence – comme justification de la création d'indicateurs, comment allons-nous présenter ces derniers d'une façon simple, élégante et efficace sans en compromettre la complexité sous-jacente ? »

L'indicateur unique du développement durable est un rêve impossible (Encadré 5.8). La meilleure façon de surmonter le problème consiste à combiner les indicateurs pour produire des indices. Les évaluations qui ne proposent pas d'indices à partir des indicateurs sont extrêmement difficiles à interpréter. Celles qui en proposent sont à même de communiquer très facilement leurs principales conclusions. Les indicateurs clefs entre les sous-systèmes et entre les composantes plus importantes, facilitent l'analyse des forces et faiblesses critiques. Aucun élément d'information n'est perdu, puisque les indicateurs constituants et les données sous-jacentes sont toujours là à interroger.

L'évaluation du bien-être combine les indicateurs relatifs aux écosystèmes pour produire un indice du bien-être des écosystèmes (IBE) et les indicateurs humains pour produire un indice du bien-être humain (IBH), que l'on combine ensuite sous forme graphique pour produire un indice du bien-être (IB) – l'intersection du IBE et du IBH sur le baromètre de la durabilité (Figures 5.4 et 5.5).

Le tableau de bord de la durabilité existe en deux versions. La version ordinaire combine les indicateurs environnementaux pour produire un indice de l'environnement (IEn), les indicateurs économiques pour produire un indice de l'économie (IEc), les indicateurs sociaux pour produire l'indice de la société ou de l'assistance sociale (IS), avant de combiner ces trois indices pour produire l'Indice de performance des politiques (IPP). La version tenant compte de l'ensemble d'indicateurs utilisé par la Commission sur le développement durable (Figure 5.6)

combine les indicateurs institutionnels pour produire un indice institutionnel (II), avant de combiner les IEn, IEc, IS et II pour produire son IPP.

Encadré 5.8: La quête d'un indicateur unique du développement durable

« Les problèmes complexes du développement durable nécessitent la préparation d'ensembles intégrés ou interconnectés d'indicateurs, ou bien d'agrégats d'indicateurs sous la forme d'indices. Les décideurs de haut niveau – ministres, directeurs de fondation, chefs d'entreprise – demandent systématiquement un nombre restreint d'indicateurs faciles à comprendre et à utiliser pour la prise des décisions. De nombreux intervenants dans le domaine du développement durable expriment le souhait d'avoir un indicateur unique pouvant faire concurrence au pouvoir politique immense du Produit intérieur brut, chiffre unique qui donne des renseignements sur la valeur marchande totale de la production et des services dans un pays sous la forme d'un chiffre unique. Or ils sont aussi nombreux à douter de la capacité d'un seul chiffre à évaluer une chose de la complexité du développement durable.

« La plupart des experts en matière d'indicateurs sont d'avis que la recherche d'un indicateur unique du développement durable ressemble à la quête de l'unicorne. C'est un mythe que de croire qu'un seul chiffre – même un chiffre sensiblement plus apte que le PIB à servir de mesure supplétive du bien-être global de la nation – pourrait avoir une quelconque valeur fonctionnelle comme instrument normatif. Cependant, de nombreuses personnes sont prêtes à admettre l'utilité des tentatives de création d'un indice du développement durable, dans la mesure où cela pousserait à concerter les efforts pour présenter la complexité du développement durable d'une manière plus simple. Même un succès modeste sous la forme d'une poignée d'indices agrégés pourrait sensibiliser une génération de décideurs aux objectifs du développement durable. »

Source: www.iisd.org

En combinant les indicateurs pour produire des indices et en représentant les indices sous forme graphique, l'évaluation du bien-être et le tableau de bord de la durabilité révèlent la proximité au développement durable de la société concernée, l'état des populations (conditions socio-économiques) et de l'écosystème (conditions environnementales), ainsi que les principales forces et faiblesses de la performance.

...et peuvent être représentés graphiquement

Pendant la dernière décennie, on a vu les gouvernements, les ONG et les groupes réunissant une pluralité de parties prenantes s'efforcer de mettre au point des méthodes d'évaluation du développement durable axées sur des indicateurs. Dans certains cas, le champ de la durabilité est abordé dans son ensemble mais, pour la plupart, ces méthodes se concentrent surtout sur les aspects humains ou sur l'environnement. IISD propose un recueil des initiatives relatives aux indicateurs (www.iisd.org), dont quelques exemples sont énumérés dans l'encadré 5.9.

Figure 5.4: Baromètre collectif de la durabilité, indiquant le bien-être en Amérique du Nord et centrale

L'indice du bien-être humain (IBH) se trouve dans le jaune de l'œuf ; l'indice du bien-être de l'écosystème (IBE) dans le blanc. (L'IBH et l'IBE du Salvador sont respectivement 36 et 46). La position de l'œuf correspond à l'indice du bien-être (IB) – le point d'intersection du IBH et du IBE sur le baromètre. La durabilité correspond au carré en haut à droite. A noter que le baromètre indique clairement le rapport entre le bien-être humain et le bien-être de l'écosystème, les performances très différentes des pays et la distance qui les sépare de la durabilité. Le Belize a été évalué à partir d'un nombre plus restreint d'indicateurs ; une évaluation plus complète pourrait lui faire prendre sa place entre le Costa Rica et le Salvador.

Source: Prescott-Allen (2001).

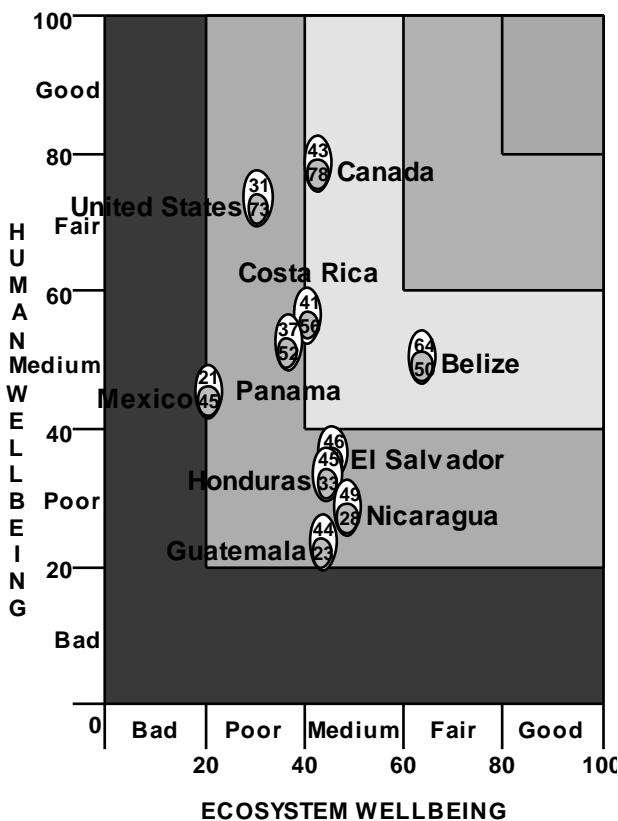
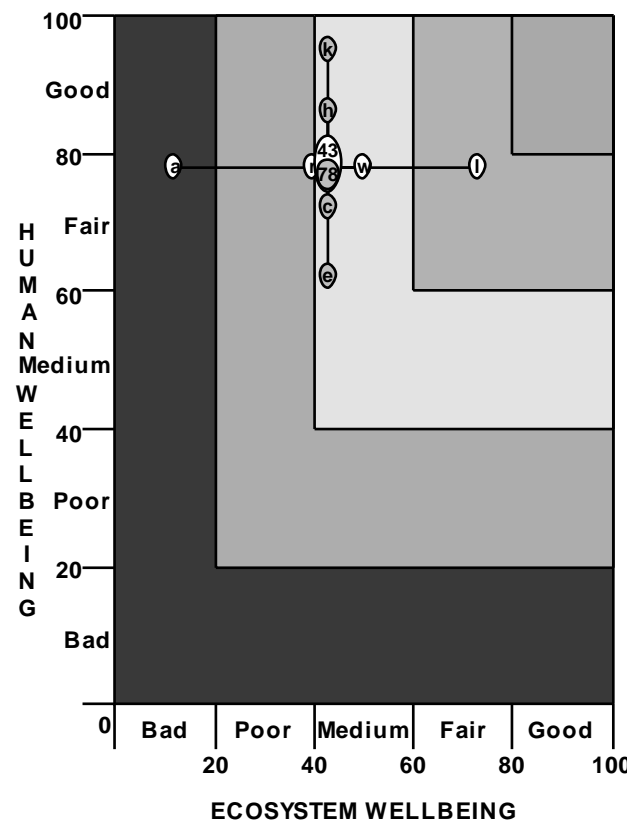


Figure 5.5: Baromètre individuel de la durabilité, indiquant le bien-être au Canada

Les cercles gris (axe vertical) sont les points sur l'échelle des dimensions humaines (principales composantes du IBH) : c = communauté ; e = équité ; h = santé et population ; k = connaissances ; w = richesse. Les cercles blancs (axe horizontal) sont les points sur l'échelle des dimensions de l'écosystème (principales composantes du IBE) : a = air ; l = terre ; r = utilisation de ressources ; s = espèces et gènes ; w = eau. Certaines dimensions sont cachées par l'œuf (richesse, espèces et gènes, utilisation de ressources). Les dimensions à aborder en priorité sont l'air (réduction des émissions de CO₂), l'utilisation de ressources (réduction de la consommation d'énergie), les espèces et gènes (protection plus ample des habitats d'espèces sauvages, conservation de la diversité agricole).



[Human well-being = Bien-être humain]
 [Ecosystem well-being = Bien-être de l'écosystème]
 [Good = Bon] [Fair = Assez bon] [Medium = Moyen] [Poor = Plutôt mauvais] [Bad = Mauvais]

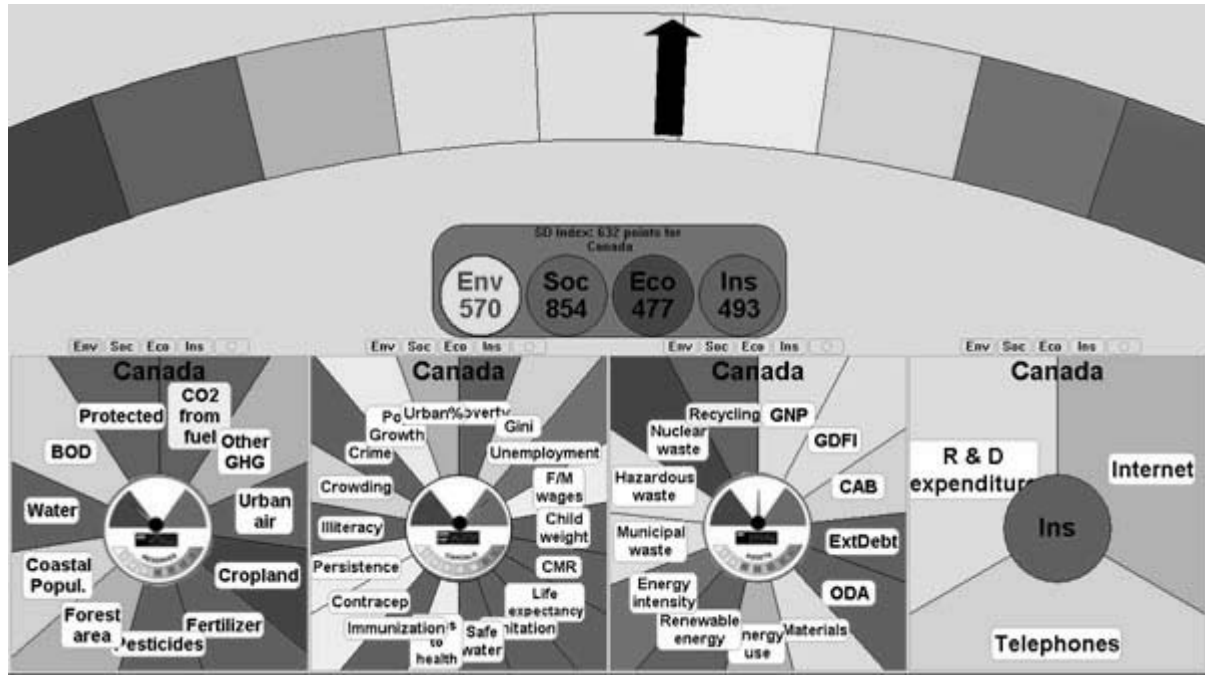


Figure 5.6 Le tableau de bord de la durabilité : l'exemple du Canada

Les « baromètres » des conditions environnementales, sociales, économiques et institutionnelles vont de gauche à droite.

Vert = conditions acceptables à très bonnes ; **Rouge** = conditions mauvaises à critiques.

Source: www.iisd.org

[captions clockwise:]

- | | | |
|---|---|--|
| <p>a) CO₂ des combustibles
Autres gaz à effet de serre
Air urbain
Terres agricoles
Engrais
Pesticides
Zone boisée
Population côtière
Eau
DBO
Aire protégée</p> | <p>b) Pauvreté urbaine
Coefficient Gini
Salaires
Poids des enfants
TMI
Espérance de vie
Assainissement
Eau salubre
Santé
Immunisation
Contraception
Résistance
Analphabétisme
Encombrement
Crime
Croissance démographique</p> | <p>c) PNB
IIEB
Dette ext.
APD
Matières
Consomm. éner.
Energie renouvelable
Intensité énergétique
Déchets municipaux
Déchets dangereux
Déchets nucléaires
Recyclage</p> |
| <p>d) Internet
Téléphones
Dépenses RD</p> | | |

Encadré 5.9: Exemples d'initiatives relatives aux indicateurs du développement durable

MONDE

PNUE : Projet visant à mesurer l'état et les tendances de l'environnement et à orienter les politiques vers un développement durable, mettant en œuvre la stratégie d'observation et d'évaluation environnementales du PNUE. Indicateurs sectoriels, dispositifs d'agrégation d'indicateurs, indicateurs utilisés dans le cadre des rapports sur l'état de l'environnement. Ensembles d'indicateurs publiés en 1997, 2000 et 2001 (www.unep.ch/earthw.html).

Banque mondiale : (a) Les indicateurs du développement dans le monde (IDM), publiés annuellement par la Banque mondiale, comportent 800 indicateurs regroupés en 75 tableaux répartis sur six sections : vision du monde, populations, environnement, économie, Etats et marchés, liens mondiaux. Les tableaux portent sur 148 économies et 15 groupes de pays – des indicateurs sommaires sont proposés pour encore 58 économies (www.worldbank.org/data/wdi2000) ; (b) l'Unité de l'économie et des indicateurs environnementaux a mis au point des indicateurs de développement écologiquement viable et de performance environnementale (pour les projets BM) (www-esd.worldbank.org/eei).

PNUD : Rapports sur le développement humain publiés depuis 1990, présentant l'*indice du développement humain* (IDH) comme mesure du développement humain dans chaque pays (voir l'encadré 5.12) (www.undp.org).

OCDE : Programme démarré en 1990 d'élaboration d'un ensemble de base d'indicateurs environnementaux (et d'indicateurs sectoriels connexes), mettant l'accent sur l'intérêt pour l'élaboration des politiques, la fiabilité analytique, la mesurabilité (www.oecd.org/dac/Indicators/index.htm).

Groupe Dow Jones pour la durabilité : Indices (un indice mondial, trois indices régionaux, un indice national) produits selon la première méthodologie systématique au monde pour identifier les principales entreprises soucieuses de la durabilité dans le monde entier (www.sustainability-index.com).

World Resources Institute : Projet portant sur des indicateurs environnementaux fortement agrégés, de grand intérêt pour l'élaboration des politiques ; mise au point d'indicateurs cartographiques de la biodiversité et de l'utilisation des sols, d'indicateurs des flux matériels (niveaux national, sectoriel, des entreprises) (www.wri.org).

Données environnementales Hart : Site Web très complet présentant une base de données sur les projets relatifs aux indicateurs et des ressources pour faciliter les recherches (individuelles ou institutionnelles) sur les indicateurs. Spécialiste des indicateurs communautaires. (www.subjectmatters.com/indicators/Indicators/).

PAYS / PROVINCE

Etats-Unis : Mise au point, par le Groupe de travail inter-organisations sur les indicateurs du développement durable, d'un ensemble expérimental de 40 indicateurs pour encourager un dialogue national en vue de l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs nationaux (www.sdi.gov/reports.htm).

Finlande : Mise au point, par l'Institut finlandais pour l'environnement, d'indicateurs nationaux du développement durable – 20 à 30 indicateurs dans chacune des quatre catégories : environnement, économie, société, conflit (www.vyh.fi/eng/welcome.html).

Royaume-Uni : Mise au point, par le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, d'un ensemble de 150 indicateurs du développement durable (plus 15 indicateurs clefs) à prendre en compte dans les rapports de situation futurs – le modèle économie-société-environnement-ressources tient compte des interactions (www.sustainable-development.gov.uk).

DEPARTEMENT, MUNICIPALITE, COLLECTIVITE LOCALE, COMMUNAUTE

Conseil du comté de Lancashire, R-U : Deuxième audit écologique intégrant 40 indicateurs de durabilité pour le comté (www.la21net.com/).

Ville de San José, Californie : Mise au point, par la Division des politiques et de la planification, de 52 indicateurs quantifiables de la durabilité, regroupés en neuf catégories, en préparation de la création d'une base de données centralisée et coordonnée pour mesurer les performances et informer le public (www.ci.san-jose.ca.us/esd/).

Hamilton-Wentworth, Ontario, Canada : Indicateurs de durabilité pour suivre les progrès vers les objectifs de la Vision 2020 de la ville – élaborés dans le cadre d'un processus de consultation des communautés utilisant des manuels (www.vision2020.hamilton-went.on.ca/).

Centre Sunrift pour les communautés durables, Minnesota, Etats-Unis : Mise au point des *Jauges Flathead* pour identifier / quantifier les composantes clefs de la durabilité dans le département de Flathead et pour mesurer les tendances. Réunions publiques, enquêtes auprès des citoyens, information en retour des particuliers et organisations (cdalv@netrix.net).

St Louis durable : « La mesure de St Louis » est un projet qui aide les citoyens à élaborer et contrôler un ensemble d'indicateurs du développement durable définis par la communauté (Contact : Claire Schosser, PO Box 63348, St Louis, MO 63163, USA; Fax: +1-314-773-1940)

Forum sur les stratégies d'intégration, Washington DC : Le projet Metro Washington d'indicateurs communautaires est une initiative associative qui favorise l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs communautaires dans le cadre d'un processus plus étendu de planification de la durabilité (jbarber@igc.org).

Programme pour le développement durable en Irlande du Nord : Cette ONG, qui intervient auprès des communautés et des instances locales pour promouvoir Action 21 locale et le développement durable en Irlande du Nord, a aidé plusieurs collectivités à créer des ensembles d'indicateurs initiaux pour sensibiliser le public aux enjeux du développement durable (Contact : Michael@snip1.freeserve.co.uk).

Source: www.iisd.org

5.3.4 Les mesures et analyses secondaires

Le présent livre ne se propose pas de donner un « mode d'emploi » complet relatif aux techniques analytiques de toutes les sortes destinées à aborder les différentes problématiques. Le tableau 5.1 énumère une grande partie de ces techniques (avec leurs avantages et inconvénients), dont les plus utiles sont examinées ci-dessous. Les quatre techniques considérées à la fin (sections h-k) – graphiques de l'influence sur les politiques, arbres à problèmes, évaluation stratégique de l'environnement, analyse des problématiques avec les communautés – sont particulièrement bien adaptées, parce qu'elles regroupent plusieurs dimensions du développement durable, permettent de mieux comprendre les causes

D'autres techniques d'analyse sont également utiles

sous-jacentes, donnent des aperçus sur les solutions éventuelles, admettent la participation – ou du moins veillent à ce que les résultats soient compréhensibles pour un large éventail de parties prenantes « non spécialistes ».

(a) L'analyse spatiale

L'analyse spatiale à partir des *systèmes d'information géographique (SIG)* est indispensable pour les stratégies s'intéressant à l'aménagement du territoire, la gestion des zones côtières, la gestion des ressources naturelles, la conservation de la biodiversité, l'urbanisme ou toute autre question relative à l'affectation et la gestion des terres et de l'eau. Les cartes représentent de loin la meilleure méthode d'indiquer la localisation, les dimensions, la distribution et les valeurs et caractéristiques écologiques, économiques ou culturelles des terrains et des corps d'eau, d'illustrer et d'évaluer les conflits et les compatibilités entre les différentes utilisations.

Le SIG constitue également un outil indispensable en matière d'élaboration d'indicateurs spatiaux, notamment les pourcentages de chaque type d'écosystème qui sont respectivement naturel, modifié, cultivé et bâti ; l'état et les tendances de la diversité des écosystèmes ; l'ampleur et la sécurité de la protection de l'environnement ; l'ampleur et la gravité de la dégradation des sols ; le degré de conversion et de modification des systèmes fluviaux ; l'envergure et l'intensité de la pollution de la mer et de la dégradation des habitats. Compte tenu du fait que le système comporte des informations très diverses (fertilité des sols, risque d'inondation), on peut également s'en servir pour mettre en lumière des corrélations éventuelles témoignant de l'existence de liens importants. Le SIG permet, à partir de la manipulation des variables, d'envisager plusieurs scénarios.

Du fait de l'aura de sophistication technique qui entoure les SIG, certaines parties prenantes risquent de prendre plus au sérieux les informations qu'ils proposent en comparaison des informations présentées d'une autre manière. Par ailleurs, cela risque de masquer les hypothèses et incertitudes inhérentes au dispositif. Cependant, des développements récents ont rendu les SIG plus accessibles aux dispositifs participatifs. L'encadré 5.10 présente ce qui s'est passé en Australie pour illustrer les avantages et inconvénients.

(b) Le système de comptabilité nationale (SCN)

Les changements au niveau des actifs, les revenus et les dépenses sont inscrits dans les comptes nationaux systématiquement préparés, par le gouvernement, pour contrôler l'activité de l'économie nationale, analyser sa structure et ses performances, arrêter les politiques économiques, comparer les économies de différent pays. Le SCN ne mesure pas les performances de l'économie dans son ensemble, mais seulement l'économie de marché – la production de biens et de services qui, du fait de la possession et des échanges, ont une valeur monétaire – en plus de certains biens et services qui ne sont pas échangés mais auxquels une valeur marchande peut être attribuée – biens produits par les agriculteurs pour l'autoconsommation, valeur de location équivalente des logements occupés par leurs propriétaires, services publics. Il n'est pas proposé de compiler ces comptes expressément pour une stratégie mais, quand ils sont disponibles, ils constituent une source d'indicateurs hautement instructifs et influents, notamment le produit intérieur brut (PIB : la plus-value totale des entreprises opérant dans le pays

concerné, que leurs propriétaires soient résidents ou non résidents) et le produit national brut (PNB : la plus-value totale des entreprises dont les propriétaires résident dans le pays concerné, que les fonds proviennent des opérations intérieures ou à l'étranger).

Encadré 5.10 L'emploi d'un SIG pour négocier les Conventions forestières régionales en Australie

Depuis des années, des conflits couvaient entre parties prenantes concernant la vocation des forêts indigènes en Australie : l'exportation des copeaux de bois ou la conservation ? Des processus, coordonnés par un groupe spécial d'experts, ont été amorcés pour négocier des conventions forestières régionales, associant des mécanismes consultatifs et des évaluations spécialisées, y compris:

- l'évaluation écologique ou de la biodiversité
- l'évaluation du patrimoine culturel
- l'évaluation du patrimoine indigène
- l'évaluation sociale
- les ressources forestières

Les systèmes d'information géographique ont dominé toute la phase d'intégration des données issues de ces processus. Ils ont permis d'archiver et d'exposer différents éléments d'information, d'en faire des agrégats, de procéder à différentes modélisations. Idéaux par rapport aux aspects écologiques et à la biodiversité, principaux moteurs du processus, les SIG étaient également assez aptes à signaler les divers types de sites importants sur le plan du patrimoine.

Des « modèles d'appui au processus décisionnel » ont également été mis au point, conférant une grande crédibilité sur le contenu des évaluations et les aspects techniques de l'intégration. Chose importante, ils ont apporté un « langage » pour la conduite des négociations, les conflits inhérents devenant ainsi du ressort des processus bureaucratiques et donc potentiellement gérables. En revanche, de nombreux facteurs ont été omis de ces modèles et des défauts de taille se sont manifestés lors des efforts pour assurer une intégration complète.

Malgré la disponibilité de GIS, de modèles et de bases de données hautement sophistiqués, malgré les efforts pour assurer la consultation inclusive du public, la négociation des compromis s'est avérée difficile. Le processus actuel passe à côté des deux sources majeures de conflits – les droits fonciers des autochtones et le développement économique local. Les bénéficiaires immédiats sont les sociétés d'exportation de copeaux de bois, libérées des contrôles à l'exportation. Il convient d'élaborer davantage les mécanismes participatifs destinés à faciliter des négociations sérieuses aux niveaux communautaire et « intermédiaire », en y mettant le professionnalisme jusqu'ici réservé aux SIG.

Source: Dargavel *et al.* (1998)

Les comptes nationaux fournissent également les données de base pour préparer des comptes plus détaillés, notamment l'indicateur du progrès réel (section 5.3.1), et pour recalculer certains aspects économiques, notamment l'épargne réelle (ci-dessous).

(c) L'épargne intérieure réelle

Le calcul de l'épargne réelle, mesure imaginée par la Banque Mondiale, vise à indiquer si le patrimoine national est en train d'augmenter ou de diminuer. Les

« L'épargne intérieure réelle » indique l'évolution de la richesse dans le pays

mesures traditionnelles de l'épargne (dans la comptabilité nationale) servent de point de départ. L'investissement dans l'éducation y est ajouté, tandis que les estimations relatives à la déperdition des ressources et la dégradation de l'environnement en sont

déduites (Tableau 5.7). On peut ainsi déterminer, entre autres, si le niveau des dépenses gouvernementales peut être maintenu à long terme, si les politiques fiscales et monétaires favorisent l'épargne, si les redevances de l'exploitation des ressources naturelles sont consommées ou investies (et, dans ce dernier cas, comment), si l'épargne suffit à compenser les effets cumulatifs de la pollution.

Tableau 5.7 L'épargne intérieure réelle : comptabiliser la déperdition du capital humain, physique et naturel. L'exemple du Pakistan

(Source : Banque mondiale, 1999)

PAKISTAN	POURCENTAGE DU PIB EN 1997
<i>Epargne intérieure brute</i>	10,4
Amortissements	6,4
<i>Epargne intérieure</i>	4,0
Dépenses d'éducation	1,9
Diminution du capital énergétique	1,1
Déperdition nette des forêts	1,6
Dégâts causés par le CO ₂	0,8
<i>Epargne intérieure réelle</i>	2,5

(d) L'empreinte écologique

L'empreinte écologique résume les quantités d'énergie et de ressources renouvelables – exception faite des minéraux – consommées par une société à n'importe quel niveau, du pays jusqu'à la communauté locale, par un ménage, un secteur ou une entreprise, en les convertissant en unité de surface commune : la superficie de terres et de mers productives requise pour fournir ces mêmes ressources et absorber le dioxyde de carbone émis par les combustibles fossiles. Cette superficie représente l'empreinte écologique du pays, un indicateur frappant de la pression de la consommation (Encadré 5.11).

Encadré 5.11: Les empreintes écologiques : quelques exemples

- La superficie requise ou l'empreinte écologique correspondant aux besoins environnementaux de Londres représente 120 fois la superficie de Londres.
- Une superficie trois fois plus importante que celle des forêts productives du Royaume-Uni est affectée pratiquement en permanence à la production de bois pour le pays.
- En Colombie, l'empreinte d'un élevage semi-intensif de crevettes représente de 35 à 190 fois la superficie de l'élevage.

Source: IIED (1995)

preintes
ques
nent de la
n de la
mmation

Il existe deux méthodes de calcul de l'empreinte écologique. *La méthode* « *composé* »e, le dispositif le plus complet, se scinde en trois parties :

- L'analyse de la consommation de plus de 50 ressources biotiques, y compris la viande, les produits laitiers, les fruits et légumes, les céréales, le tabac, le café et les produits ligneux. Le calcul de la consommation consiste à additionner les quantités importées et produites et à déduire les exportations. Les quantités consommées sont divisées par les estimations FAO du rendement mondial moyen afin de déterminer la superficie de terres agricoles, de pâturages, de zones boisées ou de mer nécessaire pour supporter cette consommation (Tableau 5.8). Le cas échéant, des ajustements sont faits pour éviter le double comptage d'une catégorie à l'autre. A titre d'exemple, les animaux nourris au grain sont comptabilisés par rapport au grain consommé (c'est-à-dire en unités de terres agricoles plutôt qu'unités de pâturages).
- La détermination de l'empreinte énergétique – généralement la superficie de terres boisées requise pour séquestrer les émissions de dioxyde de carbone – tenant compte à la fois de l'énergie produite sur place et de l'énergie concrétisée dans plus de 100 catégories de produits échangés.
- Le calcul de l'empreinte dans les différentes catégories écologiques afin de déterminer l'empreinte globale par habitant, multipliée par le nombre d'habitants pour déterminer l'empreinte totale de la zone concernée. La comparaison avec une estimation de la biocapacité existante d'une zone ou d'un pays permet de déterminer l'empreinte extérieure.

La méthode « *axée sur les composantes* » se sert des données relatives à la région étudiée pour calculer d'avance les empreintes de certaines activités, notamment les déplacements en voiture, la consommation d'énergie primaire, la production de déchets et la consommation alimentaire. On vise ainsi à comptabiliser la plupart des consommations à partir d'une série d'analyses des composantes. A titre d'exemple, pour calculer l'impact des déplacements en voiture sur la consommation de carburant, sur l'énergie consommée par la fabrication et l'entretien, on se sert des données sur l'emprise des routes et autres infrastructures et les distances parcourues pour déterminer l'empreinte écologique moyenne par kilomètre de voyage. Ceci permet de calculer l'impact de l'utilisation de véhicules au niveau individuel, organisationnel ou régional. Etant donné que cette méthode indique les incidences de chaque activité, elle est d'une grande utilité pour l'élaboration des politiques et l'éducation. En revanche, elle est grosse consommatrice de données et les résultats varient en fonction de la source et de la fiabilité des données (Chambers et al. 2000).

Considérant les empreintes écologique du point de vue du Sud, feu Anil Agarwal du Centre pour les sciences et l'environnement en Inde estima que le volume total de la biomasse alors exportée du monde en développement vers les pays industrialisés était dix fois plus important que pendant la période coloniale (Weizsacker, 1994). Ces exportations de capacité de charge ne représentent pas forcément un problème à condition de puiser dans de véritables excédents écologiques et laisser

ce qu'il faut pour satisfaire les besoins locaux. Actuellement, rien ne permet d'affirmer que les flux commerciaux respectent ces principes.

Tableau 5.8 Calculer la consommation annuelle de ressources biotiques : Costa Rica (1995) (Source : Chambers *et al.*, 2000)

Ressource	Rendement global (Kg/ha)	Production (t)	Importation (t)	Exportation (t)	Consommation apparente (t)	Produits manufacturés importés nets (t)	Proportion de l'empreinte (ha/cap)	Catégorie de terre
Bœuf/buffle	32	92.232	400	21.410	71.222		0,6529	Pâturage
Ovin/caprin	72	22	3	180	-155		-0,0006	Pâturage
Autre viande	764	87.746	564	3.270		-2706	-0,0010	Agricole
Lait	458	539.000	0	12.968	526.032		0,3355	Pâturage
Fromage	46	6.000	250	189		61	0,0004	Pâturage
Beurre	22	4.000	0	81		-81	-0,0011	Pâturage
Oeufs	573		0	0		0	0,0000	Agricole
Poissons de mer	35				6		0,1846	Mer
Céréales	2.752	206.000	588.400	7000	787.400		0,0836	Agricole
Fruits/légumes	8.136	3.297.000	12.396	2.461.512	847.884		0,0304	Agricole
Aliments pour bétail	2.752		0	0		0	0,0000	Agricole
Racines/tubercules	12.814	209.000	1.600	330	210.270		0,0048	Agricole
Légumineuses	802	28.000	16.000	3.675	40.325		0,0147	Agricole

(e) Comptabiliser les ressources, les matières et l'énergie

Les comptes de ressources naturelles et les bilans de matières/énergie mesurent les échanges matériels entre l'économie et l'environnement. Les premiers rendent compte de l'évolution des stocks de matières premières telles que les minéraux ou le bois. Les seconds rendent compte des flux de matières et d'énergie de l'environnement vers l'économie, à travers l'économie et puis de nouveau vers l'environnement sous la forme de pollution et de déchets.

Mesurer les échanges matériels entre l'économie et l'environnement

On a calculé le « besoin total en matières » (BTM) des Etats-Unis, de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Japon, compte dans lequel on inscrit les ressources naturelles apportées à l'économie sous la forme de produits destinés à une transformation ultérieure (céréales utilisées dans l'industrie alimentaire, pétrole envoyée à la raffinerie, minéraux utilisés dans les produits en métal, ronds à scier). Il inclut également les matières déplacées pendant la production ou la construction de ressources (érosion des sols à cause de l'agriculture, roches et sols enlevés pour accéder à un minéral, parties du minéral écartées pendant la concentration, matières déplacées pendant la construction d'une route ou le dragage d'un canal). Le poids global de toutes ces matières correspond au BTM d'un pays. A titre d'exemple, les Etats-Unis ont un BTM de 22 milliards de tonnes et le Japon un BTM par habitant de 45 tonnes (Adriaanse et al., 1997), Fischer-Kowalski et al., 1997). Une autre étude a calculé le « produit intérieur total » (PIT) de ces pays, c'est-à-dire la quantité du BTM rendue à l'environnement national sous la forme de polluants de l'air, de la terre et de l'eau : 19 milliards de tonnes pour les Etats-Unis et 14 tonnes par habitant pour le Japon (Matthews et al., 2000). Le calcul des BTM et PIT consomme énormément de données.

(f) L'indice du développement humain

L'indice du développement humain, mis au point pour le *Rapport sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement, combine les indicateurs de la longévité (espérance de vie à la naissance), de l'éducation (taux d'alphabétisation des adultes, taux global brut de scolarité) et du niveau de vie (produit intérieur brut réel par habitant). Alternative le plus généralement acceptée au PNB, l'IDH peut servir d'indice autonome des conditions humaines ou se joindre à d'autres indicateurs socio-économiques dans le cadre d'une évaluation de la durabilité. Dans ce dernier cas, on doit toutefois veiller à éviter le double comptage d'indicateurs de longévité, d'éducation et de revenus déjà inclus. L'encadré 5.12 fournit davantage de précisions.

Utiliser des indicateurs socio-économiques plutôt que le PNB pour mesurer les conditions humaines

(g) L'analyse des modes de vie durables

Le cadre d'analyse des modes de vie durables (MVD) (Figure 5.7) regroupe certains aspects du cadre de vie – capital, contexte de vulnérabilité / opportunité – et l'ensemble des structures et processus institutionnels susceptibles de transformer les modes de vie.

Encadré 5.12: L'indice du développement humain

Tandis que la mesure couramment utilisée de la richesse nationale – le produit national brut (PNB) – est axée sur l'argent, l'indice du développement humain (IDH), présenté pour la première fois dans le Rapport PNUD sur le développement humain de 1990, mesure les performances nationales par l'indexation de trois indicateurs socio-économiques:

- *la longévité* – mesurée selon l'espérance de vie à la naissance
- *l'instruction* – mesurée en associant le taux d'alphabétisation des adultes (poids de deux tiers) aux taux combinés de scolarisation dans l'enseignement secondaire et tertiaire (poids d'un tiers)
- *le niveau de vie* – mesuré par le PIB réel par habitant (dollars PPA – parité de pouvoir d'achat) – après la correction du pouvoir d'achat.

L'IDH détermine le minimum et le maximum pour chaque dimension et puis indique la situation de chaque pays par rapport à une échelle de valeurs allant de 0 à 1. On établit ensuite la moyenne des notes des trois dimensions dans un indice global allant de 0 à 1.

L'IDH constitue une solution de rechange au PNB pour mesurer les progrès socio-économiques aux niveaux national et infra-national. La comparaison de l'IDH aux revenus par habitant des pays, des régions ou des ethnies à l'intérieur des pays permet de mettre en lumière d'une part le rapport entre leur richesse matérielle et leurs revenus et, d'autre part, leur développement humain. Un écart négatif implique la possibilité de réorienter des ressources sur le développement humain.

L'IDH facilite la détermination des priorités d'action et l'évaluation des progrès dans le temps. Il autorise également des comparaisons instructives des expériences à l'intérieur des différents pays et entre ceux-ci. L'indice global d'un pays peut cacher les variations intérieures du niveau de vie. De ce fait, dans le cas d'un pays où les inégalités intérieures sont grandes, la meilleure solution consiste à créer des IDH séparés pour les groupes les plus importants, en fonction du sexe, des revenus, de la région géographique ou de l'ethnicité. Ces IDH « ventilés » sont calculés à partir des données sur les éléments de l'IDH se rapportant à chaque groupe, comme si chaque groupe était un pays séparé. Les IDH ventilés aux niveaux national et infra-national permettent de repérer les disparités et les écarts significatifs entre les régions, entre les sexes, entre les zones urbaines et rurales, entre les ethnies. L'analyse réalisée grâce aux IDH ventilés sert à guider les politiques et les mesures visant à réduire les écarts et inégalités.

Néanmoins, il est parfois difficile d'utiliser l'IDH pour suivre l'évolution du développement humain à court terme, du fait de la lenteur des changements de l'espérance de vie et de l'alphabétisation des adultes. Compte tenu de cette restriction, on a intérêt à utiliser des éléments plus sensibles aux changements à court terme : le taux d'activité, le pourcentage de la population ayant accès aux services médicaux, l'apport calorifique quotidien comme pourcentage de l'apport conseillé, etc.

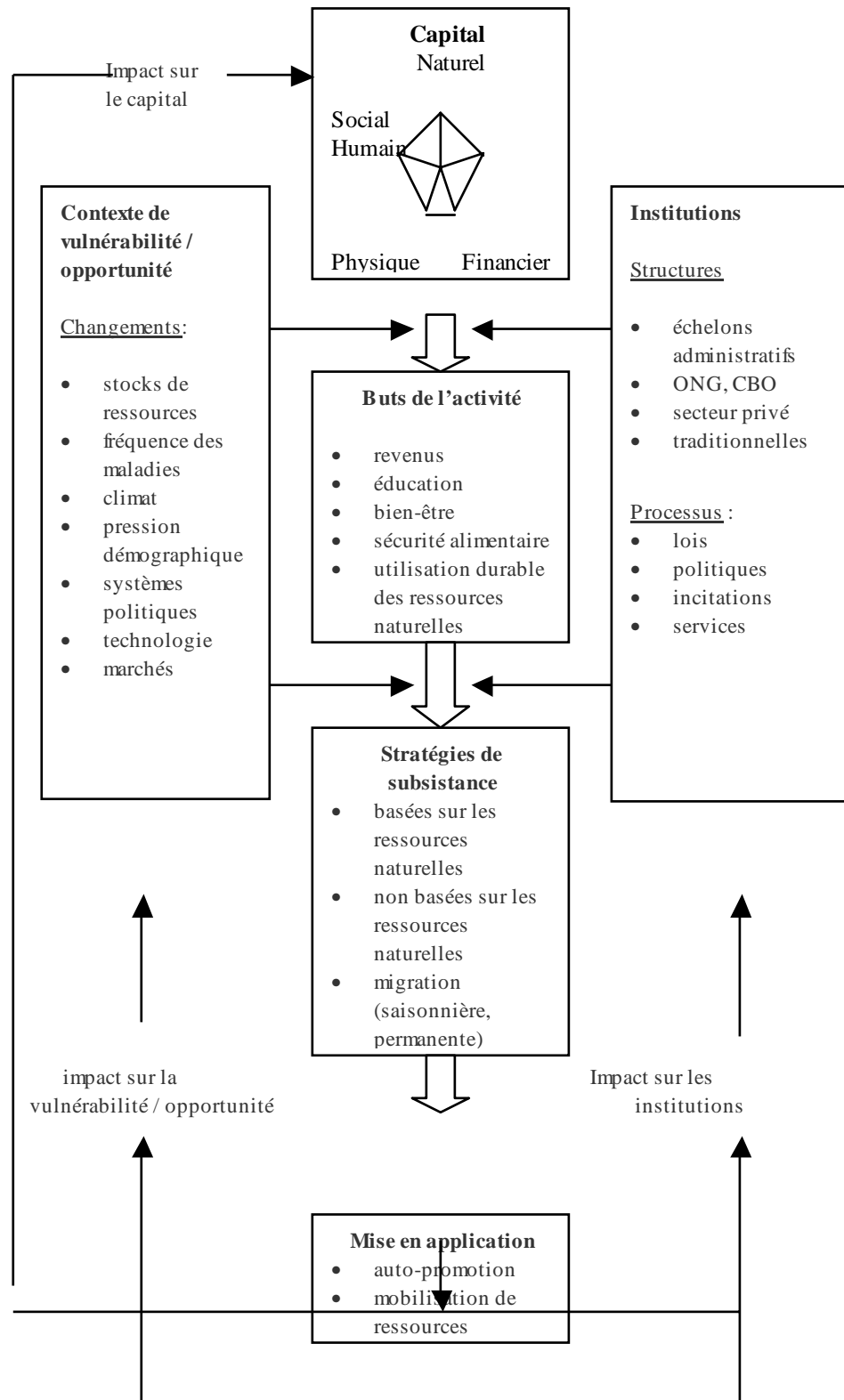
L'utilité et la polyvalence de l'IDH en tant qu'instrument d'analyse du développement humain aux niveaux national et infra-national seraient d'autant plus grandes si les pays choisissaient des éléments reflétant leurs propres priorités et problèmes et sensibles à leur niveau de développement, au lieu de s'en tenir rigide aux trois composantes de l'IDH retenues dans les rapports globaux sur le développement humain.

Supposer qu'il existe un rapport proportionnel entre les revenus d'un côté et l'espérance de vie et l'alphabétisation de l'autre, ainsi qu'un rapport proportionnel inverse entre les revenus et les taux de mortalité infantile, peut induire en erreur. Ces corrélations ne se maintiennent pas dans de nombreuses sociétés, où la maximisation de la richesse et l'enrichissement de la vie humaine n'ont pas forcément la même trajectoire.

Adaptation de PNUD : <http://www.undp.org/hdro/anatools.htm>

Figure 5.7: Le cadre des modes de vie durables

Adapté par Dalal-Clayton et Dent (2001) à partir de Carey, 1998.



*ostic des
s formes de*

Le cadre représente un instrument diagnostique utile pour évaluer l'utilisation du capital, ainsi que les conséquences pour les activités des particuliers, des ménages ou des communautés dans des cadres d'action donnés. Comme le signale Shankland (2000), on constate fréquemment un gros écart entre l'analyse au niveau local suivant une approche ascendante et l'analyse des politiques suivant une approche descendante. Les responsables des analyses locales n'ont généralement pas tout à fait compris comment sont élaborées les politiques et comment elles interagissent avec les groupes locaux qu'elles touchent (on présente l'élaboration des politiques comme un aspect lointain du « contexte » plutôt qu'une activité dans laquelle les gens peuvent s'engager). Par contraste, les analyses du cadre d'action ont eu tendance à se focaliser sur les motivations et initiatives des élites dirigeantes et des bureaucrates, au lieu de tenir compte des points de vue des gens qui, en fin de compte, seront touchés par les politiques choisies ; si les parties prenantes locales y sont impliquées, c'est surtout pour étudier « l'impact sur les gens » et non pas pour leur faire participer à l'élaboration des politiques.

*ant de
e fossé entre
ues et les
'existence...*

Le cadre des modes de vie durables comporte plusieurs éléments visant à combler le fossé entre les politiques et la vie des gens, en ce sens qu'il :

- illustre les interférences entre les politiques et les modes de vie et la façon dont les populations locales s'engagent dans les politiques à la fois formelles et informelles
- souligne l'importance du « capital politique et social » dans la vie des gens et le fait que le pouvoir d'influencer les politiques est généralement détenu par les groupes possédant ce genre de capital
- permet de valider sur le terrain les analyses de politiques, veillant à ce qu'elles saisissent ce qui se passe en réalité sur le terrain, plutôt que ce qui est censé arriver
- permet de mettre au point des indicateurs du développement durable au niveau des modes de vie durables (ce qui facilite la compréhension des décideurs)
- fournit une structure pour la fusion des conclusions des analyses respectivement des politiques et des modes de vie en vue de déterminer les liens entre elles.

*uler des
essentiels*

On peut ainsi se servir du cadre pour formuler les questions ci-dessous, entre autres (Shankland 2000), auxquelles les sondages ou l'analyse des problématiques avec les communautés permettront de trouver des réponses (5.3.9) :

- *Les priorités des pauvres* : Qui et où sont les pauvres ? Quelles sont leurs activités prioritaires actuelles et dans quels domaines, traditionnels ou nouveaux, cherchent-ils à gagner leur vie ? (voir section 5.2.2). Quels sont les secteurs de l'action publique qui touchent à ces priorités ?
- *Le cadre d'action relatif à la vie des pauvres* : Quelles sont les politiques actuelles dans les secteurs ci-dessus ? Qui est-ce qui élabore ces politiques ? Quel est le contexte macro-économique de ces politiques ?
- *Les instruments normatifs touchant la vie des pauvres* : Quels sont les mesures ou instruments mis en place pour appliquer chaque politique ? Quelles sont leurs caractéristiques ? Par l'entremise de quelles institutions ces mesures sont-elles

mises en application et réexaminées ?

- *Les politiques dans le contexte local* : sous quelle forme ces institutions existent-elles localement ? Quelles autres institutions (formelles ou informelles, telles que

les modalités de travail collectif et les systèmes de caste) influent-elles sur la réaction locale face aux politiques ? Et sur quelles autres institutions les politiques pourraient-elles influencer ? Comment est-ce que les processus existants d'élaboration de stratégies cadrent avec la réalité de la vie au niveau local ?

- *Les populations et les politiques* : Quels sont les moyens à la disposition des pauvres pour influencer les politiques ? Quelles sont les possibilités pour les pauvres d'influencer les politiques, directement ou indirectement ? Le gouvernement est-il d'avis que l'inégalité constitue un obstacle au développement durable ?

La réponse à ces questions donnera des informations spécifiques sur les parties prenantes locales (voir section 5.2) et les processus et mécanismes d'action prometteurs (section 5.4) que la stratégie pourrait utiliser, tout en donnant des informations générales permettant d'étoffer et valider la vision du contexte national.

(h) Les graphiques des incidences des politiques

Cette méthode de visualisation sert à broser le tableau des causes sous-jacentes éventuelles d'un problème donné, en commençant par les causes proches les plus évidentes. Les politiques envoient des signaux aux différents acteurs et suscitent certains types de réactions. Certains signaux sont forts et insistants, tandis que d'autres sont faibles et presque subliminaux. On peut les considérer en quelque sorte comme des couches successives d'influence. En effet, c'est souvent une bonne idée que de les visualiser ainsi, ces visualisations pouvant faciliter la discussion des politiques dans un groupe hétérogène de parties prenantes.

Faire le graphique des politiques – visualiser les causes des problèmes

L'exemple dans la figure 5.8 provient d'une discussion entre une pluralité de parties prenantes à propos des incidences des politiques sur la déforestation. Certaines parties prenantes s'intéressaient plus directement aux incidences des politiques d'aménagement forestier (le cercle intérieur d'influence), alors que d'autres ont souligné le pouvoir croissant des politiques moins proches, notamment les politiques de change. Non seulement celles-ci exercent-elles une influence sur les politiques d'aménagement forestier, elles ont aussi des incidences sur les forêts et les acteurs forestiers, par l'augmentation du prix des exportations de cultures de rente, et donc sur la déforestation. On peut ainsi tracer les filières d'influence. Des versions plus sophistiquées permettent d'indiquer les incidences des politiques non formelles et des politiques du secteur privé.

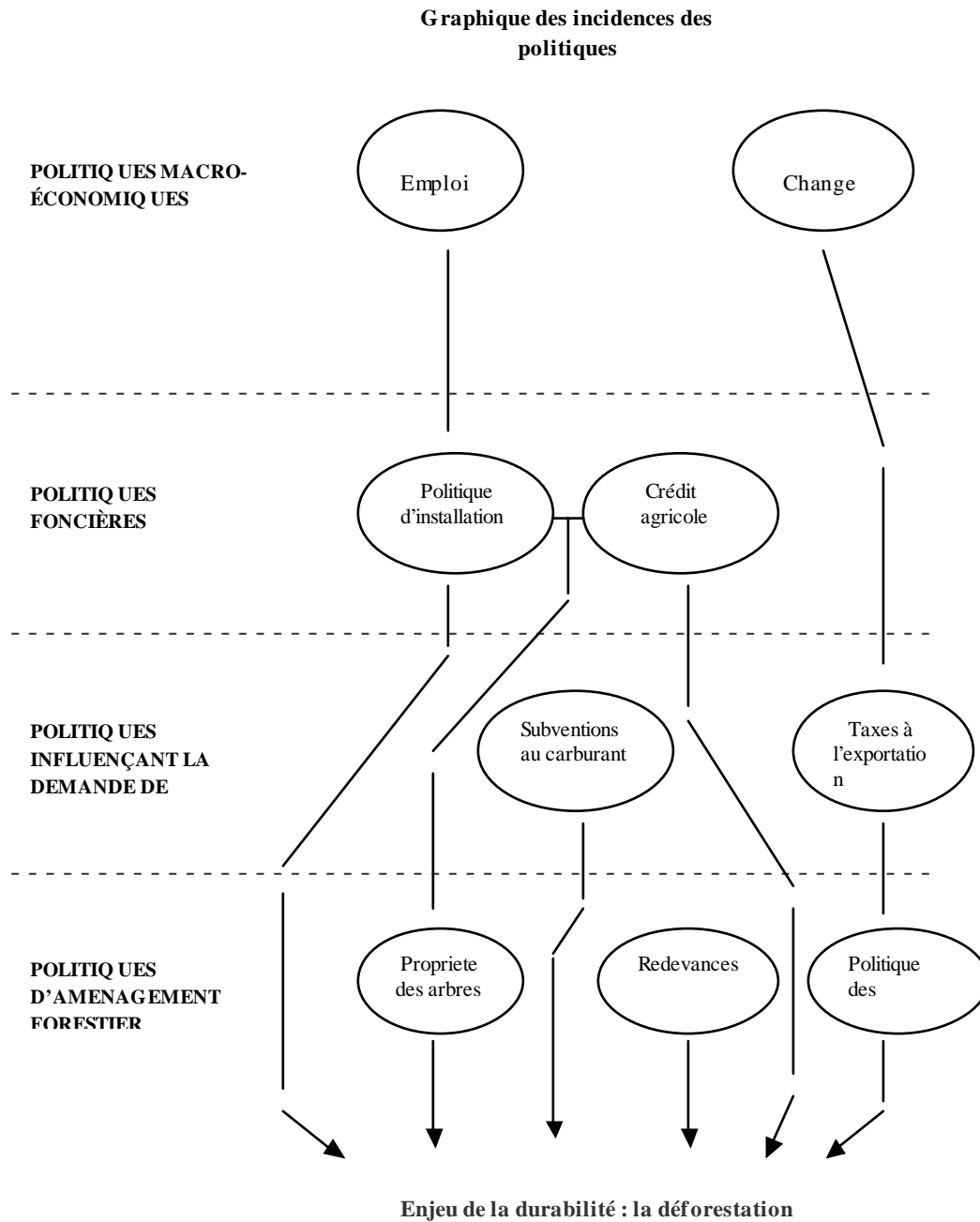
(i) Les arbres à problèmes et les schémas de cause à effet

Les arbres à problèmes permettent la mise en commun des analyses faites respectivement par une équipe multi-disciplinaire et un groupe de parties prenantes hétérogènes en vue de tracer les liens entre elles. Cela ressemble à une version plus complexe des graphiques ci-dessus, mais tient compte de variables

autres que les politiques et cherche à tracer plus précisément les causes et effets spécifiques. On peut élaborer des arbres à problèmes grâce à la méthode participative ZOPP (Planification des projets orientée sur les objectifs).

Figure 5.8 Graphique simple des incidences des politiques sur la déforestation

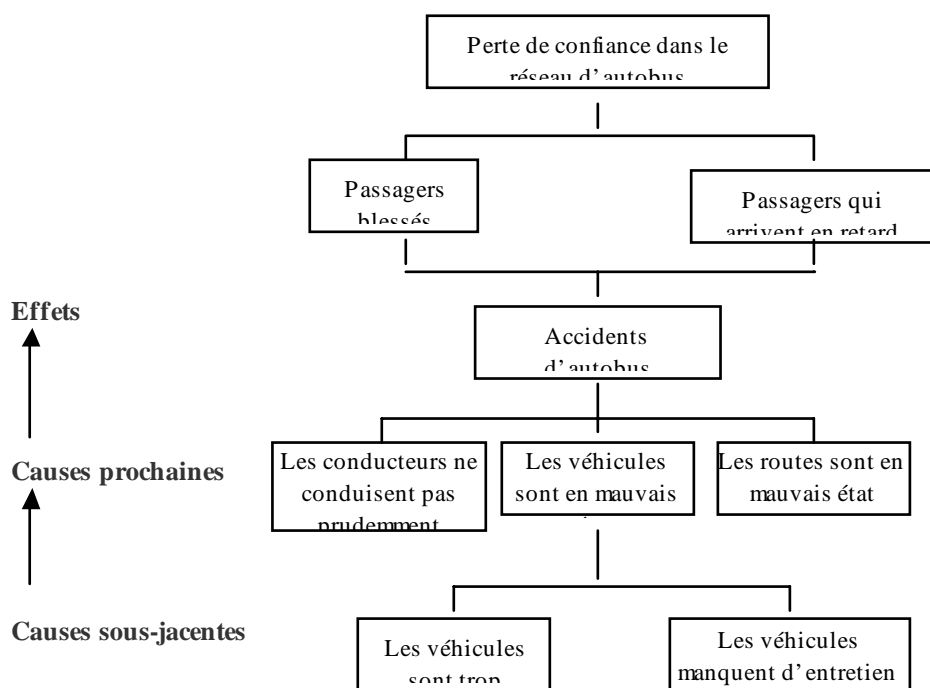
Source : Mayers and Bass (1999)



Identification des causes et La méthode ZOPP permet aux équipes multidisciplinaires d'identifier les problèmes et intérêts des parties touchées par une question de durabilité. Les problèmes sont notés sur des cartes individuelles que l'on attache à un tableau avec

une punaise suivant un enchaînement logique. La première démarche consiste à identifier, pendant une discussion en groupe, un problème « fondamental » qui semble revêtir une importance cruciale pour les personnes concernées. Les causes de ce problème sont ensuite disposées par-dessous en enchaînement logique, tandis que ses effets sont disposés par-dessus. L'arbre à problèmes se constitue progressivement, permettant de représenter clairement des rapports complexes (Figure 5.9).

Figure 5.9: Arbre à problèmes



Cette figure présente un exemple théorique d'un arbre à problèmes mis au point selon la technique ZOPP pour préparer un projet visant à résoudre les problèmes d'un système de transports en commun caractérisé par des accidents d'autobus fréquents et un taux élevé de victimes. Une fois que les problèmes ont été disposés de façon logique, l'arbre à problèmes sert à identifier les objectifs correspondants du projet.

Grâce aux progrès récents en matière de logiciel (MINDMANAGER[®] 3.5, entre autres), les arbres à problèmes sont désormais utilisés couramment pour afficher les liens complexes entre causes et effets. A titre d'exemple, les « cartes mentales » permettent de visualiser la suite logique du problème ou « effet » clef (la pauvreté, disons) jusqu'à ses causes sous-jacentes, en posant la question « pourquoi ? ».

Les arbres à problèmes et schémas de cause à effet ont souvent été préparés ponctuellement, mais on peut également les articuler autour des critères ordinaires de la durabilité. Ceci présente l'avantage d'autoriser les comparaisons et les classements. A titre d'exemple, on peut les articuler autour de cinq causes de pauvreté correspondant aux niveaux insuffisants des cinq formes de capital retenues dans le dispositif des modes de vie durables (Figure 5.10) (Macqueen 1999). Cela va sans dire que chacune des causes dans la figure 5.10 peut également être considérée comme un problème en soi et que l'analyse peut aller plus loin encore à partir de schémas plus détaillés de cause à effet.⁴ Par ailleurs, on peut

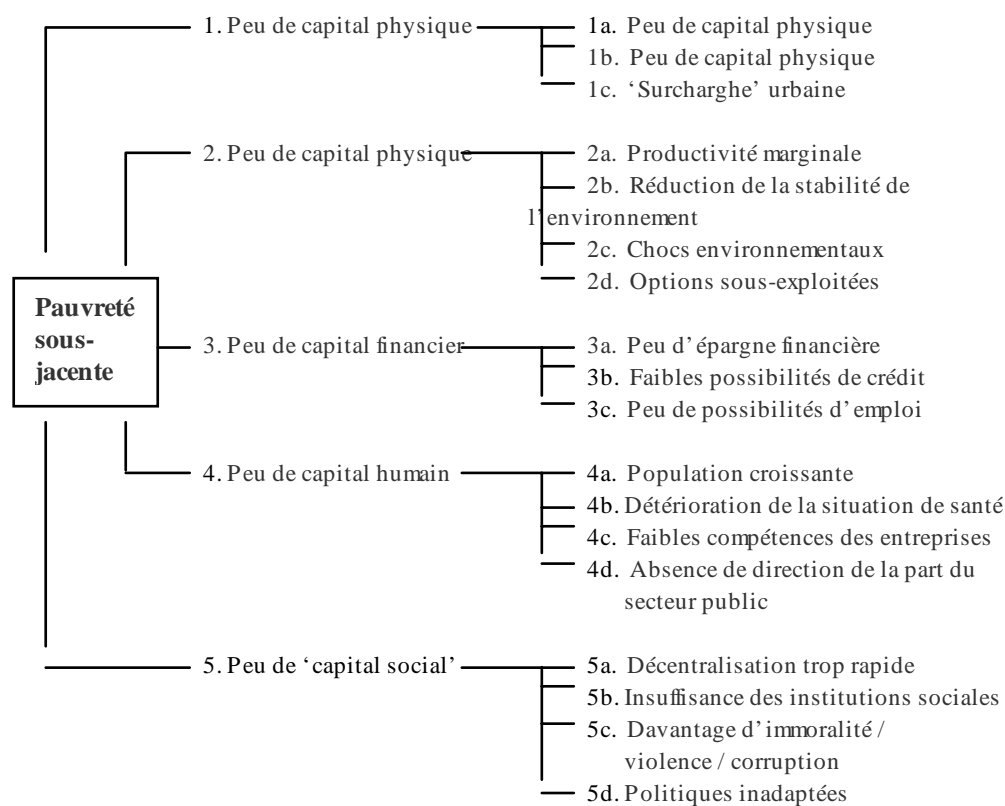
⁴ En définitive, les embranchements s'arrêteront là où les pointes représentent des conditions immuables (contraintes climatiques), des lois fondamentales (des économies de marché) ou

pondérer chaque branche, entre autres pour établir les priorités, éventuellement dans le cadre d'un exercice participatif de hiérarchisation où un échantillon représentatif d'informateurs clefs accorde une note à chaque contrainte.

des liens avec les pointes d'autres branches (conduisant à des boucles : spirale ou cercle vicieux de la pauvreté, etc.)

Figure 5.10: Schéma des rapports de cause à effet en ce qui concerne la pauvreté

Source : Macqueen (1999)



Effets

Causes

(Exemple tiré d'une enquête sur la pauvreté dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe, mettant l'accent sur le secteur forestier)

(j) L'évaluation stratégique de l'environnement

Traditionnellement, les évaluations des incidences sur l'environnement (EIE) ont été menées au niveau des projets. Elles représentent une réponse insuffisante face aux défis du développement durable examinés dans la section 2.1. Par ailleurs, il est de plus en plus évident que les problèmes environnementaux associés aux projets de développement surgissent en grande partie parce que les questions environnementales ne sont pas prises en compte aux niveaux décisionnels supérieurs. Les évaluations stratégiques de l'environnement (ESE), qui ont vu le jour au cours de la dernière décennie, répondent au besoin d'aborder, d'une manière plus proactive et intégrée, les causes du développement non durable, qui tiennent des politiques macro-économiques des gouvernements, de l'investissement, du commerce et des programmes de développement, des plans relatifs à l'énergie et aux transports, etc.

*'est-à-dire
on
mentale au
s politiques,
nes, ...*

Sadler et Verheem (1996) qualifient l'ESE de :

« Procédure systématique d'évaluation des incidences sur l'environnement des politiques, plans ou initiatives de programme proposés, visant à assurer l'inclusion et la prise en compte adéquate de ces incidences dès le premier stade opportun du processus décisionnel, au même plan que les considérations économiques et sociales. »

L'ESE est donc à envisager comme processus d'aide à la prise de décisions plutôt que comme processus décisionnel ; il s'agit d'un outil de « planification à moyen terme » à manier avec souplesse aux différents stades du cycle d'élaboration des politiques (Sadler, 1997). Dans cette optique, l'ESE comporte l'examen à la fois des grandes lignes de la politique et des programmes et plans concrets aux références physiques et spatiales. Dans un champ d'action aussi étendu, les méthodologies utilisées aux deux extrémités de l'éventail décisionnel varient sensiblement, mais les principes de l'EIE doivent être respectés à tous les niveaux. Du fait que l'ESE est conduite par la nécessité d'avoir une vision claire de l'intégration des enjeux environnementaux, de disposer d'un cadre global pour l'élaboration des politiques (comme dans le cas d'une stratégie de développement durable), elle se prête mieux que l'EIE à la préparation de supports analytiques pour ce genre de stratégie (voir le tableau 5.9).

...est un outil flexible de planification prospective

Tableau 5.9 Comparer l'ESE au EIE (Source : Adaptation de CSIR, 1996)

Evaluation stratégique de l'environnement (ESE)	Evaluation des incidences sur l'environnement (EIE)
Elle est proactive et contribue au développement	Elle réagit généralement face à une proposition de développement spécifique
Elle évalue soit les effets d'une proposition de politique, programme ou plan sur l'environnement soit l'effet de l'environnement sur les besoins et possibilités de développement	Elle évalue les effets d'une proposition de développement spécifique sur l'environnement et n'est pas convenablement liée aux décisions de principe
Elle évalue les incidences cumulatives et identifie les conséquences pour le DD	Elle évalue les incidences et avantages directs
Elle cherche à maintenir un certain niveau de qualité environnementale	Elle cherche à atténuer les incidences (négatives)
En tant que processus continu, elle vise à fournir de l'information au bon moment	Elle a un commencement et une fin bien définis
Elle crée un cadre permettant de mesurer de nombreuses incidences (négatives)	Elle se concentre sur les incidences de projets spécifiques
Elle donne une vue d'ensemble sans beaucoup de détails	Elle donne une vue restreinte avec beaucoup de détails
Elle est animée par la nécessité d'une vision et d'un cadre d'action global (comme dans le cas d'une SNDD)	Elle est animée par la nécessité de procédures juridiques sans faille (comme dans le cas des poursuites judiciaires)

Jusqu'ici, les dispositifs officiels et les lignes directrices en matière d'ESE se limitent essentiellement aux pays industrialisés (Australie, Canada, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, R-U, Etats-Unis). Il n'existerait que peu d'expérience de l'ESE dans les pays en développement (sauf quand il s'agit d'une condition imposée par les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale), mais ils sont de plus en plus nombreux à mettre le dispositif à l'essai.

Il n'existe pas de méthode standard, mais plutôt trois catégories

L'ESE ne correspond pas à une de méthodologie standard ou universelle. En dépit du fait que les processus varient énormément⁵, on peut quand même identifier quelques

⁵ On trouvera dans Sadler et Verheem (1996), de Boer et Sadler (1996), Therivel et Partidario (1996) et Banque Mondiale (1996) des revues de différents dispositifs ESE et des études de cas.

principes de base communs aux démarches ESE (Encadré 5.13). Ces processus peuvent être indifféremment formels ou informels, globaux ou ciblés, étroitement liés

Encadré 5.13: Quelques principes des évaluations stratégiques de l'environnement

Un processus ESE devrait prévoir :

- *le passage au crible* : les organisations sérieuses passent en revue l'ensemble des décisions stratégiques pouvant avoir des incidences importantes sur l'environnement
- *l'échelonnement dans le temps* : les résultats de l'évaluation doivent être disponibles à temps pour être pris en compte dans la préparation de la décision stratégique
- *les perspectives environnementales* : toute l'information pertinente doit être mise à disposition pour déterminer si (i) telle ou telle initiative devrait se poursuivre et (ii) les objectifs pourraient être atteints d'une manière plus respectueuse de l'environnement (c.à.d. au moyen d'initiatives ou de dispositifs alternatifs)
- *les autres éléments d'intérêt* : suffisamment d'information doit être recueillie sur d'autres facteurs, y compris les conditions socio-économiques, parallèlement ou dans le cadre de l'ESE
- *le réexamen* : la qualité du processus et de l'information doit être préservée par des systèmes de réexamen efficaces
- *la participation* : suffisamment d'information doit être disponible sur toutes les parties prenantes légitimes (y compris le public concerné) à temps pour être mise à profit dans la préparation de la décision stratégique
- *la documentation* : les résultats doivent être identifiables, compréhensibles et disponibles pour l'ensemble des parties concernées par la décision
- *la prise de décisions et l'obligation de rendre compte* : tous les acteurs et toutes les parties concernées doivent pouvoir constater que les résultats ont bien été pris en compte dans le processus décisionnel
- *l'après-décision* : suffisamment d'information sur les incidences réelles de la mise en application de la décision doit être recueillie pour déterminer l'opportunité de modifier la décision.

Source : Dalal-Clayton et Sadler (1998a,b) – adaptation de Sadler (1998) et Tonk et Verheem (1998).

ou pas liés du tout aux instruments de politique ou de planification. On peut distinguer, grosso modo, trois types de dispositifs ESE :

- un processus relativement séparé et distinct, typiquement introduit comme élargissement de l'EIE
- un système à deux niveaux (comme aux Pays-Bas), où des ESE formelles sont requises par rapport à certains plans et programmes sectoriels, tandis qu'un « test » environnemental est appliqué aux politiques stratégiques
- un élément des examens des politiques environnementales (comme au Royaume-Uni) et de l'aménagement du territoire (comme en Suède). Depuis peu, l'importance de l'intégration de l'ESE dans d'autres instruments de

politique et de planification commence à être reconnue.

L'analyse stratégique de l'environnement (ASE) constitue une variante particulièrement prometteuse de l'ESE (dans le contexte des stratégies de développement durable). Cette méthodologie expérimentale a été mise au point et testée par le groupe hollandais AIDEnvironnement, en collaboration avec l'Organisation néerlandaise de développement (SNV). Elle doit être adoptée au tout premier stade de l'élaboration des politiques afin que toutes les questions et options environnementales y afférentes soient intégrées dans la conception et l'établissement des priorités des politiques, plans et programmes. S'inspirant des expériences de l'EIE, des profils environnementaux, de la planification, du suivi et de l'évaluation de l'environnement pendant le cycle de projet, la méthodologie comporte dix étapes (Encadré 5.14) qui « sont exécutées d'une manière participative, en écoutant systématiquement les points de vue et opinions des « initiés » (acteurs locaux) (Kessler 1997b).

Au début, SNV tenait essentiellement à appliquer la méthodologie à la formulation des plans d'action nationaux (nouveaux ou réajustés), ce qui a été fait dans des situations diverses : au Zimbabwe (pour préparer les plans de développement des districts), au Ghana (pour la planification régionale SNV), au Bénin et au Nicaragua (dans le cadre de la planification stratégique des donateurs, du gouvernement local ou des ONG), en Bolivie, au Honduras et en Zambie. La plupart des ASE ont été menées en collaboration avec SNV. L'encadré 5.15 présente les enseignements tirés des expériences au Bénin et au Nicaragua.

Tester un outil de planification du développement durable à 10 étapes

(k) Analyse des problématiques avec les communautés⁶

L'analyse des problématiques par les communautés concernées est un élément fondamental d'un effort de planification réellement participatif. Contrairement à la « consultation » et l'audit traditionnels, qui se réduisent souvent à des actions, conduites par des experts selon l'approche descendante, de collecte d'informations, l'analyse des problématiques avec les communautés se sert d'une série d'exercices permettant aux parties prenantes d'échanger des connaissances, d'examiner les évaluations techniques et y participer, de déterminer les priorités de la planification et de formuler ensemble des options d'action. Bref, cette analyse a pour fonctions:

- d'amorcer un dialogue détaillé parmi les groupes communautaires et entre les communautés et les experts
- de cibler la planification sur les intérêts, besoins et préférences reconnus des gens
- d'informer les parties prenantes sur les aspects techniques des problèmes qu'elles souhaitent résoudre, en les engageant dans la collecte et l'analyse des données
- de prévenir la dépendance exclusive et sans réserves vis-à-vis des évaluations faites par des experts (souvent venus de l'extérieur)
- de créer un public bien informé de résidents prêts à œuvrer en faveur de la responsabilisation et de la durabilité.

⁶ Principale source de cette section : ICLEI *et al.* 1996

Encadré 5.14: L'analyse stratégique de l'environnement (ASE) : le dispositif d'AIDEnvironnement Etapes clefs

Le dispositif d'analyse stratégique de l'environnement vise à être systématique, analytique et pratique. Dix étapes méthodologiques créent une structure logique et guident les participants vers la clarification des enjeux complexes.

Etapes 1 à 4 : Analyse du contexte socio-écologique et évaluation des incidences

Identification des principales fonctions écologiques (production et régulation).

Définition des parties prenantes dépendant de ces fonctions.

Evaluation des tendances actuelles des fonctions révélées par les indicateurs environnementaux.

Evaluation des incidences (de l'impact) des tendances sur les parties prenantes, les générations futures et les valeurs naturelles, à partir des filières d'impact environnemental et une matrice des tendances/incidences.

Définition des règles, normes et seuils.

Etapes 5 à 6 : Analyse des problèmes environnementaux

Définition des principaux problèmes environnementaux, à partir des incidences des tendances et une analyse des risques.

Identification des facteurs clefs et des acteurs connexes responsables du problème, selon la méthodologie « action dans son contexte » (les facteurs sous-jacents seront essentiellement socioculturels, économiques et / ou institutionnels).

Etapes 7 à 8 : Analyse des opportunités environnementales

Définition des principales opportunités environnementales.

Identification des principaux facteurs sous-jacents et des acteurs pouvant réaliser ces opportunités et en tirer parti.

Etapes 9 à 10 : Formulation d'un plan de politique de développement durable, indiquant les domaines d'action et la stratégie complémentaire

Synthèse des facteurs et acteurs clefs concernés par les problèmes et opportunités environnementaux.

Définition des domaines d'action se rapportant à l'environnement.

Définition des domaines d'action se rapportant au développement durable en intégrant les questions prioritaires du point de vue socio-économique.

Formulation d'une politique et d'un plan d'action cohérent pour un développement durable en fonction des forces et faiblesses des institutions concernées et des politiques de développement existantes.

Formulation d'une stratégie complémentaire, y compris la définition des responsabilités de coordination, l'établissement d'un système de suivi assorti d'indicateurs pertinents, les procédures autorisant l'adaptation régulière des politiques selon la méthode d'analyse stratégique de l'environnement, le renforcement institutionnel et le développement des capacités.

Source : AIDEnvironnement (1997) ; Kessler (1997a,b)

Encadré 5.15: Enseignements tirés de l'analyse stratégique de l'environnement (ASE) au Bénin et au Nicaragua

Deux expériences hétérogènes d'application de la méthodologie ASE ont dégagé des enseignements importants.

- Le plan stratégique qui en résulte n'est pas un plan environnemental mais un plan intégré (pour un développement durable). La méthodologie ASE prend le domaine environnemental (biens et services fournis à la société humaine) comme point de départ pour trouver des solutions et des opportunités là où ce domaine recoupe les domaines socio-économique et institutionnel.
- Le processus d'exécution des dix étapes méthodologiques est au moins aussi important que le produit, c'est-à-dire le plan stratégique (Bénin) ou les rapports thématiques (Nicaragua). L'approche participative permet aux participants d'échanger des idées et des opinions sur les problèmes clés qui sous-tendent les causes fondamentales du manque de durabilité et sur les principales opportunités pour un développement durable.
- Même si (comme au Bénin) les délais sont courts et on risque d'aboutir à des résultats peu spécifiques, le processus facilite l'émergence d'avis partagés par les différents acteurs concernés. Les participants ont trouvé la méthodologie particulièrement satisfaisante en tant que cadre logique pour structurer les discussions. Pour de nombreux participants, c'est la première fois qu'ils ont pu collaborer avec des acteurs d'autres disciplines et que des fonctionnaires ont pu échanger des opinions et des informations avec des ONG.
- L'une des principales différences entre le plan stratégique issu d'une ASE et les plans d'action environnementaux existants concerne l'accent mis sur les thèmes prioritaires arrêtés par les participants au niveau « méso » (entre autres pour aider les districts et les collectivités locales à formuler leurs propres plans de développement dans le cadre d'un processus de décentralisation et de renforcement des capacités), soulignant la nécessité d'un certain niveau d'engagement pour entreprendre les activités choisies. Le niveau « méso » représente le niveau le plus élevé auquel les parties prenantes locales sont en mesure d'aborder des problèmes concrets et auquel elles sont susceptibles de s'organiser, tout en étant le niveau le plus bas auquel les services gouvernementaux sont bien informés et à même de négocier avec d'autres parties prenantes.
- Etant donné que l'étape 9 de l'ASE prend en considération les politiques existantes et les programmes en cours, le plan qui en résulte n'est pas un plan idéalisé et peu réaliste mais plutôt un pas dans la bonne direction.
- Le principal défi consiste à simplifier la méthodologie ASE existante et à y intégrer des instruments d'autres disciplines pour en faire une analyse intégrée de la durabilité. Il est également évident que le processus de planification dans son ensemble nécessite un appui et une animation plus suivis qu'auparavant (c.à.d. sur une période plus longue, pas d'une plus forte intensité) afin de réaliser, contrôler et évaluer les activités convenues.

Source : Dalal-Clayton et Sadler (1998b)

**13 étapes d'analyse
au niveau des
communautés**

L'analyse des problématiques avec les communautés est un processus à 13 étapes :

1. Décider des modalités de participation à privilégier dans le cadre du processus d'analyse des problématiques : représentation des parties prenantes ou participation directe
2. Déterminer les communautés cibles et les groupes cibles qui seront invités à participer au processus
3. Renseigner les communautés et groupes cibles sur le processus d'analyse des problématiques
4. Arrêter, avec les communautés / groupes cibles, les problématiques à analyser
5. Choisir les méthodes et outils pour l'évaluation participative des problématiques sélectionnées
6. Choisir les méthodes et outils pour l'évaluation technique des problématiques sélectionnées
7. Modifier les méthodes d'évaluation technique choisies afin que les parties prenantes puissent participer à l'opération d'évaluation technique
8. Réexaminer les méthodes d'évaluation pour s'assurer qu'elles permettent d'analyser des problèmes systémiques
9. Etablir les données de base sur les conditions clefs
10. Présenter les résultats des évaluations techniques aux participants à l'analyse des problématiques avant la fin des évaluations participatives
11. Identifier les problématiques nécessitant une analyse ultérieure
12. Identifier les propositions ou options d'action à prendre en compte dans le processus de planification des activités
13. Préparer le rapport définitif sur l'analyse des problématiques

**Associer les
évaluations
participatives et les
évaluations
techniques par des
experts**

Un processus complet d'analyse des problématiques avec les communautés emploie des méthodes d'évaluation technique en parallèle avec des méthodes participatives, ceci afin de permettre l'analyse consensuelle des problématiques clefs. Les outils seront choisis en fonction des capacités des communautés concernées.

- Les méthodes *d'évaluation participative* ciblent les habitants locaux et les utilisateurs de services à la base. Elles permettent aux résidents de définir les problèmes et identifier les services auxquels ils tiennent le plus et la manière d'assurer la prestation durable des services. Des exercices spéciaux servent à identifier des solutions indigènes et à appliquer le savoir-faire local à l'analyse des problèmes et la mise au point de solutions. La cartographie, les groupes thématiques, l'analyse « SWOT » (des forces, faiblesses, opportunités et risques), les cadres logiques et les conférences de prospective (voir l'encadré 6.26) sont autant de méthodes d'évaluation participative utilisées dans différentes parties du monde
- Les méthodes *d'évaluation technique* sont conçues et utilisées pour guider le processus d'évaluation participative. L'évaluation comparative des risques, l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'analyse des systèmes sont autant de méthodes d'évaluation technique pouvant être modifiées afin d'autoriser une ample participation des parties prenantes.

La réussite d'un processus d'évaluation avec les communautés passe par l'établissement d'un lien entre les exercices d'évaluation participative et les évaluations techniques menées par des experts. Plus particulièrement, un processus d'évaluation doit être organisé de manière à ce que les parties prenantes participent

aux évaluations techniques, tandis que les résultats des évaluations techniques sont des éléments d'appui au processus d'évaluation participative.

5.3.5 *Décider de ce qu'il faut mesurer : le cadre des volets et objectifs*

La section 5.3.3 a examiné les avantages et inconvénients d'une évaluation axée sur des indicateurs. Les principales étapes que suppose la réalisation de ce genre d'évaluation sont :

- la conception d'un cadre des volets et objectifs (décrit ici)
- le choix des indicateurs (5.3.6)
- la production d'indices
- l'identification des questions prioritaires et des choix de mesures (5.3.8).

Le cadre des volets (composantes, dimensions, éléments, thèmes, etc.) sert à arranger les volets d'un système qu'il importe de mesurer pour interpréter, de manière claire et précise, l'état du système et son évolution. Le cadre des objectifs (buts, intentions, principes, critères, etc.) détermine l'objectif de chaque volet, énonçant succinctement sa finalité, le ou les principaux domaines d'intérêt, le niveau ou le type de réalisation recherché. Un cadre intégré de volets et d'objectifs présente une liste de contrôle des conditions préalables, humaines et environnementales, du développement durable. Plus important encore, il permet aux gens :

- d'identifier les volets essentiels du système
- d'éviter de mesurer deux fois le même volet
- d'éviter d'oublier un volet essentiel
- de mettre en lumière les lacunes inévitables (pour que chacun sache qu'il manque un volet s'il n'y a pas d'indicateur convenable)
- veiller à accorder le poids ou la valeur approprié à chaque volet
- démontrer la logique qui sous-tend la sélection des volets et le poids accordé à chacun
- mesurer les rapports clefs entre les groupes de volets
- associer les indicateurs afin de mesurer non seulement les volets auxquels ils se réfèrent mais aussi les principaux groupes de volets et le système dans son ensemble
- le tableau 5.10 présente une partie du cadre des volets et objectifs.

Un cadre d'indicateurs bien conçu (et donc capable de remplir l'ensemble des fonctions ci-dessus) est systémique, hiérarchique, logique et communicable. Il est *systémique* en ce sens que les volets sont organisés de manière à faciliter l'analyse aussi bien des propriétés clefs du système que des relations entre les sous-systèmes et les principaux aspects. A titre d'exemple, la figure 5.11 divise le système en deux sous-systèmes (population et écosystème), témoignant du fait que les sociétés humaines existent au sein des écosystèmes. Cela facilite également l'analyse du rapport entre les conditions humaines et environnementales. La division du système humain en domaines d'intérêt et de l'écosystème en composantes facilite l'analyse (entre autres) du rapport entre

*Le cadre d'
doit être sys
hiérarchiqu
et commun*

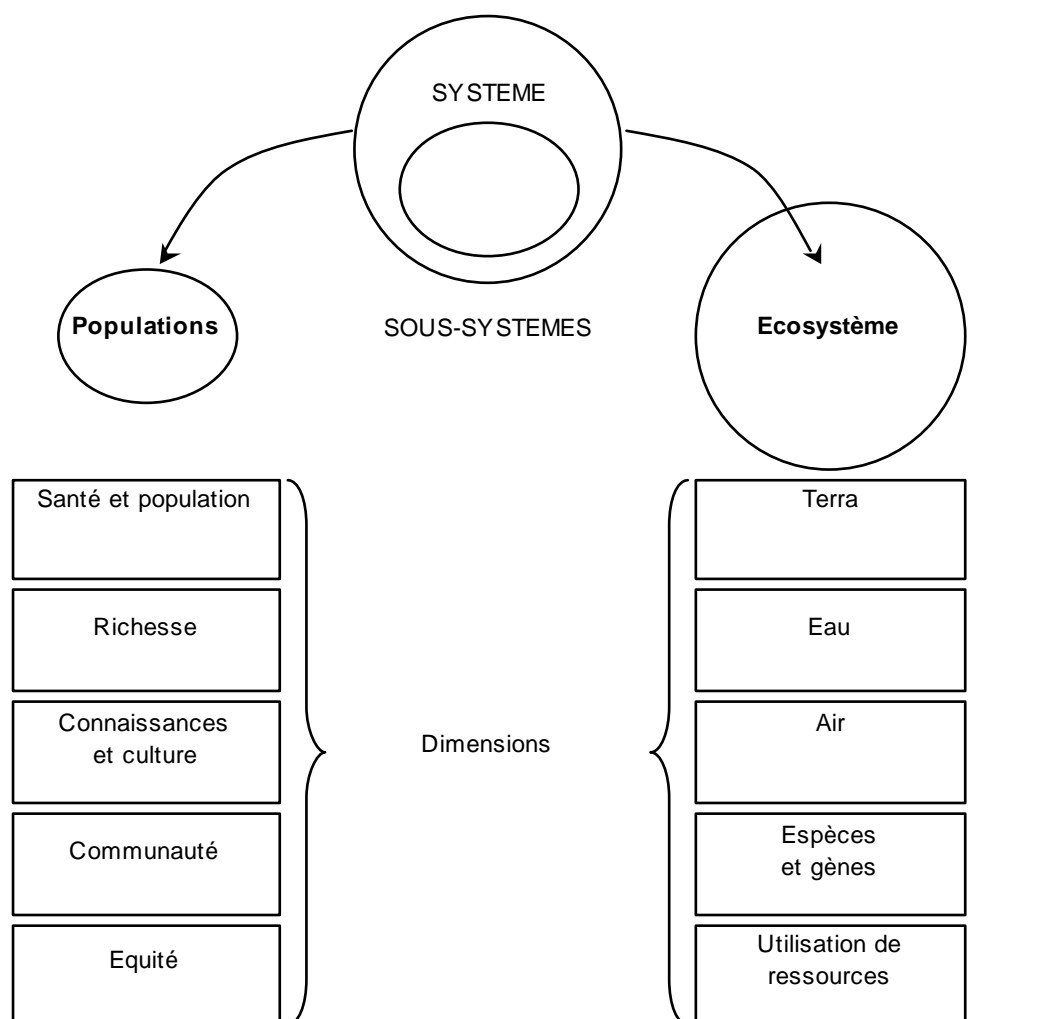
Tableau 5.10 : Cadre illustratif de volets et d'objectifs pour l'évaluation axée

sur les indicateurs (sous-système humain seulement)
(Source : Robert Prescott-Allen, communication personnelle)

Volets (de plus en plus spécifiques) →			Objectifs
Groupe d'éléments	Élément	Sous-élément	But
Santé et population	Santé		Les gens vivent longtemps et en bonne santé
	Population		Les populations sont stables, avec une bonne répartition des tranches d'âge et dans les limites des ressources humaines et naturelles disponibles
Richesse	Richesse individuelle et des entreprises	Besoins	Les particuliers et les ménages subviennent à leurs besoins
		Revenus	et obtiennent les revenus permettant d'assurer leur bien-être matériel
		Entreprises	Les entreprises sont rentables et compétitives
	Richesse de la société	Capital et productivité	La société dispose de ressources pour promouvoir l'esprit d'entreprise et maintenir la prospérité,
		Inflation et emploi	assurant un climat stable pour l'investissement et un niveau de vie décent
		Dette	tout en vivant selon ses moyens
Connaissances et culture	Connaissances	Etat des connaissances	Les gens possèdent les connaissances permettant d'innover et faire face au changement, vivre bien et de façon durable et réaliser leur potentiel
		Education	Le niveau d'instruction est élevé et la société dispose de systèmes bien développés et bien diffusés pour transmettre les connaissances par l'éducation formelle
		Communication	et par la communication informelle
	Culture	Croyances	Les systèmes de croyance répondent aux besoins spirituels et favorisent le bien-être des populations et de l'écosystème
		Spiritualité et nature	Les liens entre la spiritualité et la nature sont renforcés et entretenus
		Expression	L'expression créative fleurit
Communauté	Liberté et gouvernance	Liberté	Les droits de tous les membres de la société sont respectés ; les citoyens sont libres du choix des modalités décisionnelles et des décideurs
		Gouvernance	Les instances décisionnelles sont transparentes, non corrompues et efficaces
	Paix, ordre public et solidarité	Ordre public	Les communautés et les citoyens respectent l'autorité de la loi,
		Crime	protègent contre le crime et la violence,
		Paix	coexistent en paix
		Solidarité	et donnent un coup de main à ceux qui en ont besoin
Équité	Egalité entre les sexes		Les avantages et les charges sont répartis en parts égales entre les populations masculine et féminine

Volets (de plus en plus spécifiques) →			Objectifs
Groupe d'éléments	Élément	Sous-élément	But
	Equité dans la société		et répartis équitablement entre les groupes dans la société

Figure 5.11 : Exemple d'un agencement systémique de volets



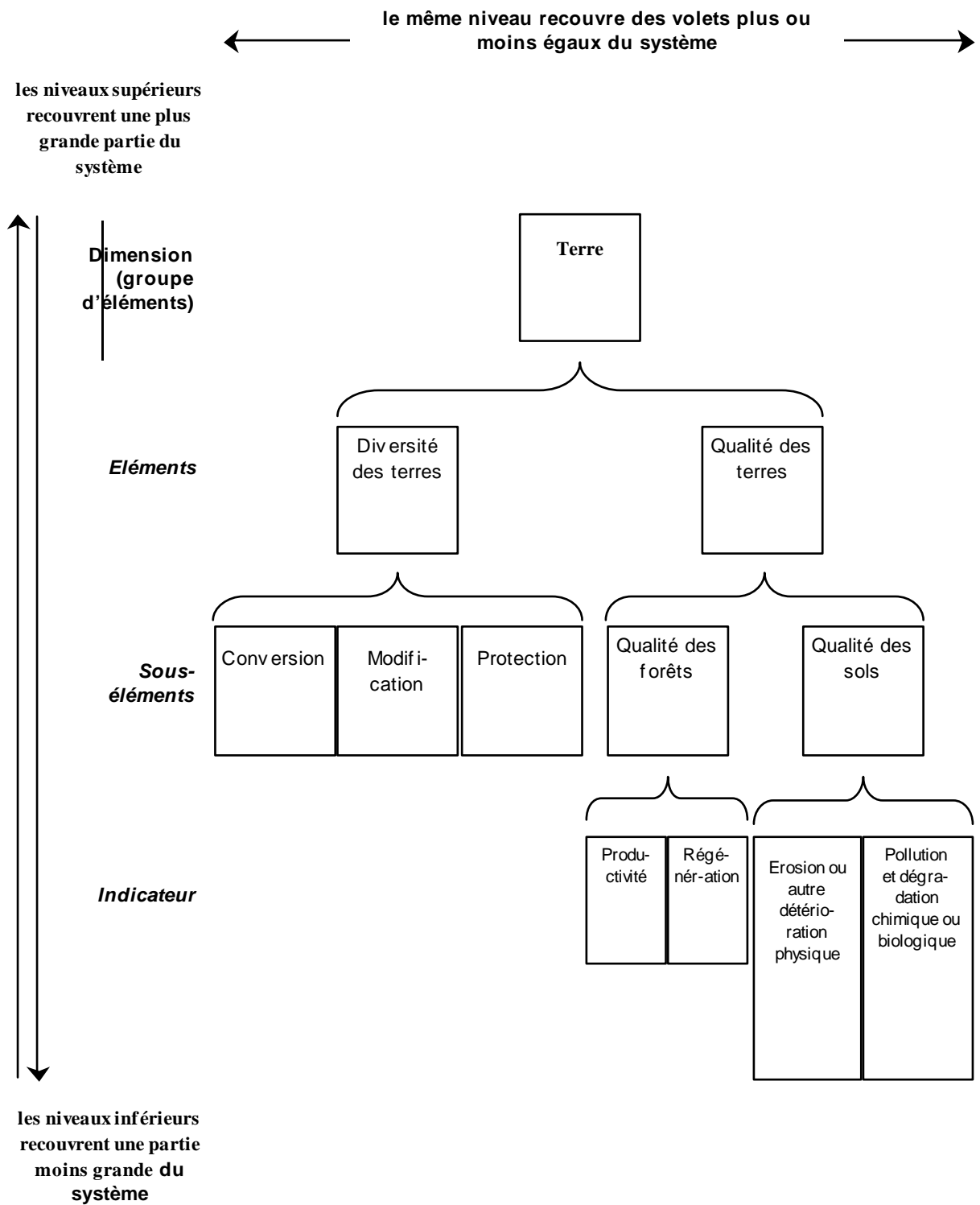
Source : Prescott-Allen (2001a)

l'utilisation des ressources et l'état du reste de l'écosystème (terre, eau, air, biodiversité), entre l'utilisation des ressources et la richesse, entre la richesse et l'état du reste du sous-système humain.

Le cadre est *hiérarchique* en ce sens qu'il organise les volets en plusieurs niveaux. Les niveaux inférieurs correspondent à des champs d'action plus limités et sont plus spécifiques que les niveaux supérieurs. Les volets situés au même niveau correspondent à des champs d'action plus ou moins égaux et se chevauchent le moins possible. A titre d'exemple, la diversité et la qualité des terres (Figure 5.12) sont des volets d'égale importance de la catégorie « terre », la conversion, la modification et la protection sont des volets d'égale importance de la diversité de la terre, la qualité des forêts et la qualité des sols correspondent à des aspects d'une importance plus ou moins égale de la qualité des terres.

Figure 5.12 : Agencement hiérarchique des composantes de la durabilité

Source : Robert Prescott-Allen, communication personnelle)



Le cadre est *logique* en ce sens que les niveaux forment une série de moyens et de fins. Le niveau au-dessous représente un moyen d'accéder au niveau au-dessus, tandis que le niveau au-dessus représente la fin ou la finalité du niveau au-dessous.

A titre d'exemple :

- Ce qu'il faut mesurer (*les moyens*) : Nous mesurons le *bien-être de l'écosystème* en mesurant l'état de la *terre*, ce que nous faisons en mesurant la *diversité des terres*, ce que nous faisons en mesurant la *conversion*, ce que nous faisons en mesurant le *pourcentage de chaque type d'écosystème converti à des usages non forestiers ou en plantation*.
- Pourquoi faut-il mesurer (*les fins*) : Nous mesurons le *pourcentage de chaque type d'écosystème converti à des usages non forestiers ou en plantation* pour mesurer la *conversion*, ce que nous faisons pour mesurer la *diversité des terres*, ce que nous faisons pour mesurer l'état de la *terre*, ce que nous faisons pour mesurer le *bien-être de l'écosystème*.

Le cadre est *communicable* en ce sens que les volets et objectifs sont exprimés de façon simple et compréhensible pour les décideurs ; ils ne sont pas abstraits ou hautement techniques.

La Déclaration de Rio, l'Action 21 et certains textes des conventions internationales ont été adoptés comme cadres d'analyse mais, du fait qu'ils n'ont pas été conçus en tant que tels (voir l'encadré 5.16, par exemple), n'ont pas remporté beaucoup de succès. La Commission des Nations Unies sur le développement durable avait d'abord pris l'Action 21 comme cadre, mais l'a remplacé depuis par un agencement plus structuré et maniable des dimensions, thèmes et sous-thèmes renvoyant aux sections pertinentes de l'Action 21 (DAES / ONU 2001b).

Encadré 5.16 L'Action 21 comme base d'analyse

L'Action 21 n'a pas été conçue comme cadre de mesure et d'analyse, d'où les résultats mitigés des efforts pour s'en servir à cette fin.

Le Costa Rica a réalisé une analyse comparative de son plan de développement national en se servant de l'Action 21 comme précurseur d'un programme global de développement durable. Le Swaziland a mené une étude méticuleuse et participative de l'Action 21 afin de déterminer la façon d'intégrer les principes de durabilité dans un plan reformulé de développement national. L'Equateur et le Salvador ont réalisé tous les deux des analyses semblables, mais se sont également efforcés de séparer le processus d'analyse de toutes arrière-pensées politiques, pour que les principes importants identifiés par le processus puissent être repris par les gagnants des élections futures.

Compte tenu de l'absence de données numériques, les analyses Action 21 ont été subjectives, consistant le plus souvent à rassembler des gens pour identifier les entraves actuelles, les progrès du pays à long terme. Au Kenya, l'analyse a révélé le problème fondamental d'un système de planification centralisé qui ne répondait pas aux besoins de développement des communautés. Au Salvador, le problème tient du manque de confiance qui persiste entre les factions qui s'étaient battues pendant la guerre civile. Au Maroc, la croissance démographique et l'emploi sont des sujets d'inquiétude sous-jacents. Au Niger, la désertification et la dégradation des terres constituent le problème numéro un.

Source : PNUD (2000)

Les ensembles de principes et de critères expressément prévus comme cadres d'indicateurs se sont révélés plus utiles. En règle générale, ils s'adressent à des secteurs particuliers, notamment l'aménagement forestier où l'on retrouve les principes et critères du Forest Stewardship Council (FSC 2000), les critères du processus de Montréal pour la conservation et l'aménagement durable des forêts tempérées et boréales (Le processus de Montréal, 1999), les critères paneuropéens d'aménagement forestier durable (Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe et Conseil paneuropéen de certification des forêts, 1998) et les critères de l'Organisation internationale du bois tropical pour l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles (OIBT, 1998).

Cependant, aucun de ces cadres n'est tout à fait systémique, hiérarchique ou logique. Par conséquent, les ensembles d'indicateurs qui en sont tirés présentent un ou plusieurs des défauts ci-après : incapacité à donner un tableau clair des conditions socio-économiques et de l'état de l'environnement, omission d'aspects clefs de la durabilité, volets qui se chevauchent d'où des redondances et doubles comptages, confusion relative à ce qu'on mesure et pourquoi, indicateurs non mesurables, distorsion des évaluations du fait de l'accent mis sur la documentation des procédures à la place de l'accomplissement des résultats.

Les cadres les plus utiles sont ceux qui utilisent des méthodes d'évaluation axées sur des indicateurs, parce que celles-ci sont intersectorielles et conçues pour mesurer la durabilité (section 5.3.3). Cette catégorie inclut l'évaluation du bien-être (Prescott-Allen 2001a) (Figures 5.4 et 5.5), le tableau de bord de la durabilité (Figure 5.6), les indicateurs de développement durable de la Commission sur le développement durable (DAES, ONU 2001b) et les lignes directrices en matière de rapports sur la durabilité pour les entreprises et autres organisation (Global Reporting Initiative 2000).

Ces cadres aident à articuler les analyses et préparer des listes de contrôle de questions, mais ils ont pour fonction la plus importante de faciliter la sélection d'un ensemble rentable d'indicateurs de première qualité pour l'évaluation de la durabilité.

5.3.6 Décider comment mesurer : choisir les indicateurs

Puisque la mesure des indicateurs entraîne un coût, on a intérêt à choisir un indicateur de premier ordre pour chaque élément, sous-élément ou groupe d'indicateurs (en descendant la hiérarchie jusqu'à ce que l'on puisse identifier une composante mesurable). Un indicateur de premier ordre étant un indicateur représentatif, fiable et viable, la sélection suppose généralement trouver le juste milieu entre ces qualités (Encadré 5.17).

Une procédure pratique consiste à :

- Définir un indicateur représentatif et fiable pour chaque composante (élément, sous-élément ou groupe d'indicateurs). On choisira plusieurs indicateurs au cas où un seul indicateur s'avère insuffisant

- Examiner les sources de données pour déterminer la disponibilité des données relatives à chaque indicateur

Encadré 5.17 Choisir les indicateurs

Un indicateur est complètement représentatif s'il :

- se rapporte aux volets les plus importants de la composante concernée
- illustre les tendances dans le temps et les différences entre les sites et les groupes de gens.

A titre d'exemple, l'indicateur du pourcentage de chaque type d'écosystème converti à des usages non forestiers ou en plantation représente complètement le sous-élément de conversion, ce qui n'est pas le cas des indicateurs du pourcentage de chaque type d'écosystème converti à l'agriculture ou du pourcentage de chaque type d'écosystème converti en terrain bâti ou du pourcentage de chaque type d'écosystème converti en plantation, puisqu'ils se rapportent à un seul type de conversion. L'indicateur du pourcentage de forêts converti est moins représentatif que le pourcentage de chaque **type d'écosystème** converti puisqu'il est moins susceptible d'illustrer les différences entre un site et un autre.

Un indicateur a des chances d'être **fiable** s'il

- est précis
- est mesuré de façon normalisée au moyen de procédures d'échantillonnage robustes et cohérentes
- est bien fondé
- reflète directement l'objectif de l'élément ou du sous-élément concerné

Un indicateur est « bien fondé » si son rapport avec la composante qu'il représente est bien établi et/ou scientifiquement valable ou s'il correspond à une hypothèse défendable qu'on peut tester. A titre d'exemple, l'indicateur du *pourcentage de chaque type d'écosystème qui se trouve en état naturel ou primitif* provient de l'opinion selon laquelle un certain nombre d'espèces et d'associations biotiques ont plus de chances de persister si une partie suffisante de l'écosystème conserve son état naturel – opinion qui, pour certains, a été scientifiquement validée et qui représente, pour d'autres, au moins une hypothèse défendable.

Un indicateur reflète directement l'objectif de l'élément ou du sous-élément concerné s'il mesure sa réalisation effective plutôt que les facteurs susceptibles d'avancer ou d'entraver sa réalisation. A titre d'exemple, l'indicateur de la *superficie érodée en pourcentage de la superficie convertie et modifiée* mesure la réalisation effective d'une partie de l'objectif « La dégradation des sols dans les terres modifiées ou cultivées se rapproche du taux de dégradation des terres naturelles ». L'indicateur de la *superficie des terres prédisposées à l'érosion où les arbres ont été abattus* mesure un facteur qui pourrait entraver la réalisation de l'objectif, tandis que l'indicateur de la *superficie et du pourcentage des terres boisées pour lesquelles le danger d'érosion des sols a été systématiquement évalué* mesure un facteur qui pourrait l'avancer, mais ni l'un ni l'autre ne mesure sa réalisation directe, alors que la superficie concernée et la gravité de l'érosion pourraient évoluer indépendamment des deux facteurs.

Un indicateur est viable s'il dépend de données aisément disponibles (sous la forme de cartes, de statistiques ou les deux) ou pouvant être procurées à un prix raisonnable. Le « prix raisonnable » varie selon l'indicateur. Un indicateur hautement représentatif et fiable a des chances d'être rentable en dépit d'être coûteux. Les indicateurs non représentatifs ou peu fiables ne valent rien même s'ils ne coûtent presque rien.

- Identifier, si les données relatives à un indicateur ne sont pas disponibles, un ou plusieurs indicateurs pour lesquels des données sont disponibles (en fonction des résultats de l'examen des sources de données) ;
- Décider, si les données relatives aux indicateurs alternatifs ne sont pas disponibles et une composante n'a pas d'indicateur, de l'opportunité d'élaborer un programme pour obtenir les données ou d'exclure cette composante de l'analyse ;
- Exclure de l'évaluation, en cas d'absence d'un indicateur convenable ou de fonds pour en identifier, la composante concernée – mais veiller à noter cette exclusion.

5.3.7 Donner une vue d'ensemble de la durabilité : la production d'indices

L'association de différents indicateurs risque de déformer leurs qualités

Comme la section 5.3.3 a permis de constater, les évaluations qui combinent différents indicateurs pour produire des indices sont à même de communiquer leurs principales conclusions sur le champ, donnant un tableau clair du système tout entier, révélant les rapports clefs entre les sous-systèmes et entre les principales composantes, facilitant l'analyse des forces et faiblesses critiques.

Le problème que posent les indices est qu'un ensemble typique d'indicateurs est un amas de mesures incompatibles : pollution en milligrammes/litre, conversion d'écosystèmes en hectares, diversité d'espèces en nombre d'espèces, distance génétique, changement démographique, ... La combinaison d'indicateurs aussi divers revient à mélanger les pommes aux oranges. Pour réussir son coup, il faut convertir les mesures en unités communes qui ne déforment pas leur qualité de pommes ou d'oranges. L'unité commune peut être physique (superficie ou toxicité) ou monétaire ou prendre la forme d'une note de performance. Etant donné que de nombreux indicateurs subissent une déformation importante lors de la conversion en unités physiques ou monétaires, l'évaluation du bien-être et le tableau de bord de la durabilité (à l'instar des indices plus étroits comme l'indice du développement humain et l'indice de la durabilité écologique) utilisent des notes de performance.

On peut y substituer des systèmes de notation des performances

Les mesures issues des indicateurs sont converties en notes de performance de la même façon qu'une monnaie est convertie en une autre, en définissant le taux de change entre les données sur les indicateurs et une échelle de performance. Pour le tableau de bord de la durabilité, les extrémités de l'échelle sont représentées respectivement par la meilleure performance (des sociétés évaluées) et la pire performance. A titre d'exemple, pour l'indicateur de *l'espérance de vie à la naissance*, le Japon reçoit la meilleure note (81 ans) et arrive en haut de l'échelle, tandis que la Sierra Leone arrive en bas de l'échelle avec 34 ans. Une société ayant une espérance de vie de 57,5 ans (à mi-chemin entre la meilleure et la pire note de performance) reçoit donc une note moyenne (50 sur une échelle de 100 à 0).

Pour le baromètre de la durabilité dans le cadre de l'évaluation du bien-être, les cinq bandes de performance (bonne, assez bonne, moyenne, assez mauvaise, mauvaise) comportent 20 points chacune. Des critères de performance sont choisis pour le point le plus haut de chaque bande et pour le bas de l'échelle (0), en

fonction de l'éventail des performances réelles, de l'objectif de l'élément ou du sous-élément représenté par l'indicateur et de facteurs tels que les taux durables estimés, les taux de base, les seuils observés, les normes ou les cibles (internationales, nationales, infra-nationales), les opinions d'experts, les critères de performance des indicateurs apparentés, le jugement des participants. Le tableau 5.11 présente une illustration des

critères de performance pour l'espérance de vie à la naissance et les facteurs qui ont guidé le choix. Définir des bandes plutôt que les deux extrémités d'une échelle permet à celle-ci d'être non linéaire : une société ayant une espérance de vie de 57,5 recevrait une note « assez mauvaise » de 37.

Tableau 5.11: Illustration de critères de performance pour l'indicateur de l'espérance de vie à la naissance

Elément : Santé			Objectif : Les gens vivent longtemps en bonne santé
Bande	Haut de l'échelle	Espérance de vie à la naissance (Années)	Facteurs
Bonne	100	85	Comprend le maximum prévu de 84 ans d'ici 2050
Assez bonne	80	75	Correspond à la cible de l'ONU de > 75 ans d'ici 2015
Moyenne	60	70	Correspond à la cible de l'ONU de > 70 ans d'ici 2005
Assez mauvaise	40	60	Correspond à la cible de l'ONU de > 60 ans au moins d'ici 2000
Mauvaise	20	45	
Bas de l'échelle	0	30	Comprend le minimum actuel de 34 ans

Une fois que les indicateurs auront reçu leur note, on pourra les combiner, en remontant la hiérarchie de l'indicateur au sous-système, au moyen des procédures normales : moyenne non pondérée, moyenne pondérée ou note inférieure/minimum, en choisissant celle qui convient le mieux.

5.3.8 Identifier les enjeux prioritaires de la durabilité : l'utilité d'un système rigoureux, de routine

Une évaluation globale de la durabilité axée sur des indicateurs (cf. section 5.1.3) qui produit des indices révélera – si elle est menée rigoureusement et systématiquement – les questions prioritaires qu'une SNDD doit aborder. Qui plus est, elle le fera dans le contexte d'un tableau harmonieux du développement durable, illustrant l'ensemble des éléments essentiels et mesurant la performance globale (indice de la performance des politiques du tableau de bord de la durabilité, indices du bien-être, du bien-être humain et du bien-être des écosystèmes du baromètre de la durabilité). A titre d'exemple :

- Le baromètre de la durabilité (Figures 5.4 et 5.5) indique que le Canada doit prêter une attention toute particulière à l'air, à l'utilisation des ressources, aux espèces et gènes. Une étude plus approfondie de ces dimensions indiquerait que

les questions prioritaires sont les émissions de CO₂, la consommation d'énergie, la protection des habitats des espèces sauvages, la diversité agricole.

- Le tableau de bord de la durabilité (Figure 5.6) témoigne d'une série de priorités légèrement différentes – aires protégées, terres agricoles, émissions de CO₂,

énergie renouvelable, déchets nucléaires, recyclage – mais toujours est-il qu’il les indique clairement.

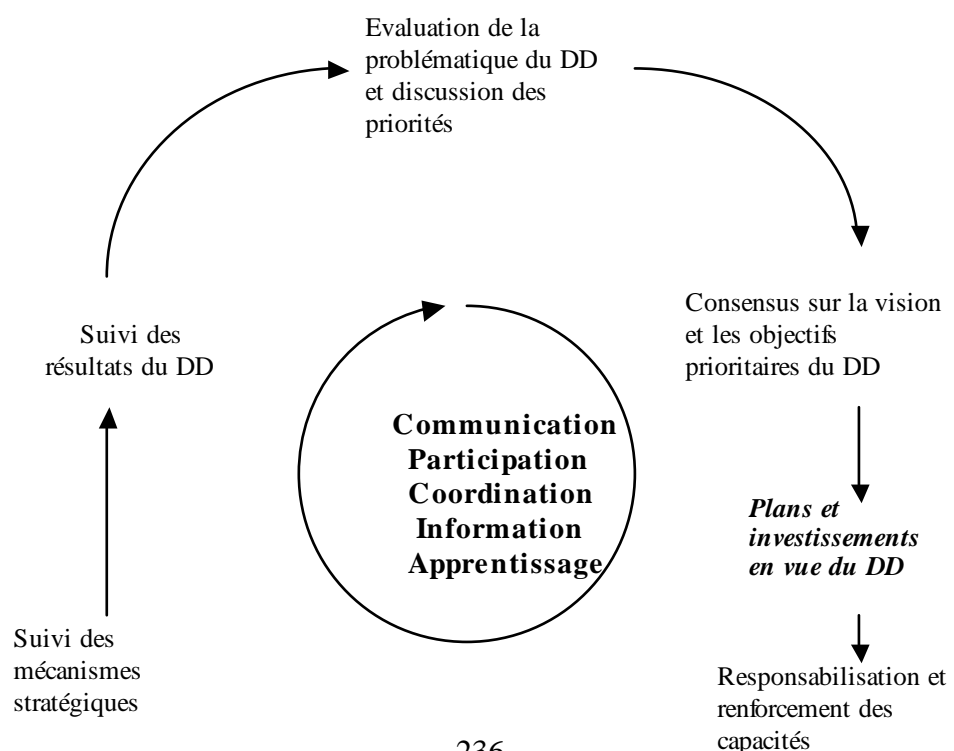
La prochaine étape consiste à étudier les rapports entre ces questions et d’autres facteurs écologiques et socio-économiques, à analyser les motivations, les valeurs, les comportements, les politiques et les facteurs institutionnels qui se cachent derrière les problématiques et doivent être abordés pour que l’on puisse progresser. Cette analyse et les scénarios qui s’y associent serviront ensuite de base à l’élaboration des options. L’analyse des parties prenantes, qui porte sur les motivations et les valeurs, est examinée dans la section 5.2, l’analyse des processus normatifs et institutionnels dans la section 5.4, l’élaboration de scénarios dans la section 5.5 et la prise des décisions relatives aux options dans le chapitre 8.

5.4 Analyser les mécanismes et processus de développement durable

Nous avons déclaré qu’une stratégie représente autant une série de mécanismes ou de processus suivis - qui permettent de débattre, planifier, expérimenter, contrôler et réexaminer le développement durable - qu’une vision ou un ensemble d’objectifs convenus. Les types de mécanisme conduisant au développement durable sont illustrés dans la figure 5.13 et élaborés dans le tableau 5.12. Le défi consiste donc (comme indiqué dans la section 4.9) à recenser les « mécanismes et processus qui marchent » et les liens entre eux, puis d’en améliorer l’articulation dans le contexte d’une SNDD. La liste pourrait inclure des mécanismes existant de longue date ou récemment introduits, formels ou informels et des dispositifs continus ou ponctuels.

Faire l’inventaire des mécanismes et processus qui marchent...

Figure 5.13 : Mécanismes de développement durable : un cadre analytique



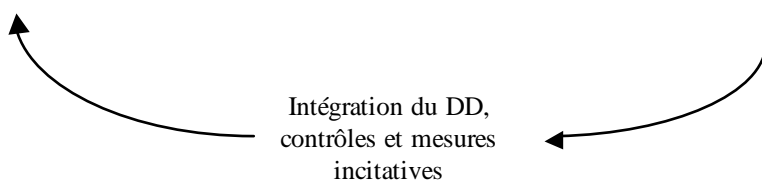


Tableau 5.12 Mécanismes constituant des SNDD : comment les analyser

<p>1. Les communications et la conscience des enjeux du développement durable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les études de marché/sondages auprès du public, pour évaluer la sensibilisation aux enjeux du développement durable et la source des connaissances (SNDD, éducation, médias, etc.). • L'examen des médias et des programmes d'étude pour déterminer l'évolution du fond de l'information donnée sur le développement durable et de la typologie des narrations relatives au développement durable. • Les entretiens avec des informateurs clés sur l'influence directe des documents/activités SNDD, le niveau de compréhension des buts actuels du développement durable et des dispositions y afférentes.
<p>2. La participation aux débats et aux actions de développement durable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyser les comités et les comptes rendus des décisions pour déterminer qui c'est qui contribue aux débats et décisions aux niveaux local et macro-économique, évaluer la représentation (identité, obligation de rendre compte au groupe), évaluer les liens entre les différents comités - notamment aux niveaux central et décentralisé, la périodicité des réunions et le degré de consensus/conflict. • Recenser les « communautés d'action » constituées autour de différentes problématiques du développement durable - comment se créent-elles (officieusement ou par la participation à une initiative officielle, en se mobilisant autour d'intérêts locaux ou sous l'influence d'organisations extérieures) ? Qu'est-ce qui les unit (« communautés d'action » mobilisées autour de la réduction de la pauvreté ou la conservation de la biodiversité) - est-ce qu'elles travaillent ensemble ou se disputent-elles ? • Faire un sondage d'informateurs clés sur les changements de représentation, transparence, responsabilité, engagement politique. Poser la question « à qui appartient la stratégie ? » pour déterminer le niveau d'appropriation. • Préparer un graphique sur l'intensité de la participation (Figure 5.14) indiquant l'idée que se fait l'informateur du niveau de participation à chacun des douze mécanismes présentés ici.
<p>3. L'évaluation/analyse des problématiques du développement durable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clés à propos des analyses récentes : Qui a choisi les auteurs, les questions posées et les méthodes utilisées ? En quoi ont consisté ces dernières et étaient-elles bien adaptées au contexte local ? Quelle est la proportion d'information nouvelle (et recyclée) ? Des hypothèses sont-elles mises à l'essai ? Y a-t-il un élément de consultation dans l'analyse ou est-elle entièrement dirigée par des experts ?
<p>4. La recherche de consensus, la gestion de conflit et les négociations sur la durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clés afin d'évaluer les dispositions prises pour se mettre d'accord et faire face aux désaccords. Est-ce que des structures et processus se créent à la satisfaction des parties prenantes ou ces dernières sont-elles sous contrainte ? Quelles sont les possibilités d'amélioration des liens entre les secteurs et entre le sommet et la base ? Qu'est-ce qui s'y oppose ?
<p>5. L'établissement des objectifs prioritaires du développement durable</p>

- **Identifier les critères, systèmes et procédures guidant le choix des options** ; déterminer l'ampleur de l'influence des dimensions sociales, environnementales et économiques, le degré d'intégration et la clarté de la présentation des priorités.
- **Analyser les modifications des décisions effectivement prises** par des organismes clefs (gouvernement, secteur privé) et chercher à établir la corrélation avec les éléments ci-dessus et avec les autres mécanismes 1 à 12.

6. La mobilisation et l'affectation de fonds, l'investissement dans le développement durable

- **Analyse sur documents des politiques, plans, affectations et déboursements gouvernementaux**, en catégorisant les changements apportés à ces derniers par rapport aux objectifs de développement durable établis (ou aux critères génériques du développement durable si des buts DD n'ont pas encore été officiellement fixés).
- **Entretiens** avec des représentants des milieux d'affaires concernant l'investissement dans le développement durable et la corrélation éventuelle avec un ou plusieurs des mécanismes 1 à 12 (ou si l'investissement est tout à fait spontané ou en corrélation avec la demande internationale et commerciale).

7. La prise en compte des enjeux du développement durable dans les activités sectorielles

- **Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clefs** dans les secteurs clefs concernant les politiques et programmes récents de développement durable, en examinant la cohérence entre ces derniers et l'évolution dans le temps.

8. La coordination des activités de développement durable

- **Entretiens avec des informateurs clefs** concernant les mécanismes de pilotage du développement durable qui ont été créés, les lacunes, les doubles emplois et la cohérence des activités actuelles de développement durable, concernant la qualité de la gestion du processus SNDD - sa cohérence, son rythme, ses capacités d'adaptation et ainsi de suite.

9. Le renforcement des capacités en matière de développement durable

- **Entretiens** sur les changements d'attitude et les compétences favorisant le développement durable et les sources de changement ; corrélation avec la formation/les développements technologiques et avec les autres mécanismes 1 à 12.

10. La responsabilisation en matière de développement durable

- **Etude sur documents** des mesures de délégation des droits et pouvoirs pour la responsabilisation locale en matière de développement durable.
- **Entretiens avec les parties prenantes** sur la mise en application des dispositions, notamment sur les opportunités et contraintes en matière de transfert des responsabilités relatives au développement durable.

11. Les systèmes d'information sur le développement durable

- **Etude sur documents de la couverture et de l'utilisation de l'information sur le développement durable**, en examinant les pressions/moteurs, l'état actuel et l'évolution des réponses, les flux d'information et les parties concernées, les liens avec le processus décisionnel, les signes d'évolution de la demande d'information sur le développement durable de la part des décideurs, les problèmes de disponibilité et de fiabilité des données et ainsi de suite. **Un atelier rassemblant une pluralité de parties prenantes** peut révéler les aspects clés de l'information et de l'utilisation de l'information

12. Les mécanismes de suivi, d'apprentissage et de responsabilité relatifs au développement durable

- **Etude sur documents et entretiens avec des informateurs clés sur les systèmes de suivi (internes et externes) utilisés** par les organismes clés et sur leurs liens avec les systèmes d'élaboration des politiques, de planification, d'investissement et de gestion. Evaluer la couverture des systèmes de suivi de la mise en oeuvre et de l'impact des stratégies, les procédures d'assurance-qualité relatives aux données, y compris la participation adéquate aux activités de suivi. Evaluer les preuves d'une évolution de la demande/utilisation de l'information produite, la qualité et la périodicité des mises à jour, les pénalités imposées. Demander d'où viennent les connaissances en matière de développement durable : expérience personnelle, expérience d'autres initiatives stratégiques, constructions mentales et initiatives exogènes.

5.4.1 Etapes d'analyse des mécanismes constitutants

Comme le laisse entendre le tableau 5.12, il convient d'abord de recenser et puis d'évaluer les mécanismes constitutants :

...et puis le

- Enumérer les mécanismes contribuant actuellement à la SNDD ou recenser des mécanismes candidats si une SNDD n'est pas encore en place.* Les évaluateurs doivent être conscients du fait qu'il existe diverses sources de mécanismes. A titre d'exemple, une SNDD existante pourrait bien avoir un programme de communication officielle, mais cela n'empêche pas d'autres mécanismes qui ne sont pas liés à la stratégie de favoriser la prise de conscience des enjeux du développement durable.
- Décrire les caractéristiques de chaque mécanisme :* le cadre/mandat juridique, les principes adoptés, les responsabilités relatives au mécanisme, les principaux « utilisateurs » du mécanisme, les ressources qui lui sont affectées dans la pratique, les disputes ou grands dilemmes pouvant s'y associer.
- Evaluer la qualité des mécanismes constitutants :* Le tableau 5.13 présente les questions posées pendant l'examen des SNDD par le CAD (OCDE). Différentes méthodes, dont une grande partie est énumérée dans le tableau 5.12, aideront à répondre à ces questions. Les études sur documents et les entretiens avec des informateurs clés s'adaptent généralement à ce genre d'évaluation. Une carte de l'intensité de la participation (Figure 5.14) peut être dressée par les informateurs clés pour exprimer la qualité de la participation à chacun des mécanismes stratégiques recensés dans le tableau 5.12. Une analyse des forces, faiblesses, opportunités et risques (Encadré 5.18) facilite l'identification des stratégies/mécanismes les plus efficaces.

Tableau 5.13 Les questions posées, par l'initiative CAD (OCDE), à propos de la qualité des stratégies (Source: IIED, 2000)

NB : Ces questions complètent celles posées dans le tableau 5.12, en s'intéressant aux conditions habilitantes, à la qualité des plans, politiques, règlements et mesures d'incitation consécutifs, à la gestion du processus stratégique. Elles sont ainsi d'intérêt pour le suivi de la mise en oeuvre des stratégies (Section 10.5).

THEME	QUESTIONS A ETUDIER
<p>1. Conditions habilitantes, politiques et institutionnelles :</p>	<p>Quelles sont/étaient les priorités des gouvernements actuel et passés ? Quelles sont les politiques, stratégies et initiatives clefs mises en place ? Quels sont les contextes historiques, politiques et administratifs qui ont donné lieu aux tentatives précédentes d'élaboration de stratégies intégrées et dans lesquels celles-ci ont été mises en oeuvre ?</p> <p>Existe-t-il un engagement politique en faveur des objectifs, processus, plans et dotations budgétaires de l'ensemble des initiatives stratégiques en matière de développement durable ? Dans quel forum politique ? L'engagement politique provient-il d'un parti ou de tous ? Quels sont les points de friction ?</p> <p>Sait-on quelles sont les institutions chargées de s'appuyer sur les stratégies existantes et leurs activités, de formuler de nouvelles stratégies le cas échéant, de les mettre en oeuvre et d'en effectuer le suivi ? Ces institutions ont-elles suffisamment de droits, ressources et relations efficaces pour entreprendre ces tâches ? [Les « 4R »]. La coordination est-elle assurée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • entre ces institutions ? • entre les initiatives stratégiques (SNC, plans d'action sociale, etc.) ? • entre ces institutions et celles responsables de la planification et de l'investissement ? • entre les institutions et les bailleurs de fonds ? <p>Quelles sont les relations entre les stratégies nationales, locales et régionales et quelle est l'articulation des stratégies existantes avec les systèmes de planification et décisionnel ?</p> <p>Quelles sont les questions transfrontalières, régionales et mondiales prises en compte (conflits, zones de libre échange, accords juridiques, ethnies divisées par des frontières, aide au développement, dette) ?</p>
<p>2. Qualité de l'analyse :</p>	<p>L'état des ressources, l'évolution de leur qualité et de leur quantité et les pressions qu'elles subissent sont-ils bien compris ?</p> <p>L'état des principaux secteurs et modes de vie, leurs interactions avec les ressources (voir ci-dessus) et les gagnants et perdants sont-ils analysés de façon convenable ?</p> <p>Les études existantes sur la pauvreté et l'environnement ont-elles été mises à contribution et a-t-on profité de l'occasion pour renforcer les connaissances dans les domaines concernés ?</p>
<p>3. Qualité de la</p>	<p>Continue-t-on à identifier et faire participer les parties prenantes</p>

<p>participation</p>	<p>- y compris le gouvernement, la société civile et les acteurs économiques aux différents niveaux, ainsi que les représentants des intérêts environnementaux mondiaux - à la préparation, la planification, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies ? Les forums et mécanismes répondent-ils aux besoins des parties prenantes ? La représentation respecte-t-elle des critères acceptables d'identification au groupe et d'obligation de rendre compte au groupe ?</p> <p>Des mécanismes proactifs ont-ils servi à engager dans le processus ci-dessus les parties prenantes - notamment les femmes et les sans-terres - normalement marginalisés ?</p> <p>Les campagnes de sensibilisation publique ont-elles incité à prendre part au processus et dans quelle mesure celui-ci a-t-il renforcé la participation et l'influence des parties prenantes au niveau du processus décisionnel ?</p> <p>Comment a-t-on pu faire face aux difficultés et problèmes et dégager un consensus ?</p>
<p>4. La qualité des politiques et plans</p>	<p>La stratégie a-t-elle débouché sur des politiques, plans, principes, normes et/ou cibles précis, sous des formes capables de susciter une réponse positive de la part des différentes institutions (gouvernement, marché et société civile) censées mettre la stratégie en oeuvre ?</p> <p>Existe-t-il des systèmes pour définir les priorités sur le plan environnemental, économique et social, pour que le nombre d'objectifs stratégiques (à n'importe quel moment) soit gérable ? Ces systèmes sont-ils compatibles avec les systèmes d'analyse et de participation ?</p> <p>Les possibilités d'activités d'intérêt pour tout le monde favorisant la réduction de la pauvreté, la croissance économique et la conservation environnementale ont-elles été bien définies en collaboration avec les institutions mieux placées pour y donner suite ? A titre d'exemple, les stratégies de conservation et de réduction de la pauvreté ont-elles été rapprochées ?</p> <p>Existe-il des systèmes pour négocier les compromis difficiles, c'est-à-dire pour identifier et débattre les compromis, prévoir des actions ou compenser les coûts de l'inaction ?</p> <p>Des initiatives prometteuses ont-elles été mises en oeuvre rapidement, pour des raisons tactiques, permettant à la fois de faire soutenir le processus stratégique et de tester ses principes et idées ?</p>
<p>5. L'efficacité des règlements et mesures d'incitation</p>	<p>Les cadres fiscaux et réglementaires intérieurisent-ils les coûts sociaux et environnementaux pour compenser la défaillance du marché et ouvrir la porte aux modalités d'investissement optimales ?</p> <p>Le suiti et la mise en application de ces cadres sont-ils assurés de manière efficace, par le gouvernement ou les organismes privés selon les cas ?</p> <p>Des mesures visant à faire respecter les accords internationaux en matière d'environnement et de droits de l'homme sont-elles</p>

	<p>prévues ?</p> <p>Des mesures sont-elles prévues pour sensibiliser le public au développement durable et inciter ainsi à la mise au point de mesures d'incitation pilotées par les consommateurs ou la société civile ?</p>
<p>6. La gestion du processus SNDD et les capacités</p>	<p>Quels sont les facteurs clés qui ont facilité l'élaboration de la stratégie (une stratégie passée, la pression du public, l'engagement du gouvernement) et quels sont les problèmes clés à résoudre (droits fonciers, déperdition des ressources, pauvreté) ?</p> <p>Sous quelle optique (environnementale, économique, interdisciplinaire) le processus a-t-il été conduit ?</p> <p>Quels sont les outils/méthodologies qui ont favorisé la compréhension (évaluation de la pauvreté, ESE) ? Comment le suivi des progrès est-il assuré ?</p> <p>Les capacités sont-elles exploitées de façon efficace et équitable ? Est-il prévu de les renforcer pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer des stratégies qui seront prises en main au niveau local ? • coordonner les stratégies sectorielles ou thématiques existantes pour améliorer leur cohérence et leur efficacité en vue du DD ? • encourager les institutions à donner une réponse aux stratégies pertinentes ? • mettre en oeuvre des activités liées aux stratégies, en accord avec les objectifs stratégiques plus larges ? • suivre l'impact des mécanismes et activités stratégiques ? • garder une vue d'ensemble de l'évolution de la stratégie ? • réexaminer et assurer l'amélioration permanente de la stratégie ?
<p>7. Preuve de l'impact</p>	<p>Quels sont les domaines qui, de l'avis des parties prenantes, se ressentent de l'influence - positive ou négative - de la stratégie ? A titre d'exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des processus écologiques sont-ils préservés ? • La biodiversité est-elle conservée ? • La quantité/productivité des ressources est-elle maintenue ? • L'efficacité économique est-elle améliorée ? • La pauvreté et l'inégalité sont-elles réduites ? • La pollution est-elle évitée ? • La santé humaine a-t-elle été améliorée ? • La culture a-t-elle été préservée ?
<p>8. Les rôles des bailleurs de fonds</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quel rôle a été joué par les bailleurs de fonds dans ces mécanismes et est-ce que leur rôle était utile ? • Existe-il une coordination efficace entre le gouvernement et les bailleurs de fonds ?

Encadré 5.18: L'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et

risques)

L'analyse SWOT est un instrument de planification stratégique qui examine les forces, faiblesses, opportunités et risques de n'importe quelle institution, communauté ou initiative. Les forces (capacités, contacts, ressources, etc.) et les faiblesses (capacités limitées d'assurer la prestation de services de bonne qualité) se réfèrent aux facteurs internes. Les opportunités (concours de circonstances susceptibles de produire des avantages si la communauté adoptait une certaine ligne de conduite) et les risques (événements probables qui, s'ils se produisaient, causeraient des dégâts sensibles à l'initiative) se réfèrent aux influences externes. Les analyses SWOT peuvent être hautement structurées et approfondies ou bien non structurées et génériques.

L'analyse SWOT produit une liste détaillée des forces, faiblesses, opportunités et risques qui facilitera la formulation d'objectifs réalistes à long terme, de programmes d'action et de politiques.

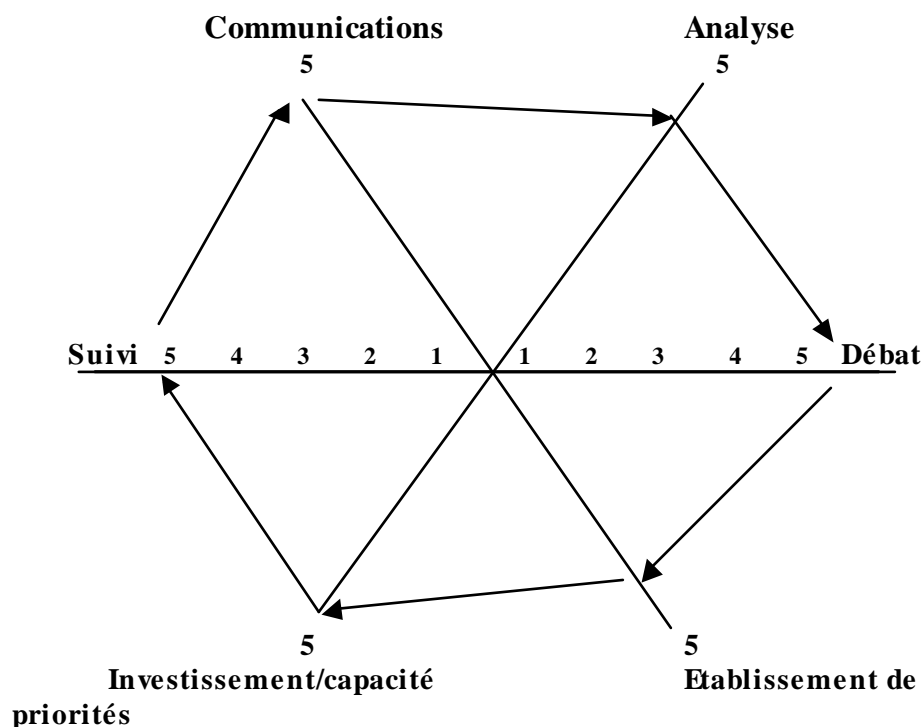
On peut l'élargir pour évaluer aussi les « besoins » actuels (analyse SWONT en anglais).

Source : ICLEI (1996a)

Figure 5.14 : Faire le graphique du type/de l'intensité de la participation aux

mécanismes stratégiques

Source : Adaptation de Kanji et Greenwood (2001)



Méthode : On attribue à chaque mécanisme stratégique un « rayon » de la « roue », comme dans le cas des six mécanismes considérés ci-dessus. Le type de participation correspondant à chaque « rayon », à partir du centre, est évalué pendant des réunions de groupes thématiques ou des entretiens. On peut ensuite suggérer cinq types/intensités de participation :

- 1 : L'acquiescement :** les tâches sont assignées, des gens de l'extérieur décident de l'ordre du jour et dirigent le processus ;
- 2 : La consultation :** on demande l'opinion des populations locales, des gens de l'extérieur font l'analyse et décident de la ligne de conduite ;
- 3 : La coopération :** les populations locales collaborent avec des gens de l'extérieur pour déterminer les priorités ; elles sont co-responsables avec ces gens de la direction du processus ;
- 4 : L'apprentissage en commun :** les populations locales et les gens de l'extérieur échangent des informations, créent de nouvelles connaissances et travaillent ensemble pour formuler les plans d'action ; les gens de l'extérieur jouent le rôle d'animateurs ;
- 5 : L'action collective :** les populations locales fixent leur propre programme et se mobilisent en l'absence d'instigateurs extérieurs.

On passe ensuite aux raisons qui expliquent les différents types/intensités de participation, ainsi que les problèmes et opportunités qui se présentent.

- (d) *Evaluer le cadre juridique du développement durable* dans lequel opèrent les mécanismes clefs : le fond de la législation, la mise en application de la législation et les contraintes (voir section 5.4.2).

- (e) *Evaluer le contexte économique et la conjoncture* qui détermineront l'influence de n'importe quel mécanisme sur les motivations et comportements des producteurs et des consommateurs et donc, dans une large mesure, ses résultats définitifs (voir section 5.4.3).
- (f) *Evaluer l'articulation de l'ensemble des mécanismes*, en examinant les lacunes, les chevauchements et la coordination, d'autant plus s'il est prévu de rassembler les mécanismes prometteurs sous l'égide d'une SNDD (voir section 5.4.4).

Le secrétariat pourrait entreprendre lui-même une partie de ces tâches, mais ferait vraisemblablement mieux de charger d'autres acteurs d'effectuer les évaluations sous sa coordination.

5.4.2 Analyser le cadre juridique du développement durable⁷

Depuis quelques années, le rôle du droit et des institutions judiciaires dans le développement durable suscite de plus en plus d'intérêt. Ceci a coïncidé avec une évolution profonde de la réflexion sur le rôle de l'Etat et avec une réorientation des stratégies de gouvernance vers la création de *cadres habilitants* favorisant les initiatives privées et locales dans le domaine du développement durable. Des lois bien fondées et des institutions judiciaires qui fonctionnent apportent une contribution essentielle à la *prévisibilité*, la *sécurité* et la *souplesse* requises pour créer ces cadres. Inversement, des lois mal conçues et incorrectement mises en application peuvent limiter et entraver l'action efficace, déformer les mesures d'incitation économique et dissuader le gouvernement et les parties prenantes de la société civile d'intervenir convenablement.

Une analyse méticuleuse du cadre juridique applicable représente donc un élément important de l'évaluation de la viabilité d'une stratégie quelconque de développement durable ou de ses composantes. Cela va sans dire que la portée d'une telle analyse variera en fonction du contexte. Il est probable que les étapes analytiques ci-dessous seront applicables dans un large éventail de situations.

Etape 1. Identifier les composantes du cadre juridique d'un pays qui ont trait au développement durable

La première étape consiste simplement à définir le terrain - de quel cadre juridique s'agit-il ? La portée de cette question n'est pas toujours bien comprise. A titre d'exemple, on ne saurait comprendre la législation d'un pays dans le secteur forestier sans examiner nombre d'autres lois sectorielles ou générales, y compris la constitution, le droit fiscal, les lois régissant l'investissement, les transports, le crédit, les entreprises et associations, les lois relatives à l'environnement, à l'utilisation des sols et aux droits fonciers, à la conservation des sols, à l'eau, à la faune et à la protection des plantes, les conventions internationales dont le pays

⁷ Cette section s'inspire des matières fournies par Jon Lindsay, préparées à partir des données recueillies par le Service FAO de droit du développement (2000).

est signataire. Différentes règles coutumières sont également susceptibles d'être appliquées. Même si (comme c'est le cas dans de nombreux pays) le droit coutumier a un statut officiel ambigu, il continue souvent, dans la pratique, à influencer le comportement des gens et doit donc être pris en compte.

Etape 2. Analyser le fond de la législation

On doit surtout répondre à la question suivante : dans quelle mesure les lois recensées pendant l'étape n° 1 autorisent, encouragent, limitent ou empêchent-elles les types d'activité qui sont la cible d'une stratégie de développement durable ?

- ***La législation est-elle relativement libre de contraintes réglementaires inutiles pouvant entraver les activités indispensables à la poursuite d'un développement durable ?*** Les obstacles réglementaires peuvent revêtir de nombreuses formes, comme par exemple les procédures bureaucratiques qui augmentent les coûts de transaction d'une activité donnée, sans avantager le public pour autant. N'importe quel système juridique peut comporter des lois bien intentionnées entourées d'une telle quantité de difficultés procédurales qu'il est presque impossible de s'en prévaloir.
- ***La législation fournit-elle un cadre réglementaire positif convenant aux activités d'appui au développement durable ?*** S'il est vrai qu'une réglementation excessive ou inopportune peut étouffer l'initiative, l'absence d'un cadre réglementaire adéquat peut être tout aussi débilitant. Les activités plus importantes découlant d'une option stratégique particulière doivent être, pour une grande partie, appuyées ou guidées par un ensemble de règles prévisibles, compréhensibles et applicables. La question se pose souvent, dans le contexte de la promotion du développement durable, de savoir s'il existe des règles appropriées :
 - en matière de propriété foncière - comme le constate Hernando de Soto (2000), de nombreuses personnes dans les pays en développement se retrouvent face à de multiples obstacles juridiques et bureaucratiques qui barrent le passage à la propriété foncière, les empêchant d'exploiter leur capital potentiel ;
 - régissant l'accès aux biens publics et la gestion de ceux-ci ;
 - relatives aux externalités des actions publiques et privées ;
 - régissant le comportement des fonctionnaires, pour limiter le pouvoir discrétionnaire et favoriser la transparence et la responsabilité ;
 - protégeant le droit à la participation réelle, y compris l'accès à l'information.
- ***Les mandats des différents acteurs institutionnels sont-ils clairs, coordonnés et souhaitables ?*** Les lois ne précisent pas toujours, par exemple, quel organisme est habilité à prendre certaines décisions. Ceci étant le cas, un acteur gouvernemental clef dont l'action est d'une importance critique pour la réussite d'une composante stratégique particulière pourrait voir son autorité mise en question. Dans d'autres contextes, les pouvoirs sont éparpillés parmi différentes sous-agences dont le fonctionnement n'est pas coordonné.
- ***La loi autorise-t-elle la création et la responsabilisation d'organisations appropriées réunissant les parties prenantes ?*** En ce qui concerne l'analyse juridique, il importe de savoir s'il existe une base juridique pour la *création* ou

la *reconnaissance* de telles institutions et pour les investir de droits, pouvoirs et responsabilité réels. Si, au regard de la loi, elles ne sont pas considérées comme des personnes civiles, leur capacité et leur motivation risquent d'être sensiblement réduites.

- ***Le cadre juridique comporte-t-il un ou plusieurs mécanismes permettant aux gens d'obtenir des droits réels et sécurisés vis-à-vis des biens indispensables aux modes de vie durables ?*** La plupart des cadres juridiques nationaux sont loin de prévoir l'accès durable et la sécurisation des droits relatifs à la terre, aux arbres, à l'eau et à d'autres ressources pour les acteurs ruraux et, en fait, ont tendance à criminaliser l'exercice de droits localement reconnus.

Etape 3. Analyser l'application du droit

Le fond de la législation est important mais, bien évidemment, l'histoire ne s'arrête pas là. Il importe également d'essayer d'évaluer l'effet concret des lois pertinentes - de quelle façon influencent-elles le comportement individuel et institutionnel ? Une loi peut ne pas atteindre son but ou bien avoir des effets secondaires tout à fait involontaires et ce pour différentes raisons, à savoir :

- ***Un manque de volonté politique :*** De nombreuses lois valables ne sont tout simplement pas mises en application.
- ***La sous-estimation des coûts d'une mise en oeuvre efficace :*** De nombreuses lois ambitieuses ne sont pas mises en oeuvre ou sont mises en oeuvre incomplètement.
- ***Un manque de compréhension de la capacité limitée des réformes juridiques à effectuer des changements sociaux et économiques :*** La mise en application de lois imposant des changements subits de comportements fortement enracinés risque d'être difficile.
- ***L'absence de compréhension ou d'acceptation de la loi parmi les différentes parties prenantes :*** Par conséquent, la loi ne bénéficie pas du soutien des parties le plus directement touchées.
- ***La faiblesse des institutions judiciaires et les forums alternatifs dépourvus des pouvoirs nécessaires :*** Dans de nombreux pays, le règlement des litiges incombe à un système judiciaire surchargé et sous-financé.

Cette partie de l'analyse juridique ne saurait compter exclusivement sur l'étude des instruments écrits ou être menée uniquement par des experts. Elle doit faire partie d'un effort multidisciplinaire pour évaluer les perceptions, les activités et les interactions des principales parties prenantes.

Etape 4. Evaluer la faisabilité et l'importance d'aborder les contraintes juridiques

Une fois qu'on a identifié les contraintes au niveau du cadre juridique, la prochaine démarche consiste à analyser les moyens d'y remédier ou au moins d'en atténuer l'impact. Un élément clef consiste à déterminer la priorité d'une lacune juridique donnée : dans quelle mesure peut-on ou doit-on « s'y faire » ? Dans quelle mesure

ces lacunes représentent-elles des menaces tellement fondamentales pour les objectifs stratégiques qu'il faudra les aborder sans détour ? Les deux considérations essentielles ici se font en quelque sorte contrepoids:

- D'un côté, il importe d'être réaliste en analysant l'importance d'une loi. Il n'y a pas de système juridique sans faille et on peut souvent obtenir des résultats prometteurs en matière de développement dans un milieu juridique qui n'a rien d'idéal.
- D'un autre côté, s'il est parfois possible de contourner les problèmes juridiques pendant un certain temps (surtout en présence d'un soutien puissant et très influent), on risque d'avoir des problèmes à maintenir les premiers succès et à les intégrer dans le courant dominant, à moins de s'attaquer vigoureusement aux principales difficultés. En règle générale, une fois que la vague initiale d'enthousiasme pour une activité donnée commence à se dissiper, les lacunes juridiques vont se révéler au grand jour et certains vont chercher à en tirer parti.

5.4.3 Analyser le contexte économique

Le contexte économique plus large représente l'un des facteurs importants déterminant la faisabilité des réformes juridiques ou la viabilité des investissements. Comme nous l'avons déjà noté, la conception des lois doit tenir compte de leurs coûts et de leurs incidences sur les différents groupes, tout en veillant à leur clarté, leur cohérence et leur conformité aux normes sociales. De la même façon, la réussite des investissements passe par la collaboration et non pas par l'opposition aux forces économiques sous-jacentes qui sont responsables de certains comportements.

*Deux tâches
d'évaluation du
contexte économique
global du
développement
durable*

Tâche 1: Identifier les principales tendances susceptibles d'affecter la durabilité

L'élaboration de stratégies de développement durable passe par une vision claire du chemin pris par le monde, la nation et la communauté. La croissance démographique figure parmi les facteurs les plus importants, puisqu'elle déterminera la demande globale de biens et de services et donc la pression sur les ressources naturelles et l'environnement. Les mouvements migratoires humains et l'urbanisation y sont étroitement liés. Ces tendances influent sur les modalités d'établissement et d'emploi, les compétences disponibles, les relations avec d'autres communautés et nations, tandis qu'elles conditionnent évidemment le caractère des problèmes environnementaux (les transports urbains et la gestion des déchets comparés à la dégradation des terres rurales et la déforestation).

En plus de la taille et la répartition géographique de la population, la demande des consommateurs est également fonction du niveau de vie et de la répartition du revenu. On parle ici à la fois d'une cible d'action - augmenter ou égaliser les revenus - et d'un déterminant des stratégies de développement durable.

L'accroissement des revenus augmente la demande non seulement pour les biens de consommation mais aussi pour l'aménagement environnemental. Ceci peut créer de nouvelles opportunités d'entreprise plus durables, notamment l'éco-tourisme, sans oublier que, si tout le monde cherche à exploiter le même créneau, le marché sera vite saturé. De nombreuses économies en développement

possèdent une autre caractéristique moins souhaitable : les inégalités de revenu de plus en plus importantes. Ce phénomène peut influencer les priorités politiques et la faisabilité correspondante des options alternatives en matière d'environnement et de développement. La même remarque s'applique à d'autres tendances économiques générales telles que la libéralisation du commerce et des régimes d'investissement ou la diffusion des technologies modernes de l'information.

Tâche 2 : Travailler avec plutôt que contre les intérêts individuels et les forces du marché

Les mécanismes visant à faciliter la transition vers la durabilité ont plus de chances de succès s'ils travaillent *avec* les intérêts individuels et les forces du marché, au lieu d'essayer de limiter ou bloquer les activités des producteurs et des consommateurs. Bien évidemment, les gens ne se comportent pas toujours comme le voudrait la théorie économique, c'est-à-dire en calculant de façon atomistique et rationnelle, recherchant uniquement leur avantage personnel. Néanmoins, il serait peu judicieux de s'attendre à ce que les gens entreprennent des actions qui leur imposent en permanence des coûts importants en l'absence d'avantages commensurables évidents. De même, si l'occasion se présente de réaliser des gains importants pratiquement sans courir de risques personnels, même si cela conduit à se comporter d'une façon illégale, immorale ou qui suppose des coûts pour autrui, il y a de fortes chances que quelqu'un va s'empresse d'en profiter. En bref, si les gens ne sont pas tous complètement égoïstes, ils ne sont pas non plus tout à fait altruistes et la politique publique se doit de refléter les faiblesses humaines.

Depuis quelques années, ce constat simple a entraîné une dépendance croissante vis-à-vis de la force incitative de l'intérêt personnel, tel qu'il est exprimé sur le marché, comme principal moteur du développement économique. De ce fait, des politiques économiques plus « libérales » régissant le commerce et l'investissement internationaux ont été adoptées un peu partout. Parmi d'autres réformes, la prestation des services publics est de plus en plus souvent confiée aux entreprises privées. La même tendance se manifeste dans le domaine environnemental, où l'on compte davantage sur les instruments « faisant appel aux lois du marché » (MBI en anglais) pour réduire la pollution et les déchets ou pour améliorer la gestion des ressources naturelles. Ces instruments mettent à profit l'intérêt personnel, ainsi que les différences entre producteurs sur le plan du coût de réaliser les objectifs environnementaux, pour réduire le coût global de la protection de l'environnement. Des MBI bien conçus permettent également de stimuler l'innovation et des réductions successives des coûts, grâce à la pression compétitive des forces du marché. Les mesures de punition, notamment les taxes à la pollution, visant à repousser les « maux » environnementaux, rentrent dans la catégorie des MBI, tout comme les mesures d'incitation - telles que les subventions à la protection des bassins versants dans les terres hautes ou la vente à prime des produits de l'agriculture biologique qui protège la faune et les ressources hydriques - favorisant la production de « biens » environnementaux.

5.4.4 Décrire ce qui relie les mécanismes

Tâche 1 : Décrire l'articulation pratique des différents mécanismes

Les analyses proposées dans les sections précédentes auront sans doute révélé plusieurs mécanismes prometteurs, en plus de quelques lacunes, incohérences et chevauchements. Cependant, si l'on cherche à mettre au point un système stratégique cohérent, la tâche ne va pas se limiter à l'assemblage arbitraire des meilleures composantes. Il convient d'analyser ce qui relie les mécanismes entre

eux, avoir une idée du processus normatif global menant au développement durable.

On peut construire un diagramme de flux à partir de l'exemple donné dans la figure 5.14. Si l'organigramme est élaboré par un petit groupe représentatif d'une

pluralité de parties prenantes, il est susceptible non seulement de donner un tableau du système décisionnel actuel se rapportant au développement durable mais aussi de servir d'exercice d'apprentissage utile - peut-être certaines parties prenantes se font-elles une idée assez différente du processus ou peut-être ne sont-elles pas au courant de tous les aspects du système. L'organigramme doit décrire la situation *réelle* - qui risque d'être sans grand rapport avec les dispositions d'une stratégie ou d'une procédure quelconque (sur papier).

Tâche 2 : Décrire le paysage institutionnel global du développement durable

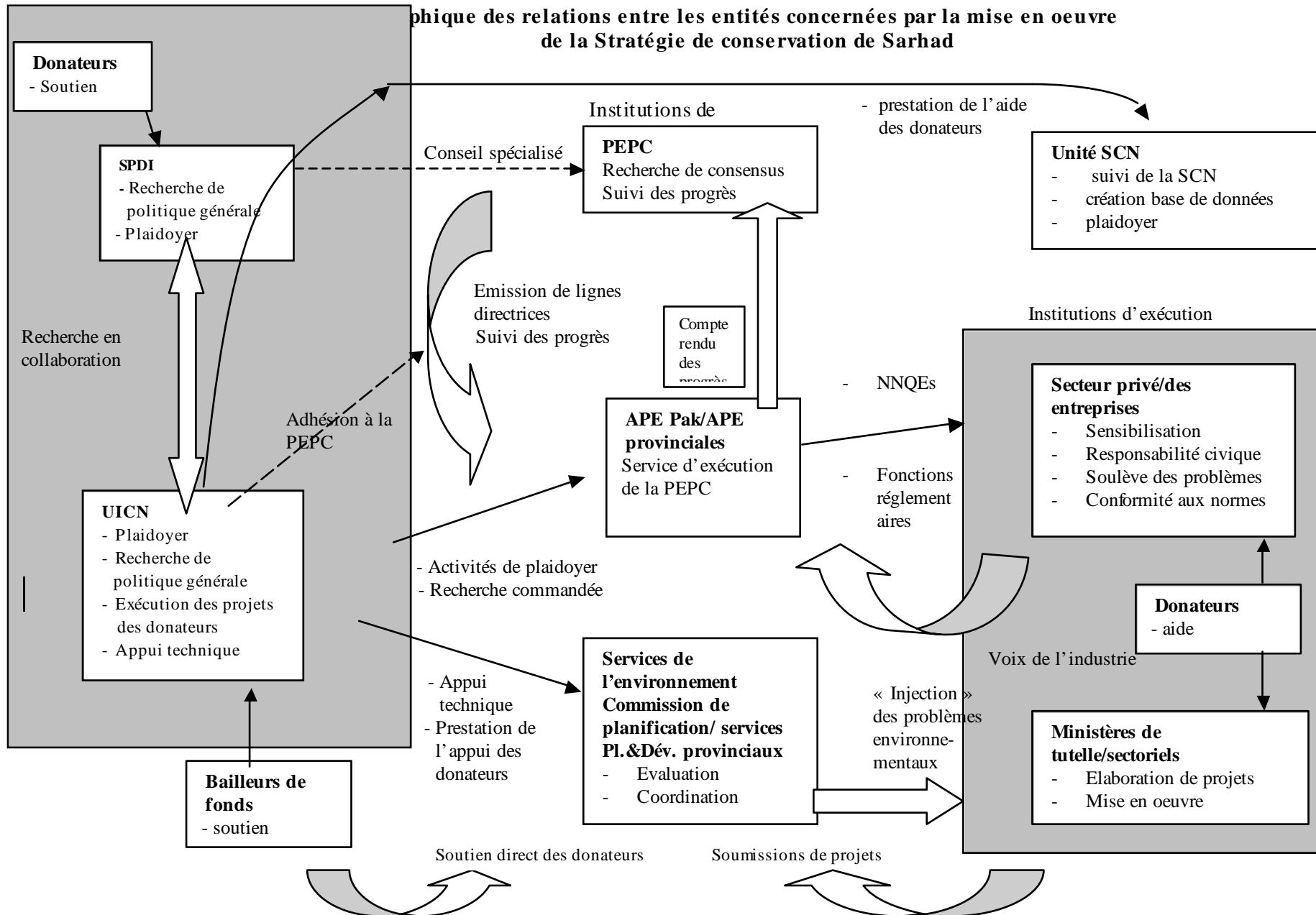
Une stratégie de développement durable vise à changer les normes et le comportement des groupes, ainsi que les relations entre eux, afin de parvenir au développement durable - en d'autres mots, à développer le paysage institutionnel global (la « méta-institution ») du développement durable et à permettre à d'autres institutions de jouer leur rôle dans ce contexte.

Les analyses ci-dessus auront commencé à révéler les institutions qui sont d'une importance cruciale à la fois pour le discours du développement durable et pour les mécanismes permettant de parvenir au développement durable. L'analyse des pouvoirs des parties prenantes (Section 5.2.3) aura également permis d'identifier aussi bien les institutions dominantes que les institutions exclues du processus décisionnel mais possédant des potentialités en matière de développement durable.

On pourra ensuite établir le profil des institutions par rapport à la stratégie de développement durable. Il s'agit de se renseigner sur les institutions du gouvernement, de la société civile et du secteur privé qui ont joué un rôle dans la totalité ou une grande partie des mécanismes de développement durable déjà recensés (Tâche 1), de découvrir pourquoi elles jouent ces rôles et avec qui elles collaborent à cet égard - les principales alliances. Par ailleurs, on peut ensuite repérer les forces et faiblesses des institutions individuelles contribuant à ces mécanismes stratégiques. Il vaut mieux commencer ce travail avec un groupe thématique, en apportant des précisions grâce aux entretiens. Cela permettra de révéler les institutions qui dominent le discours et le paysage institutionnel qui se crée. Le profil pourrait prendre la forme :

- *d'un organigramme/diagramme de flux* indiquant la circulation de l'information entre les institutions et l'utilisation de cette information (décisions conjointes, alliances, conflits, travail en commun, etc.) (Figure 5.15);
- *d'un diagramme Venn* indiquant la nature des liens entre les différents acteurs : l'adhésion aux « communautés d'action » informelles ou aux « comités SNDD » formels, etc.;
- *une matrice* (les mêmes institutions étant représentées sur les axes x et y, tandis que les synergies, les incompatibilités et les initiatives conjointes se retrouvent dans les « cellules » - voir section 5.4.3).

Figure 5.15 La cartographie institutionnelle:



5.5 L'élaboration de scénarios

5.5.1 Le but et les limites des scénarios

La construction de scénarios peut jouer un rôle important dans la planification et l'élaboration des politiques stratégiques. En effet, les scénarios représentent une forme d'évaluation stratégique de l'environnement (voir section 5.3.4j). Ils sont des outils puissants pour aborder ce qui est à la fois fondamentalement important et profondément inconnu - l'avenir (WBCSD 1997). Alors que les pronostics prédisent les tendances futures en extrapolant à partir du passé, les scénarios présentent des « histoires » alternatives plausibles et pertinentes. Ils se font une image de l'avenir au lieu d'examiner le passé. Or ils ne sont pas des prédictions mais plutôt des moyens pour étudier les options et tester leur robustesse ou leur sensibilité. En tant que tels, les scénarios aident à développer la capacité d'évaluation des changements, à rechercher les grandes réorientations, au lieu de supposer que les tendances vont se poursuivre, et à stimuler la créativité et la résistance permettant de faire face à ces réorientations. Les hypothèses qui sous-tendent chaque scénario sont tout aussi importantes que le scénario lui-même et sont à examiner tout aussi méticuleusement.

Les scénarios imaginent l'avenir et étudient les options...

L'élaboration régulière de scénarios pourrait être utile dans le contexte d'une SNDD, car cela permet d'examiner les conséquences probables, sur le plan environnemental, social et économique, des tendances des variables clés telles que la démographie, les risques politiques, les modes de consommation et de production et/ou les conséquences de certaines actions ou options de politique. On peut construire différents scénarios pour maximiser, minimiser ou optimiser les conséquences environnementales, sociales et économiques selon les cas.

...tout en facilitant la prise en considération des conséquences des tendances

Il est fréquent d'élaborer différents scénarios pour le proche avenir (jusqu'à 5 ans), l'avenir à moyen terme (10-15 ans) et l'avenir à plus long terme (25 ans ou plus).

Cependant, plus la période de projection est longue, plus la tâche est difficile puisque beaucoup de choses peuvent arriver pendant ce temps-là et surtout ce que l'on n'attendait pas, comme l'illustre l'expérience en Inde (voir encadré 5.19). De ce fait, il ne faut pas traiter ou communiquer les scénarios d'une manière qui laisse entendre aux parties prenantes qu'ils sont des pronostics ou des visions stratégiques.

Encadré 5.19: La prospective : l'expérience indienne

En 1970, un groupe d'universitaires indiens rédige un rapport en huit tomes (*Deuxième étude indienne*, voir Ezekial 1975) visant à évaluer les conséquences du doublement de la population indienne qui, pour les démographes de 1970, est inévitable. L'étude envisage toute une série de scénarios, dont certains se sont effectivement concrétisés. Une étude successive, comparant les scénarios prévus aux développements réels (Repetto, 1994), a pu constater que les auteurs de l'étude initiale *n'ont pas tenu compte de certains événements significatifs* : l'évolution des prix pétroliers, la mondialisation, l'abandon par l'Inde du système dirigiste.

Par conséquent, les besoins en capital et en ressources, tout comme les incidences sur

l'environnement, de la croissance en Inde ont été sensiblement moins importants que prévus. En effet, le problème ne se situe pas au niveau de la technologie ou des ressources - là où le développement a chancelé, c'est presque toujours les institutions et les politiques qui constituent les pierres d'achoppement.

5.5.2 Organiser l'élaboration des scénarios

Les scénarios reposent sur de bonnes connaissances du passé comme du présent, sur la faculté à déterminer les questions d'importance. Certains dispositifs comptent sur des experts (auquel cas il convient de prévoir des experts de différentes disciplines, capables d'évaluer les dimensions multiples et obtenir/interpréter les données), d'autres sur la participation, les parties prenantes se réunissant pour élaborer des scénarios (auquel cas une animation professionnelle est souhaitable).

scénarios décrits
être utiles...

Compte tenu du fait que les scénarios alternatifs présentés doivent se montrer utiles pour de nombreuses personnes concernées par le débat et la prise de décisions stratégiques, ils doivent être (Brown 2001) :

- compréhensibles pour les non-initiés ;
- distincts les uns des autres ;
- possibles et réalistes ;
- clairs ;
- justifiés, dans la mesure du possible, par l'information existante.

refléter les
de la

Dans le contexte d'une SNDD, les scénarios doivent refléter les valeurs sociétales générales, tenant compte à la fois des spécificités nationales et du contexte mondial. En règle générale, trois scénarios suffisent pour stimuler la réflexion relative aux lignes de conduite alternatives :

- « pas de changement » ou poursuite des tendances ;
- « beaucoup mieux » : un scénario où des changements sociétaux positifs permettent de résoudre les problèmes ;
- « nettement plus mauvais » : un scénario sociétal négatif où les problèmes ne sont pas abordés et pourraient s'aggraver, échappant à tout contrôle⁸.

Chaque scénario peut être présenté sous la forme d'un récit (et parfois d'un graphique), mais la description doit également prévoir un résumé des dimensions clefs, notamment le PIB, la population ou les indices de pauvreté. On pourra ensuite juger des effets du scénario au regard des critères de durabilité proposés dans la section 5.3 ou d'autres critères semblables. Ceci permettra éventuellement de classer les scénarios en fonction de leurs effets sur la durabilité (impact environnemental, social et économique ou incidences sur le bien-être des populations humaines et des écosystèmes). Finalement, bien communiquer les scénarios et leurs analyses est d'une importance capitale, à la fois pour qu'ils puissent être utilisés par les décideurs (ou les directeurs d'entreprise) et pour éviter les malentendus.

privé fait
appel aux
dans le
a
ion des
s

⁸ On présente souvent des scénarios extrêmes pour provoquer des réactions. A titre d'exemple, lors d'un exercice se rapportant à l'aménagement du territoire et à la protection des ressources à Gaza, trois scénarios différents de développement socio-économique ont été élaborés. Chaque scénario partait d'un ensemble d'hypothèses assez extrêmes « afin que le développement réel à l'avenir se situe quelque part entre les deux extrêmes envisagés » (EPD, 1996).

5.5.3 *Quelques illustrations de scénarios de développement durable*

Le secteur privé possède une expérience considérable de la planification à partir des scénarios. A titre d'exemple, *Shell International* (toujours considérée comme l'une

sommités dans ce domaine) a élaboré des scénarios mondiaux pour la période 1995-2020 en préparation des discontinuités et des changements subits. Les scénarios, qui visent à créer des thèmes et images unificateurs et à favoriser la cohésion au sein de l'entreprise (Shell International, 1996), envisagent deux possibilités d'avenir (Encadré 5.20) à partir du constat « il n'y a pas d'alternative » (TINA en anglais) à l'adaptation face aux trois forces puissantes que sont la libéralisation, la mondialisation et la technologie. Il y est question des systèmes politiques, sociaux, commerciaux et économiques le plus à même d'exploiter les forces « TINA ». Shell a également élaboré des scénarios pour des pays individuels, notamment la Chine, la Russie, l'Afrique du Sud et le Nigéria. Les scénarios nigériens ont été présentés devant une audience gouvernementale à Lagos - moyen non controversable d'introduire des idées potentiellement désagréables à entendre.

En 1997, le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) a également mis à l'essai trois scénarios globaux qui examinent les réponses possibles face au défi du développement durable et visent à stimuler un grand débat (WBCSD 1997) (Encadré 5.20). Le WBCSD constate les différentes applications des scénarios :

- pour enrichir le débat et élargir la « conversation stratégique » au sein d'une organisation, en vue d'apporter de nouveaux concepts et connaissances aux utilisateurs et, finalement, pour changer les « cartes mentales » ;
- pour renforcer la résistance des entreprises, y compris en rendant plus transparentes les décisions difficiles grâce à l'identification des risques et opportunités et à la formulation et l'évaluation des options ;
- pour déclencher un processus formel de planification stratégique, y compris l'évaluation des stratégies et plans existants.

Le groupe « Scénarios globaux » de l'Institut de l'environnement à Stockholm a également entrepris des recherches sur le processus d'élaboration de scénarios mondiaux et régionaux, ainsi que sur l'analyse des politiques et l'éducation politique à cet égard. Rendant compte des travaux, Gallopin *et al.* reconnaissent que les forces de la mondialisation revêtent de nombreuses formes - stress subi par la biosphère, incidences culturelles de grande portée des technologies de la communication, expansion du commerce mondial, émergence de nouvelles tensions géopolitiques (Gallopin *et al.*, 1997). Ils prétendent que le monde se retrouve, en conséquence de ces forces, devant un embranchement d'où partent diverses pistes possibles vers l'avenir. Le groupe a examiné ces possibilités et les conséquences qui pourraient en découler (voir l'encadré 5.20).

Pour l'Union européenne, ce genre d'analyse stratégique représente une étape importante du processus de planification stratégique. Le concept des scénarios suscite de plus en plus d'intérêt en tant que moyen de faire face à la complexité inhérente au développement durable au niveau européen et de repérer les lacunes, incohérences et dilemmes du système existant d'élaboration des politiques. L'encadré 5.21 présente deux exemples de planification à partir des scénarios,

Les scénarios mondiaux ont stimulé le débat relatif au développement durable

Les scénarios aident à aborder la complexité du développement durable au niveau régional

l'un des Partenaires européens pour l'environnement (PEE),
regroupement de représentants d'entreprises,

Encadré 5.20: Les scénarios mondiaux

(i) *Les scénarios mondiaux de Shell 1995-2020*

Dans le premier scénario - *Mais faites-le !* - le succès rémunère ceux qui mettent à contribution les dernières innovations technologiques pour identifier et exploiter les opportunités en mouvement constant dans un monde d'hyper-compétition, de fabrication sur mesure, d'auto-promotion et de mise en réseau *ad hoc* et informelle. Ce monde autorise l'expression la plus complète de la créativité individuelle et offre une grande plate-forme pour explorer des visions et étudier de nouvelles façons de conclure des affaires et résoudre les problèmes.

Dans le deuxième scénario - *Da Wo* (« *Grand moi* ») - les pays et les entreprises découvrent que le succès passe par un investissement à long terme dans les relations. C'est un monde où les relations de confiance et le rôle habilitant de l'Etat garantissent l'avantage stratégique à long terme. Dans ce monde-là, l'Asie possède déjà un avantage parce que ses sociétés et ses entreprises sont à l'aise dans un monde où l'individu - le « petit moi » - comprend que le bien-être individuel est inextricablement lié au bien-être de tous - *Da Wo* (« *Grand moi* »).

Source : Shell International (1996)

(ii) *Conseil mondial des entreprises pour le développement durable : Scénarios mondiaux 2000-2050*

- Dans le scénario « *La croissance d'abord* », les réponses sont insuffisantes, les systèmes sociaux de l'humanité sont incapables de relever le défi du développement durable, défi rendu plus complexe encore par la fragilité du système naturel.
- Dans le scénario « *GEOpolity* », la réponse consiste à construire une structure de gouvernance intégrée, coordonnée au niveau international.
- Dans le scénario « *Jazz* » (les divers acteurs créent des alliances et travaillent ensemble, le scénario prévoit l'innovation, l'expérimentation, l'adaptation rapide, beaucoup d'interconnexions volontaires, une grande transparence, une réciprocité dynamique), les marchés sont mis à contribution pour trouver les solutions dans le domaine du développement durable.

Source : WBCSD (1997)

(iii) *Institut de l'environnement, Stockholm : Scénarios mondiaux*

On énonce une taxonomie de scénarios à partir d'une hiérarchie à deux niveaux : les *classes* que distinguent des visions sociales fondamentalement différentes et les *variantes* reflétant un éventail d'issues possibles dans chaque classe. Trois grandes classes de scénarios sont présentées :

- **Les mondes conformistes** - essentiellement la continuation des modes et tendances actuels. Ce scénario suppose que le système mondial va évoluer au cours du XXI^e siècle sans surprises majeures, sans discontinuités brutales ou transformations fondamentales. L'avenir est façonné par l'évolution, l'expansion et la globalisation continues des valeurs dominantes et des relations socio-économiques des sociétés industrialisées.

- **Le retour au barbarisme** – des changements sociaux fondamentaux mais indésirables. Ce scénario envisage la possibilité sinistre de voir les bases sociales, économiques et morales de la civilisation s’effondrer, à mesure que les problèmes qui surgissent dépassent la capacité d’adaptation à la fois des marchés et des réformes de la politique.
- **Les grandes transitions** – une transformation sociale fondamentale et favorable. Ce scénario imagine des solutions visionnaires pour relever le défi de la durabilité, y compris de nouveaux dispositifs socio-économiques et des changements fondamentaux des valeurs. Il y est question d’une transition vers une société qui préserve les systèmes naturels, assure des niveaux élevés de bien-être grâce à la suffisance matérielle et la répartition équitable, ne perd jamais la notion de la solidarité sociale. Les populations se stabilisent à des niveaux modestes et la circulation des matières dans l’économie est radicalement réduite grâce à l’affaiblissement du consumérisme et l’emploi généralisé de technologies vertes.

Source : Gallopin *et al* (1997)

Encadré 5.21: Les scénarios européens

Partenaires européens pour l’environnement (PEE)

Créé en 1993, le partenariat PEE réunit des entreprises, des syndicats, des autorités publiques, des organisations de recherche et des groupes écologistes, qui visent à stimuler l’action commune en faveur du développement durable. L’un de ses premiers produits est un manuel intitulé « Vers le partage des responsabilités », qui comporte un module se rapportant aux scénarios (PEE 1994). Celui-ci a pour but d’encourager les participants à aborder la problématique de la durabilité d’une manière plus expérimentale, à considérer l’évolution probable des enjeux dans différentes situations sociales, politiques, économiques, technologiques et environnementales, en examinant les possibilités d’action. Le module suggère trois scénarios très différents pour la prochaine génération :

- Le 1^{er} scénario - *Sans limites* - est caractérisé par le changement rapide, l’innovation technologique, l’adaptation aux problèmes environnementaux, la diversité culturelle et la concentration sur la qualité de la vie individuelle. Ceci correspond essentiellement à une vision de l’avenir axée sur le libéralisme économique.
- Le 2^{ème} scénario - *Transition méthodique* - est caractérisé par l’accent mis sur l’intendance, l’encadrement, l’expertise scientifique et l’équilibre entre l’environnement et l’économie. Ceci correspond plus ou moins à la vision du cinquième Programme d’action européen pour l’environnement.
- Le 3^{ème} scénario - *Modification des valeurs* - est caractérisé par l’accent mis sur la prévention, l’urgence des problèmes environnementaux, la participation, la décentralisation et l’intérêt pour l’équité et la collectivité.

Le Forum consultatif pour l’environnement

Le Forum consultatif a été créé par la Commission européenne. Réunissant 32 « sages » représentatifs des entreprises, des syndicats, du gouvernement local, des organisations de recherche et écologistes, il vise à donner des conseils à la CE concernant la manière de progresser vers un développement durable. Après avoir rédigé une série de déclarations de principe, le Forum a lancé une opération d’élaboration de scénarios - Vision 2020 - selon une méthodologie semblable à celle utilisée par les PEE (Robins *et al*, 1996) :

- Scénario 1 - *Créer des opportunités* : les problèmes environnementaux sont abordés par l'innovation, les politiques favorables au marché et l'avance vers une économie de l'information dématérialisée. La logique de Rio, où les problèmes environnementaux sont résolus grâce à la réglementation et aux dépenses publiques, y est discréditée.
- Scénario 2 - *Gérer la transition* : Le marché est jugé incapable de résoudre à lui seul les problèmes de la société et le rôle du gouvernement est renforcé pour guider l'économie vers la création d'emplois et les améliorations environnementales.
- Scénario 3 - *Transformer les communautés* : La tolérance sociétale du déclin social et environnemental atteint ses limites et l'on adopte une nouvelle approche du développement, mettant l'accent sur le renforcement des communautés, la qualité de vie et les styles de vie plus simples.

Le Forum s'est servi de ces scénarios pour rédiger une série de recommandations à l'intention de la CE. La création d'une équipe spéciale pour mettre au point des solutions nouvelles et innovatrices en matière de durabilité, la publication régulière de rapports sur le développement durable, l'établissement d'une « Maison de l'avenir » pour stimuler la réflexion, la préparation d'une stratégie relative à la politique étrangère de l'UE et au développement durable, la promotion d'une participation accrue des communautés locales aux processus décisionnels de la CE sont autant d'actions futures proposées (CE 1997). Le Commissaire de la CE pour l'environnement, Ritt Bjerregaard, a fait des observations sur l'initiative, en concluant que « l'exposé sur les scénarios montre très clairement que la durabilité doit occuper toujours plus le devant de la scène ».

Sources : PEE (1994), CE (1997).

de syndicats, d'autorités publiques, d'organisations de recherche et de groupes environnementaux, l'autre par le Forum consultatif, que la Commission européenne a établi et qui rassemble des « sages », représentant des groupes similaires, afin de conseiller la Commission sur les moyens de progresser vers un développement durable.

Un autre exemple très intéressant de planification à partir des scénarios nous vient de l'Afrique du Sud avant la fin de l'apartheid. Une équipe travaillant sous l'égide de l'Anglo American Corporation a été parmi les premiers à élaborer des scénarios permettant d'examiner les choix pour l'avenir de l'Afrique du Sud après l'apartheid. Leur analyse (Huntley *et al.* 1999), qui a porté sur les questions politiques, sociales, économiques et environnementales, a fourni un argument de taille en faveur de l'élimination de l'apartheid puis d'une collaboration avec les autres pays d'Afrique australe pour faire face aux défis environnementaux du XXI^e siècle (voir l'encadré 5.22).

Encadré 5.22 : Les scénarios sud-africains

Les analyses effectuées en Afrique du Sud par Huntley *et al* (1989) ont porté sur « les problèmes environnementaux à la fois mondiaux et régionaux, allant de l'holocauste que supposerait un « hiver nucléaire » à la menace insidieuse et invisible de « l'effet de serre » et le trou d'ozone ». Dans le contexte de ces menaces potentielles pour l'environnement dans le monde, les conditions environnementales, sociales et économiques de base en Afrique du Sud ont été analysées, à savoir :

- sa géographie fondamentale ;
- la diversité des paysages, habitats, faune et flore ;
- le climat et les cycles météorologiques ;
- la dynamique démographique et la distribution des établissements humains ;
- la répartition des ressources naturelles clés - minéraux, eaux et terres arables ;
- les ressources agricoles et forestières ;
- la pauvreté des « homelands » (terres communales) ;
- les ressources de la mer ;
- la croissance économique et les modes de consommation.

Deux incertitudes clés ont été identifiées :

- les différents chemins socio-économiques que le pays pourrait emprunter ;
- les types de gestion de l'environnement que le pays pourrait adopter.

Quatre scénarios environnementaux pour le début du XXI^e siècle ont été élaborés à partir des résultats de l'analyse :

(a) « *Le paradis perdu* » associé à un « désert » régional

(b) « *L'appauvrissement séparé* » que supposerait continuer d'emprunter le « *chemin d'en bas* » (stagnation du processus de réforme politique, Etat fort, économie centralisée et rester toujours sur la défensive).

(c) « *Les dents de scie* », scénario dans lequel les ressources naturelles de la nation sont pillées pour maximaliser les gains économiques à court terme acquis en empruntant le « *chemin d'en haut* » (règlement politique négocié, système politique pluripartite, pouvoir décentralisé, libre entreprise, éducation de masse, etc.).

(d) « *L'héritage riche* », scénario dans lequel l'on poursuit le développement soutenu en empruntant le « *chemin d'en haut* ».

Entrant plus avant dans le processus, Sunter (1992) a considéré l'avenir de l'Afrique du Sud par rapport à l'Afrique australe et au monde extérieur. Pour lui, emprunter le « *chemin d'en haut* » permettrait de combler le fossé entre les nations riches et pauvres, alors qu'emprunter le « *chemin d'en bas* » supposerait un élargissement du fossé, avec des « conséquences désastreuses pour la stabilité du monde ».

Sources : Huntley *et al* (1989) ; Sunter (1992).

