



**GUIDE PRATIQUE POUR LES
STRATEGIES DE
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE	6
ACRONYMES	7
RESUME	8
1. Quelle est la vocation des présentes orientations ?	8
2. Pourquoi faut-il appréhender différemment la planification stratégique ?.....	8
3. Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience en matière d'approches stratégiques ?	9
4. Comment peut-on définir une stratégie de développement durable ?.....	9
5. Comment l'applique-t-on dans la pratique?.....	10
6. Comment les partenaires extérieurs peuvent-ils apporter leur soutien aux stratégies de développement durable ?	11
7. Comment peut-on suivre la mise en oeuvre des stratégies de développement durable ?.....	11
TABLEAU SYNOPTIQUE	12
1. LE DEVELOPPEMENT DURABLE APPELLE UNE DEMARCHE STRATEGIQUE	13
1.1. L'élaboration de stratégies nationales de développement durable pour honorer l'engagement pris à la Conférence de Rio et atteindre l'un des sept objectifs internationaux de développement	13
1.2. Les enjeux du développement durable	13
1.2.1. Evolutions, défis majeurs et solutions.....	13
1.2.2. Décentralisation et mondialisation.....	14
1.3. Le développement durable : un grand dessein pour orienter notre action.....	15
1.3.1. Concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux et trouver un équilibre entre ces différentes dimensions	16
1.3.2. Mettre au point des approches du développement durable adaptées aux conditions spécifiques à chaque pays	16
1.3.3. Reconnaître l'importance essentielle de la bonne gestion des affaires publiques.....	16
1.4. Pourquoi adopter une approche stratégique du développement durable ?	18
1.4.1. Des changements structurels s'imposent	18
1.4.2. Ces changements ne vont pas sans difficultés	18
1.4.3. Qu'entend-on par «approche stratégique » ?	19
2. LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE	20
2.1. Qu'appelle-t-on stratégies de développement durable ?	20
2.2. Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable	22

3. ETAT DES LIEUX : CADRES EXISTANTS AU NIVEAU NATIONAL	24
3.1. Stratégies suivies au niveau national	24
3.2. Les stratégies locales	27
3.3. Les stratégies au niveau local	29
3.4. Convergence et lien entre les stratégies de différents niveaux	29
4. LEÇONS TIREES DE L'APPLICATION DES STRATEGIES AU NIVEAU NATIONAL ... 30	
4.1. Introduction	30
4.2. Elaborer une vision à long terme, fixer des priorités et réussir l'intégration.....	30
4.2.1. Vision pour l'avenir	30
4.2.2. Intégration des politiques et recherche de compromis	31
4.3. Appropriation des stratégies	31
4.4. Engagement à long terme	32
4.4.1. L'importance de l'engagement politique au plus haut niveau	32
4.4.2. La nécessité d'un organisme central de coordination	33
4.4.3. La nécessité d'impliquer tous les ministères.....	33
4.4.4. L'implication du secteur privé et de la société civile.....	34
4.5. Assurer une participation effective.....	35
4.5.1. Les approches participatives « de la base au sommet »	37
4.5.2. Trouver un juste milieu entre les approches « du sommet à la base » et « de la base au sommet »	37
4.5.3. Équilibre entre l'utilisation de l'expertise et le besoin d'une approche participative.....	38
4.5.4. Les coûts des processus participatifs effectifs	41
4.6. Capacités d'analyse	42
4.7. Convergence, cohérence, coordination et relations entre les cadres nationaux	42
4.7.1. Questions régionales	44
4.7.2. Questions nationales	44
4.7.3. La décentralisation	44
4.8. Systèmes de gestion des stratégies et capacité	45
4.8.1. Soutien aux capacités de gestion à tous les niveaux	45
4.8.2. Communication publique	46
4.8.3. Systèmes pour la gestion des conflits	47
4.8.4. Systèmes d'acquisition de connaissances et d'information	47
4.9. Identifier les indicateurs, établir des systèmes de suivi et assurer la responsabilité.....	48
4.9.1. Un système crédible de suivi et d'évaluation.....	48
4.9.2. Mécanismes de suivi impliquant la communauté de base et contribution des fora locaux.....	49
4.10. Ressources financières pour les stratégies	50
4.10.1. Financer les processus stratégique à travers des budgets réguliers	50
4.10.2. Des financements réguliers plutôt que ponctuels.....	50
4.10.3. Soutien financier des stratégies au niveau du département.....	51
5. ETAPES ILLUSTRATIVES POUR RENFORCER ET FAIRE FONCTIONNER UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	52

6. RÔLE DES ORGANISMES DE COOPERATION POUR LE DÉVELOPPEMENT	55
6.1. Aider les pays à se donner une ambition	56
6.2. Favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence entre les différents cadres.....	57
6.3. Veiller à coordonner les actions des organismes de développement.....	58
6.4. Favoriser l'appropriation et la prise en main au niveau national.....	59
6.5. S'efforcer d'encourager une participation effective	62
6.6. Renforcer l'analyse stratégique.....	62
6.7. Renforcer les systèmes de gestion des stratégies.....	64
6.7.1. Soutenir le renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux	64
6.7.2. Communication avec le public.....	65
6.7.3. Systèmes de prévention et de gestion des conflits	65
6.7.4. Systèmes d'information.....	65
6.8. Suivi sur place des stratégies.....	66
6.9. Ressources financières allouées aux stratégies.....	67
6.10. Travailler main dans la main.....	68
6.11. Observer les moyens mis en œuvre par les Membres du CAD pour donner suite à ces orientations stratégiques.....	70
6.11.1. Portée	70
6.11.2. Indicateurs.....	70
6.11.3. Options en matière de suivi.....	72
 7. REALISATION DE L'OBJECTIF INTERNATIONAL EN MATIERE DE DÉVELOPPEMENT CONCERNANT LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : QUELQUES EBAUCHES DE SOLUTIONS POUR FACILITER LE PARTAGE DE L'INFORMATION AU NIVEAU INTERNATIONAL	 73
7.1. Vocation des échanges d'informations au plan international sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable.....	73
7.2. Portée et types d'indicateurs	74
7.3. Solutions pour la gestion au niveau international des informations en rapport avec la réalisation de l'OID sur les stratégies de développement durable.....	75
7.4. Echéances	75

Organigrammes

Organigramme 1. Les systèmes de développement durable	17
Organigramme 2. Raison d'être d'une approche systématique des stratégies de développement durable.	21
Organigramme 3. Mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable.....	53

Encadrés

Encadré 1. Les principaux enjeux du développement durable dans les pays en développement.....	14
Encadré 2. Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable.....	22
Encadré 3. Conseils nationaux pour le développement durable.....	26
Encadré 4. Processus du PADE au Zimbabwe.....	27
Encadré 5. Plans d'action 21 locaux	28
Encadré 6. Visions nationales	30

Encadré 7.	Une stratégie de la société civile concurrentielle en Thaïlande	32
Encadré 8.	Persistance d'une stratégie tout au long des changements de gouvernement	33
Encadré 9.	Exemples de rattachement des stratégies aux procédures budgétaires.....	34
Encadré 10.	Exigences pour une participation effective à la mise en place des stratégies	35
Encadré 11.	Pourquoi les stratégies existantes continuent d'être d'essence technocratique ?.....	36
Encadré 12.	Participation multi-partenaire dans les stratégies.....	37
Encadré 13.	Systèmes de planification décentralisés	39
Encadré 14.	Initiation des approches de stratégies de la base au sommet au Pakistan : complémentarité des stratégies provinciales et départementales	40
Encadré 15.	S'appuyer sur ce qui existe :Les liens entre les Stratégies de Réduction de la Pauvreté et autres processus de planification stratégique	43
Encadré 16.	Projet national de renforcement des capacités, en Thaïlande.....	46
Encadré 17.	Quelques exemples de réseaux de praticiens de stratégie	47
Encadré 18.	Fragmentation de la stratégie nationale de conservation du Pakistan	48
Encadré 19.	La commission sur les Droits humains et la justice administrative au Ghana	49
Encadré 20.	Les structures démocratiques locales efficaces en Zambie	50
Encadré 21.	Exemple de dépendance de financement extérieur en Afrique de l'Ouest.....	50
Encadré 22.	Le Programme du Fonds de Développement Local du FENU.....	51
Encadré 23.	Etapes illustratives pour développer, coordonner et améliorer de façon permanente les mécanismes stratégiques	54
Encadré 24.	Œuvrer à la cohérence entre les différents cadres : l'exemple du Mali.....	58
Encadré 25.	Améliorer la coordination entre les organismes de développement autour du processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté	59
Encadré 26.	Stratégies de lutte contre la pauvreté - Enseignements tirés de l'expérience.....	60
Encadré 27.	Soutien à l'analyse stratégique : évaluation participative de la pauvreté au Pakistan.....	63
Encadré 28.	Adhésion des organismes de développement aux principes de la planification stratégique au service du développement durable : l'exemple de l'Ouganda.....	69
Encadré 29.	Questions clefs pour évaluer les performances des organismes de développement en matière de soutien aux processus d'élaboration des stratégies, et pour en tirer des enseignements	71

PREFACE

Le présent document énonce des orientations pratiques concernant l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement durable. Ces orientations insistent sur l'expérience acquise par les pays en développement, même si un grand nombre des sujets abordés et des enseignements dégagés présentent tout autant d'intérêt pour les pays développés. Si elles portent sur la façon dont les organismes de coopération pour le développement peuvent aider au mieux les pays en développement, elles devraient également intéresser les responsables de l'action gouvernementale et les responsables, ainsi que les praticiens du développement de tous les pays, sans oublier les universitaires, les étudiants et les spécialistes du développement.

Ces orientations constituent la première réalisation majeure née d'un projet lancé par le Groupe de travail du CAD/OCDE sur la coopération pour le développement et l'environnement (GT/ENV), dont la supervision a été assurée par un groupe d'étude spécial présidé par le Royaume-Uni (Department for International Development - DFID) et la Commission européenne (CE).

Elles ont été rédigées en mettant à profit l'expérience acquise au niveau international depuis une vingtaine d'années tant par les pays développés que par les pays en développement. Ce sont cette expérience et les enseignements qui ont pu en être tirés qu'un processus de dialogue avec des pays en développement choisis a permis d'exploiter et de valider. Pendant la période allant de 1999 à 2001, les membres du GT/ENV ont travaillé en partenariat avec des équipes de huit pays en développement, à savoir la Bolivie, le Burkina Faso, le Ghana, la Namibie, le Népal, le Pakistan, la Tanzanie et la Thaïlande, aux fins de dresser un bilan de la mise en œuvre des stratégies nationales de développement durable dans ces pays. D'autres organismes ont également apporté leur contribution à ces travaux en faisant part de ce que l'expérience leur avait appris, dont le PNUD (Capacité 21), le Département des affaires économiques et sociales internationales des Nations Unies et la Banque mondiale. L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) a été chargé de coordonner les échanges et de fournir un soutien technique à l'établissement du présent document.

Les échanges auxquels ont participé des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, ont permis d'analyser les initiatives passées et en cours en matière de planification stratégique, de mettre en évidence les principaux enjeux et défis et de dégager des principes dont devraient s'inspirer les bonnes pratiques. C'est grâce à un processus itératif ayant nécessité des discussions au niveau des pays et l'organisation de trois ateliers internationaux en Tanzanie, en Thaïlande et en Bolivie qu'un consensus a pu être trouvé sur la version finale du présent texte.

La publication de ce premier document sera suivie de la parution d'un ouvrage de référence (qui doit être rédigé courant 2001) analysant dans le détail le défi que représentent les stratégies de développement durable en présentant les enseignements tirés de leur mise en œuvre, des études de cas et des méthodologies mises au point par les pays participant au dialogue et dans d'autres instances. Cet ouvrage proposera des orientations utiles concernant l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement durable, en donnant des exemples de processus et de mécanismes ayant fait leurs preuves.

ACRONYMES

CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDD	Commission du développement durable
CDI	Cadre de développement intégré
CNDD	Conseil national pour le développement durable
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (1992)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OID	Objectif international de développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PANE	Plan d'Action national pour l'environnement
PNF	Programme national forestier
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
SNDD	Stratégie nationale de développement durable

RESUME

1. Quelle est la vocation des présentes orientations ?

1. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est tenue en 1992, les gouvernements ont pris l'engagement d'adopter des stratégies nationales de développement durable. Ces stratégies, que les responsables présents à Rio ont appelées de leurs vœux, sont considérées comme un instrument à caractère hautement participatif ayant pour objet « d'assurer un progrès économique, équitable sur le plan social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures ». Le document de l'OCDE intitulé *Le Rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (1996) préconise l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement durable dans tous les pays d'ici l'an 2005 --c'est d'ailleurs l'un des sept Objectifs internationaux de développement (OID)-- et invite les organismes de coopération pour le développement à soutenir ce processus dans les pays en développement. Lors de sa session spéciale de 1997, l'Assemblée Générale des Nations Unies a fixé 2002 comme date butoir pour l'adoption de stratégies de développement durable.

2. Bien que la CNUED ait eu lieu il y a presque dix ans déjà, on ne dispose guère d'indications quant à la manière de remplir les engagements souscrits à cette occasion. Le présent document vise à combler cette lacune. A partir de l'expérience acquise au niveau international et de travaux menés en concertation avec un grand nombre de parties prenantes dans les pays en développement, il se donne pour objet de préciser les finalités et les principes qui conditionnent l'efficacité des stratégies locales et nationales de développement durable, de décrire les différentes formes que ces dernières peuvent revêtir dans les pays en développement, et enfin de tracer des orientations quant à la manière dont les organismes de coopération pour le développement peuvent apporter leur soutien à ces stratégies.

3. Bien qu'il ait été rédigé à l'intention des donateurs, on peut espérer que le présent document permettra également d'éclairer la réflexion qui sera conduite lors du prochain Sommet mondial pour le développement durable et servira de point de départ à une concertation plus large au niveau international en vue de parvenir à un accord sur ce sujet.

2. Pourquoi faut-il appréhender différemment la planification stratégique ?

4. Depuis la CNUED, on maîtrise mieux les problèmes urgents qui se posent en matière de développement durable. On en sait de plus en plus sur la dégradation de l'environnement, la pauvreté et la marginalisation sociale et économique. Mais les moyens d'action pour faire face à ces problèmes n'ont pas fait l'objet d'une concertation. On dénombre un certain nombre d'initiatives couronnées de succès dans ce domaine, mais des initiatives isolées. Si l'on observe des améliorations dans la prise en compte des besoins environnementaux, sociaux ou économiques, ces progrès ont souvent engendré d'autres problèmes. Fréquemment, les responsables de l'action gouvernementale méconnaissent les approches traditionnelles du "développement durable".

5. Pour parvenir à instaurer un développement durable, il faudra surmonter des obstacles majeurs et procéder à des changements structurels profonds dans la manière dont les sociétés abordent les questions économiques, sociales et environnementales qu'elles ont à gérer. Les solutions différeront selon les pays, mais tous devront faire des choix difficiles. Les stratégies de développement durable sont un moyen d'opérer et de traduire en actions concrètes ces choix selon des modalités réalistes, efficaces et durables.

3. Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience en matière d'approches stratégiques ?

6. Bon nombre de pays ont abordé de manière technocratique la recherche de solutions, ce qui les a conduits à élaborer des plans d'action nationaux ponctuels et globaux assortis d'un ensemble de projets à réaliser. Dans bien des cas, leur démarche faisait suite à une demande (ou à des directives) émanant d'organismes extérieurs, et répondait à des conditions financières imposées. A cet égard, on peut citer, à titre d'exemples, les Stratégies nationales de Conservation et les Plans d'action environnementaux.

7. A la lumière de l'expérience, il s'avère que les démarches qui ont donné de bons résultats partagent certaines caractéristiques communes. Elles définissent des priorités et s'inscrivent dans une optique à long terme ; elles visent à promouvoir la cohérence entre les différents cadres de planification déjà en place ; elles favorisent l'appropriation à l'échelon local ; elles traduisent un engagement au niveau national et supposent la participation des acteurs concernés. On constate en revanche que les stratégies qui marchent le moins bien sont celles qui donnent trop d'importance à un aspect particulier, donnent lieu à des initiatives ponctuelles et isolées, et sont le fruit d'une démarche exclusivement descendante. Certaines stratégies qui ont été présentées comme des initiatives novatrices ont en fait affaibli les processus existants et entraîné un gaspillage des ressources déjà peu abondantes en obligeant à repartir de zéro. En outre, nombre d'entre elles n'ont pas permis d'amorcer les profonds changements économiques, sociaux et institutionnels nécessaires pour instaurer un développement durable.

8. Bien que la plupart des pays gèrent déjà en parallèle plusieurs processus de planification stratégique, rares sont ceux qui se sont dotés d'un système de coordination efficace. La mise en place d'un système de coordination est pourtant un excellent moyen d'intégrer toutes les facettes du développement durable dans les processus de planification ordinaires. Améliorer la coordination et la cohérence entre les différents cadres de planification peut aussi alléger les contraintes en termes de capacités et de ressources.

4. Comment peut-on définir une stratégie de développement durable ?

9. Dans le présent document, une stratégie de développement durable se définit comme "un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser en permanence dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources en conciliant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société et procédant, le cas échéant, à des arbitrages. "

10. Pour donner de la substance à cette définition, les présentes orientations énoncent également un ensemble de principes qui renvoient aux processus à mettre en place et aux résultats à atteindre pour se donner globalement les moyens de concourir au succès des stratégies de développement durable. Ces principes mettent l'accent sur l'appropriation des processus stratégiques par les partenaires locaux, ainsi que sur leur participation effective à tous les niveaux et sur l'existence d'une volonté politique à haut niveau. Ils soulignent l'importance que revêtent la convergence et la cohérence entre les différents cadres de planification, le caractère pluri-dimensionnel de l'analyse et le renforcement des capacités.

5. Comment l'applique-t-on dans la pratique?

11. Une véritable stratégie de développement durable permet de concilier les aspirations de l'Etat, de la société civile et du secteur privé et les moyens dont ils disposent pour en dégager un projet d'avenir, et d'œuvrer à sa réalisation avec discernement et de manière progressive. Elle vise à recenser et exploiter les solutions "qui marchent", à mieux intégrer les différents processus en cours et à offrir un cadre de référence pour faciliter la prise de décisions lorsque certains choix ne sont pas compatibles.

12. Plus une stratégie privilégie des objectifs réalistes, mieux elle est comprise et plus elle permet d'éloigner la menace de paralysie qui pèse nécessairement lorsqu'on poursuit des ambitions démesurées dans une multitude de domaines à la fois. Parce qu'elle repose dans les faits sur un changement institutionnel visant essentiellement à intégrer de façon systématique les préoccupations ayant trait à la pérennité de l'environnement, une stratégie de développement durable doit concentrer l'effort sur un nombre restreint d'objectifs prioritaires.

13. Une stratégie de développement durable exigera rarement la réalisation d'un exercice de planification stratégique entièrement nouveau ou indépendant. Il arrive au contraire que, réunies dans un ensemble cohérent, les multiples initiatives en cours correspondent à la définition et aux principes énoncés précédemment. Pour les convertir en une véritable stratégie de développement durable, il faudra peut-être néanmoins les englober dans un cadre global, concrétisant un projet d'avenir et comportant un ensemble de mécanismes et de processus de coordination destinés à améliorer la complémentarité et atténuer les discordances entre elles et, le cas échéant, à combler les lacunes.

14. Dans les faits, de nombreux pays ont pris le parti de s'inspirer de tel ou tel modèle de stratégie ayant fait ses preuves. Les modèles existants peuvent prendre par exemple la forme de plans de développement, de stratégies ou de plans d'action pour lutter contre la pauvreté, de plans nationaux en faveur de l'environnement, de mécanismes décentralisés de planification et de concertation ou d'exercices menés à l'échelon national en liaison avec des conventions internationales, qui sont devenus une pratique courante depuis une vingtaine d'années. Dans certains pays, d'autres méthodes ont été mises au point par des organisations de la société civile. Compte tenu de la diversité des situations de départ, les présentes orientations insistent sur le fait que peu importe l'étiquette apposée sur une stratégie puisque que ce qui compte, c'est l'application homogène des principes fondamentaux précédemment.

15. En fonction des circonstances, on peut considérer qu'une stratégie de développement durable est un système comprenant les éléments suivants :

- Un cadre à l'organisation de rencontres régulières entre les parties prenantes, ainsi qu'un instrument de négociation aux niveaux national et décentralisé permettant d'établir des liens entre ces différents niveaux.
- Une vision partagée du développement durable et un ensemble d'objectifs stratégiques
- Un ensemble de mécanismes pour atteindre ces objectifs (notamment un système d'information, des moyens de communication et d'analyse, un engagement au niveau international, et des dispositifs coordonnés pour l'intégration des politiques, la budgétisation, le suivi et la reddition de comptes) susceptibles d'être adaptés en fonction de l'évolution.
- Des principes et des normes susceptibles d'être adoptés par des secteurs et des parties prenantes que ce soit pour respecter la législation, à titre volontaire ou sous l'action de processus obéissant aux lois du marché, etc.

- Des forums réguliers regroupant plusieurs catégories d'acteurs et des moyens de négociation aux niveaux national et décentralisé, avec des liens entre eux.
- Des activités expérimentales destinées à favoriser l'apprentissage et l'appropriation au niveau local.
- Un secrétariat ou tout autre structure compétente pour coordonner ces mécanismes
- Un mandat, pour tout ce qui précède, émanant d'une autorité centrale de haut niveau, par exemple le cabinet du Premier ministre et, dans la mesure du possible, d'organisations représentatives des citoyens et des entreprises.

6. Comment les partenaires extérieurs peuvent-ils apporter leur soutien aux stratégies de développement durable ?

16. Les organismes de coopération pour le développement peuvent apporter un soutien financier et technique à des processus de planification stratégique comme les stratégies nationales de conservation et les stratégies de lutte contre la pauvreté. C'est ce soutien qui offre aux parties prenantes dans le pays la possibilité d'explorer les solutions envisageables pour instaurer un développement durable. Cependant, il arrive parfois que des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux exercent une influence déterminante sur le processus d'élaboration des stratégies, son déroulement dans le temps et ses finalités, ce qui revient en fait à supplanter une stratégie par une autre.

17. Les organismes d'aide peuvent réellement et efficacement soutenir les stratégies de développement durable en se conformant aux principes énoncés dans les présentes orientations, c'est-à-dire en encourageant le recours à des processus conduits par le pays, participatifs et propres à renforcer les capacités, qui tiennent compte en outre des priorités des parties prenantes. Une véritable volonté de respecter ces principes est nécessaire, lorsque les sources théoriques et institutionnelles d'un cadre stratégique se trouvent en dehors du pays concerné, pour améliorer la cohérence entre les cadres internationaux et renforcer et développer les synergies avec les stratégies nationales existantes. Les stratégies des partenaires extérieurs devraient jouer un rôle de catalyseur et de stimulant, la priorité devant être donnée à l'utilisation et au renforcement des capacités locales, moyennant toutefois un soutien sur le plan méthodologique. Cette démarche constitue un défi qui exigera des changements au niveau des stratégies, des procédures et des capacités des organismes de coopération pour le développement. Les présentes orientations décrivent dans le détail les mesures que les organismes de développement peuvent prendre pour se conformer concrètement à leurs engagements, et propose des moyens pour suivre comment ils mettent en pratique les principes énoncés dans le présent document.

18. Enfin, les stratégies de développement durable élaborées par certains pays en développement peuvent se trouver gravement compromises par les stratégies et institutions extérieures (notamment dans le domaine des échanges et de l'investissement) sur lesquelles ces pays n'ont guère de prise. Les organismes de développement peuvent contribuer à amener les parties prenantes au niveau international, y compris le secteur privé, à prendre conscience de ces faiblesses.

7. Comment peut-on suivre la mise en œuvre des stratégies de développement durable ?

19. Le suivi de la mise en œuvre est un volet essentiel des stratégies de développement durable. Il doit s'appliquer aux processus de formulation de stratégies (pour vérifier la qualité des systèmes de participation et d'information), aux résultats obtenus et à la situation de référence qui ne cesse d'évoluer.

Le suivi n'est pas un exercice distinct qu'on entreprend après coup : le processus et les indicateurs de résultats doivent au contraire faire l'objet d'une surveillance régulière de la part des parties prenantes, conduite parallèlement à l'examen des finalités et des objectifs de la stratégie.

20. Les mécanismes de notification et d'échange d'informations sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable (qui devrait s'inscrire dans le cadre d'un système international harmonisé de suivi de l'ensemble des OID) doivent être définis au sein des enceintes internationales compétentes. Les présentes orientations préconisent de ne pas s'inspirer pour ce faire d'un seul modèle, mais de tenir compte de la grande diversité des stratégies de développement durable qui, tout en étant conformes à la définition et aux principes formulés ici, peuvent incarner des conceptions très différentes.

TABLEAU SYNOPTIQUE

Définition d'une stratégie de développement durable	Page 20
Accords internationaux relatifs à des stratégies de développement durable	Page 13
Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable	Page 22
Expérience acquise	Page 30
Principales phases des stratégies de développement durable	Page 52
Rôles des organismes de coopération pour le développement	Page 55
Suivi des stratégies de développement durable	Page 75

1. LE DEVELOPPEMENT DURABLE APPELLE UNE DEMARCHE STRATEGIQUE

1.1. L'élaboration de stratégies nationales de développement durable pour honorer l'engagement pris à la Conférence de Rio et atteindre l'un des sept objectifs internationaux de développement

21. A la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio en 1992, les gouvernements ont pris l'engagement, dans le cadre du Programme Action 21, « *d'adopter une stratégie nationale de développement durable [qui devrait] s'inspirer des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder en un ensemble cohérent. [...] Cette stratégie devrait avoir pour objectif d'assurer un progrès économique, équitable sur le plan social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures* ».

22. La publication de l'OCDE intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (1996) préconise l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable dans tous les pays d'ici 2005. C'est l'un des sept objectifs internationaux de développement (OID) acceptés par la communauté internationale.

23. En 1997, la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies a examiné les progrès accomplis depuis le sommet de Rio, et noté que la détérioration de l'environnement mondial s'était poursuivie sous l'effet conjugué de modes de production et de consommation excessifs et de la croissance démographique. Cet état des lieux a conduit les gouvernements à se fixer 2002 comme date butoir pour l'adoption de stratégies nationales de développement durable.

24. Bien que la CNUED ait eu lieu il y a presque dix ans déjà, on ne dispose guère d'indications quant à la manière de remplir les engagements souscrits à cette occasion. Le présent document se donne pour objet de préciser les finalités et les principes qui conditionnent l'efficacité des stratégies locales et nationales de développement durable, de décrire les différentes formes que ces dernières peuvent revêtir dans les pays en développement, et enfin de tracer des orientations quant à la manière dont les organismes de coopération pour le développement peuvent apporter leur soutien à ces stratégies.

1.2 Les enjeux du développement durable

1.2.1. Évolutions, défis majeurs et solutions

25. Des progrès sans précédent dans l'histoire de l'humanité ont été réalisés ces trente dernières années dans le domaine du développement : l'espérance de vie dans les pays en développement a augmenté de plus de 20 ans, les taux de mortalité infantile ont baissé de moitié et les taux de scolarisation à l'école primaire ont doublé. La production et la consommation de denrées alimentaires ont progressé à un rythme supérieur d'environ 20 pour cent à la croissance démographique. Les améliorations observées dans les niveaux de revenus, ainsi que dans les domaines de la santé et de l'éducation, sont plus marquées dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. En dépit de ces avancées remarquables, une multitude d'évolutions complexes et de défis à relever d'urgence continuent de s'opposer à l'avènement d'un développement durable (voir encadré 1). Et ce sont ces défis que doivent relever les structures institutionnelles locales, nationales et mondiales.

1.2.2. *Décentralisation et mondialisation*

26. Deux évolutions majeures, qui peuvent être aussi bien complémentaires que contradictoires, doivent être prises en compte à cet égard : la décentralisation et la mondialisation. Bien qu'il soit de plus en plus largement admis que nombre de problèmes sociaux et environnementaux doivent, dans un souci d'efficacité, être appréhendés à un niveau décentralisé, le phénomène de la mondialisation appelle l'instauration de règles et de systèmes de gouvernance à l'échelle planétaire. En ce qui concerne les stratégies de développement durable, l'enjeu consiste à déterminer à quel niveau il convient de traiter les problèmes, à veiller à la cohérence des options stratégiques retenues aux différents niveaux et à trouver des moyens d'associer les populations locales lorsque le programme d'action doit être défini au niveau national ou international.

Encadré 1. **Les principaux enjeux du développement durable dans les pays en développement**

- L'extrême pauvreté continue d'accabler une personne sur cinq dans le monde en développement. Les fléaux sociaux associés à la pauvreté, y compris la maladie, l'éclatement de la cellule familiale, la délinquance et l'usage de stupéfiants, sont en progression dans beaucoup de pays.
- L'instabilité politique, qui entraîne parfois de violents conflits, freine le progrès socio-économique dans de nombreux pays et régions. Les inégalités de revenus croissantes entre les pays et à l'intérieur des pays, de même que la marginalisation de certaines minorités, notamment ethniques, favorisent l'instabilité politique.
- La détérioration de l'environnement se poursuit : on observe un épuisement des ressources naturelles (érosion des sols, déforestation, destruction des habitats et de la biodiversité, épuisement des ressources halieutiques), ainsi que des phénomènes de pollution, qui touchent à l'évidence la plupart des pays et constituent un danger de plus en plus menaçant pour la qualité de l'eau, du sol et de l'air. Les modes de production et de consommation actuels et le changement climatique à l'échelle planétaire sont autant de facteurs qui conduisent à se demander si la base de ressources naturelles de la terre va rester suffisante pour subvenir aux besoins d'une population mondiale de plus en plus nombreuse et citadine. Certaines études récentes ont révélé que la terre a perdu 33 pour cent de ses richesses en écosystèmes et en ressources naturelles renouvelables au cours des trente dernières années, période pendant laquelle la demande a elle augmenté de 50 pour cent. Les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés, sont ceux qui risquent le plus de pâtir des effets du changement climatique à l'échelle de la planète, bien que leur contribution à ce phénomène soit pour le moment minime.
- La croissance démographique devrait encore accentuer ces tendances même si le niveau de consommation des populations compte davantage que le nombre d'habitants. Le monde en développement devrait totaliser 97 % de l'accroissement démographique estimé à deux milliards d'individus pour les 20 prochaines années.
- Le VIH/sida et le paludisme sont des maladies particulièrement graves qui laminent les capacités de production des pays et fragilisent le tissu social. Dans les pays les plus touchés, le VIH a déjà profondément modifié les taux de mortalité infantile et maternelle. Chaque année, près de 500 millions de personnes sont victimes d'une crise de paludisme, mortelle dans un million de cas.
- La marginalisation. De nombreux pays luttent contre les effets conjugués d'une croissance économique atone, d'un endettement extérieur accablant, de la corruption, de conflits violents et de l'insécurité alimentaire en même temps qu'ils subissent le contrecoup des décisions et activités des pays du Nord, qu'il s'agisse de mesures protectionnistes prises à leur encontre ou de la pollution à l'origine du réchauffement de la planète. Tous ces facteurs contribuent à marginaliser de plus en plus ces pays au sein de l'économie mondiale.

La décentralisation

27. La décentralisation peut faciliter l'élaboration de politiques et de stratégies de développement mieux adaptées aux conditions sociales, économiques et environnementales qui prévalent au niveau local. Elle peut favoriser l'émergence de structures de gestion des affaires publiques répondant mieux aux besoins des citoyens, tout en permettant la rationalisation et la diminution des effectifs des services des administrations centrales.

28. Cependant, les principes fondamentaux qui doivent régir tout processus de décentralisation ne sont pas toujours bien compris et les capacités nécessaires pour le gérer font souvent défaut. Une décentralisation réussie suppose une définition claire des compétences respectives des autorités locales, régionales et nationales et la mise en place d'institutions locales capables d'assumer leurs fonctions en matière de planification et de prise de décisions. Si ces conditions ne sont pas remplies, la décentralisation peut aboutir à une montée en puissance des élites locales, à un éclatement des groupes sociaux et politiques selon des critères ethniques – conduisant parfois à des conflits –, ainsi qu'à la marginalisation des régions les moins dynamiques et à la fragilisation de la cohésion nationale.

La mondialisation

29. La mondialisation résulte des effets conjugués de la libéralisation des échanges, de l'accroissement des flux d'investissement internationaux, de l'amélioration rapide et de la baisse du coût des communications, de la rapidité de l'innovation technologique, ainsi que de la généralisation des programmes de réforme économique et de la multiplication des institutions et des accords multilatéraux.

30. La mondialisation nourrit la croissance économique en ouvrant de nouvelles perspectives d'accroissement des revenus, en accélérant la diffusion des connaissances et des technologies et offrant de nouvelles possibilités de conclure des partenariats internationaux. Elle peut avoir des répercussions profondes sur le développement durable dans les pays en développement. Certains redoutent les chocs externes qui accompagnent la mondialisation, ainsi que la vulnérabilité et la marginalisation qu'elle entraîne. La crise économique qui a éclaté récemment en Asie, par exemple, a eu des répercussions sociales et environnementales graves dont les pauvres ont pâti plus que les autres. Pourtant, les conséquences de la mondialisation ne sont guère abordées jusqu'ici dans les stratégies de développement durable. Il est absolument urgent d'appréhender différemment la dimension internationale des stratégies nationales et de s'attaquer au problème de la résistance aux chocs. Il sera essentiel d'associer le secteur privé à cet effort.

1.3. Le développement durable : un grand dessein pour orienter notre action

31. En 1987, le rapport Brundtland a défini le développement durable comme "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs". Cette notion de développement durable repose sur la conviction que, sur le long terme, le processus de développement doit répondre à des objectifs sociaux, économiques et environnementaux complémentaires et interdépendants. Le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en 1992 a imposé le "développement durable" comme le grand dessein commun aux pays industrialisés et aux pays en développement dans le domaine du développement et de la coopération pour le développement au niveau international.

1.3.1. *Concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux et trouver un équilibre entre ces différentes dimensions*

32. Le développement durable ne concerne pas uniquement l'environnement. C'est une finalité qui appelle des changements de stratégie dans de nombreux secteurs et exige une cohérence entre les politiques menées. Tout réside dans la recherche d'un équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la société, qui constituent les trois piliers du développement durable, en les conciliant lorsque cela est possible, au moyen de mesures et de dispositifs s'étayant les uns les autres, ou en procédant à des arbitrages dans les autres cas (figure 1). Il faut donc prendre en considération les répercussions des décisions que l'on prend à un moment donné sur les solutions qui s'offriront aux générations futures. On a souvent donné une interprétation trop étroite de la notion de développement durable en l'assimilant à un problème d'environnement dont les conséquences ne concernaient qu'un petit groupe au sein de la société. Dans bien des pays, c'est aux ministères et aux services chargés de l'environnement, souvent les plus faibles et les moins influents au sein des gouvernements, qu'a été confiée la responsabilité des questions en rapport avec le développement durable, ce qui n'a guère favorisé la nécessaire intégration inter-sectorielle des politiques.

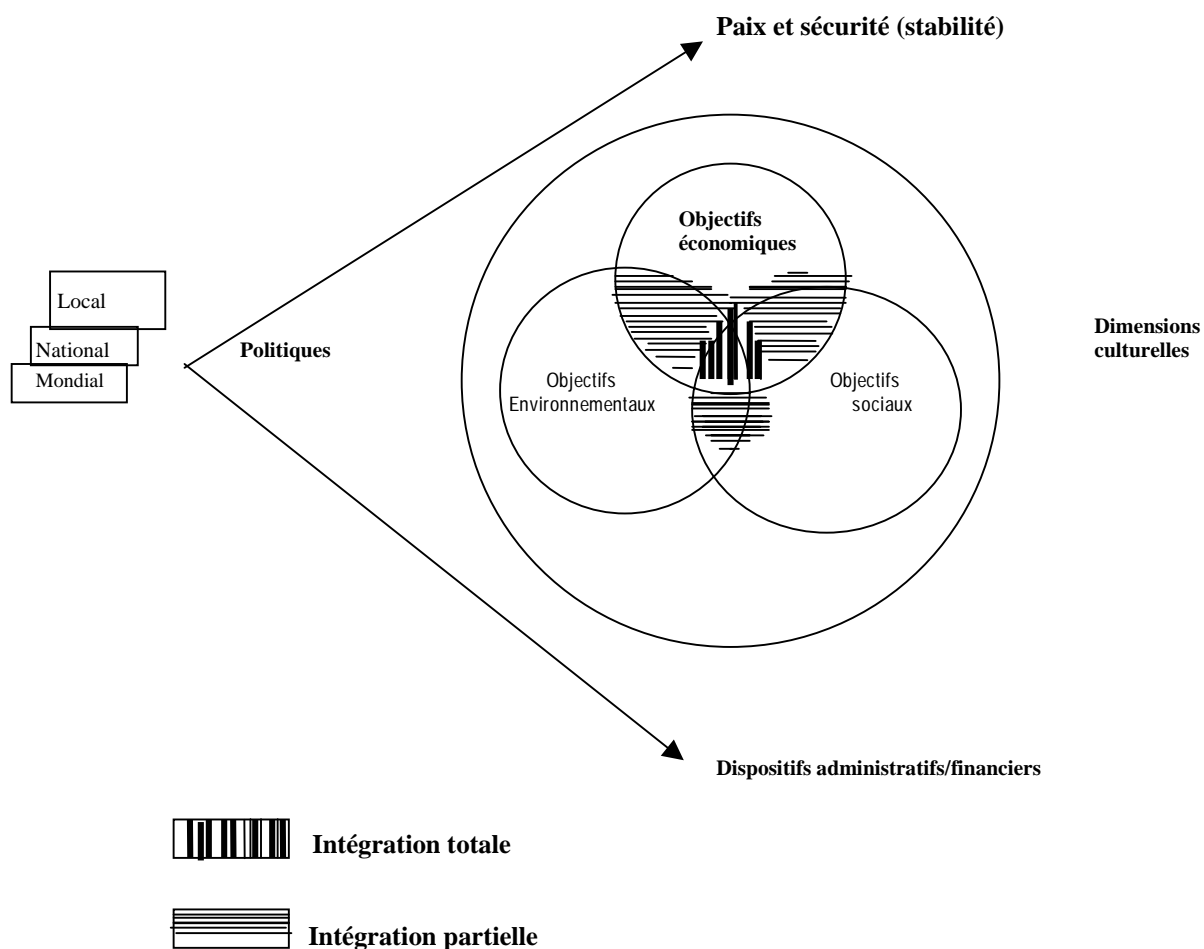
1.3.2. *Mettre au point des approches du développement durable adaptées aux conditions spécifiques à chaque pays*

33. Les rangs de priorité respectifs accordés aux trois dimensions du développement durable varient selon les pays, les sociétés, les cultures, les conditions et les époques. Les pays en développement n'abordent pas tous le développement durable de la même façon parce qu'ils ne sont pas tous confrontés aux mêmes sur le plan social, économique et environnemental. C'est la raison pour laquelle, même si le développement durable est un défi universel, les moyens à mettre en œuvre concrètement pour le relever ne peuvent être définis qu'aux niveaux national et local. C'est aussi ce qui explique les multiples interprétations auquel il a donné lieu en fonction des valeurs et des intérêts prédominants dans chaque société. En Thaïlande par exemple, le développement durable est défini comme un processus à six dimensions : le développement économique, le progrès social, l'environnement, la politique, la technologie et les connaissances, et l'équilibre mental et spirituel. En Bolivie l'accent est mis sur les dimensions politiques (la bonne gestion des affaires publiques et la participation), ainsi que sur l'identité culturelle et spirituelle des diverses populations autochtones.

1.3.3. *Reconnaître l'importance essentielle de la bonne gestion des affaires publiques*

34. S'accorder sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre aux pays de relever les défis que leur lance le développement durable requiert un minimum de pluralisme et de latitude pour négocier. La capacité de dégager un consensus sur la manière d'instaurer un développement durable dépendra de facteurs tels que la paix et la sécurité, les intérêts économiques prédominants, les systèmes politiques, les structures institutionnelles et les normes culturelles. C'est principalement dans la transformation de la gestion des affaires publique qu'il faut chercher la clé du développement durable.

Organigramme 1. Les systèmes de développement durable



Le développement durable exige de concilier les différents objectifs lorsque cela est possible, et de procéder à des arbitrages dans les autres cas.

Source : Dalal – Clayton *et al.* (1994)

1.4. Pourquoi adopter une approche stratégique du développement durable ?

1.4.1. Des changements structurels s'imposent

35. L'instauration d'un développement durable exigera des réformes structurelles en profondeur et de nouvelles méthodes de travail dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique.

36. Il faudra encourager une croissance économique bénéficiant aux pauvres et réformer les politiques budgétaires préjudiciables aux pauvres ou favorisant la dégradation de l'environnement. Sur le long terme, les pays devront veiller à ce que leur patrimoine net (y compris les ressources naturelles, les ressources produites par l'activité humaine et les ressources humaines) reste constant ou croisse, ce qui suppose de s'assurer que les prix du marché intègrent réellement la totalité des coûts de production et de consommation, y compris les coûts sociaux et environnementaux.

37. Les problèmes d'inégalité et d'iniquité en matière d'accès aux actifs et aux ressources devront être réglés. Il sera peut-être nécessaire par exemple de réformer les politiques dans le domaine foncier de façon à donner accès à la terre aux catégories désavantagés et marginalisées. De même, il faudra peut-être renforcer l'infrastructure sociale et les régimes de sécurité sociale pour faire face aux chocs d'origine aussi bien externe qu'interne.

38. Le développement durable a aussi d'importantes conséquences tant sur le plan politique et institutionnel qu'en termes de capacités. Au niveau national et local, il suppose la mise en place d'institutions intersectorielles et participatives et de mécanismes permettant d'associer les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé à l'élaboration de desseins partagés, à la planification et à la prise de décisions. Les gouvernements, les entreprises et les organismes de coopération pour le développement devront aussi se montrer plus ouverts et comptables de leurs actes. L'innovation et l'investissement dans des actions en faveur du développement durable devront être encouragés. Plus généralement, la planification économique et la prise de décision devront s'effectuer selon des modalités plus participatives, plus prudentes et plus transparentes, et envisager l'avenir à long terme en se souciant des intérêts des générations futures.

1.4.2. Ces changements ne vont pas sans difficultés

39. Instaurer un équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux du développement et prendre en compte comme il se doit la dimension inter-générationnelle du développement durable ne va pas sans un certain nombre de difficultés techniques et politiques. Dans ce domaine, on ne peut guère se référer à l'expérience car rares sont les pays qui ont mis au point des mécanismes à cet effet et l'on ne peut donc guère avoir recours à des méthodologies testées et éprouvées. Concilier les différentes facettes du développement durable et procéder, si nécessaire, à des arbitrages est une tâche qui exige également des systèmes législatifs et judiciaires forts, condition très rarement réalisée dans les pays en développement.

40. Comme cela a déjà été mentionné précédemment, les différents défis que recouvre la notion de développement durable doivent être relevés au niveau mondial (c'est notamment le cas du changement climatique et de l'appauvrissement de la couche d'ozone) ; d'autres doivent être abordés au niveau national (comme, les réformes des politiques économiques, budgétaires et commerciales ou les réformes législatives) ; d'autres encore ne peuvent être relevés qu'au niveau local (par exemple ceux concernant l'utilisation des ressources). L'impact des décisions prises aux différents niveaux doit toutefois être envisagé dans une perspective globale et cohérente. Il faut en effet étudier les conséquences de ces

décisions et plus particulièrement leurs effets à travers les différents secteurs et les différents groupes composant la société.

41. Des conflits peuvent surgir entre les priorités mondiales, nationales et locales en matière de développement durable, surtout dans le court terme. Mais il arrive aussi qu'on observe des complémentarités. Par exemple, la préservation de la diversité biologique à l'échelle planétaire nécessite de protéger les habitats, tandis que la nécessité de nourrir une population qui ne cesse de croître exige de les dédier à l'agriculture. En revanche, dans une perspective de pérennité à long terme, la préservation des écosystèmes, essentielle pour assurer la fertilisation des cultures, la régulation des crues et la purification de l'eau, profite en fin de compte à la production agricole. De même, une meilleure efficacité énergétique peut conduire à une diminution de la pollution atmosphérique au niveau local qui aura des effets bénéfiques sur la santé et contribuer parallèlement à la réduction des émissions de gaz à effets de serre.

42. Souvent, la mise en place ou le renforcement des institutions et des processus indispensables à l'instauration d'un développement durable (par exemple la création de concertations régulières pour encourager la participation, les actions et moyens engagés pour assurer la collecte d'information et le suivi des indicateurs du développement durable) ont un coût. Ce coût peut être élevé à court terme, surtout pour les pays en développement et les groupes de population les plus démunis. Mais ne rien faire risque de coûter beaucoup plus cher.

43. Tous ces aspects doivent être pris en compte lorsqu'on cherche à trouver une voie qui conduira au développement durable. Ils ne peuvent envisagés de manière ponctuelle ou fragmentaire, mais doivent au contraire être replacés dans le cadre d'une approche stratégique.

1.4.3. Qu'entend-on par «*approche stratégique*» ?

44. Une démarche "stratégique" consiste à se fixer des objectifs et à définir les moyens de les atteindre. Elle doit se fonder sur des données de qualité et donner corps à un projet permettant d'arrêter des priorités, des objectifs et des orientations et de déterminer les principaux moyens qui seront mobilisés pour arriver au but recherché. En matière de développement durable, l'adoption d'une approche stratégique suppose que l'on privilégie une interprétation large de cette notion et de ses implications, sans qu'il soit pour autant nécessaire de définir un ensemble complet d'actions à mener, tout au moins à un moment précis.

45. Pour appréhender le développement durable dans une optique stratégique, il faut être en mesure de penser et d'agir différemment de façon à :

- Renoncer à définir et mettre en œuvre un plan d'action, des idées et des solutions arrêtés une fois pour toutes et s'attacher plutôt à mettre en place des systèmes flexibles pour améliorer en permanence la gestion des affaires publiques afin de promouvoir la cohérence entre les diverses mesures prises.
- Se départir de l'idée que l'Etat est seul responsable du développement pour évoluer vers une conception selon laquelle il est du ressort de la société toute entière.
- Abandonner des processus de prise de décision centralisés et rigides pour évoluer vers des mécanismes autorisant le partage des enseignements de l'expérience et des solutions pour l'avenir, la négociation dans un climat de transparence, la coopération et la concertation.

- Passer d'une vision axée sur les actions à mener (projets, réformes législatives, etc.) à une conception axée sur les résultats (l'impact des mesures prises).
- Passer d'une planification sectorielle à une planification intégrée.
- Réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure pour enclencher un processus de développement actionné et financé de l'intérieur.
- S'orienter vers un processus facilitant le suivi, l'apprentissage et le perfectionnement.

46. L'adoption d'une démarche stratégique aidera les pays à prendre part plus activement aux débats internationaux, ce qui leur ouvrira de nouvelles possibilités d'analyser les conséquences néfastes de la mondialisation sur le plan social et environnemental et de trouver des moyens de mettre à profit les avantages qui peuvent en découler. Elle devrait également leur permettre d'intensifier le dialogue avec les gouvernements étrangers, les entreprises et les ONG afin de mettre au jour, par la négociation, de nouvelles méthodes de travail au service et à l'appui du développement durable.

2. LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

2.1 Qu'appelle-t-on stratégies de développement durable ?

47. Pour relever les défis du développement durable évoqués dans la section précédente, il faut faire en sorte que les méthodes de planification stratégique deviennent plus efficaces, efficaces et crédibles et qu'elles s'inscrivent davantage dans la durée. Il convient d'éviter toute approche normalisée et/ou imposée depuis le sommet, car elle se révélerait au mieux inadaptée, au pire contre-productive. Il faut au contraire réorganiser les processus en vigueur et réformer les procédures et dispositifs institutionnels en fonction des besoins, des priorités et des ressources de chaque pays.

48. Une stratégie de développement durable comporte donc :

Un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser en permanence dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources en conciliant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société à court et à long terme, grâce à la mise en place de stratégies s'étayant l'une l'autre quand cela est possible, et, dans le cas contraire, en procédant à des arbitrages.¹

49. L'adoption d'une stratégie de développement durable exige la mise en jeu d'approches systématiques (ce qu'illustre la figure 2) et de processus itératifs d'apprentissage par l'expérience. Elle n'a donc, à proprement parler, ni début, ni fin. Il est rare qu'elle requiert le lancement d'exercices de planification stratégique entièrement nouveaux ou autonomes.

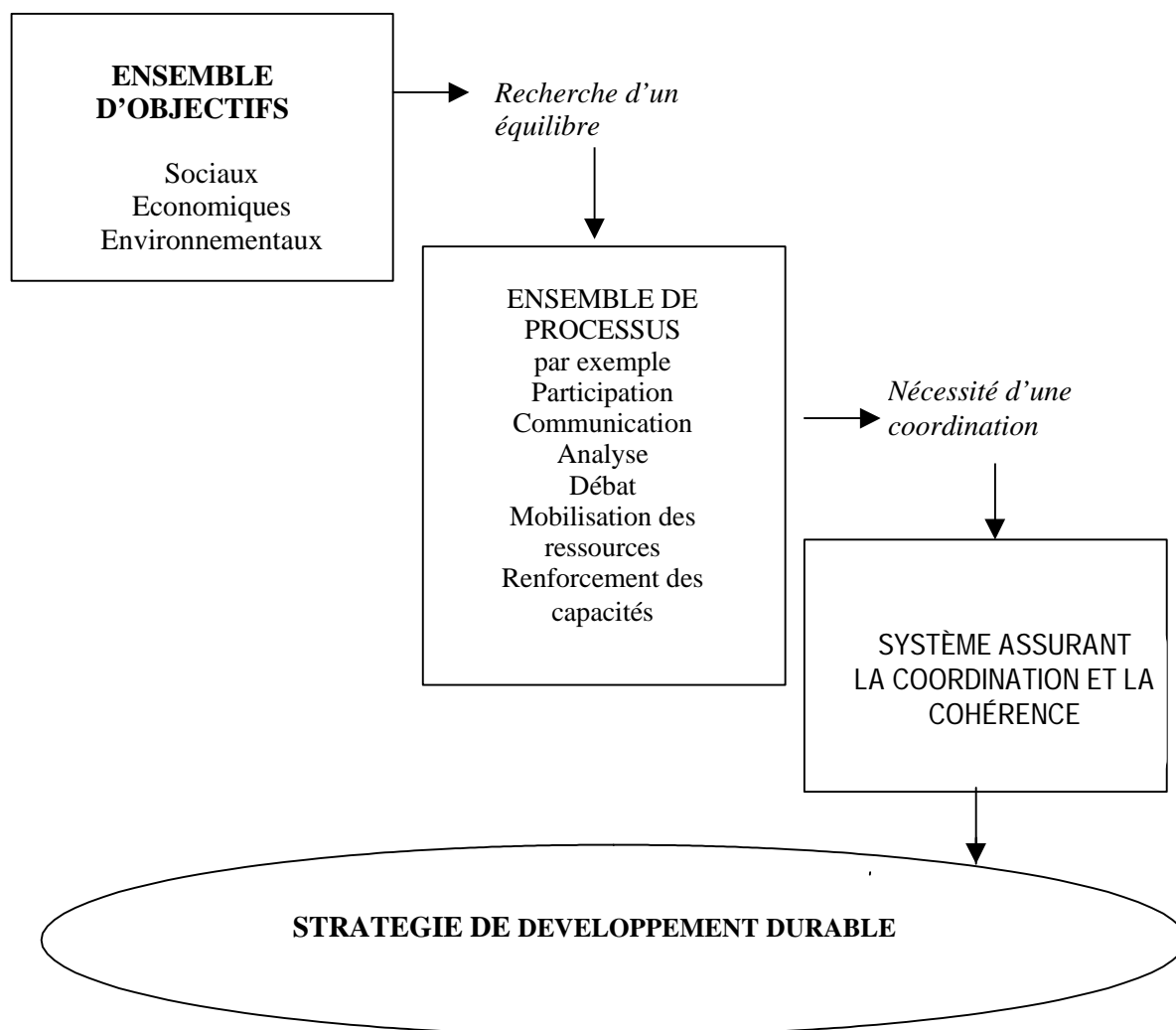
50. Les processus de planification stratégique qui peuvent servir de point de départ pour l'élaboration d'une stratégie de développement durable prennent des formes très diverses, l'important étant l'adhésion aux principes fondamentaux qui doivent régir la planification stratégique et l'existence d'un ensemble

1 . Cette définition correspond à celle de l'indicateur relatif aux stratégies de développement durable proposé dans le document publié par l'OCDE, les Nations Unies, la Banque mondiale et le FMI sous le titre *Un monde meilleur pour tous - Poursuite des objectifs internationaux de développement*, qui met l'accent sur l'importance de la mise en place effective de processus (de planification stratégique).

cohérent de mécanismes et processus pour en assurer l'application. C'est seulement ainsi en effet qu'on peut espérer améliorer la convergence entre les stratégies, éviter les doubles emplois et les confusions et mettre à profit les capacités et les ressources des pays en développement.

51. Les enseignements tirés du dialogue qui s'est engagé avec les pays dans le cadre de l'élaboration des présentes orientations confirment que, dans la plupart des cas, la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable consiste dans les faits à améliorer les processus de planification stratégique existants et à en assurer la coordination plutôt qu'à lancer des projets nouveaux. Cette dernière option est en effet déconseillée. Les échanges avec les pays partenaires ont mis en lumière un certain nombre d'actions, de mécanismes et de processus de nature à améliorer l'efficacité des stratégies nationales de développement. Ceux-ci sont présentés dans la figure 3 et examinés dans le chapitre 5. Ces mécanismes et processus doivent être mis en jeu selon des modalités qui soient en cohérence avec l'ensemble des principes fondamentaux régissant la planification stratégique.

Organigramme 2. Raison d'être d'une approche systématique des stratégies de développement durable



2.2. Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable

52. Les méthodes de planification stratégique sont appelées à varier selon les conditions et les priorités propres à chaque pays. Cependant, les consultations menées avec les pays en développement aux fins de l'élaboration du présent document et, plus largement, les échanges sur l'expérience acquise au niveau international qui ont eu lieu dans le cadre d'ateliers régionaux sur le développement durable organisés par les Nations Unies, ont mis au jour un grand nombre de caractéristiques communes aux bonnes pratiques dans ce domaine. Ces caractéristiques renvoient à un ensemble de principes que doivent impérativement respecter les stratégies de développement durable dignes de ce nom. L'encadré 2 présente la liste de ces principes qui ont une portée universelle et peuvent être appliqués aussi bien par les pays développés que par les pays en développement, sachant que les pays en paix, dotés d'un régime démocratique et respectant la liberté d'expression et le droit, seront mieux à même de les mettre en pratique.

53. Pour beaucoup, ces principes incarnent les bonnes pratiques en matière de développement. Un grand nombre d'entre eux sont déjà appliqués aux projets de développement. Mais leur mise en pratique dans le cadre de la planification stratégique et des processus d'élaboration de l'action gouvernementale demeure un défi. Dans le passé, les processus de planification stratégique, à l'image des stratégies nationales de conservation et des plans d'action nationaux environnementaux, ont rarement eu des effets durables et permis à un pays de s'engager sur la voie du développement durable et ce, parce qu'ils ne s'intégraient pas, ou n'étaient pas conçus pour pouvoir s'intégrer, dans le système de planification stratégique du pays, ce qui conduisait à les articuler en priorité autour de projets.

Encadré 2. Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable

Les principes énumérés ci-dessous sont ceux auxquels devrait obéir toute stratégie de développement durable. Ils sont tous d'égale importance et il n'y a pas lieu d'établir de priorité entre eux. Ils ne s'apparentent pas à une liste de critères à respecter, mais plutôt à un ensemble de processus et de résultats qu'il serait souhaitable de mettre en place et d'obtenir et qui sont tout à fait susceptibles d'être adaptés en fonction des conditions locales.

Une démarche centrée sur les besoins humains

Une stratégie efficace de développement durable doit s'appuyer sur une démarche centrée sur les besoins des populations concernées, de façon à garantir qu'elle aura des effets bénéfiques à long terme sur les groupes désavantagés et marginalisés, comme les pauvres.

Une ambition à long terme largement partagée

Les cadres de planification stratégique ont davantage de chance de mener au succès s'ils donnent corps à une ambition à long terme inscrite dans un calendrier précis et suscitant l'adhésion des parties prenantes. Parallèlement, ils doivent prévoir des moyens permettant de faire face aux contraintes et aux évolutions qui peuvent se manifester à court et à moyen terme. Tous les partis politiques doivent souscrire à l'ambition que le pays s'est donné de sorte que les membres d'un nouveau gouvernement arrivant au pouvoir ne puissent considérer qu'une stratégie donnée correspond uniquement aux avis ou aux choix de ces prédécesseurs.

Un processus global et intégré

Les stratégies de développement durable doivent concilier, dans la mesure du possible, les objectifs économiques, sociaux et environnementaux et, lorsqu'il n'est pas possible de les concilier, prévoir des arbitrages qui doivent s'opérer dans le cadre de négociations. Les droits et les besoins éventuels des générations futures doivent impérativement intervenir dans ce processus.

Un processus ciblé assorti de priorités budgétaires précises

Une stratégie de développement durable doit être pleinement intégrée dans le processus budgétaire de sorte que chaque programme d'action soit doté des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés et ne reste pas une liste de vœux pieux. À l'inverse, l'établissement des budgets doit être guidé par un ordre de priorité clairement défini. Les contraintes en termes de capacités et les contraintes de temps auront certes des répercussions sur la réalisation des objectifs visés. Il faut que ces objectifs soient stimulants, mais réalistes par rapport à ces contraintes.

Un processus guidé par une analyse complète et fiable

La définition des priorités doit faire fond sur une analyse complète de la situation et des évolutions et risques prévisibles, tenant compte des liens qui peuvent exister entre les enjeux locaux, nationaux et mondiaux. Cette analyse doit également porter sur les contraintes externes qui s'exercent sur un pays, celles résultant par exemple de la mondialisation ou des effets du changement climatique. Elle doit faire fond sur des données fiables et vérifiées relatives aux conditions, aux contraintes et aux mesures prises sur le plan environnemental, social et économique, ainsi que sur les corrélations entre ces différents aspects et les objectifs et indicateurs de la stratégie. Il faut veiller à ce que les capacités locales en matière d'analyse et de collecte d'informations soient pleinement mises à profit et à ce que les différents points de vue des parties prenantes soient dûment pris en considération.

Des dispositifs de suivi, de mise à profit de l'expérience et d'évaluation

Le suivi et l'évaluation doivent s'effectuer au moyen d'indicateurs définis et être intégrés aux stratégies de façon à permettre de conduire les processus, de mesurer les progrès, de tirer les enseignements de l'expérience et de les faire partager et d'alerter les responsables lorsqu'un changement d'orientation s'impose.

Un processus dirigé par le pays et pris en main au niveau national

Dans le passé, les stratégies mises en œuvre ont souvent contribué à accentuer les contraintes externes et à durcir les exigences des organismes de développement. Il est essentiel que les pays prennent l'initiative et maîtrisent le processus d'élaboration de leurs propres stratégies si l'on veut que celles-ci s'inscrivent dans la durée.

Un engagement politique à haut niveau et des institutions influentes pour conduire le processus

Cet engagement, sur le long terme, est capital pour que les changements voulus dans l'action gouvernementale et les institutions puissent avoir lieu, pour que les ressources nécessaires soient mobilisées et pour que la responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie soit clairement attribuée.

Une volonté de construire sur l'existant

Une stratégie de développement durable ne doit pas être envisagée comme un nouveau processus de planification, mais comme une initiative destinée à bâtir sur ce qui existe déjà dans le pays, de façon à favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence entre les différents cadres et processus de planification. Elle doit donc être gérée dans le souci de coordonner les mécanismes et processus en place et de déceler les risques de conflit éventuels pour mieux les prévenir. Il est possible pour ce faire de solliciter le concours d'un intervenant indépendant et neutre chargé de jouer le rôle de médiateur. Les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes au processus d'élaboration de la stratégie et les relations entre elles doivent être précisées dès le départ.

Un processus réellement participatif

Une large participation peut aider à ouvrir le débat en intégrant de nouvelles idées et de nouvelles sources d'informations, à mettre en évidence les questions qui doivent être abordées, à permettre aux problèmes, aux besoins et aux préférences de s'exprimer, à évaluer les capacités nécessaires pour agir et à dégager un consensus autour des mesures qui doivent être prises pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie. L'administration centrale doit être associée au processus, mais des dispositifs faisant intervenir un grand nombre de parties prenantes, dont les services décentralisés, le secteur privé et la société civile, ainsi que des groupes plus marginaux, doivent également être institués. Il faut pour cela des moyens de communication et d'information efficaces favorisant la transparence et la reddition de comptes.

Un processus qui assure la liaison entre le niveau national et le niveau local

Les stratégies de développement durable doivent être des processus itératifs à double sens à chaque niveau et entre le niveau national et les niveaux décentralisés. Les principaux principes et orientations stratégiques devront être définis au niveau central (pour tout ce qui relève de compétences essentielles, notamment les politiques économique, budgétaire et commerciale, la réforme de la législation, les affaires internationales et les relations extérieures, etc.) tandis que les détails relatifs à la planification, à la mise en œuvre et au suivi devront être arrêtés à un niveau décentralisé, moyennant les transferts de ressources et de compétences nécessaires à cet effet.

Un processus qui s'appuie sur les compétences existantes et les valorise

Dès l'origine du processus d'élaboration d'une stratégie, il importe d'évaluer les capacités politiques, institutionnelles, humaines, scientifiques et financières éventuellement disponibles au sein de l'Etat, sur le marché et dans la société civile. Le cas échéant, il convient de prendre des dispositions pour développer les capacités nécessaires dans le cadre du processus stratégique. Une stratégie doit permettre d'optimiser l'utilisation des compétences et des capacités locales tant au sein de l'administration qu'en dehors des instances publiques.

54. Au niveau international, la détermination à faire reculer la pauvreté grâce au développement durable ouvre de nouvelles perspectives pour progresser dans la prise en compte de toutes les dimensions du développement durable dans le cadre d'un processus national de planification stratégique.

3. ETAT DES LIEUX : CADRES EXISTANTS AU NIVEAU NATIONAL

55. Dans la plupart des pays, la palette des méthodes de planification stratégique existant aux niveaux national ou décentralisé est très étendue. Bon nombre d'entre elles ont été mises au point hors du pays et rares sont celles qui ont adopté les systèmes, les processus et les pratiques en place dans le pays depuis quelque temps, ou qui s'en sont servi comme point de départ. Quelques pays seulement ont élaboré une stratégie de développement durable spécifique ou globale, et l'ont présentée comme telle, ce qui de toute façon n'est pas nécessaire. Il importe que les initiatives visant à améliorer l'efficacité des cadres de planification stratégique à l'appui du développement durable construisent sur l'existant, et commencent par recenser les processus et initiatives en vigueur dans un pays. Ce chapitre propose un panorama des cadres de planification existant au niveau national.

3.1. Stratégies suivies au niveau national

56. La plupart des pays en développement ont depuis longtemps l'habitude d'établir périodiquement des plans de développement national portant sur une période de cinq ans. Généralement, les ministères dépensiers établissent leur budget en suivant les directives données par une commission nationale de planification ou un organe de coordination équivalent. Ces plans visent en principe à définir de grands objectifs et prévoient des projets et des activités devant être financés par des ressources prélevées sur les budgets alloués chaque année au développement. Les impératifs économiques, et quelquefois sociaux, jouent un rôle prédominant dans ce processus. Les plans sont généralement inscrits dans le budget annuel ou dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), qui est un processus budgétaire glissant sur trois ans.

57. Dans le passé, la société civile ou le secteur privé n'ont guère été associés à l'élaboration et au suivi de ces plans. Mais les signes témoignant d'une participation accrue des parties prenantes se multiplient dans un certain nombre de pays comme la Thaïlande (voir encadré 7). Les mécanismes de sélection des projets en fonction de critères environnementaux sont de plus en plus utilisés (même s'ils

consistent généralement à écarter les projets ayant un impact négatif plutôt qu'à optimiser les potentialités des projets bénéfiques pour l'environnement).

58. En liaison avec ces instruments de planification, les ministères dépensiers élaborent des plans sectoriels et des stratégies d'investissement, dans des domaines tels que les transports, l'agriculture, la santé et l'éducation. De nombreux pays établissent également des stratégies intersectorielles, par exemple pour lutter contre le VIH/sida ou pour promouvoir les droits de la femme. A titre d'exemples de stratégies intersectorielles dans le domaine de l'environnement, on peut citer les plans de gestion des zones côtières ou le Plan d'action pour l'irrigation du Bangladesh, lancé au début des années 1990, qui a permis d'associer davantage la population à l'élaboration du Plan national pour l'eau. Nombre de stratégies en matière d'environnement ont été mises au point pour donner suite à des engagements pris dans le cadre des Conventions de Rio (Plans d'action pour la biodiversité, Plans d'action nationaux pour lutter contre la désertification, etc.). Dans bien des cas en effet, c'est aux ministères de l'environnement qu'a été confiée la responsabilité de rédiger ces plans. Des programmes nationaux pour la forêt (PNF) sont actuellement en cours d'élaboration pour mettre en œuvre les propositions d'action formulées par le Panel Intergouvernemental sur les Forêts.

59. Certains gouvernements ont donné suite au plan Action 21 en s'appuyant sur les stratégies nationales de conservation principalement axées sur l'environnement et sur les plans d'action nationaux pour l'environnement principalement mis au point dans les années 80 et au début des années 90, ou en leur accordant un regain d'intérêt. De nombreux pays ont ainsi définis des « Plans nationaux Action 21 » énonçant comment ils entendaient mettre en pratique Action 21 à l'échelon national. Ces plans ont souvent été élaborés par des Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD) : des organes participatifs de ce type, comptant de nombreuses parties prenantes parmi leurs membres, ont été institués dans plus de 70 pays (encadré 3). L'intensité de leur activité varie d'une région à l'autre (ils sont très actifs en Amérique latine, un peu moins actifs en Asie et peu actifs en Afrique), mais ils ont quelquefois joué un rôle important au service du dialogue et des processus de prise de décision participatifs. Ils ont la capacité de contribuer à faciliter l'élaboration des stratégies de développement durable même si pour cela, ils devront élargir leur champ d'action et aller au-delà de leur vocation initiale privilégiant les questions environnementales pour aborder des dimensions sociales et économiques.

60. Un nombre croissant de pays définissent un projet national de développement durable, souvent grâce au concours du programme Capacité 21 du PNUD. Ces projets réunissent différentes composantes de la société, y compris des représentants des différents partis politiques, autour d'objectifs de développement définis de concert. Le Ghana, la Tanzanie et la Thaïlande se sont livrés à ce genre d'exercice (encadré 6).

61. De nombreux pays ont choisi de mettre l'accent sur les stratégies de lutte contre la pauvreté. La Tanzanie par exemple a mis au point en 1996 un Plan d'action pour combattre la pauvreté ; l'Ouganda pour sa part a élaboré en 1997 un plan d'action pour éradiquer la pauvreté, et c'est vers la fin des années 90 que la Zambie a tracé les grandes lignes de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Ces programmes se sont révélés inégaux. Les meilleurs d'entre eux correspondaient à une démarche véritablement inter-sectorielle et obéissaient à des priorités budgétaires clairement définies. D'autre n'étaient guère plus que des inventaires de projets d'investissements dans divers domaines sociaux.

62. Le Cadre de développement intégré (CDI) a été adopté par la Banque Mondiale en octobre 1998 et présenté en janvier 1999 comme le fruit d'une approche holistique du développement avant d'être lancé à titre expérimental dans un certain nombre de pays. Le CDI vise à imposer une vision globale du développement. L'une de ses principales caractéristiques tient à ce qu'il encourage la définition d'une ambition stratégique à long terme s'inscrivant dans une perspective de 15 à 20 ans. Il recherche un meilleur équilibre dans la formulation des politiques en mettant l'accent sur l'interdépendance entre toutes les composantes du développement, que celles-ci concernent les dimensions sociales, structurelles, humaines, environnementales, économiques et financières ou la gestion des affaires publiques. Il privilégie les

partenariats entre les gouvernements, les organismes de coopération pour le développement, la société civile, le secteur privé, et d'autres partenaires au développement. Il insiste en particulier, et c'est très important, sur la nécessité d'une appropriation au niveau local : c'est en effet au pays lui-même de conduire le programme de développement, tandis que les organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération pour le développement doivent se borner à définir le soutien qu'ils doivent apporter à chaque projet.

Encadré 3. **Conseils nationaux pour le développement durable**

Bien que les CNDD varient en grande partie selon la forme et la fonction, leurs rôles communs consistent à :

- Faciliter la participation et la coopération de la société civile et économique avec les gouvernements pour un développement durable :
- Appuyer les gouvernements dans la prise de décisions et dans la formulation des politiques.
- Appuyer les gouvernements dans la prise de décisions et dans la formulation des politiques.
- Intégrer l'action économique, sociale et environnementale et les perspectives.
- Considérer les accords globaux tel que le Plan Action 21 et les autres conventions internationales en rapport avec le développement durable.
- Donner une information systématique de la participation de la société civile dans les délibérations des Nations unies (ONU).

Depuis la création du premier CNDD aux Philippines en septembre 1992, le Conseil de la Terre a facilité et appuyé l'établissement et le renforcement des CNDD, principalement dans les pays en voie de développement. Le Rapport du Développement Durable du Conseil des CNDD est un rapport d'avancement qui renseigne sur les pratiques réussies et les domaines à problèmes, et établit l'efficacité des CNDD à influencer la politique décisionnelle dans plusieurs domaines clés.

Avec un fonds du GEF-PNUD, un prototype de projet est en cours pour développer des méthodologies afin d'intégrer les priorités environnementales mondiales dans des plans de développement durable. Les participants à ce projet sont les CNDD du Burkina Faso, du Costa Rica, de la République Dominicaine, du Mexique, des Philippines et de l'Ouganda. Le projet se fonde sur le concept de « programme intégré durable avec plusieurs partenaires » une approche à la planification du développement qui colle plus aux principes des stratégies du développement durable en ce sens qu'elle est :

- Basée sur l'action et la participation des populations.
- Multiparticipante et cherche à concilier les intérêts divergents des partenaires.
- Flexible et adaptable.
- Une approche qui coordonne et contribue à l'intégration verticale et horizontale de même que la délégation de pouvoir.
- Dynamique et itérative.

63. C'est dans ce contexte que la Banque mondiale et le FMI ont lancé, en septembre 1999, le processus des cadres stratégique de réduction de la pauvreté (CSR) pour les pays à faibles revenus. Ces cadres sont établis par chaque pays et comportent un programme détaillé des mesures envisagées pour faire reculer durablement la pauvreté. Au départ, l'établissement d'un CSR était une condition d'obtention d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). A compter du 1er juillet 2002, cette exigence concernera tous les pays ayant accès au fonds de désendettement de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. L'objectif des stratégies de lutte contre la pauvreté est de faire en sorte qu'elles soient "menées par les pays, développées de façon transparente avec une large participation des institutions élues ; les parties prenantes comprenant

les sociétés civiles, les agences-clés de coopération de développement et les banques régionales de développement. Elles devraient avoir un lien clair avec les objectifs du développement international – des principes qui sont imbriqués dans le CDI². Les lignes directrices établies pour le CDI et le SRP mettent clairement l'accent sur l'importance de construire sur des mécanismes de prise de décisions déjà en place. Certains des pays ont formulé leur SRP en collaboration avec leurs partenaires sur cette base, bien que les implications pratiques de cette approche aient été parfois mal comprises.

3.2. Les stratégies locales

64. Dans beaucoup de pays, il y a des cadres de planification stratégique aux niveaux provincial et régional tels que des plans d'action environnementale régionale (voir l'encadré 4) et un Plan d'action 21 local (voir l'encadré 5). Sous la décentralisation, les régions et les municipalités sont en train d'assurer des responsabilités dévolues au développement durable et il leur est demandé de préparer et d'exécuter leurs plans et leurs stratégies de développement de plus en plus à travers des processus participatifs, comme en Bolivie. Cependant, les techniques et les méthodes à entreprendre dans la planification participative décentralisée manquent souvent ou sont faibles, et les moyens financiers pour mettre en œuvre les plans sont insuffisants – souvent il est nécessaire que de tels plans aillent plus haut pour l'harmonisation et l'approbation aux niveaux régional et national comme au Ghana et Tanzanie.

Encadré 4. Processus du PADE au Zimbabwe

Le processus du Plan d'action départemental pour l'environnement (PADE) a été lancé comme un exercice-pilote en 1995, comme suite à la Stratégie nationale de Conservation. Il est mis en œuvre par le Département des ressources naturelles (DRN) au ministère des Mines, de l'Environnement et du Tourisme.

Son objectif est de préparer des plans d'action pour l'environnement pour dans tous les districts ruraux du Zimbabwe. Une première phase s'est concentrée sur une circonscription dans chacun des huit districts pilotes, prévoyant des portefeuilles budgétisés pour la gestion durable des ressources naturelles dans le district et une initiative active à mener dans l'immédiat en vue de résoudre les questions environnementales identifiées par les villageois du département.

Suite à un examen critique de ces premières expériences, l'initiative a été reconduite et étendue en 1999 pour une seconde phase. L'expérience concerne maintenant deux districts par province. Le PADE met l'accent sur l'allègement de la pauvreté, les questions socio-économiques et la dégradation de l'environnement. Dans chaque district, les activités visent à :

- Développer des lignes directrices de méthodologie participative qu'il faut utiliser de manière systématique pour impliquer les villageois à identifier les problèmes environnementaux, établir des priorités et initier des actions.
- Recueillir des données pertinentes sur l'environnement, l'économie et les institutions dans chacune des circonscriptions.
- Examiner minutieusement tous les projets/programmes de l'environnement qui sont prévus ou mis en œuvre par le gouvernement.
- Mobiliser des capacités techniques dans le développement des plans.
- Procurer des documents aux institutions appropriées et aux experts et définir leur rôle dans la mise en œuvre de chaque plan.
- Identifier et concevoir des projets/programmes pour constituer les principaux éléments de chaque plan.
- Procurer des documents nécessaires pour mettre en œuvre chaque plan.

2. Communiqué du Comité de développement, septembre 1999.

- Diffuser chaque plan au sein de chaque département, au sein des institutions et des groupes de même que rechercher un consensus sur son opportunité.

Le programme est supervisé par un comité de pilotage composé de hauts fonctionnaires. Des équipes stratégiques provinciales sont chargées de la formation des équipes stratégiques du district, des circonscriptions et des communautés. Dans chaque département, une équipe stratégique est chargée de faciliter le processus du PADE et de faire le rapport au sous-comité concerné du Comité de développement rural départemental.

Les actions sont maintenant initiées au niveau des circonscriptions plutôt que des districts suite au constat d'échec au niveau des districts. Cette initiative continue en tant que projet-pilote. Elle se conforme aux principes de bonnes pratiques et donne bon espoir de succès. Cependant, elle n'a pas encore fait ses preuves à plus grande échelle. Les difficultés de la répliquer à une grande échelle sont considérables, au vu des faibles capacités des autorités locales.

Encadré 5. **Plans d'action 21 locaux**

Les Plans d'action 21 locaux aident à faire face à beaucoup de faiblesses ou de restrictions dans la planification du développement local et de la gestion de l'environnement. Ils ont amélioré la volonté des citoyens, des organisations communautaires et des ONG à « s'approvisionner » pour planifier la gestion de l'environnement là où ils sont organisés de manière à encourager et à soutenir leur participation. Ils ont également un potentiel pour intégrer les préoccupations globales de l'environnement dans les plans locaux. Mais il existe deux principales limites aux Plans d'action 21 locaux :

- Leur efficacité dépend du gouvernement local responsable, transparent et efficace quoiqu'ils puissent aussi être des moyens pour promouvoir ces qualités.
- Jusqu'ici ils ont accordé peu d'attention aux questions environnementales les moins évidentes tels que le transfert des coûts de l'environnement à d'autres personnes et à d'autres écosystèmes, aussi bien actuellement que dans l'avenir.

Le développement des Plans d'action 21 locaux a conduit à des innovations (locales) remarquables dans les zones urbaines à travers le monde, y compris les initiatives pour encourager les gouvernements municipaux à partager leurs expériences. Des milliers de centres urbains ont rapporté qu'ils ont développé un Plan d'action 21 local. La plupart de ceux-ci ont conduit à des résultats et à des effets concrets mais certains ne peuvent constituer qu'un document établissant des buts ou des plans des agences gouvernementales et qui a été conçu sans grande consultation –ils peuvent être tout simplement des plans conventionnels et dont on a changé le nom. D'autres Agendas 21 locaux qui ont peut-être été très participatifs et comportent des objectifs bien conçus, échouent pourtant à cause de la capacité limitée des autorités municipales à travailler en partenariat avec d'autres groupes.

On peut trouver plusieurs évaluations de Plans d'action 21 locaux sur www.iclei.org. Ces évaluations montrent que le défi le plus important pour l'efficacité des Plans d'action 21 locaux a été l'harmonisation des règlements et standards au niveau national et local. À moins que les actions et règlements locaux ne soient soutenus au sein de la politique nationale et des cadres réglementaires, ils ne peuvent être efficaces. La création d'une association nationale des autorités locales peut contribuer à donner une voix et une influence collective.

3.3. Les stratégies au niveau local

65. Dans les pays en développement, il y a une expérience remarquable de planification au niveau local, par exemple au niveau villageois. De plus en plus, une telle planification est entreprise d'une façon stratégique, participative et transparente. En Tanzanie par exemple, il y a plusieurs exemples de telles approches ; c'est le cas du programme HIMA (Hifadhi Mazingira, conserve l'environnement) et du programme Tanzakesho (demain, la Tanzanie) qui aide les arrondissements (3-5 villages) à préparer des plans par l'identification des problèmes majeurs, des solutions et des ressources nécessaires. Au Népal, dans le cadre du programme de développement communautaire durable, CBOs ont été formés à développer des plans communautaires qui reflètent les priorités économiques, sociales et environnementales.

66. Plusieurs stratégies au niveau local sont développées à travers des mécanismes qui sont en grande partie ignorés par le gouvernement central, mais qui pourraient fournir d'importants piliers locaux pour une stratégie de développement durable et son système de coordination d'appui. Certaines stratégies impliquent des forums traditionnels au cours desquels les communautés et les groupes locaux peuvent exprimer leurs préoccupations et accepter des actions pour créer des sociétés durables culturellement appropriées. Par exemple, le système traditionnel des rencontres villageoises au Botswana, et les réunions Maori hui en Nouvelle-Zélande.

67. Les ONG mobilisent les énergies locales à la fois pour le développement socio-économique et la conservation de l'environnement au niveau des populations rurales. Par exemple, au Pakistan Nord, le Programme d'appui rural Aga Khan est maintenant l'acteur dirigeant de l'appui au développement rural. Au Bangladesh, les systèmes de terres humides ont été gérés avec succès ces dernières années par les ONG travaillant avec les ministères de la pêche. Les groupes utilisateurs des ressources peuvent également jouer un rôle important. Par exemple au Népal au cours des 40 dernières années 9000 groupes utilisateurs des ressources forestières ont été autorisés par le gouvernement à prendre la gestion durable des terres forestières nationales et jouent un rôle important dans le développement durable des villages isolés.

3.4. Convergence et lien entre les stratégies de différents niveaux

68. Le cadre de développement intégré, les stratégies de Réduction de la pauvreté, "es visions nationales" et autres processus de planification stratégique au niveau local suivent pour une grande partie les principes élaborés dans l'encadré 2. Ils illustrent également le potentiel pour une meilleure convergence d'approches dans le cadre de stratégie de développement durable.

69. Il arrive souvent que plusieurs initiatives coexistent à différents niveaux dans un pays donné. Il est donc essentiel de veiller à leur complémentarité et leur cohérence ainsi qu'à la coordination entre les processus de planification au niveau local et national.

4. LEÇONS TIRÉES DE L'APPLICATION DES STRATÉGIES AU NIVEAU NATIONAL

4.1. Introduction

70. Cette section passe en revue toute une gamme de cadres de planification stratégique afin d'identifier les points communs aux approches qui marchent. Cet examen confirme que les principes élaborés dans l'encadré 2 représentent une bonne base de départ. Il faut notamment éviter les approches "du sommet à la base", ne pas se focaliser sur l'élaboration d'un produit mais plutôt mettre en place des processus durables institutionnalisés et susceptibles d'évoluer au gré des circonstances et à la lumière des enseignements de l'expérience.

4.2. Élaborer une vision à long terme, fixer des priorités et réussir l'intégration

4.2.1. Vision pour l'avenir

71. Les cadres de planification stratégiques ont plus de chance de réussir lorsqu'ils reflètent une vision à long terme du développement durable avec des objectifs clairs, et si elles comportent des priorités faisant consensus entre les parties prenantes. Toute vision devrait évoluer à partir des aspirations nationales et locales, prendre en compte celles des groupes marginalisés notamment les populations indigènes. Elle devrait également être liée de façon objective aux réalités globales. Des techniques d'élaboration d'alternatives différentes peuvent aider à identifier les options à débattre. Mais la plupart des stratégies ont été mises au point en réponse à des problèmes de court terme ou même du passé, ou parfois pour satisfaire aux préoccupations particulières des agences de développement. C'est un problème majeur qui persiste dans presque tous les pays en développement. Seules quelques stratégies ont été préparées comme moyen de se projeter dans l'avenir et parvenir à une vision d'un développement durable –disons à l'échelle d'une génération. Néanmoins, même une vision à long terme doit être liée au court terme. Par exemple, bien que les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être mises en œuvre à travers une série d'objectifs à court terme, elle doivent se fonder sur une vision à long terme comme énoncé par exemple dans le Cadre de développement intégré. (voir l'encadré 6)

Encadré 6. Visions nationales

La Vision 2020 du **Ghana** consiste en un cadre politique pour la croissance accélérée et le développement durable au Ghana ; elle offre une direction stratégique au développement national sur une période de 25 ans allant de 1996 à 2020. Son principal objectif est de transformer un pays à faibles revenus en un pays à revenus moyens d'ici à une génération. On s'attend à ce que les objectifs de la Vision 2020 du Ghana se réalisent à travers un ensemble de plans de développement à moyen terme qui sont basés sur le cadre de planification participatif nécessitant d'établir des priorités au niveau départemental. La Vision 2020 du Ghana est le produit d'une large concertation et des efforts de coopération sur quelque quatre années impliquant de nombreux représentants de groupe et des universitaires, des acteurs du secteur public y compris les décideurs et du secteur privé (y compris les hommes d'affaires, les institutions financières, les consultants, les syndicats et les ONG) coordonné par la Commission de planification du développement national.

La Vision 2025 de **la Tanzanie** est un cadre de politique qui fixe des objectifs pour parvenir à une nation caractérisée par un niveau élevé de la qualité de vie pour tous les citoyens, pour aboutir à la paix, à la stabilité et à l'unité, à la bonne gouvernance, à un bon niveau d'éducation, une économie diversifiée à même de générer une croissance durable et profitable à tous. La mise en œuvre et la réussite des objectifs doivent s'opérer à travers des stratégies de court et moyen terme telle que la Stratégie Nationale pour l'Éradication de la Pauvreté, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (document) et le Plan à moyen terme (en cours d'élaboration).

La vision nationale de **la Thaïlande** a été mise au point sur 18 mois en tant que partie intégrante du processus participatif impliquant 50.000 personnes, pour préparer le 9^{ème} Plan de développement social et économique. Un projet de vision s'est dégagé à partir des premières concertations au cours du Forum du Peuple sur les priorités du développement. Ce projet de vision a ensuite fait l'objet d'une analyse basée sur la recherche des forces et faiblesses internes ainsi que les opportunités et forces externes. Un projet révisé a été plus tard amendé par le Forum du Peuple ; on y a ajouté des éléments fonctionnels liés à l'amélioration des institutions. Ensuite on a finalisé la vision.

4.2.2. Intégration des politiques et recherche de compromis

72. L'expérience montre que les stratégies fonctionnent mieux lorsqu'elles sont développées avec une prise en compte complète et intégrée des questions économiques, sociales, environnementales et institutionnelles. Mais une telle intégration n'a pas été suffisante lors de l'élaboration de la plupart des stratégies passées. Par exemple, on a fréquemment traité l'environnement comme un secteur et on a traité la pauvreté comme une question de politique sociale au lieu de les considérer comme des préoccupations transversales. Les récents CDI et SRP tentent de réduire ce problème à travers des approches plus holistiques et une meilleure intégration des questions sociales et environnementales.

73. Les stratégies passées n'ont pas traité de façon efficiente les conflits et incompatibilités entre différents objectifs parce que les méthodes adéquates n'ont pas été développées, les compétences se sont révélées insuffisantes, la volonté politique ne s'est pas manifestée. Ceci a abouti au mieux à l'élaboration de listes de desiderata, de proposition d'idées et de projets - souvent contradictoires - peu à même d'influencer directement les décisions du gouvernement ni du secteur privé quel qu'en soit le niveau³. Le cas du Ghana est exceptionnel, car une part du budget national est allouée à un fonds commun établi au niveau des districts et utilisée selon leurs plans de développement en conformité avec la vision Ghana 2020 (voir l'encadré 13).

4.3. Appropriation des stratégies

74. Dans beaucoup de pays, il existe un problème important dû à la faible appropriation des stratégies par les acteurs nationaux. Les raisons sont d'ordres divers : la faiblesse du leadership gouvernemental, les pressions du temps, la nécessité de répondre aux contraintes extérieures, l'exigence des agences de développement partenaires de piloter leurs propres processus et projets, le manque de transparence et de responsabilité et les compétences limitées. La plupart des cadres de planification stratégiques sont perçus comme l'affaire du gouvernement. L'engagement de la part des partenaires du secteur privé et la société civile est souvent très limité. Dans certaines situations, l'insatisfaction, à l'égard des processus nationaux a débouché sur la mise sur pied de stratégies parallèles par les partenaires (voir l'encadré 7).

3. Le Ghana est une exception remarquable où une partie du budget national est confiée au Fond commun des Assemblées départementales et distribuée aux départements pour mettre en œuvre des plans de développement conformément avec la Vision 2020 du Ghana (voir l'encadré 18).

Encadré 7. Une stratégie de la société civile concurrentielle en Thaïlande

En Thaïlande, des centaines d'ONG et d'Organisation Communautaires des milliers de personnes de toutes conditions sociales ont été invitées par le Conseil national pour le développement économique et social (CNDES) à s'engager dans l'élaboration du 8^e Plan National pour le Développement économique et social en exprimant de vive voix leurs préoccupations et en donnant leurs contributions. Le processus a connu un très grand succès et beaucoup d'ONG se sont en quelque sorte approprié ce plan. Cependant, beaucoup de problèmes soulevés ont été passés sous silence lors de la synthèse du processus de telle sorte que le plan est devenu plutôt abstrait. Le plan fait mention des questions de développement durable mais de façon superficielle, et fait également mention d'une foule d'autres idéologies. En conséquence, certaines ONG, notamment le Réseau National des ONG et plusieurs organisations communautaires ont refusé de prendre part à la mise en place du 9^e Plan et ont plutôt lancé leur propre « Agenda National pour des Thaïs libres ». Les questions consignées couvrent 16 domaines clés (y compris la politique, l'agriculture, les ressources aquatiques et les pêches, le sida et l'éducation). Bien que cet agenda ne fasse spécifiquement référence au développement durable mais les problèmes concernés, pris ensemble, correspondent effectivement au concept.

Au même moment, un autre réseau d'ONG et beaucoup de organisations communautaires ont continué de travailler avec le CNDES sur l'ébauche du 9^e Plan, essayant de rectifier les erreurs antérieures, tout en insistant sur la nécessité d'avoir des plans locaux/communautaires parallèles en complémentaires du plan national. Ils ont soulevé des questions telles que la décentralisation et les droits des communautés.

75. Les cadres de planification stratégique de nombreux pays sont influencés par les partenaires extérieurs à travers la conditionnalité et des calendriers rigoureux. Il peut en résulter un manque de coordination entre les différentes stratégies et une tendance à laisser les responsabilités à (aux) institution(s) du gouvernement qui dirigent le processus. Ceux-ci sont souvent les ministres de l'Environnement lorsque les questions d'environnement et de ressources naturelles constituent le point focal et les Ministres des Finances si cela implique un appui budgétaire. Cela peut éloigner les autres acteurs nationaux qui pourraient également avoir des intérêts légitimes ou pourraient apporter d'importantes contributions. Afin d'accroître l'appropriation au niveau du pays, il est impératif de se fonder sur les stratégies déjà existantes, d'en assurer le développement et l'amélioration permanente à travers le suivi et l'évaluation. Tout manquement à cette donnée révèle une mauvaise coordination et des "jeux de pouvoir" entre les différents processus de planification stratégiques. Ces insuffisances ont des conséquences défavorables très importantes.

4.4 Engagement à long terme

4.4.1 L'importance de l'engagement politique au plus haut niveau

76. Un engagement politique au plus haut niveau constitue un gage d'efficacité certain pour une stratégie. Un tel engagement est indispensable lorsque la stratégie envisage des changements politiques et institutionnelles importants. Dans certains cas, la conception de la stratégie a été ordonnée par le chef de l'Etat ou le Premier ministre (par exemple, la stratégie nationale de conservation de Zambie; et la vision 2020 du Ghana, 1996 ont été les idées des présidents respectifs). Un engagement politique doit aussi s'étendre sur le long terme et devrait alors faire appel à des partenaires tels que les partis politiques, les jeunes générations de leaders. Sinon, un gouvernement entrant en fonction pourrait considérer une stratégie donnée comme une simple représentation des vues ou des politiques de ses prédécesseurs. Il pourrait par conséquent, soit l'ignorer ou même initier un nouveau processus de stratégie plus en conformité avec ses propres idées (voir l'encadré 8). Des stratégies suivies par la mise en œuvre d'actions

sur le terrain, sont beaucoup plus susceptibles de perdurer aux changements politiques qui font partie intégrante de la démocratie.

Encadré 8. **Persistance d'une stratégie tout au long des changements de gouvernement**

Au Pakistan, la Stratégie de Conservation Nationale conçue à travers un processus participatif élaboré sur dix années, a bénéficié d'un grand appui du gouvernement (au plus haut niveau), au sein des partis politiques, des ONG et de la société civile ; elle a reçu l'approbation du Conseil des ministres en 1992. En dépit des soulèvements politiques et des changements de gouvernements, la SNC a gardé un haut niveau de reconnaissance et d'appui et continue d'être mise en œuvre. La vision du Ghana 2020 a été l'initiative du Président et du parti au pouvoir et est devenue la politique directrice pour le développement du pays, reconnue à travers les gouvernements. Il reste à voir si elle continuera à imposer le même respect après les élections de décembre 2000.

4.4.2 *La nécessité d'un organisme central de coordination*

77. Pour s'assurer de l'engagement total du gouvernement il est préférable que la coordination du processus stratégique soit sous la responsabilité des services du Premier Ministre ou du Président, ou d'un ministère doté d'une autorité centrale –tel que le ministère des Finances ou de l'Économie. Ainsi, la stratégie jouit d'une orientation émanant d'une initiative gouvernementale au plus haut niveau, assurant ainsi les liens avec les procédures et politiques majeures. Cette approche aide à surmonter les rivalités institutionnelles et l'inertie bureaucratique.

4.4.3. *La nécessité d'impliquer tous les ministères*

78. Dans le passé, un seul ministère a souvent engagé la discussion sur une stratégie. Il y a souvent eu peu d'engagement de la part d'autres ministères concernés pour consolider un appui intergouvernemental, et rarement aussi le problème a été introduit en Conseil de Ministres afin qu'il bénéficie d'une plus grande implication politique dès le démarrage. L'expérience a montré que quand la responsabilité principale d'une stratégie incombe à un ministère donné (surtout là où il contrôle le processus et le budget), cette stratégie est alors perçue comme un projet du dit ministère ou une affaire sectorielle. Il en résulte un engagement et une coopération restreints des autres ministères.

79. Dans tous les pays, les ministères chargés des Finances et de l'Économie ainsi que leurs principaux partenaires tels que les banques et les corporations jouent un rôle prépondérant dans la prise de décisions. Généralement, le développement durable est placé sous la responsabilité des ministères de l'Environnement qui jouissent d'une influence limitée au sein du gouvernement ; par conséquent, ce thème n'est pas perçu comme étant pertinent par les autres secteurs. Au mieux, cela a favorisé la formation de réseaux soucieux uniquement de la politique environnementale. Le développement durable n'est donc pas considéré comme un enjeu major et ne reçoit pas un appui affiché de la plupart des gouvernements.

80. Pour que les partenaires financiers et économiques deviennent des acteurs principaux d'une stratégie, un engagement au haut niveau est nécessaire. Des analyses pertinentes sur les différentes dimensions de la stratégie, ainsi que les risques doivent aussi être disponibles. Dans certains pays, cet aspect a été renforcé de façon régulière en liant les stratégies aux processus budgétaires (voir l'encadré 9).

Encadré 9. Exemples de rattachement des stratégies aux procédures budgétaires

En Nouvelle-Zélande le cycle de planification du budget annuel comprend une étape stratégique pour élaborer les priorités du gouvernement dans le court, moyen et long terme. Les cadres supérieurs des départements ministériels qui influent sur l'environnement sont appelés à prendre en compte dans leur planification annuelle les objectifs de la stratégie 2020 sur l'Environnement dans leur pays, objectifs qui sont conformes à leurs compétences. Au Canada, le plan de « reverdissement » (1990-96) a été rattaché aux procédures du budget fédéral avec des objectifs incorporés et des plans d'exécution comme mécanisme de responsabilité publique.

4.4.4 L'implication du secteur privé et de la société civile

81. L'engagement au niveau élevé à lui seul ne suffit pas. Il est également indispensable de s'assurer de celui du secteur privé et de la société civile. Les mouvements informels (groupements des habitants, réseaux professionnels, etc.) peuvent être d'utilité pour acquérir le soutien et l'engagement politiques et parvenir à la cohérence entre les positions et les politiques des partenaires. Les organisations basées sur la communauté et la société civile font souvent preuve d'une prise de conscience plus importante de l'impact (par exemple, vis-à-vis de l'environnement), de décisions politiques du gouvernement central. En Thaïlande, beaucoup de ces organisations sont devenues des observateurs de la situation environnementale avec un engagement permanent de suivre les nouveaux projets ainsi que ceux déjà existants, pour s'assurer qu'ils sont conformes aux règlements. Cela a abouti à une meilleure faisabilité et à des études d'impacts, à des enquêtes et débats publics et à l'abandon de certains projets.

82. L'un des effets de la globalisation est de 'favoriser la prise de conscience par le secteur privé du rôle qu'il a joué dans le développement durable (par exemple, à travers les travaux du « World Business Council for Sustainable Development » et des initiatives telles que le compact global entre les Nations unies et le secteur privé sur des pratiques responsables. Bien que depuis quelques années le secteur privé s'implique de plus en plus dans le processus de planification stratégique au niveau national, il s'agit généralement des entreprises nationales ou locales et non internationales. Étant donné l'importance des flux financiers privés vers les pays en développement, qui dépassent largement l'aide pour le développement, il est impératif de remédier à cette situation.

83. L'engagement et l'implication du secteur privé et des acteurs de la société civile sera d'autant plus fort qu'ils seront convaincu que la stratégie concernée répondra à leurs motivations et qu'ils pourront voir clairement l'intérêt qu'ils pourront tirer à s'engager. Ainsi, dans la conception d'un processus stratégique, la nécessité d'engager les partenaires de la société civile et les implications pratiques que cela peut avoir doit être prise en compte dès le début (voir l'encadré 10). Une analyse spécifique des besoins des différents partenaires peut apporter d'importantes informations sur : leur motivations et leurs intérêts; les voies et moyens à envisager pour s'assurer de leur pleine participation (y compris leurs droits et responsabilités). Il faut également prendre en considération les pressions auxquelles ils sont confrontés pour mettre en œuvre des changements.

84. L'implication du secteur privé porte plus de fruits si le processus stratégique est fondé sur le volontariat et les instruments fiscaux plutôt que par des mesures contraignantes et coercitives. Le secteur privé opère dans un environnement compétitif. Le défi est donc de mettre en place des conditions qui prennent également en compte les besoins sociaux, économiques et environnementaux, dont la compétition ne se contente pas du niveau des prix et de la qualité des biens et des services. Mobiliser le secteur privé de façon efficace, implique de comprendre les contraintes auxquelles il est confronté. Au Pakistan, par exemple, depuis 1996 la Fédération des chambres de commerce et industrie, a appuyé un programme d'audit de toute une gamme d'unités industrielles pour identifier les moyens susceptibles d'assurer leurs conformité avec les standards nationaux de qualité environnementale, et de formuler les recommandations

correspondantes dans le cadre de la stratégie nationale de conservation. Ce processus a permis aux industriels de proposer et de négocier avec l'Agence de protection de l'environnement des standards mieux adaptés et de meilleure qualité.

85. Les approches multi-partenaires permettent de formuler des principes et critères de développement durable applicables à différents acteurs du secteur privé. L'implication de la société civile suppose une volonté de prendre en compte les situations et contraintes des différents partenaires. Le processus stratégique doit être conçu pour concilier la diversité de points de vue et d'idées que cela peut engendrer, en vue de maintenir l'engagement et d'assurer une participation effective.

4.5. Assurer une participation effective

86. Une large et totale participation n'est ni possible ni forcément souhaitable. Cela serait du reste très cher. Les questions de représentativité, d'échantillonnage, de degrés de participation appropriés sont très importantes. Il faut établir un équilibre entre, d'une part, l'implication d'un plus grand nombre possible de participants pour forger un large consensus durable ; et d'autre part, éviter que la structure ayant en charge la gestion du processus ne soit débordée. Les mécanismes de participation seront moins coûteux d'autant plus qu'ils seront représentatifs et fondés sur les formes pré existantes.

Encadré 10. Exigences pour une participation effective à la mise en place des stratégies

Ces exigences dépendent de l'envergure et des objectifs de la stratégie et des participants probables, de même que les circonstances politiques et sociales. En général, les éléments principaux sont les suivants :

- **Des méthodes participatives appropriées** –pour évaluer les besoins et les possibilités, la concertation, le classement des solutions, la constitution de partenariats, la gestion des conflits.
Une prise en compte de tous les partenaires devant être impliqués, mettant l'accent sur la participation des plus marginalisés ou vulnérables d'entre eux.
- **Catalyseurs pour la participation**, exemple, les ONG et autorités locales pour démarrer la participation et relier les décisions qui doivent être prises au niveau central à celles qui sont plus opportunes au niveau local.
- **Des événements, forums ou instances** pouvant servir de support à une mobilisation des acteurs en vue d'une participation.
- **Une approche progressive** –exemple, commencer de façon modeste, en se fondant sur les systèmes de participation existants, ensuite approfondir et recentrer la participation à chacune des phases du processus.
- **Ressources appropriées, compétences et temps** –une participation effective a tendance à commencer doucement et requiert un investissement dès les premiers instants ; il exige un du temps.

87. Là où les rapports entre le gouvernement et la société civile sont bons, les conditions pour des stratégies de développement durable le sont également ; l'inverse est tout aussi vrai. Il est impérieux que l'interaction entre les institutions démocratiques gouvernementales et non gouvernementales soient renforcées. Le rôle des organes élus et en particulier des assemblées parlementaires, est primordial pour garantir une continuité.

88. La participation des partenaires, dans la mesure où c'est nécessaire ou possible, devrait avoir lieu à travers tout le processus stratégique : dans la définition des objectifs, l'analyse des problèmes, la mise en œuvre des programmes et les enseignements devant être tirés. Bien que ceci soit admis dans la théorie et le discours, l'expérience avec les cadres de planification stratégique au niveau du pays a prouvé que la pratique marque le pas. La formulation de la plupart des stratégies nationales reste, dans la majeure partie des cas, une activité venue du sommet, pour différentes raisons (voir l'encadré 11) ou se heurte à des problèmes de participation (voir l'encadré 17). Malgré ces obstacles, il y a des signes de progrès - à travers des exemples des partenariats multiples (voir l'encadré 12) .

Encadré 11. Pourquoi les stratégies existantes continuent d'être d'essence technocratique ?

Une approche « du sommet vers la base » implique qu'une stratégie est conçue par des autorités (généralement le gouvernement) et mise au point par des professionnels avec un engagement limité ou non de ceux qui sont susceptibles d'avoir un intérêt légitime ou de bénéficier des résultats (partenaires). Cela implique également des objectifs et des approches établis par ces autorités mais qui ne sont pas nécessairement ceux des partenaires. La mise en œuvre relève également de la responsabilité de ces autorités. De telles approches, ne concernent pas seulement les gouvernements centraux ; on les trouve également aux niveaux décentralisés. Les approches participatives sont caractérisées par une approche contraire et impliquent la participation active des partenaires et de ce sont eux qui les initient très souvent. Les stratégies allant du sommet vers la base persistent pour plusieurs raisons.

- De nombreuses stratégies émanent des agences de coopération pour le développement qui sont de plus en plus tenues pour responsables des dimensions de durabilité de leurs interventions. Elles trouvent alors plus faciles d'utiliser leurs propres cadres que d'accepter ou encourager les cadres locaux.
- Certaines stratégies résultent d'accords internationaux (e. g. conventions) et accordent un grande place à des questions d'ordre global qu'aux dimensions locales.
- L'aptitude des gouvernements, du secteur privé et de la société civile à articuler les intérêts, à tisser des alliances, à rechercher des compromis, à accepter différentes perspectives, à formuler et mettre en œuvre des objectifs et des stratégies à long terme et à gérer des processus participatifs et pluriels est souvent faible.
- Les fonctionnaires et autres exerçant une autorité (souvent ceux aux niveaux moyens des bureaucraties) se comportent parfois comme s'ils connaissaient mieux que les autres ou craignent que des approches plus participatives menacent leurs statut et pouvoir.
- Les mécanismes et les méthodologies d'organisation d'une participation appropriée à divers niveaux et aux différentes étapes du cycle de la planification existent mais ils ne sont pas bien compris par ceux qui sont impliqués, ou bien les financements nécessaires et le temps nécessaire sont jugés excessifs.
- Il est difficile d'assurer une participation effective (par ex. les pauvres sont obligés de mettre l'accent sur leurs priorités immédiates, et manquent aussi de ressources, de compétence et de pouvoir pour s'engager dans la définition de politiques sur un plus long terme).
- Il est aussi difficile de s'assurer de l'engagement effectif des acteurs non gouvernementaux lorsque leurs contributions lors d'exercices antérieurs se sont révélées superficielles ou lorsque leurs opinions n'ont pas été suffisamment prises en compte. Il importe de remarquer que les approches technocratiques allant du sommet vers la base ne sont pas toujours synonymes d'échec, de même que les approches de la base vers le sommet n'ont pas toujours synonymes de succès.

Encadré 12. Participation multi-partenaire dans les stratégies

Le Projet de société du Canada (1992-1995) représente l'un des processus stratégiques parmi les plus participatifs. Il a impliqué des partenariats multiples au niveau des gouvernements, des paysans, des hommes d'affaires et des organisations de volontariat qui ont fonctionné à travers la collaboration et la recherche du consensus. Des représentants de plus de 100 secteurs de la société Canadienne ont participé aux assemblées nationales des partenaires. On a abouti à des compromis et à des solutions aux problèmes par l'utilisation de « Tableaux De Bord » autour des besoins humains fondamentaux, tels que l'air, l'eau et l'alimentation. Alors qu'on n'est pas parvenu à un consensus sur la direction du développement durable au Canada entre les groupes concernés, le projet a pu résoudre des situations conflictuelles grâce à des entretiens en tête à tête entre représentants de différents groupes concernés, dont la plupart ont par la suite développé leurs propres groupes composés de plusieurs partenaires permettant de continuer la démarche.

L'Acte de Gestion des Ressources (AGR) de la Nouvelle-Zélande, 1991, a été une pièce maîtresse dans la réforme de la législation dont le but était de rationaliser les graves inégalités dans la façon dont la gestion de l'environnement fonctionnait dans les différents secteurs, d'intégrer les différents plans et législations ayant trait à l'utilisation des ressources naturelles dans un cadre unique avec pour but la gestion durable. Dans l'élaboration de l'Acte, un gros effort a été fait pour impliquer le public à travers des réunions publiques, des séminaires, des émissions à ligne ouverte et des soumissions écrites. Tous les documents soumis au gouvernement sur l'AGR ont mis en relief les moments où les points de vue des partenaires s'accordaient ou divergeaient des propositions en cours. Un courant spécial pour la consultation Maori a été établie. Cela a impliqué les réunions du style traditionnel (*hui*) avec les organisations Maori à travers tout le pays pour expliquer le processus de l'AGR et pour s'assurer des points de vue et des opinions. Des fonds ont été rendus disponibles pour permettre aux ONG de s'engager dans le processus et certaines ONG ont entrepris un travail en commission.

4.5.1. Les approches participatives « de la base au sommet »

89. Les 20 dernières années ont connu une explosion des approches du développement participatif de la communauté de base et des outils d'appui (par exemple : les diagnostics participatifs en milieu rural). Pour appuyer de telles approches, afin que les autorités locales, les communautés et les milieux d'affaires puissent jouer un rôle efficace dans les stratégies du développement durable, il est important de s'inspirer des initiatives de développement durable locale réussies et de promouvoir leur reproduction là où c'est nécessaire. De telles initiatives ont été souvent couronnées de succès lorsqu'elles se sont fondées sur l'utilisation des compétences locales, le développement, l'organisation des parties prenantes, l'information et l'éducation. La tendance vers la décentralisation offre l'opportunité de lier les processus de stratégies nationales aux approches participatives (voir les encadrés 13 et 14).

4.5.2. Trouver un juste milieu entre les approches « du sommet à la base » et « de la base au sommet »

90. Les gouvernements sont souvent réticents à l'ouverture d'une politique de prise de décision par les partenaires afin de leur permettre une participation à tous les niveaux (encadré 11). Mais l'échec des planifications centralisatrices attestent du besoin de trouver un juste milieu entre deux approches. Il est donc essentiel de faire la distinction entre les questions qui doivent être traités au niveau national et central, et ceux qui ne peuvent l'être qu'au niveau local. C'est souvent au niveau du département seulement qu'une approche de développement durable centrée sur les populations devient vraiment pertinente car, c'est à ce niveau, que les décisions sont prises quotidiennement, y compris celles ayant un impact direct sur la santé, les niveaux de revenus et même la survie. Les individus et les communautés sont les mieux placés pour identifier les tendances économiques, écologiques et sociales au niveau local. Ils sont également mieux à

même de définir les défis et les priorités correspondant à leurs besoins et en terme de capacité pour y faire face. Certaines stratégies s'attachent donc à identifier à quel niveau les différents problèmes peuvent être réglés. Parmi les exemples, on peut citer ceux du ministère du Plan du Bangladesh, qui a développé des méthodes prospectives et participatives de planification et des efforts pour établir une « hiérarchie » entre les différentes stratégies au Pakistan (voir l'encadré 14). Une combinaison d'approches « sommet-base » et « base-sommet » prend corps dans les différents pays. Par exemple, en Tanzanie, la planification au niveau des circonscriptions implique des décisions « du sommet vers la base » quand des questions relatives au taux d'intérêt des banques locales, tandis que les décisions concernant des questions telles que l'agriculture ou l'éducation sont prises de façon participative au niveau local.

91. Les stratégies doivent aussi considérer les mécanismes qui devront être utilisés pour trouver l'équilibre. Les nouveaux systèmes de planification dans un certain nombre de pays donnent des exemples sur la manière dont la décentralisation peut constituer une voie vers la recherche de cet équilibre (voir les encadrés 13 et 14). Un tel équilibre doit s'accompagner et s'appuyer sur des mécanismes qui assurent un bon dialogue, une circulation de l'information et un apprentissage à tous les niveaux.

4.5.3. *Équilibre entre l'utilisation de l'expertise et le besoin d'une approche participative*

92. La formulation de stratégies nécessite une gamme de capacités techniques, (par exemple, la collecte d'informations socio-économique, l'analyse statistique, l'étude prospective, etc.). Mais l'expertise technique ne peut pas à elle seule permettre de cerner toutes les questions importantes ni obtenir toutes les informations pertinentes. De nombreuses données-clés doivent être recherchées au sein même des communautés.

93. L'expertise techniques devra donc complimenter et se mettre en adéquation avec le besoin de large concertation qui caractérise les exercices participatifs. Il sera nécessaire de trouver un équilibre entre ces deux éléments.

94. Les compétences, les aptitudes et les capacités nécessaires font souvent défaut dans les pays en développement et celles qui existent sont souvent déjà sollicitées au maximum. Le renforcement des capacités institutionnelles et individuelles et la délégation de pouvoir devraient constituer la pierre angulaire des processus stratégiques.

Encadré 13. Systèmes de planification décentralisés

La Bolivie a introduit en 1994 un système de planification décentralisé avec l'adoption de la loi sur la Participation Populaire et la Décentralisation Administrative. Ceci a constitué un réel transfert de pouvoir politique et économique depuis le niveau régional jusqu'au niveau local. 20 % des revenus sur les taxes nationales sont alloués directement à 314 municipalités et sont répartis selon leurs plans de développement quinquennaux. Ces plans municipaux sont développés sous la direction du Plan Global Quinquennal (c'est-à-dire national) pour le développement économique et social et sur la base des priorités identifiées par les organisations nationales représentant les communautés dans des domaines définis. De plus, les comités investis de responsabilité, composés de fonctionnaires municipaux et de représentants de la société civile ont instauré le suivi des activités du pouvoir local et leur adhésion aux plans de développement. Parallèlement, les services gouvernementaux régionaux, reçoivent 40 % du revenu national alloué selon les plans de développement quinquennaux régionaux conçus sur la base du plan indicatif national et des plans municipaux.

Ce système de planification fonctionne bien dans de petites municipalités, mais souvent il est moins efficace dans de plus grandes municipalités où l'exercice de la responsabilité est plus difficile. Les plus grands problèmes surviennent au niveau régional où les représentants sont désignés par le Président et où l'activité des partis politiques est très présente dans les services administratifs. Les liens entre les différents niveaux de planification sont en général plutôt fragiles et la répartition de l'administration publique entre plusieurs partis politiques est un grand obstacle au renforcement de tels liens.

Le Ghana a introduit un système de planification participative de la base au sommet. Chacune des 110 assemblées départementales a maintenant l'entière responsabilité de développer et de mettre en œuvre ses plans de développement annuel et à moyen terme (5 ans). Suite aux directives préparées par la Commission Nationale de la Planification du Développement (CNPD) en 1995, chaque plan départemental doit être soumis à un auditoire public. Les plans de développement départementaux doivent être harmonisés au plan régional par les conseils régionaux de coordination, et ces plans régionaux sont alors consolidés avec les plans individuels sectoriels (préparés par les ministères concernés et aussi soumis à des auditoires) par la CNPD dans un Plan National de Développement. La CNPD entreprend cette tâche à travers des groupes de planification transectorielle ayant des représentants du secteur public, du secteur des affaires, de l'université, des départements, des hommes de science, des syndicats et des paysans. Le pays est en train de mettre en œuvre les premiers « plans glissant » de développement à moyen terme qui couvrent la période de 1997-2000 comme la première étape de la mise en œuvre de la Vision 2020 du Ghana et a commencé le processus d'élaboration des plans 2001-2005.

Par le biais de nouvelles dispositions de la constitution, au moins 5 % du revenu interne du gouvernement est alloué au Fonds Commun des Assemblées du département par le Parlement pour les dépenses en équipement ; ces dépenses sont relatives au développement dans le cadre des plans départementaux. Par exemple, présentement, cinq régions sont en train de mettre en œuvre un programme de réduction de la pauvreté et les communautés cibles décident des actions à entreprendre.

La base de la planification repose sur l'unité d'installation des communautés. Là, les problèmes de la communauté sont identifiés et les buts et objectifs exposés, transmis par le canal des conseils du niveau supérieur jusqu'aux assemblées départementales. Les comités de l'assemblée départementale considèrent les problèmes et les solutions selon leurs priorités. Les sections des assemblées départementales de même que les spécialistes sectoriels, les ONG et d'autres agences travaillent en collaboration pour distiller les ingrédients du plan départemental.

L'unité de coordination de la planification départementale facilite le processus de planification du département et prépare le plan départemental avec un budget annuel à considérer par le Conseil départemental.

Népal : l'Acte d'auto-gouvernance locale a transféré le pouvoir et les responsabilités aux comités de développement dans les municipalités et les villages pour une planification participative et une gestion durable des ressources dans leurs régions. Les comités de planification départementaux sont actuellement perçus comme des organes autonomes chargés de réunir les partenaires et d'harmoniser/équilibrer les politiques nationales relatives aux besoins locaux.

Thaïlande : par le passé tous les projets et budgets des autorités provinciales et locales étaient établis par le pouvoir central. Actuellement la plupart des informations, des idées et propositions émanant de partenaires par le biais du processus de planification participatif sont orientées vers le Service du Budget qui est chargé d'allouer les fonds aux autorités locales, municipales et provinciales. Dans le cadre de la nouvelle loi sur la décentralisation, les autorités gouvernementales à ces différents niveaux ont alloué un pourcentage fixé au budget de l'ensemble du gouvernement en vue de leur permettre de mettre en œuvre les plans et projets définis par les partenaires.

Encadré 14. **Initiation des approches de stratégies de la base au sommet au Pakistan : complémentarité des stratégies provinciales et départementales**

Au Pakistan des efforts sont fait pour faciliter la conception et la mise en œuvre des initiatives de développement durable par la population locale. Dans la dynamique impulsée par la Stratégie Nationale de la Conservation (SNC), les stratégies provinciales ont adopté de nombreuses innovations dans le processus tels que des ateliers de tables rondes, le travail avec les personnel des agences concernées, et plus tard l'initiation des stratégies départementales dans la province du Sarhad. Plus le niveau est « bas », plus les implications du développement durable doivent être approfondis. Le défi reconnu au Pakistan c'est de développer maintenant canaux de transmission permettant aux informations et demandes émanant des niveau départementaux, d'être transmises aux autres niveaux (provincial et national) .

Ainsi il a été suggéré que la SNC-2 mette l'accent sur des préoccupations nationales et sur les rôles des institutions nationales plutôt que de faire descendre tout directement au niveau villageois. Mais elle devra aussi reconnaître, encouragea et appuyer les approches stratégiques provinciales, départementales ainsi que d'autres exigences de la base au sommet axées sur les réalités locales en conformité avec le plan de décentralisation administrative. Ceci contraste avec l'influence intellectuelle de la politique nationale de la SNC originale. Ainsi, le champ d'action inclut :

Les questions internationales

- La position et la contribution du Pakistan en rapport avec les questions et conventions globales sur l'environnement.
- Les impacts de la globalisation sur le développement durable.
- Les questions régionales telles que les bassins des cours d'eaux, les zones protégées, la pollution transfrontalière, la pollution des mers.

Les questions nationales

- La coordination des mécanismes requis pour une stratégie (par exemple, les systèmes d'informations, les mécanismes participatifs).
- La formulation de directives pour guider les politiques provinciales et sectorielles vers le développement durable et l'élaboration de principes, critères, modèles, et indicateurs pour le suivi.
- La coordination des principaux programmes nationaux portés vers le développement durable.
- La promotion du développement durable dans le cadre des priorités de politique macro-économiques, notamment les prêts d'ajustement structurel, de la réduction de la pauvreté, et des questions d'environnement et de sécurité au niveau national..
- L'établissement et le contrôle de standards et normes environnementaux.

Appui aux questions provinciales, urbaines et départementales

- L'appui aux stratégies et initiatives du développement durable au niveau des provinces - afin que les institutions locales (urbaines, départementales et à un niveau plus inférieur) soient en mesure de conduire la stratégie partant de la base au sommet.
- Des moyens incitatifs pour stimuler les investissements privés dans des secteurs favorables au développement durable, et pour encourager des pratiques responsables.

4.5.4. Les coûts des processus participatifs effectifs

95. Le coût des approches participatives dépend de divers facteurs :

- *La nature et le nombre des participants.* Certains participants (par exemple des universitaires ou fonctionnaires) peuvent participer à la formulation de processus stratégiques dans le cadre de leurs mandats et obligations professionnelles normales, tandis que d'autres (surtout les représentants de la société civile, des milieux d'affaires ou de communautés minoritaires) seront obligés de délaisser leurs autres obligations au moins temporairement. Les femmes ayant des responsabilités domestiques ont souvent des difficultés particulières à cet égard. Pour ces derniers, le coût « opportunité » d'une participation peut être élevé. Il est donc nécessaire de trouver des moyens de les compenser ou tout au moins de faciliter leur participation. (Voir l'exemple de la Nouvelle-Zélande dans l'encadré 12). Une participation exige aussi que les différents groupes se rencontrent à des niveaux divers et cela nécessite, par exemple, des moyens de transport, des salles de réunions et de l'équipement
- *Les exigences de temps :* cela prend du temps de bâtir la confiance surtout au niveau local; et lorsqu'il faut impliquer des acteurs marginalisés. La mise en place d'exercices assurant une véritable participation peut prendre entre 18 mois et cinq ans.
- *Les exigences de qualités des experts spécialistes :* des compétences dans les domaines comme les diagnostics, les enquêtes participatives, la communication, l'éducation et les activités des médias sont indispensables pour établir des liens multidisciplinaires et s'assurer de la qualité de la participation .
- *La Communication et la dissémination des informations :* les nombreuses institutions et individus engagés dans le débat ont besoin d'accéder et de comprendre les informations clés nécessaires à la discussion des problèmes. Cela requiert des efforts de communication à travers les médias appropriés aux groupes concernés (télécommunications, mass média ou moyens traditionnels).

96. Quoique souvent élevés au départ, les coûts de participation tendent à se réduire à mesure que les processus avancent et que le domaine, les objectifs et les modalités de participation de chaque groupe se clarifient et deviennent de mieux en mieux ciblés.

4.6 Capacités d'analyse

97. La formulation stratégique doit se faire sur la base d'une l'analyse des questions clés, des impacts actuels ou potentiels et des risques à court et long terme des approches pour les traiter, de même que la politique et le cadre institutionnel. L'analyse des interactions entre les niveaux local et national, et également entre les priorités nationales et globales revêt une importance particulière. Une telle analyse stratégique est nécessaire pour développer des idées en vue de réformer les politiques et les institutions.

98. Par exemple, l'analyse environnementale et sociale au niveau de la formulation des politiques et de plans de développement peut favoriser une meilleure prise en compte des impératifs de développement durable et des impacts à long terme de différents choix politiques. Cela s'applique également au niveau de la politique macro-économique. De même, une estimation des coûts environnementaux dans le calcul du produit intérieur brut peut conduire à identifier des changements politiques nécessaires, au vu des impératifs à long terme.

99. Les compétences techniques et les aptitudes méthodologiques sont nécessaires pour l'analyse des institutions, des risques, de même que pour la planification à long terme. Dans la pratique, ces compétences se révèlent insuffisantes et la plupart des stratégies existantes sont basées sur une analyse inadéquate ou pauvre. Vu le coût élevé des mises à jour, on a trop souvent tendance à se fonder sur des analyses et diagnostics périmés. Cela est d'autant plus dommageable que les exercices participatifs doivent se fonder sur une analyse pertinente afin de définir les questions méritant d'être discutées. Une des contraintes à une bonne analyse et cela est mentionnée ci-dessus, c'est que les données de base indispensables ne sont pas fiables ou sont tout simplement inexistantes.

4.7. Convergence, cohérence, coordination et relations entre les cadres nationaux

100. La convergence entre les différents cadres de planification au niveau national ou local⁴ ou entre différents secteurs économiques est souvent insuffisante. Ceci n'est pas surprenant, car ces cadres reflètent souvent de profondes différences au niveau des mandats, des concepts, idéologies et modes de financements des institutions qui en sont chargées. Cela peut se traduire par des différences quant à leurs objectifs et champ, modes de fonctionnement, et l'horizon qu'il considèrent. Les cadres stratégiques ont souvent des objectifs de planification qui cherchent à intégrer toute une gamme de questions dans un cadre global, en vue d'éviter la duplication, la concurrence et les gaspillages de ressources administratives et financières qui en résulte. Réussir cette intégration pose cependant un grand nombre de problèmes pratiques.

101. Il n'est pas possible de fusionner tous ces cadres. En revanche, il est possible de travailler à une complémentarité et à une cohérence de telle sorte que les différents cadres de planification stratégique soient en synergie et se complètent. Une adhérence aux principes formulés dans l'encadré 2 peut faciliter cela. Le gouvernement pourrait favoriser une telle cohérence (en partenariat avec les partenaires clés du secteur privé et de la société civile, de même que les agences de développement), en développant et en maintenant un cadre central recensant tous les processus existants de planification en cours d'élaboration. Une tel instrument permettrait de tisser des liens entre les différents cadres de planification aux différentes échelles (national sous régional, local), et ceux développés suite à des engagements internationaux, mettant en lumière leurs différences et complémentarités et facilitant la cohérence entre eux. Le Cadre de développement intégré tente de développer une telle approche.

4. Une confusion se dégage parfois sur la distinction entre le national et le local. Par exemple, là où les villageois sont engagés dans un processus mené dans tout le pays, ce processus se déroule localement mais reste national dans ses compétences.

102. Là où de tels liens ont été tissés et les stratégies ont pu être construites sur la base des mécanismes existants, il y a eu de réels progrès. Ceci est mis en évidence à travers les différentes expériences pour développer les stratégies sur la réduction de la pauvreté (voir l'encadré 15).

103. Les personnes chargées de développer la stratégie doivent avoir conscience et prendre en compte à la fois, les stratégies déjà entreprises par les différents départements ou agences gouvernementales. Il existe un besoin évident de créer des mécanismes de coordination entre secteurs, d'établir la cohérence à la fois entre les secteurs et les stratégies. Cela requiert de la part des gouvernements et autres acteurs, l'introduction des pratiques et procédures institutionnelles perfectionnées appuyées par des systèmes de gestion appropriés, notamment dans la résolution des conflits. De grandes améliorations ont été atteintes dans ce domaine, par les autorités locales à travers le Plan d'action 21 local (voir l'encadré 5) d'où les gouvernements peuvent tirer des leçons et rechercher l'émulation.

Encadré 15. S'appuyer sur ce qui existe : Les liens entre les Stratégies de Réduction de la Pauvreté et autres processus de planification stratégique

Ouganda

Le document sur la Stratégie de réduction de la pauvreté s'est basé sur une révision de son Plan d'action d'éradication de la pauvreté de 1997. Cela a accru la prise en charge de la stratégie au niveau du pays.

Bolivie

La Stratégie sur le Plan d'Action pour la Biodiversité ont été conçus à travers un processus participatif de haut niveau qui a mis un accent sur l'allégement de la pauvreté par le biais des activités économiques liées à l'utilisation durable de la biodiversité. Sous l'impulsion du Ministre du Développement Durable au sein du Conseil de politique économique, cette stratégie a été incorporée comme partie intégrante de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

Burkina Faso

Lors de l'élaboration de la Stratégie de réduction, des efforts ont été faits pour intégrer ses orientations au sein des politiques, plans et programmes sectoriels de réforme (par exemple, les plans de d'éducation et de santé de base). Ces efforts se sont cependant révélés insuffisants. Par exemple, la plupart des plans sectoriels ne comprenaient pas d'analyse des liens entre la pauvreté et l'environnement et ne prévoyaient pas d'indicateurs permettant d'identifier ces liens .

Le Plan d'action national de lutte contre désertification a été développé de façon participative, engageant environ 50.000 intervenants et a été basé sur des analyses détaillées. Malheureusement, les liens entre ce processus et le développement de la stratégie de réduction de la pauvreté n'ont pas été faits de sorte que les résultats de ces analyses n'ont pas pu être pris en compte de façon adéquate. La mise à jour de la SRP devrait fournir l'occasion de remédier à ce problème.

Les dialogues entrepris au Burkina Faso comme partie intégrante du développement de ces lignes directrices ont abouti à des propositions pour développer une stratégie nationale de développement durable dans le pays. Ces propositions ont recommandé que la stratégie nationale de développement durable ne soit pas conçue comme un document présentant de nouvelles politiques. Elle devrait constituer plutôt une sorte de « cadre de référence » pour les principaux cadres de planification existants, énonçant les principes d'intervention et les réformes institutionnelles pour lesquels on devrait rechercher l'engagement des acteurs ; de cette façon la stratégie nationale de développement durable viserait à assurer un accroissement soutenu qui tienne compte des différentes préoccupations au plan social, politique, culturel et environnemental telles que :

- Le développement humain durable.
- L'équité dans la répartition des fruits de la croissance.
- La transparence dans la gestion des affaires publiques et l'apport de l'aide
- L'efficacité et la durabilité des programmes de développement
- Le renforcement des capacités au niveau national.

Ces dialogues ont conduit à la proposition d'une gamme de mesures tendant à améliorer la CSLP toujours en usage comme cadre de référence par le ministère de l'Économie et des Finances :

- Présenter le CSLP comme étant le seul cadre que les programmes de coopération des agences de l'assistance au développement devraient suivre.
- Rendre le CSLP largement disponible et d'élaborer des versions plus brèves et plus simples de ce document.
- Relire le CSLP, en étroite collaboration entre tous les ministères, le secteur privé et la société civile afin d'assurer une harmonisation et une cohérence au sein des mécanismes de coordination existants ou à venir, les indicateurs, les mécanismes de suivi/évaluation.
- Dégager les ressources financières du budget national pour la mise en œuvre de la stratégie.

Ghana

A l'opposé des cas ci-dessus, une stratégie d'éradication de pauvreté au niveau national avait été conçue au Ghana. Elle a été ensuite transformée en SRP intérimaire. La formulation de la SRP « complète » est en cours et fait partie intégrante de la préparation du second Plan du développement à moyen terme pour mettre en œuvre la Vision 2020 du Ghana (voir l'encadré 6). Ce plan va également prendre en compte l'ensemble des objectifs de développement du Cadre global de développement du Ghana (mis sur pied à travers les accords d'institutions séparées) et le Cadre d'assistance au développement pour les Nations unies.

4.7.1 Questions régionales

104. Dans très peu de cas les stratégies passées au niveau national ont comporté des analyses de leurs impacts sur les pays voisins. Il est souvent nécessaire d'améliorer la coordination entre pays voisins et au niveau régional, pour pouvoir répondre aux préoccupations des populations indigènes lorsqu'elles occupent des territoires qui traversent les frontières internationales. Une coordination régionale est aussi indispensable quand un certain nombre de pays partagent des ressources naturelles qui doivent être gérées en commun (exemple, au niveau d'un bassin de rivière). La stratégie sur la biodiversité développée dans les Andes par plusieurs pays de l'Amérique du sud donne une vision régionale partagée et identifie les intérêts communs.

4.7.2 Questions nationales

105. Un certain nombre de questions de politiques incombent clairement au gouvernement central au plan national (finances, commerce, politique extérieure, etc.) et elles tiennent aussi une position clé dans le modelage du développement durable du pays. Cependant ces questions sont en fait rarement prises en considération dans les stratégies de développement durable. (S'ils font l'objet de discussions, ils sont rarement exprimés dans les documents de stratégie). En outre, les départements responsables de telles politiques jouent rarement les premiers rôles dans les processus stratégiques en tant que partenaires importants. Le cas de la Vision 2020 du Ghana constitue une exception où de telles questions nationales sont explicitement prises en considération et où que les ministères concernés se sont totalement impliqués dans la mise en place des cadres de politiques à moyen terme pour rendre la vision opérationnelle. Comme l'indique l'encadré 14, les politiques nationales constitueront le point focal durant la prochaine phase dans la Stratégie nationale de conservation au Pakistan.

4.7.3 La décentralisation

106. La décentralisation des stratégies nationales peut favoriser la convergence des approches nationales. L'on a souvent remarqué que l'intégration peut atteindre de meilleurs résultats à travers une approche « de base vers le sommet » fondée sur les exigences de la base, plutôt qu'une "réorganisation" allant dans le sens contraire. Des institutions locales fortes, des informations accessibles, des forums pour permettre le débat, et des mécanismes de gestion des conflits et du consensus peuvent ensemble construire

la convergence et la synergie à la fois et forger des solutions intégrées. Il existe alors un impératif à lier les approches venues du niveau supérieur et celles du niveau inférieur.

107. La décentralisation offre de grandes opportunités pour une planification permettant de traduire les visions de la stratégie dans la pratique au niveau local. Ceci implique les mesures d'accompagnement suivantes :

- Le transfert des ressources financières et la délégation de pouvoir pour exploiter de telles ressources au niveau local.
- Le renforcement des capacités (par exemple, ceci constitue un élément essentiel dans le Programme de réforme du gouvernement local en Tanzanie, 2000-2003).
- Une description claire du rôle du gouvernement dans la planification, la gestion des ressources financières, etc. à divers niveaux de la hiérarchie.
- Une législation d'ensemble et des actions administratives pour amener les bureaux décentralisés des agences gouvernementales à s'intégrer aux structures administratives locales.
- Une coordination de l'intervention des agences de développement au niveau local.

4.8 Systèmes de gestion des stratégies et capacité

4.8.1. Soutien aux capacités de gestion à tous les niveaux

108. Les systèmes à mettre en place pour une stratégie de développement durable nécessitent une bonne gestion. Les fonctions principales de gestion des stratégies sont la coordination, l'administration et le contrôle financier. Il est également nécessaire de mobiliser les compétences et capacités et d'assurer le respect des calendriers de travail. Les rôles, les responsabilités et les rapports entre les différents acteurs du processus doivent être clairement établis. Le leadership constitue un trait commun des stratégies ayant réussi. En général, cette prise en charge est assurée par une petite équipe – et parfois même un simple individu- qui maintient la vision, la motivation et l'élan à travers les périodes difficiles.

109. Le renforcement des stratégies suppose qu'elles se basent sur les connaissances et l'expertise existantes. L'élaboration de processus stratégiques nécessite une gamme variée d'aptitudes techniques et de capacités analytiques. Par exemple, ceux qui dirigent le processus auront besoin de savoir faire en animation et en diplomatie. Ceux qui entreprennent une analyse stratégique auront besoin de comprendre les fonctions entre les disciplines et les secteurs, de même que les interactions entre niveaux d'intervention (entre les niveaux international, régional, national, départemental et local). D'autres devront s'occuper des aspects du développement sur le plan institutionnel, législatif et administratif. Dans bon nombre de pays, il y a eu des initiatives pour renforcer les capacités en vue d'aider le processus de développement (voir l'encadré 16).

Encadré 16. **Projet national de renforcement des capacités, en Thaïlande**

Dans les toutes dernières années, la Thaïlande a initié des politiques de décentralisation et encouragé les processus de planification participatifs (voir encadré 12). Mais beaucoup de communautés de citoyens manquent d'organisation pour permettre un engagement actif dans une telle planification. En 2000, en réponse aux pressions émanant des ONG et des OBC, le gouvernement a approuvé le Projet national sur le renforcement des capacités (budget \$ des E.U. 2.5 millions) pour former les facilitateurs et promouvoir l'implication de plusieurs partenaires dans la planification nationale. Le projet visera les villageois fortement engagés et qui s'impliquent activement dans le travail communautaire et les facilitateurs vont donner une formation fonctionnelle dans la préparation du projet, sa gestion, son suivi/évaluation.

110. Un certain nombre de facteurs peuvent freiner la mobilisation et le renforcement des capacités, nuisant ainsi à l'efficacité de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie.

- L'absence d'évaluation systématique des programmes de développement découlant des stratégies et de sanctions contre la mauvaise performance des équipes techniques responsables de leur mise en œuvre.
- L'absence de formation pour les experts du gouvernement, le secteur privé et la société civile dans des domaines économiques, sociaux et environnementaux pertinents.
- Des niveaux de salaires ou des conditions de travail et des perspectives de développement de carrière insuffisants pour attirer des individus de grande envergure. dans la fonction publique.

111. Il est reconnu dans les pays en développement que les techniciens de haut niveau ont tendance à abandonner la fonction publique, attirés par de meilleurs salaires et de conditions de travail dans le secteur privé –et dans les agences de développement. Les mutations au sein de la fonction publique sont également courantes. Il en résulte un manque de continuité en ce qui concerne les personnes expérimentées après qu'elles aient suivi une stratégie jusqu'au bout et gagné en expérience en matière de défis à relever et les méthodes pour gérer un processus. Avec leur départ, il y a également une perte de mémoire institutionnelle et d'accès aux réseaux. Il n'est donc pas surprenant que bon nombre de stratégies nouvelles paraissent une répétition et une réinvention de la vie. Le renforcement des capacités des administrations et services publics doit faire partie des processus d'élaboration de stratégies.

112. Souvent l'expertise nationale existe mais l'on ne peut la mobiliser par manque de ressources financières dans le secteur public et les ONG. La manière dont les agences de développement fournissent l'assistance technique étrangère plutôt que de financer l'engagement de l'expertise locale exacerbe ce problème.

4.8.2. Communication publique

113. Le développement durable est une notion complexe. L'engagement effectif des partenaires dépend dans une grande mesure de leur compréhension des objectifs et la reconnaissance du fait que l'implication dans le processus stratégique exige des changements d'attitudes, de comportement, ainsi que des réformes institutionnelles. Par conséquent, développer une stratégie exige une communication à double sens entre les décideurs politiques et le public. Cela requiert bien plus que des initiatives de relations publiques à travers les campagnes d'information et les médias. Il faut un engagement pour une concertation continue en vue de parvenir à un consensus sur le développement durable, de ses implications, et

promouvoir le renforcement des capacités afin de trouver des solutions aux défis, objet de discussion dans la section 2.

4.8.3. *Systèmes pour la gestion des conflits*

114. Au sein de chaque société, les intérêts et les objectifs économiques, sociaux, environnementaux, institutionnels et politiques (à la fois sur le court et long terme) varient et sont souvent concurrentiels. Cela conduit inévitablement à des conflits entre partenaires. Une composante importante dans un processus stratégique est le développement de mécanismes pour identifier de tels conflits et aider les partenaires à négocier des compromis entre les positions actuelles et les intérêts communs sur le long terme. Le système juridique ne peut pas toujours être un mécanisme approprié pour équilibrer des intérêts légitimes mais contradictoires. Parmi les alternatives, il faut considérer les nombreux systèmes traditionnels de gestion des conflits : ils sont adaptés sur le plan culturel et reconnus par les populations locales (par exemple, les chefs, les forums des anciens du village). Mais ces derniers ont souvent été marginalisés et ou insuffisamment reconnus par les autorités centrales. Dans les toutes dernières années, une série de techniques de gestion des conflits, d'arbitrage et de médiation ont vu le jour. A la différence du système judiciaire, de telles approches novatrices n'imposent pas de solutions, mais facilitent les compromis entre les parties.

4.8.4. *Systèmes d'acquisition de connaissances et d'information*

115. Les capacités peuvent être renforcées, et l'intérêt et la motivation développés à travers un partage d'expérience entre personnes impliquées dans les processus d'élaboration de stratégies. Il y a beaucoup à gagner des connaissances Sud-Sud et Sud-Nord (à travers les visites d'échanges avec d'autres pays engagés dans les processus stratégiques) à travers les réseaux de praticiens, pour partager les expériences (voir l'encadré 17). Un certain nombre de ces réseaux ont créé des sites Internet pour faciliter l'échange d'informations (exemple, www.nssd.net).

Encadré 17. Quelques exemples de réseaux de praticiens de stratégie

Dans les années 90, l'IUCN a organisé plusieurs réseaux régionaux au bénéfice des experts et des praticiens de stratégie. Ceux-ci ont permis d'échanger les expériences et de dégager de nombreux enseignements essentiels pour l'amélioration des pratiques. Par exemple, le Redlat (Red Latinoamericano de Estrategias para el Desarrollo Sostenible) s'est réuni 4 fois depuis 1994. Un noyau central de praticiens est impliqué dans quelques 25 stratégies locales de 14 pays discute des questions communes et partage les enseignements reçus. Ceux-ci sont sur un site web et il existe un réseau électronique –avec plus de 1200 utilisateurs dans les pays lusophones. Redlat a organisé des ateliers thématiques sur les instruments du développement durable et a également organisé des visites Sud-Sud pour un échange d'expérience.

Initié en 1992, avec comme sponsor la Banque Mondiale, le Réseau pour le Développement Durable et l'Environnement en Afrique (NESDA), assiste les gouvernements africains, les institutions, le secteur privé, les ONG et les communautés locales dans le renforcement des capacités pour la planification et la mise en œuvre des stratégies.

Le réseau global des CNDD, sur la base des résolutions du Forum International sur les Comités Nationaux pour le Développement Durable (CNDD) (avril 2000) s'apprête à entreprendre une évaluation sur les engagements pris lors du Sommet sur la Terre, au niveau de plusieurs partenaires. Divers groupes régionaux de CNDD se rencontrent régulièrement pour échanger des expériences. Ils varient aussi bien par leur efficacité que par leur adhésion aux principes des sdd. Cependant ils constituent un contact nécessaire pour appuyer et aider les CNDD à aller de l'avant.

A travers son Programme « Capacité 21 », le PNUD a développé des réseaux extensifs des personnes impliquées dans l'élaboration des stratégies de par le monde.

4.9. Identifier les indicateurs, établir des systèmes de suivi et assurer la responsabilité

116. Faire la liaison entre une vision à long terme et des objectifs plus immédiats est une nécessité pour définir des indicateurs et des systèmes de suivi. Ceci est essentiel pour permettre de tracer la voie du progrès, de saisir les principales leçons et de changer de cap quand c'est nécessaire. Un système de suivi nécessite une base de données fiable permettant un diagnostic continu des tendances socio-économiques et environnementales. Nombreux pays ne sont pas dotés de tels systèmes. Il est également important de responsabiliser les acteurs à tous les niveaux. Ceci exige que les " règles du jeu" soient claires établissant les responsabilités des uns et des autres dans les processus de suivi: Cela implique une bonne gouvernance et gestion des systèmes et modalités de contrôle (prévoyant notamment des procédures formelles de recours). C'est l'ensemble de ces conditions qui permettent des méthodes transparentes de travail, des informations régulières aux partenaires (par exemple sur les processus, les options, les décisions).

117. L'expérience des *Plan d'action 21 local* a fourni des indications utiles en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre des stratégies. Les Ces plans ont permis aux autorités d'entreprendre des audits internes relatifs à la compatibilité des procédures et pratiques internes existantes avec les buts et cibles des plans d'action ; il ont permis de procéder à la réforme de ces procédures, règles et standard là où c'est nécessaire ; enfin les *Plans d'action 21 local* ont souvent permis de créer des systèmes de gestion interne nouveaux ou d'améliorer ceux qui existaient. Les problèmes liés à la faiblesse du système de suivi sont illustrés dans l'encadré 18.

Encadré 18. Fragmentation de la stratégie nationale de conservation du Pakistan

L'examen à moyen terme de la *Stratégie nationale de conservation du Pakistan* a révélé que le manque de suivi relatif aux impacts des projets et aux indicateurs de durabilité, de même que l'absence de liens entre l'organe de coordination de la SNC et les projets inspirés par la SNC a prouvé que les possibilités d'apprentissage étaient bien en deçà de qu'elles auraient pu être. Pendant huit années de mise en œuvre, les objectifs stratégiques (assez cohérents) se sont fragmentés en centaines d'activités dont les composantes n'ont aucun rapport ni de mécanisme de feedback entre elles. Par conséquent, l'examen de la SNC a essayé d'installer une ligne de base simple et un cadre pour les résultats de durabilité correspondant aux processus stratégiques dans l'avenir.

4.9.1. Un système crédible de suivi et d'évaluation

118. Le suivi - évaluation peut être utilisé pour mesurer la performance des organisations . Mais l'évaluation a vérifié des performances du gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie se fait rarement. Les procédures officielles d'audit des dépenses publiques existant dans beaucoup de pays pourraient éventuellement servir de modèle . Certains pays ont créé des médiateurs officiels pour tenir le gouvernement responsable dans des domaines particuliers, par exemple au Canada (voir l'encadré 19).

**Encadré 19. La commission sur les Droits humains et la justice
administrative au Ghana**

Au **Ghana**, la constitution de 1992 a mandaté une commission sur les Droits de L Homme et la Justice Administrative qui agit comme un médiateur, un veilleur national et un mécanisme de recours. C'est un mécanisme de suivi formel qui assure la responsabilité, les droits humains et la concordance avec les procédures convenables et acceptables dans la gestion des affaires d'Etat.

Au **Canada**, un Commissaire à l'Environnement et au Développement durable tient le gouvernement responsable de « verdir » ses politiques, ses fonctionnements et programmes. Les ministres fédéraux doivent présenter des stratégies départementales de développement durable au parlement. Le Commissaire suit et rend compte au parlement des progrès réalisés par les départements ministériels dans la mise en œuvre de leurs plans d'action et vers leurs objectifs de développement durable.

119. Le Royaume-Uni a développé des "chartes de citoyens" et des services de contrôle pour mieux mettre en avant ce qu'on peut attendre des services particuliers du gouvernement et informer le public sur les mécanismes d'information et de recours. Très peu de pays en développement ont créé de telles procédures formelles de suivi et de vérification, mais dans certains pays on a entrepris un suivi évaluation non officiel mis en œuvre par des citoyens. Par exemple, au cours des deux dernières années au Bangladesh, une importante ONG (Proshika) a facilité un large processus participatif afin de suivre les objectifs et les budgets gouvernementaux consacrés à la réduction de la pauvreté.

4.9.2. Mécanismes de suivi impliquant la communauté de base et contribution des fora locaux

120. Alors que le suivi et l'évaluation formels sont essentiels, les communautés locales peuvent également jouer un rôle important. Au Népal, par exemple, les communautés locales sont sans cesse impliquées dans la collecte des données de base préalables à la mise en œuvre des programmes de développement ; les ONG et les organisations communautaires de base ont développé des instruments à usage communautaire pour suivre leurs activités de développement durable.

121. Les instances et mécanismes de la communautaires traditionnels ont été utilisés pour exposer des points de vue, discuter des problèmes et attendre des décisions touchant aux populations locales . Ils ont souvent constitué des mécanismes importants pour assurer transparence et responsabilité au niveau local. Mais beaucoup d'entre eux sont tombés en désuétude ou ont été supplantés par des structures administratives formelles au niveau local mis en place par le gouvernement ou des unités organisationnelles introduites par des partis politiques. Cependant, les voies traditionnelles sont encore " vivantes " dans beaucoup de pays et les populations locales respectent toujours ces systèmes qui pourraient de nouveau jouer un rôle utile. Dans certains pays, les chefs traditionnels continuent de jouer un rôle principal et puissant en matière de gouvernance locale et de prise de décision. Mais souvent ils se conduisent de façon autocratique ou et irresponsable. Ce problème peut être surmonté par la création de structures démocratiques (voir l'encadré 20).

Encadré 20. Les structures démocratiques locales efficaces en Zambie

Dans les villages reculés de la vallée Luangwa de Zambie, les chefs ont exercé leur autorité en l'absence d'un conseil de district efficace dans la région. Dans ces dernières années, ils ont cherché à contrôler les revenus de la communauté à partir de la gestion de la faune pour eux-mêmes aliénant ainsi la population locale. On a résolu le problème en créant et en formant des comités de village démocratiquement élus pour assumer la responsabilité de recevoir directement de tels revenus. Les activités de ces comités sont vérifiées annuellement de façon indépendante et ils ont prouvé leur capacité à utiliser ces revenus dans la transparence et de manière efficiente afin de financer le développement local et les initiatives de gestion de la faune. De telles structures démocratiques locales peuvent constituer un mécanisme clé pour la responsabilité locale.

4.10. Ressources financières pour les stratégies

4.10.1. Financer les processus stratégiques à travers des budgets réguliers

122. Les étapes critiques dans l'élaboration d'une stratégie résident dans l'esquisse du processus, la préparation d'un budget réaliste et la mobilisation de ressources financières. Financer un processus stratégique élaboré en conformité avec les principes de l'encadré 2 ne sera pas chose facile. Cependant, un investissement initial permettra d'obtenir d'importants bénéfices à long terme. Ces bénéfices prendront la forme d'une meilleure identification des options de développement durable, une meilleure mobilisation des partenaires concernés et une meilleure utilisation des ressources financières et humaines disponibles. Une telle approche permettra également d'éviter de faire fausse route. Il est préférable qu'une stratégie soit financée par un budget régulier, garantissant sa pérennité et indiquant une véritable implication politique et une véritable intégration dans les systèmes de prise de décision, de mise en place de politique, de planification et d'action. Si tel n'est pas le cas; une stratégie risque fort de péricliter ou de devenir tributaire de financements extérieurs (voir l'encadré 21). Il existe de nombreux exemples de stratégies initiées et financées à l'intérieur qui en définitive forcent le respect au plan national et ont une grande influence sur les visées et l'action du gouvernement. Le Plan Vert de la Namibie (1990) et la Vision 2020 du Ghana en sont des exemples.

Encadré 21. Exemple de dépendance de financement extérieur en Afrique de l'Ouest

Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, l'élaboration des plans d'action nationaux a été fortement tributaire de l'appui financier extérieur et les pays sont maintenant confrontés à des difficultés dans la mise en œuvre de ces plans, puisque des dispositions inappropriées ont été prévues dans les budgets nationaux. Au Sénégal, la tâche du Plan national de lutte contre la désertification s'est achevée lorsque l'appui d'une agence de développement a pris fin.

4.10.2. Des financements réguliers plutôt que ponctuels.

123. Dans les pays en développement, la pratique habituelle consiste à financer une stratégie de façon ponctuelle comme s'il s'agissait d'un projet limité dans le temps. Cette façon de faire limite son impact et sa capacité d'influer de façon durable les pratiques, plans et décisions budgétaires des gouvernements. (Des financements ponctuels peuvent par contre être utiles pour lancer tel ou tel projet envisagé par la stratégie). Cela a été le cas de bon nombre de planifications stratégiques élaborées pour satisfaire des accords internationaux (e. g. Conventions de Rio, Plan d'action 21) et celles qui ont été entreprises en réponse aux initiatives et aux exigences des donateurs (PANE, CSLP).

124. Cependant, il s'avère que de nombreux gouvernements des pays en développement recherchent une assistance financière pour entreprendre des stratégies pour un développement durable. Ceci devrait être fourni de préférence comme une partie de l'assistance budgétaire générale plutôt qu'un financement de projet, de telle sorte que la stratégie soit intégrée au régime de dépenses et des programmes annuels du gouvernement. Des mécanismes sont nécessaires pour coordonner l'assistance extérieure et mettre en commun les fonds des donateurs pour soutenir le développement et l'exécution des stratégies. Tout engagement au soutien budgétaire (national et décentralisé) doit se fonder sur les garanties offertes de manière progressive sur l'efficacité et la transparence dans l'utilisation des ressources .

4.10.3. Soutien financier des stratégies au niveau du département

125. Au niveau des départements, le poids financier du développement et la mise en œuvre des stratégies sont particulièrement lourds d'autant plus que les responsables des départements ont habituellement des ressources financières et des moyens limités dégager des ressources. Les fonds pour financer le développement d'une stratégie locale peuvent venir soit d'en haut grâce à une allocation du gouvernement au niveau supérieur - ou venir "d'en bas" - grâce à la mobilisation des ressources locales. Certaines agences de coopération au développement sont prêtes à pourvoir au financement direct au niveau des départements ou à soutenir des ONG travaillant à cette échelle. Cette modalité peut permettre de surmonter les difficultés à court terme , mais ne résout pas le problème de long terme fondé sur un volume d'auto financement suffisant. Une approche consisterait à assortir l'appui du gouvernement local avec celui du secteur privé local d'un groupe d'affaires. Un autre exemple est donné le programme pilote du fonds de développement local (FDL), soutenu par le fonds des Nations unies pour l'équipement (FENU) et qui vise à procurer aux autorités locales une autonomie financière. Même à un niveau local, les fonds sont souvent remis directement aux communautés pour supporter les efforts du développement. Au Népal, par exemple, le Fonds de Facilitation du Développement Durable octroie des crédits aux CBO en vue d'entreprendre des activités génératrices de revenus dans le cadre du développement durable (voir l'encadré 22).

Encadré 22. Le Programme du Fonds de Développement Local du FENU

La composante Fonds de Développement Local (FDL) du FENU a initié des programmes qui octroient des budgets d'équipement et un appui technique aux gouvernements locaux et aux autorités étatiques déconcentrés dans les divers pays les moins avancés. Le FDL a pour objectif de promouvoir la planification, le financement ou le développement rural de même que la mise en place des institutions décentralisées au niveau local. La planification participative et le renforcement des capacités au niveau du pouvoir local afin de développer des activités de développement viables constitue une des préoccupations principales. Les caractéristiques principales des projets du FDL sont les suivantes :

- Les fonds sont fixés afin d'obliger les autorités locales à donner un ordre de priorité aux actions. On utilise la planification participative pour faciliter l'ordre de priorité.
- Un apport financier est fourni au départ pour amorcer le processus de mobilisation de fonds locaux.
- Les projets du FDL mettent l'accent sur les pouvoirs locaux parce qu'ils sont supposés avoir un avantage par rapport aux ONG dans la mesure où ils offrent une gamme d'infrastructures et de développement économique ayant un impact plus large et durable.

Les projets du FDL sont typiquement confrontés à trois défis majeurs qui sont :

- Assurer la répartition transparente des ressources.
- Faire de la planification participative. Le processus de planification est confié à un organe qui doit être le représentant du pouvoir local et de la société civile.
- Lier les activités à la gestion des ressources naturelles. Compte tenu de l'accent mis sur le pouvoir local, les activités du FDL ont tendance à être systématiquement dirigées vers les infrastructures sociales réalisées à petite échelle.

5. ETAPES ILLUSTRATIVES POUR RENFORCER ET FAIRE FONCTIONNER UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

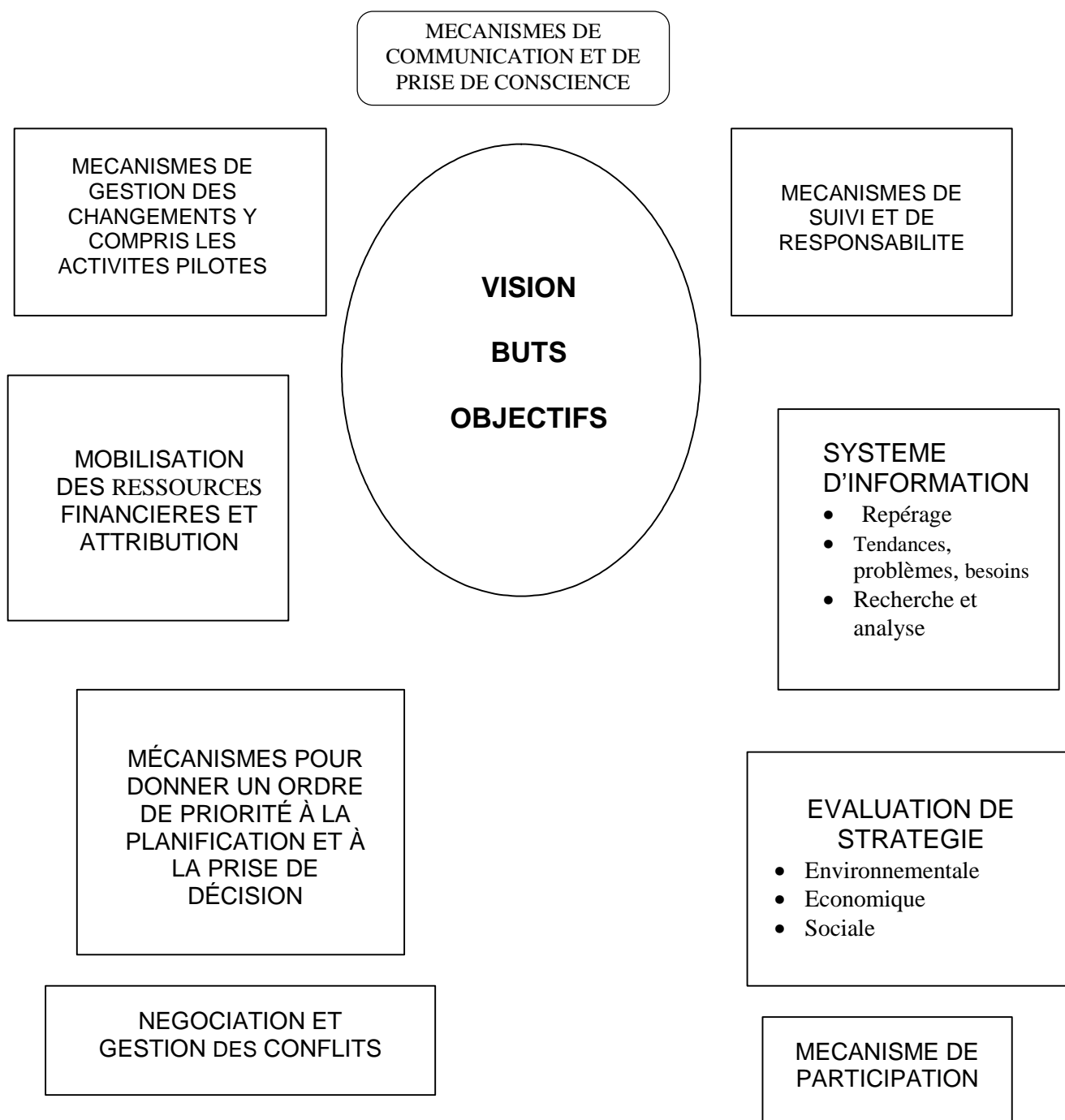
126. Un certain nombre d'étapes sont nécessaires pour rendre fonctionnelle une stratégie de développement durable. Ces étapes entraînent l'identification, la coordination, l'amélioration permanente des mécanismes pour maintenir en équilibre les intérêts de nombreux participants dans le domaine économique, social et environnemental. L'organigramme 3 illustre les genres de mécanismes dont on a d'ordinaire besoin. La manière de coordonner tous ces mécanismes doit être conforme aux principes de l'encadré 2.

127. Pour réaliser *un processus d'amélioration permanente* il faut que les mécanismes s'imbriquent comme dans un système d'acquisition de connaissances et d'actions. L'expérience a montré qu'il n'est pas du tout opportun de considérer la stratégie comme un processus linéaire, i. e. conception, mise en œuvre et suivi d'une nouvelle stratégie, comme des phases différentes. De telles approches se sont avérées inefficaces dans le passé, surtout quand les phases ont été conduites dans un ordre donné. Cela a débouché sur des résultats qui, au mieux, ont connu une mise en œuvre partielle.

128. Mais il doit certainement y avoir un point de départ. En général, cela consistera à *faire le point des éléments stratégiques existants* – en termes de vision et de mécanismes à la fois. Ces éléments pourront être diffusés à travers une variété de processus locaux et nationaux, de même que les initiatives ponctuelles telles que l'inventaire des NCS et des PANE les plus récents. Cela pourrait impliquer des débats et des analyses au plan national parmi un grand nombre de participants autour de ce que les différentes approches stratégiques doivent offrir. 129. Cela permettrait *au cadre ou au système d'évoluer*, en rassemblant les meilleurs qui existent présentement pour améliorer les synergies, supprimer les inconséquences, éviter les conflits et combler les vides. Le résultat devrait déboucher sur une large vision des objectifs de développement pour la nation et d'identification des mécanismes institutionnels et d'information à travers les politiques, les plans, la législation d'appui, les procédures et les actions que l'on pourrait développer, revoir et harmoniser. Ce système ne planifierait pas tout, mais contribuerait grandement à guider le changement dans les situations d'incertitude, et encourager la culture de l'expérimentation et de l'innovation. Cette approche de "cadre" est favorable à une large appropriation, en ce sens qu'elle peut concilier plusieurs stratégies thématiques, régionales, décentralisées et locales, dont l'existence est récente pour certaines, d'autres étant en processus d'élaboration.

130. Quelquefois cependant, il est souhaitable de développer une *nouvelle stratégie d'ensemble*. Cela serait opportun si les participants s'accordent sur la nécessité de la définition d'une nouvelle identité nouvelle, soit à cause des problèmes rencontrés avec les approches antérieures, soit annoncer le besoin pressant d'une vision renouvelée et d'innovations majeures à envisager dans les mécanismes constitutifs des stratégies existantes pour signaler une vision récente et un investissement important dans les mécanismes de stratégies. L'on devra agir avec circonspection en introduisant une nouvelle initiative, car il est souvent trop facile d'ignorer les approches pré existantes, d'entrer en rivalité avec elles et semer la confusion. Même s'il y a nécessité d'une nouvelle identité l'on devrait la présenter et la promouvoir comme ayant son fondement sur les enseignements du préexistant.

Organigramme 3. Mécanismes contribuant à une stratégie de développement durable



Explication

Ce schéma visualise les éléments fondamentaux proposés pour un système de développement et de mise en œuvre d'une stratégie de développement durable. Ce système devrait encourager et faciliter la mise en place d'un consensus dans la société à propos d'une vision, des buts et des objectifs pour un développement durable (le cercle central) et devrait donner un ensemble d'informations coordonnées et de mécanismes institutionnelles pour libérer ceux-ci (les encadrés satellites). En instaurant un tel système, il y a nécessité de chercher les tendances précédentes, récentes et l'amélioration des mécanismes au delà des approches étiquetées et conditionnées qui pourraient donner des exemples sur la manière de progresser adhérant à ces principes de base établis dans l'encadré 2.

131. *Les capacités, leur utilisation et amélioration* constituent l'axe central pour une stratégie de développement durable. Dans les toutes premières phases, il est important d'identifier les aptitudes et capacités qui seront requises pour les différents mécanismes, ce qui existe déjà, et ce que l'on peut réaliser grâce à leur concours ; ensuite identifier les options de formation et rechercher du soutien si nécessaire. Il est préférable d'utiliser et renforcer les capacités locales, au lieu de s'y substituer . . De telles capacités comprennent les ressources techniques et humaines de même qu'organisationnelles et financières. Des ressources nationales/locales suffisantes devraient être disponibles pour pérenniser et maintenir en vie un processus stratégique s'il existe une compréhension suffisante sur son bien fondé.

132. Le cadre dans son ensemble tout entier devrait fonctionner comme un système d'acquisition de connaissance, rassemblant l'information, l'analyse, le suivi et la communication.

133. En ayant ces points à l'esprit, des étapes d'illustration pour coordonner et développer les mécanismes de stratégie sont proposées dans l'encadré 23.

Encadré 23. Étapes illustratives pour développer, coordonner et améliorer de façon permanente les mécanismes stratégiques

Les étapes suivantes s'appliquent surtout aux tâches de développement stratégique, par exemple celles nécessaires à l'élaboration des mécanismes en identifiant les éléments qui fonctionnent, en les améliorant, les prenant comme fondement ou en initiant de nouveaux éléments si nécessaires. Mais les mêmes tâches ou celles similaires sont alors itératives lors de la coordination stratégique et de la recherche continue de l'amélioration.

1. Inventaire et analyse des *stratégies existantes*
 - Faire un catalogue des variétés de stratégies existantes.
 - Analyser les problèmes résolus, la vision, les buts, les responsabilités et les résultats à assigner.
2. Élaboration d'un *mandat* pour la stratégie (transmise ou nouvellement conçue). Plus elle répond à un besoin du public, mieux cela vaut (par exemple, des directives venant de la part du premier ministre ou du président valent mieux que celles émanant d'organismes internationaux). Éviter les mandats soumis à des conditionnalités.
3. Identification des *partenaires* pour une stratégie de développement durable intégrée, faire ressortir leur responsabilités (éventuelles) leurs droits et leurs rapports.
4. Élaboration d'un *secrétariat* convenable à ces partenaires doté des pouvoirs et des ressources nécessaires pour coordonner les étapes esquissées dans cet encadré et les mécanismes de stratégie continue.
5. Élaboration des *règles* devant régir le processus stratégique :
 - Mener des débats sur la manière de prendre des décisions d'un commun accord.
 - Coordonner les voies et moyens pour négocier les compromis et gérer les conflits.
6. Élaboration des mécanismes à utiliser dans la stratégie :
 - Identifier les mécanismes utilisés par les stratégies existantes (voir organigramme 3).
 - Réexaminer les réalisations de ces mécanismes en termes de synergies, de discordance, de vide et de leurs résultats.
 - Identifier ce dont on a besoin pour améliorer les synergies et combler les vides.

7.	Mise en place d'un <i>système régulier de débat et d'analyse</i> à travers les secteurs et entre les niveaux. <ul style="list-style-type: none"> • Des forums des partenaires à intervalles régulières sur les thèmes, au plan national, décentralisé et local (tables rondes, communications, ateliers, etc.) pour atteindre et améliorer le consensus sur la vision essentielle, les buts, les principes, les éléments du système, les activités pilotes, les objectifs et responsabilités et revoir la progression. • Systèmes de communication et d'information pour s'assurer d'une circulation régulière de l'information sur le développement entre les partenaires et les différents forums. Cela va impliquer l'acquisition des éléments clés de l'information tels que les rapports sur « l'état de l'environnement et du développement », les comptes rendus sur les politiques et les publications des activités. • Analyse de la durabilité des résultats des changements de politique, de cadre statutaire et institutionnel de même que financier.
8.	Élaboration d'un <i>programme de mise en œuvre</i> du processus stratégique –détermination des activités, responsabilités, capacités et ressources nécessaires et leur répartition dans le temps.
9.	Élaboration des mécanismes de suivi et de responsabilité, notamment : <ul style="list-style-type: none"> • Générer l'information essentielle sur les questions environnementales sociales et économiques qui préoccupent davantage les partenaires. • Développement participatif et révision des indicateurs de durabilité, des standards/codes de pratiques à même d'être utilisés dans les mécanismes de réglementation et d'encouragement. • Identifier et encourager les processus qui innovent afin de promouvoir la culture de l'action. • Accepter d'éventuels rôles pour des suivis indépendants ou « de veilleurs ».
10.	Préparation d'un budget pour le processus stratégique, assurer les ressources financières, les allouer aux usages convenus de façon judicieuse et responsable.
11.	Recensement des compromis qui restent à chaque étape et mise en place des règles pour les négocier et gérer les conflits.

6. RÔLE DES ORGANISMES DE COOPERATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

134. L'adhésion aux principes devant régir l'élaboration des stratégies de développement durable est désormais solidement établie au sein des organismes de développement (voir encadré 2). Nombre de ces principes rejoignent ceux qui sous-tendent l'approche stratégique de la réduction de la Pauvreté, le Cadre de développement intégré et les orientations tracées dans le document de l'OCDE intitulé "*Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*". La section 4 décrit un certain nombre d'exemples de bonnes pratiques dans ce domaine qui témoignent de l'adhésion des organismes de développement à certains de ces principes. Elle montre également, en faisant référence à des cas précis, en quoi les organismes de développement ont parfois échoué dans la mise en pratique des principes préconisés.

135. Le présent chapitre recense les moyens par lesquels les organismes de développement peuvent veiller concrètement à diriger leur soutien vers les stratégies de développement durable. Il n'examine pas les bonnes pratiques en matière de développement en général. Cependant, plus les organismes de développement adopteront une démarche stratégique, et plus la ligne de partage entre les bonnes pratiques en matière de développement et les bonnes pratiques dans le domaine des stratégies d'accompagnement va avoir tendance à devenir floue. Le rôle des organismes de développement est envisagé sous quatre angles différents, de sorte que sont examinés :

- (a) sur le plan interne, en quoi les procédures et pratiques des organismes de développement doivent changer.
- (b) au niveau international, les discussions et négociations portant sur des questions en rapport avec les stratégies de développement durable.
- (c) au niveau national, le dialogue sur les politiques à suivre avec les gouvernements des pays partenaires.
- (d) au niveau opérationnel, les projets et programmes bénéficiant du soutien des organismes de développement.

136. Il ne faut pas en déduire que les organismes de développement devraient intervenir à chacun des stades ou dans chacun des domaines du processus d'élaboration de la stratégie d'un pays. Leur rôle devrait consister à accompagner le processus, et non à l'investir, les politiques et stratégies nationales existantes étant dans tous les cas le point de départ obligé. Il doit appartenir à chaque pays de décider pour chaque domaine spécifique, en concertation avec ses partenaires au développement, s'il doit solliciter un soutien. Une fois cette décision prise, les organismes de développement n'ont plus qu'à suivre les principes et orientations énoncés dans ce chapitre, sachant qu'ils doivent respecter les choix et priorités, ainsi que le rythme de progression, correspondant à la trajectoire tracée par le pays en développement. Les organismes devraient faire bénéficier les pays en développement de leurs connaissances techniques et leur proposer d'autres voies, sans toutefois se laisser aller à la tentation d'imposer des solutions. Ainsi, même s'il y a des domaines où les organismes de développement peuvent apporter une contribution importante, il y en a également où ils devraient circonscrire leur intervention.

6.1. Aider les pays à se donner une ambition

137. Toute stratégie doit s'appuyer sur une vision à long terme se déclinant en finalités et en objectifs. L'ambition que se donne un pays doit reposer sur un large consensus entre une multitude de parties prenantes autour des valeurs et des objectifs à long terme de la société. Elle définit les paramètres qui s'imposent aux responsables de l'action gouvernementale et aux décideurs. L'intervention des organismes de développement dans ce domaine devrait être limitée. C'est en effet au gouvernement du pays qu'il incombe, en concertation avec les différentes parties prenantes à l'échelon national, de définir l'ambition qui sera la sienne à long terme.

138. Au niveau national, les organismes de développement peuvent encourager la définition d'une ambition nationale dans le but d'inciter les responsables de l'action gouvernementale et les décideurs à engager avec les parties prenantes un débat sur les enjeux importants pour les différents groupes composant la société, sur les sujets sur lesquels la population est disposée à accepter des compromis, sur la nature de la qualité de vie à laquelle les individus aspirent pour eux-mêmes et pour leurs enfants, et sur leurs priorités en constante évolution. Il importe en particulier que les organismes de développement veillent à ce qu'il existe une articulation entre l'ambition nationale, la définition des priorités et le processus budgétaire.

139. Au niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent apporter un soutien dans le domaine de la recherche et de l'élaboration de scénarios, ainsi que pour la mise en place de processus participatifs et de forums visant à définir, faire connaître et réorienter l'ambition nationale ; ils peuvent également contribuer à affermir un pouvoir ouvert et à l'écoute du peuple.

6.2. Favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence entre les différents cadres

140. Il est indispensable, dans le cadre des processus de planification stratégique en place au niveau national, d'améliorer la cohérence entre les objectifs en matière de réduction de la pauvreté, de croissance économique et d'investissement, et de gestion environnementale au service du développement durable. Un certain nombre d'engagements qui ont été pris au niveau international concernant le développement durable, en particulier dans les domaines tels que les échanges, l'environnement et les droits des populations autochtones sur leurs ressources naturelles, doivent impérativement être pris en compte. Les présentes orientations proposent des solutions pour intégrer ces différents aspects en s'appuyant sur les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, qui traitent très largement de l'amélioration de la cohérence des politiques et des mesures à prendre dans ce but.

141. Sur le plan interne, les organismes de développement doivent définir et institutionnaliser des méthodes de travail privilégiant la pluridisciplinarité et la collaboration, en mettant en place des mesures pour encourager une évolution des mentalités à cet égard au sein de leur personnel. Ils doivent également renforcer leurs capacités en matière d'analyse et de formulation des politiques et de réflexion stratégique, et veiller, au moment des recrutements, à se doter de toute la palette des qualifications dont ils ont besoin.

142. Les organismes de développement bilatéraux peuvent également contribuer à améliorer la cohérence des politiques menées par leur propre pays. La cohérence revêt une importance particulière lorsque plusieurs ministères participent aux activités de coopération pour le développement menées avec des partenaires de pays en développement. Les organismes de développement peuvent alors jouer un rôle de coordination en œuvrant, dans leur propre pays, à la définition d'une ligne de conduite commune à tous les ministères concernés, en encourageant la convergence et l'adhésion aux principes qui sous-tendent la planification stratégique au service du développement durable, et en promouvant l'adoption d'objectifs et de projets partagés.

143. Au niveau national, les organismes de développement devraient promouvoir la cohérence entre les cadres de planification existant dans chaque pays, tant les cadres résultant d'initiatives nationales que ceux élaborés pour honorer des engagements internationaux. Ils devraient en particulier veiller à améliorer la qualité des stratégies de lutte contre la pauvreté, en mettant l'accent sur la nécessité d'instituer un processus permanent de planification stratégique, de tenir compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux et des problèmes de gouvernance, et d'établir des relations plus étroites entre les différents cadres.

144. Au niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent favoriser la convergence entre les cadres et contribuer à la cohérence des politiques en apportant leur soutien au renforcement des capacités de façon à faciliter la mise en place d'un mode de fonctionnement inter-sectoriel et pluridisciplinaire dans le pays partenaire. Cet effort exigera peut-être un renforcement des compétences en matière d'analyse des politiques et des points de vue des parties prenantes, des aptitudes à nouer des alliances entre les services ministériels (l'encadré 24 propose un exemple illustrant ce qui peut être fait concrètement dans ce domaine), une capacité de gérer des intérêts et des objectifs divergents afin de préserver l'équilibre entre les considérations de court et de long terme, et le recours à des outils de gestion pour la prise de décision sur des questions complexes.

Encadré 24. **Œuvrer à la cohérence entre les différents cadres : l'exemple du Mali**

Au Mali, deux processus de planification stratégique ont démarré simultanément en 1994 : l'élaboration d'un Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) et la mise au point d'un Programme d'Action National (PAN) de lutte contre la désertification. Alors que le premier plan devait servir de cadre global à divers programmes intéressant l'environnement, le second recouvrait pour sa part des programmes d'action spécifiques pour s'attaquer aux divers aspects du problème de la désertification.

Pour assurer la cohérence entre ces différents plans et programmes, un secrétariat permanent, composé de représentants des cellules de planification de cinq grands ministères et présidé par le ministère du Développement rural et de l'Environnement, a été mis en place pour piloter le processus. Dans le cadre de l'élaboration du PAN, un organe de coordination de l'action des donateurs a été institué et chargé des missions suivantes: (i) recueillir et diffuser les informations auprès des institutions nationales et des partenaires extérieurs ; (ii) élaborer des mécanismes de concertation entre les organismes extérieurs ; (iii) mettre en place des instruments de financement ; (iv) appuyer la mise en œuvre des plans d'action sur le terrain ; et (v) étayer et renforcer les structures nationales.

Le Mali dispose maintenant d'un ensemble PANE/PAN, fruit d'une concertation entre le gouvernement national, la société civile et les organismes de développement, qui regroupe des plans d'action définis aux niveaux national et local.

6.3. Veiller à coordonner les actions des organismes de développement

145. Il est capital de veiller à coordonner les actions des organismes de développement à l'appui de stratégies dirigées par le pays bénéficiaire. Favoriser la prise en main par le pays est l'un des meilleurs moyens de coordonner et d'harmoniser les interventions des partenaires extérieurs.

146. Sur le plan interne, il est important que les organismes de développement aient la capacité de se consacrer efficacement à la coordination sur place. Cette capacité peut être améliorée grâce un redéploiement de personnel et à une décentralisation au profit des bureaux locaux, si possible dans des conditions bien définies et respectueuses du principe de la subsidiarité.

147. La coordination et l'harmonisation des procédures ne peuvent qu'alléger le fardeau qui pèse sur les gouvernements nationaux tenus de se conformer aux exigences, diverses et complexes, des organismes de développement. D'importants efforts sont nécessaires pour simplifier et harmoniser les procédures, tout en gardant à l'esprit la nécessité d'assurer la transparence et la reddition de comptes. A cet égard, le Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs devrait donner de nouvelles orientations visant à renforcer l'appropriation à l'échelon local et à minimiser les coûts de transaction et les risques en matière de reddition de comptes associés à l'acheminement de l'aide tant du côté de l'organisme de développement que du pays partenaire.

148. Au niveau international, les organismes de développement devraient veiller à la coordination et à la cohérence des efforts qu'ils consentent pour se conformer aux principes de la planification stratégique au service du développement durable. La coopération avec d'autres organismes de développement devrait être considérée comme une condition sine qua non de l'efficacité de l'aide au développement. Les efforts concertés déployés au niveau international dans le cadre de l'initiative PPTE et l'accord conclu entre les membres du groupe d'Utstein⁵ sur des points essentiels sont autant d'exemples illustrant la tendance

5. En juillet 1999, les ministres chargés de la coopération pour le développement de l'Allemagne, de la Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni se sont réunis à l'Abbaye d'Utstein en Norvège. Ils se sont mis d'accord sur onze points essentiels sur lesquels ils doivent travailler ensemble afin d'avancer dans le domaine du développement. L'un de ces points est le renforcement de la coordination entre les organismes

récente à privilégier des méthodes de travail plus concertées, une coordination plus étroite et la recherche d'un consensus sur les stratégies à mener. Les assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI offrent de précieuses occasions de resserrer les relations avec les organismes bilatéraux et d'autres organisations internationales, et de renforcer la cohérence des politiques à l'appui des processus d'élaboration des stratégies au niveau des pays.

149. Au niveau national, les organismes de développement devraient promouvoir la prise en main par le pays et la coordination entre les organismes d'aide (encadré 25). Une pratique tend à se développer actuellement à cet égard : elle consiste à organiser des réunions formelles de groupes consultatifs dans les pays bénéficiaires, comme cela s'est fait par exemple en Bolivie, au Ghana, en Ouganda et en Tanzanie. Ce système favorise l'appropriation au niveau local et la coordination entre les organismes travaillant dans le pays. Les réunions de coordination moins formelles organisées dans le pays entre des représentants des organismes de développement et du gouvernement sont également un instrument fort utile. C'est au pays partenaire qu'il devrait revenir d'orchestrer et de présider ces rencontres.

Encadré 25. Améliorer la coordination entre les organismes de développement autour du processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté

Le processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté a été présenté en **Éthiopie** comme une occasion pour les organismes de développement et la société civile d'entamer un dialogue fructueux avec le gouvernement. Parce que l'Éthiopie est l'un des pays du monde en proie à la plus forte insécurité alimentaire, le gouvernement, les organismes de développement et la société civile ressentent le besoin urgent de mieux coordonner leurs efforts pour aider le pays à inscrire sa stratégie de lutte contre la pauvreté dans une optique à long terme. La volonté exprimée par un très grand nombre d'acteurs d'être associés au processus, et la prise de conscience de la nécessité de ne pas en demander trop aux pouvoirs publics, ont incité les organismes de développement à mieux coordonner leur action et à s'efforcer de collaborer davantage. Des déclarations adressées conjointement au gouvernement et exprimant le point de vue collectif des organismes de développement, par exemple sur le projet de CSLP provisoire, attestent de la volonté grandissante des organismes de développer d'œuvrer de concert au bien commun. Les groupes consultatifs contribuent, sous la houlette du gouvernement, à améliorer la coordination et la communication entre les organismes de développement.

En Bolivie, un réseau informel de représentants d'organismes bilatéraux a été mis en place. Il a examiné le CSLP provisoire et soumis au gouvernement un avis partagé par l'ensemble des organismes de développement sur ce qu'ils attendent au minimum du CSLP et sur le soutien qu'ils pourraient accorder en conséquence. Le réseau se réunit régulièrement pour étudier les documents successifs, analyser les étapes franchies dans le processus, et se mettre d'accord sur des positions communes pour assurer la liaison et améliorer la coordination avec les organismes multilatéraux.

6.4. Favoriser l'appropriation et la prise en main au niveau national

150. Il est largement admis maintenant que les pays doivent s'approprier et conduire l'élaboration et la mise en œuvre de leur processus de planification stratégique. L'appropriation ne peut pas être imposée et

de développement et la nécessité de moduler leurs programmes pour y parvenir. La coordination autour du processus de planification stratégique d'un pays dirigé par ce dernier est fondamentale pour cela. C'est en Bolivie, en Ouganda et en Tanzanie que l'on rencontre les illustrations les plus éloquents de la détermination à renforcer la coordination entre les organismes de développement.

doit au contraire procéder d'une volonté réelle, d'un engagement actif et d'un souci de transparence de la part du gouvernement du pays et des autres parties prenantes.

151. Sur le plan interne, les programmes et les cycles de planification des organismes de développement doivent favoriser l'appropriation par le pays en tenant compte de la stratégie de ce dernier et en renforçant l'impact. Les organismes de développement doivent jouer un rôle d'acteur de second plan de telle sorte que leurs stratégies de soutien prennent appui sur la stratégie définie par le pays au niveau national, s'il en existe une, et lui soient subordonnées. Les organismes de coopération pour le développement doivent veiller à ce que leurs procédures internes et leurs exigences correspondent aux besoins du pays et leur donnent forme, et non pas qu'elles gouvernent les processus à l'œuvre dans le pays. Cela est particulièrement important dans les pays qui sont fortement tributaires de l'aide extérieure.

152. Au niveau international, la communauté du développement devrait honorer l'engagement qu'elle a pris de s'appuyer sur les processus de planification stratégique existants et d'éviter d'introduire de nouvelles stratégies définies de l'extérieur qui risqueraient de saper les processus locaux. L'effort doit viser en priorité à s'assurer que les stratégies nationales existantes peuvent permettre de faire face aux problèmes qui se dessinent.

153. Il est admis qu'il peut y avoir conflit entre le souci de favoriser l'appropriation à l'échelon local et les préoccupations des organismes de développement concernant le contenu des stratégies. La conditionnalité financière, essentielle pour garantir la bonne utilisation de ressources peu abondantes, doit donc être employée de manière sélective. Il n'est pas souhaitable de prévoir des échéanciers stricts au risque de compromettre ou de limiter l'appropriation et la prise en main à l'échelon local, ou encore de détourner l'attention des questions de fond intéressant le développement durable et les priorités des ministères compétents, des organismes d'aide et autres parties prenantes, au profit de questions financières à court terme qui, bien qu'étant urgentes et importantes, ne devraient pas occuper une place centrale. Les organismes de développement devraient au contraire promouvoir un élargissement de l'appropriation et un accord concerté avec les partenaires du pays autour d'objectifs et de résultats réalisables.

154. On a pu tirer de la mise en œuvre des premières stratégies de lutte contre la pauvreté des enseignements importants sur la manière d'encourager l'appropriation et la prise en main à l'échelon local et, de façon générale, de soutenir les stratégies de développement durable. Un certain nombre de ces leçons sont présentées dans l'encadré 26.

Encadré 26. **Stratégies de lutte contre la pauvreté - Enseignements tirés de l'expérience**

Une nouvelle approche de l'élaboration par les pays de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté, destinée à servir de support à l'octroi d'un soutien financier, a été introduite en 1999 par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Les pays ont été invités à concevoir leur propre stratégie et à lui donner corps dans un document intitulé Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le processus d'élaboration des CSLP devrait prendre appui sur les stratégies et politiques nationales existantes, et être pris en main et piloté par le pays lui-même. Certains pays avaient déjà mis en place à l'époque des processus apparentés de fait aux CSLP.

Bien qu'aucune évaluation formelle du processus des CSLP n'ait encore été réalisée, les initiatives de dialogue engagées au niveau des pays aux fins d'établir les présentes orientations ont offert l'occasion de faire un tour d'horizon du déroulement des travaux d'élaboration des CSLP. Les observations formulées ci-après s'inspirent de ce premier aperçu, ainsi que de l'action des Membres du CAD dans d'autres pays et des travaux menés au niveau international sur les CSLP. Elles correspondent également à ce qui ressort de l'expérience acquise de façon générale sur le plan international et coïncident avec les conclusions des différents rapports d'étape sur la mise en œuvre des CSLP établis par la Banque mondiale et le FMI.

- Les partenaires extérieurs doivent davantage œuvrer pour encourager et assurer la prise en main par les pays.
- Il faut veiller plus attentivement à prendre appui sur les stratégies déjà menées. Il faut absolument éviter d'instituer des processus complètement nouveaux et d'exclure les auteurs des stratégies en place.
- Les contraintes résultant de la brièveté du délai que les pays sont incités à respecter pour l'élaboration d'un CSLP, même provisoire, doivent être dûment prises en compte.
- Les organismes de développement doivent veiller à la cohérence entre les CSLP et d'autres accords internationaux en matière de développement durable (dont la Convention des Nations unies pour lutter contre la désertification).
- La coordination entre les organismes de développement s'améliore, tant au niveau international qu'au niveau des pays, mais elle doit être encore renforcée.
- La participation au processus d'un grand nombre de parties prenantes est la cause d'un manque d'homogénéité.

L'expérience acquise à ce jour au niveau international a suscité des changements, dont les suivants :

- L'utilisation des CSLP en tant qu'outils de traduction du Cadre de développement intégré en actions concrètes.
- La prise de conscience de la nécessité de se situer dans un horizon temporel à plus long terme.
- La prise de conscience de la nécessité d'institutionnaliser les changements dans les comportements et les méthodes de travail des pays et des organismes de développement pour assurer une meilleure appropriation au niveau local.

La communauté du développement, y compris le FMI, la Banque mondiale et les pays bénéficiaires eux-mêmes, sont conscients qu'il reste une multitude de défis à relever pour garantir le succès de cette nouvelle démarche. Plus les CSLP s'affirmeront comme le support de l'aide consentie par les organismes de développement, plus il faudra améliorer l'analyse, le processus et le contenu de ces cadres et veiller à la prise en compte des principaux enjeux du développement, tels que la problématique homme-femme et l'environnement. Le conflit qui peut naître entre l'appropriation par les pays et les préoccupations des organismes bilatéraux et multilatéraux concernant le contenu des CSLP doit pouvoir être dissipé grâce à la définition d'orientations et au dialogue, et doit en tout état de cause être abordé au cas par cas.

On assiste à une prise de conscience grandissante de la nécessité de prendre en considération les liens entre pauvreté et environnement et les problèmes de pérennité à long terme dans le cadre des CSLP. La prise en compte de ces aspects et leur intégration dans le processus d'analyse des politiques sont l'affaire de chaque pays considéré individuellement, mais sont également assurées par les directives en matière d'évaluation définies conjointement par le FMI et la Banque mondiale à l'intention de leur personnel. Plus ces dimensions feront partie intégrante du processus, et plus il apparaîtra nécessaire de mettre au point un cadre commun pour évaluer de manière plus systématique le problème de la pauvreté ainsi que l'impact, sur la réduction de la pauvreté, des grands changements d'orientation de l'action menée.

Il faudra également relever d'autres défis : améliorer la collaboration entre organismes de développement pour assurer une meilleure cohésion de leurs actions et veiller au respect des principes de partenariat convenus ; institutionnaliser les changements dans le comportement et les méthodes de travail des organismes de développement et des pays afin de promouvoir l'appropriation à l'échelon local ; faire en sorte que le personnel soit en mesure d'accepter la démarche inhérente aux stratégies de lutte contre la pauvreté et de s'y adapter.

155. Au niveau national, les organismes de développement devraient encourager les pays à mieux exercer leur rôle d'instigateur et de moteur du processus de planification stratégique. Il est particulièrement important de favoriser la participation pleine et entière de tous les ministères d'exécution, dont ceux de la Planification et/ou des Finances. Les organismes de développement peuvent encourager et appuyer la mise en place de dispositifs de responsabilité partagée au sein du gouvernement et entre le gouvernement et d'autres parties prenantes, et promouvoir la conclusion de nouveaux accords de partenariat fondés sur les principes de transparence, de responsabilité et de suivi conjoint.

156. Au niveau opérationnel, les organismes de développement devraient mettre l'accent sur leur rôle de catalyseur et de soutien pour l'instauration de processus de formulation des stratégies au niveau des pays. Il faudrait que leurs actions de soutien s'intègrent dans les programmes de travail des principaux ministères ou dans les activités d'autres pays participants, et non qu'elles donnent lieu à la mise en place de procédures et de mécanismes de coopération distincts. Leur soutien pourrait par exemple consister à contribuer à l'analyse de la manière dont les cadres existants peuvent être utilisés comme pièces maîtresses pour l'élaboration des stratégies de développement durable

6.5. S'efforcer d'encourager une participation effective

157. Une large participation à la planification stratégique renforce l'appropriation au niveau local du processus, de son contenu et de ses résultats. La participation dépend de l'efficacité des instances chargées d'organiser et de conduire les processus participatifs, mais également de la capacité des participants à se mobiliser. L'action en faveur de l'adoption de démarches participatives doivent donc procéder d'un effort ininterrompu.

158. Sur le plan interne, les organismes de développement devraient améliorer leur connaissance des processus participatifs. Le personnel dans son ensemble doit prendre conscience de l'importance et des répercussions de la participation et, dans certains cas, il devra acquérir des compétences nouvelles dans le domaine de la concertation et de la participation.

159. Les organismes de développement devraient veiller à ce que les acteurs nationaux soient associés à l'élaboration et à l'examen de leurs stratégies de soutien aux pays et s'attacher à le faire dans des conditions qui ne soient pas, en réalité ou en apparence, en contradiction avec la façon dont les pays envisagent leur propre participation.

160. Au niveau national, les organismes de développement devraient promouvoir la participation des diverses parties prenantes aux processus d'élaboration des stratégies. Cette participation peut revêtir des formes diverses selon le contexte culturel et les contraintes et circonstances qui prévalent. Les organismes de développement doivent être prêts à s'adapter à ces données, et se borner à promouvoir de façon générale les processus participatifs n'excluant aucun intervenant, en évitant de préconiser telle ou telle solution en particulier.

161. A un niveau opérationnel, les organismes de développement devraient recenser et renforcer les capacités nationales existantes en matière de méthodologies participatives plutôt que s'en remettre à des experts internationaux. Leur soutien peut par exemple consister à favoriser l'adoption de processus de planification participatifs permettant de mettre à profit les capacités du pays. Pour renforcer les capacités nationales, les organismes de développement peuvent également apporter un soutien à la formation et encourager les échanges d'informations et de données d'expérience au niveau international.

6.6. Renforcer l'analyse stratégique

162. Les processus de planification stratégique doivent reposer sur un diagnostic valable. Il est capital de comprendre les liens de causalité entre les différentes dimensions du développement durable, notamment la pauvreté, l'environnement et la croissance.

163. Sur le plan interne, au fur et à mesure que les organismes de développement réussiront à s'entendre sur des approches stratégiques et à conclure de nouveaux partenariats avec les pays en

développement, il leur faudra veiller à bien comprendre les liens entre pauvreté et environnement et les problèmes de pérennité à long terme, et à en tenir compte dans leurs méthodes de planification stratégique. Souvent, il est possible de s'en remettre pour ce faire aux « procédures de sauvegarde » en vigueur, notamment aux dispositifs en matière d'évaluations environnementales.

164. Au niveau national, les organismes de développement peuvent contribuer à améliorer la compréhension des répercussions à long terme des décisions gouvernementales et à promouvoir une meilleure intégration des différentes dimensions du développement durable dans les processus de planification stratégique. Là où il n'est pas possible de trouver un équilibre et où il subsiste un conflit, par exemple entre les objectifs environnementaux à long terme et les mesures à court terme destinées à lutter contre la pauvreté, les organismes de développement peuvent encourager la mise en place de dispositifs d'analyse des arbitrages à effectuer, promouvoir la transparence des processus de prise de décisions et contribuer à la mobilisation d'autres formes de soutien (par exemple les ressources du FEM) afin de réduire les risques de compromettre la réalisation des objectifs à long terme.

165. A un niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent renforcer les capacités en matière d'analyse des politiques afin d'améliorer la cohérence et l'impact de ces dernières. Il faut pour cela affiner les outils d'analyse et les méthodologies utilisées pour chiffrer les coûts et avantages externes et les intégrer dans la formulation des politiques et la planification. Le renforcement des capacités méthodologiques, qui est l'objectif visé par des initiatives comme "Epargnes réelles" de la Banque mondiale et "l'Indice de durabilité environnementale" (Environmental Sustainability Index) du Forum économique mondial, peut se révéler utile à cet égard.

166. Le soutien peut aussi porter sur le renforcement des capacités méthodologiques au service de l'évaluation stratégique et de l'économie environnementale, qui peut passer par l'enrichissement des dispositifs existants, tels les rapports sur l'état de l'environnement, les études sur la pauvreté et l'environnement et les évaluations participatives de la pauvreté (voir encadré 27), le but étant de permettre de prendre en compte les liens entre pauvreté et environnement.

Encadré 27. Soutien à l'analyse stratégique : évaluation participative de la pauvreté au Pakistan

De mars 2001 à avril 2002, un exercice d'évaluation participative de la pauvreté sera entrepris au Pakistan, avec le concours des organismes de coopération pour le développement. Cet exercice fournira des données qui seront exploitées dans le cadre du processus d'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ; il sera mené aux niveaux national et provincial et concernera 48 districts.

Les organismes de développement aideront le Pakistan à (a) renforcer ses outils et ses méthodes d'analyse de façon à ce qu'il puisse acquérir une compréhension plus globale des causes et des conséquences de la pauvreté ; (b) les utiliser pour améliorer ses compétences en matière d'analyse des politiques ; (c) éclairer les décisions gouvernementales et la définition des priorités dans le cadre des processus de planification du développement en place au Pakistan.

Les liens entre pauvreté et environnement seront mis au jour à l'intérieur du champ d'étude et du cadre méthodologique définis pour la conduite de l'exercice d'évaluation participative de la pauvreté, ce qui permettra la prise en compte d'aspects fondamentaux du développement durable qui n'auraient pas pu être appréhendés autrement.

Le but est d'enrichir l'analyse à l'appui du processus d'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et de fournir un axe de convergence naturelle entre les programmes de lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de l'examen à mi-parcours de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan.

167. Les pays partenaires peuvent bénéficier d'un soutien pour l'analyse des conséquences économiques, sociales et environnementales des accords internationaux auxquels ils souscrivent, notamment dans les domaines des échanges, de l'investissement, etc. Le renforcement des moyens d'action dont disposent les ministères de l'environnement et les groupes de défense de l'environnement relevant de la société civile pour participer au processus de planification stratégique est une option qui offre de bonnes chances de susciter une prise de conscience accrue, au sein des autres ministères, et en particulier des ministères de l'Economie, de la Planification et des Finances, des liens existant entre l'environnement, la pauvreté et la croissance.

6.7 Renforcer les systèmes de gestion des stratégies

168. Les processus d'élaboration des stratégies visent à instaurer une dynamique d'amélioration constante qui exige la mise en place de mécanismes permettant de produire des informations, de débattre, de communiquer, de prendre des décisions et d'exercer un suivi. Il convient de coordonner ces dispositifs de telle sorte que les parties prenantes puissent s'exprimer et intervenir à un rythme acceptable par tous.

6.7.1. Soutenir le renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux

169. L'efficacité des processus de planification stratégique repose sur l'instauration de systèmes de gestion favorisant une meilleure coordination inter-sectorielle et des méthodes de travail fondées sur la pluridisciplinarité. La répartition des responsabilités et les rapports entre les principaux participants, doivent être clairement définis car ces deux aspects ont des répercussions aux niveaux tant national que local. Le renforcement des capacités au niveau local revêt une importance particulière dans les pays qui se sont engagés sur la voie de la décentralisation.

170. Au niveau national, les organismes de développement peuvent encourager le déploiement de capacités à l'appui de la décentralisation, de la déconcentration et de la réforme des administrations locales afin que celles-ci soient comptables de leurs actes, transparentes et efficaces. Ils peuvent favoriser la prise en compte, au niveau central, des informations et des idées provenant des niveaux décentralisés. Les organismes de développement peuvent également contribuer à faire reconnaître l'importance de la cohérence des politiques aux niveaux décentralisés, ainsi que la nécessité de disposer d'institutions locales fortes pour insuffler la cohérence aux niveaux supérieurs.

171. Au niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent appuyer la décentralisation en apportant leur soutien au renforcement des capacités locales notamment en matière d'administration, de planification et d'analyse, en encourageant l'adoption de dispositifs fondés sur la participation de tous et la représentativité, et en renforçant les mécanismes permettant de porter au niveau national les questions intéressant l'action des pouvoirs publics qui se posent au niveau local. Les organismes de développement peuvent contribuer à ancrer plus fermement les systèmes de gestion et de reddition de comptes à tous les niveaux, ainsi que les processus permettant de définir de manière concertée à quels niveaux les décisions doivent être prises.

172. Il faudra pour cela encourager à tous les niveaux les démarches intersectorielles et une coopération plus étroite entre les ministères d'exécution. Les organismes de développement peuvent participer à cet effort en prêtant leur concours à la mise en place de dispositifs de coordination formels et informels, faisant intervenir plus largement la société civile. Une évolution des mentalités au sein des organismes sera nécessaire pour que la coopération s'intensifie. Les organismes de développement peuvent

s'employer à renforcer les capacités de leur personnel en matière de gestion, et en particulier se doter d'une palette de compétences diversifiées dans le domaine de la gestion organisationnelle et institutionnelle.

6.7.2. Communication avec le public

173. Le développement durable et les stratégies menées pour l'instaurer posent des problèmes complexes puisqu'ils portent sur la manière d'améliorer les conditions existantes et de gérer le changement. Une bonne communication est nécessaire pour assurer une large participation de la population et une véritable appropriation à l'échelon local. Dans ces domaines, les médias nationaux et locaux sont des supports importants pour transmettre l'information.

174. Au niveau national, les organismes de développement peuvent s'employer à sensibiliser les pouvoirs publics à l'importance de l'information, de la communication et de l'éducation pour permettre une véritable mobilisation des citoyens en faveur du développement durable. Ils peuvent susciter une prise de conscience, au sein des populations, de l'importance du développement durable et de ses liens avec l'ambition que s'est donné le pays et les processus de planification stratégique qu'il a institués.

175. A un niveau plus opérationnel, les organismes de développement peuvent prêter leur concours à l'élaboration de stratégies de communication en apportant leur soutien à des actions de formation aux techniques de communication avec le grand public.

6.7.3. Systèmes de prévention et de gestion des conflits

176. Un élément important du système de planification stratégique d'un pays est la mise en place de mécanismes permettant de concilier les positions à court terme et les intérêts à plus long terme des différentes parties prenantes, afin d'empêcher que les divergences ne dégénèrent en conflit. L'efficacité de ces mécanismes dépend en grande partie du contexte culturel propre à chaque pays. Les organismes de développement ne devraient pas trop intervenir dans ce domaine.

177. Sur le plan interne, les organismes de développement devraient sensibiliser davantage leur personnel au problème de la gestion des conflits et développer ses compétences en la matière grâce à des actions de formation à la médiation et à l'arbitrage et à l'utilisation de ces deux méthodes.

178. Au niveau national, les organismes d'aide peuvent contribuer à mieux faire connaître, à la fois dans les administrations et en dehors des instances publiques, de nouveaux systèmes de gestion des conflits et à susciter la confiance en ces systèmes en montrant comment ils peuvent étayer les méthodes traditionnelles et les compléter.

179. A un niveau opérationnel, les organismes de développement devraient se borner à appuyer le renforcement des capacités nationales en matière de résolution de conflits par des moyens tels que des actions de formation à l'intention des médiateurs, l'aide à la mise au point de méthodologies et de pratiques nouvelles, et la constitution de réseaux au niveau international.

6.7.4. Systèmes d'information

180. La planification stratégique et la prise de décision dans le domaine du développement durable reposent sur un système d'information crédible et fiable sur les conditions environnementales, sociales et économiques, les tendances, les contraintes et les moyens d'action, ainsi que sur leurs corrélations avec les

objectifs et indicateurs prévus par la stratégie. Trop souvent, les actions menées pour faciliter le développement des systèmes d'information ne répondent pas à une demande ou à des objectifs précis, ce qui entraîne un déficit d'informations de qualité à même d'éclairer l'action gouvernementale et la prise de décision.

181. Sur le plan interne, les organismes de développement devraient promouvoir le partage des enseignements tirés de l'expérience à l'appui de stratégies définies au niveau des pays, entre les différents services d'un même organisme, entre les différents organismes de la communauté internationale du développement, et enfin entre les organismes de développement et les pays partenaires.

182. Au niveau national, les organismes de développement peuvent jouer un rôle moteur en dynamisant les échanges et l'apprentissage à l'échelle internationale dans le domaine des approches stratégiques du développement durable, et en appuyant les efforts visant à accroître la demande d'informations actualisées sur le développement durable émanant des responsables de l'action gouvernementale.

183. Au niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent concourir au renforcement des capacités en matière de collecte et d'analyse des données, ainsi qu'à la mise en place de systèmes de gestion de l'information. Dans la mesure du possible, il conviendrait de faire appel à des institutions locales pour la collecte, l'analyse et la planification de l'information. Dans les cas où il s'avérerait impossible de se passer de sources extérieures, il faudrait prévoir des dispositifs de jumelage et de coopération avec des institutions locales.

6.8. Suivi sur place des stratégies

184. Le suivi et l'évaluation sont primordiaux pour améliorer les processus stratégiques car ils permettent à un pays de suivre les progrès accomplis, d'apprendre et de partager les enseignements de l'expérience, et de relever ainsi de nouveaux défis.

185. Sur le plan interne, les organismes de développement doivent veiller à ce que le soutien au suivi de la stratégie d'un pays ne réponde pas à leur propre besoin d'obtenir la reddition de comptes, mais avant au souci d'aider le pays à apprendre par lui-même et à progresser plus aisément vers la réalisation de buts et d'objectifs convenus. Les informations sur les progrès réalisés peuvent toutefois être utilisées pour évaluer la contribution et l'impact éventuel du soutien fourni par les organismes de développement. (Voir section 6.11 sur le suivi conjoint par un organisme de développement et un pays partenaire des activités, couronnées de succès, du premier cité à l'appui des stratégies de développement durable) .

186. Au niveau national, les organismes de développement peuvent jouer un rôle important en préconisant et en favorisant la mise au point d'indicateurs et d'instruments de suivi destinés à permettre à un pays d'évaluer ses propres progrès vers l'instauration d'un développement durable. Ces instruments n'ont de chance de marcher que si le pays les fait siens. Il importe d'insister sur le double rôle des données et des indicateurs, ainsi que sur les aspects organisationnels de la mise en œuvre de programmes de suivi (recenser les points qui doivent faire l'objet d'un suivi, déterminer qui doit effectuer le suivi et quand il doit être effectué, définir des mesures correctrices et communiquer les informations aux parties prenantes, etc.).

187. Au niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent appuyer le renforcement des capacités, en matière d'analyse statistique notamment, permettant de suivre la mise en œuvre des cadres stratégiques, les indicateurs et les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs définis au niveau national. Il s'agit entre autres des capacités d'élaborer et d'analyser des données aussi bien qualitatives que

quantitatives, et de mettre au point des systèmes grâce auxquels les mesures gouvernementales et les programmes nationaux sont examinés et revus compte tenu de l'impact qu'ils ont eu au niveau local.

6.9. Ressources financières allouées aux stratégies

188. Tout processus de planification stratégique doit être totalement intégré au budget national de façon à ce qu'on soit sûr que chaque programme est doté des ressources financières nécessaires pour que les objectifs qui lui ont été assignés puissent être atteints. A l'inverse, le processus budgétaire national doit s'appuyer sur une planification digne de ce nom. La forme précise du processus budgétaire varie selon les pays. Dans un certain nombre de cas, il s'agit d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT), permettant d'établir des correspondances entre les principales priorités du pays et les dotations budgétaires globales.

189. Sur le plan interne, les organismes de développement doivent veiller à ce que leurs engagements financiers et leurs programmes découlent de la stratégie de développement du pays et soient l'incarnation des priorités et du budget nationaux. Les systèmes de prise de décision des organismes de développement ne devraient pas entraver les efforts des gouvernements des pays en développement visant à accroître et coordonner les dotations budgétaires, en particulier dans les pays toujours tributaires de leur soutien financier. Les organismes de développement doivent tenir compte du déroulement dans le temps du processus budgétaire du pays pour que leurs engagements et concours financiers arrivent au bon moment. Il faudrait que les organismes de développement se montrent plus ouverts à des changements éventuels dans les modalités à venir de leur soutien financier et acceptent de prendre des engagements à plus long terme pour que la transparence s'améliore et pour que les pays puissent établir des plans en tablant sur des ressources plus prévisibles.

190. Au niveau national, les organismes de développement peuvent renforcer les capacités pour l'établissement de budgets correspondant aux priorités stratégiques. Ils peuvent également contribuer à encourager une plus grande transparence dans l'affectation des ressources grâce à un renforcement des liens entre le processus d'établissement du budget et la hiérarchisation des priorités de l'action gouvernementale.

191. Les organismes de développement peuvent également étudier comment mieux intégrer leurs ressources dans les systèmes de gestion financière des administrations en assurant une plus grande transparence dans la reddition des comptes : l'octroi d'un soutien budgétaire dans le cadre de l'aide-programme et des approches sectorielles peut s'avérer utile à cet égard. Plus les organismes de développement tendent à privilégier l'octroi d'une aide affectée à des programmes et d'une aide sectorielle, plus il devient important d'assurer la participation effective d'un large éventail de parties prenantes au processus d'établissement du budget et à la définition des priorités.

192. A un niveau opérationnel, les organismes de développement peuvent procurer des ressources pour renforcer les capacités de gestion financière et pour encourager une plus grande transparence du processus budgétaire, dans des conditions autorisant une participation plus large des parties prenantes à la prise de décision en matière budgétaire et à la hiérarchisation des priorités. Il est essentiel d'améliorer les compétences et d'accroître la transparence dans ce domaine pour nouer des relations de partenariat fondées sur la confiance réciproque entre les organismes de développement et les pays partenaires. C'est là un passage obligé pour donner aux organismes de développement de nouvelles possibilités d'apporter un soutien budgétaire direct.

193. L'octroi par les organismes de développement d'un soutien financier s'inscrivant dans le cadre d'une approche axée sur des projets peut encore être une solution viable, à condition que les organismes qui

procurent les ressources travaillent en collaboration étroite avec les autorités du pays et veillent à ce que les projets auxquels ils participent soient compatibles avec les objectifs stratégiques et les priorités du gouvernement, qu'ils répondent aux conditions locales, et qu'ils aillent parfaitement dans le sens des efforts déployés par les pouvoirs publics pour coordonner le soutien accordé par les organismes de développement et faire en sorte que ces derniers respectent les principes du partenariat stratégique entre eux et l'administration du pays.

6.10. Travailler main dans la main

194. Les sections précédentes ont montré comment les organismes de développement peuvent appuyer les stratégies de développement durable. Ce qui ressort de toutes les recommandations formulées dans le présent chapitre, c'est la nécessité pour les organismes de développement d'œuvrer systématiquement au renforcement des capacités des pays dans tous les domaines de la planification stratégique, ainsi que le besoin de partager les connaissances et les enseignements de l'expérience au niveau international. Beaucoup de ces recommandations exigent des changements dans l'état d'esprit, les pratiques et les procédures des organismes de développement puisqu'il va falloir que ceux-ci s'emploient à soutenir – au lieu de contrôler – les processus stratégiques à l'œuvre dans les pays. L'encadré n° 28 illustre par un exemple comment on peut faire en sorte que tout fonctionne bien dans la pratique.

Encadré 28. Adhésion des organismes de développement aux principes de la planification stratégique au service du développement durable : l'exemple de l'Ouganda

Le plan d'action national ougandais pour l'éradication de la pauvreté (Uganda's National Poverty Eradication Action plan - PEAP) a été élaboré en 1997. En 1999/2000, quand lorsqu'a été adopté le processus des CSLP, le PEAP a dû être revu afin de tenir compte des activités entreprises depuis 1997, à savoir le lancement d'un plan pour la modernisation de l'agriculture (Plan for the Modernisation of Agriculture - PMA), une évaluation participative de la pauvreté, un bilan de la pauvreté et la création d'un fonds d'action contre la pauvreté.

La révision du PEAP s'est effectuée dans le cadre d'un processus participatif. Le plan a bénéficié d'une forte appropriation à l'échelon local et d'une véritable détermination de la classe politique. Ce sont cette détermination et cette prise en main par le pays qui, grâce à la collaboration d'un certain nombre d'organismes bilatéraux, ont permis au gouvernement de convaincre le FMI et la Banque mondiale que le PEAP pouvait faire office de Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

L'adhésion des organismes de développement à ce processus a été un atout capital pour gagner la mobilisation autour d'un processus déjà en place, pour relever la qualité du processus et pour l'éclairer par des analyses complémentaires. Ce soutien moral (aussi bien que financier) accordé aux principales parties prenantes, comme la cellule chargée du suivi de la pauvreté (Poverty Monitoring Unit) au sein du ministère des Finances et de la Planification économique, a joué un rôle important dans l'instauration d'un dialogue franc et confiant, et il a facilité l'obtention d'un soutien ciblé et dirigé par la demande en faveur du processus.

Cet appui ciblé a été utile pour la réalisation d'une analyse des liens entre pauvreté et environnement et pour l'intégration de ces dimensions dans le PEAP et dans le plan pour la modernisation de l'agriculture. Il a également permis de soutenir l'administration nationale de la gestion de l'environnement (National Environment Management Authority) et de l'encourager à faire pression sur les intervenants chargés de conduire le processus afin d'assurer une meilleure prise en compte des problèmes d'environnement et de pérennité à long terme dans le PEAP et le PMA. Tout ceci devrait contribuer à la réalisation et au maintien dans la durée des résultats escomptés.

Au nombre des défis que devaient relever les organismes de développement dans cette affaire, on peut citer la nécessité de résister à la tentation de diriger le processus, le souci de veiller à ce que le programme d'action de l'Ouganda ne lui soit pas imposé par les circonstances extérieures, et enfin le besoin d'améliorer la coordination et la cohérence entre les organismes de développement tant en ce qui concerne le processus d'élaboration que le contenu du PEAP. La détermination des organismes de développement à relever ces défis explique pourquoi les réunions de groupes consultatifs qui se tiennent maintenant en Ouganda sont plus ciblées et plus efficaces. Les réunions de coordination moins formelles organisées dans le pays entre des représentants des organismes de développement et du gouvernement manifestent à présent une cohésion beaucoup plus marquée et une volonté plus forte de respecter la stratégie du gouvernement et les principes de partenariat régissant le PEAP ; on observe également une soumission plus nette des programmes des organismes de développement aux objectifs et aux procédures du gouvernement national.

Sur le plan interne, figuraient parmi les défis à relever l'amélioration de l'harmonisation des politiques entre les sièges et les bureaux sur place des organismes de développement, ainsi que le souci de faire en sorte que la détermination des responsables du siège à soutenir les processus de planification stratégique trouve son prolongement au niveau des bureaux locaux. Il était en effet nécessaire de renforcer la capacité du personnel des organismes de développement à s'adapter aux changements, de faire évoluer les procédures et les pratiques de ces organismes et d'en accroître la flexibilité de façon à pouvoir octroyer une aide qui concorde avec la situation propre à chaque pays.

6.11. Observer les moyens mis en œuvre par les Membres du CAD pour donner suite à ces orientations stratégiques

6.11.1. Portée

195. La coopération pour le développement peut avoir pour effet soit de renforcer, soit d'affaiblir les processus de planification stratégique d'un pays. Elle est rarement sans effet. Le fait qu'un organisme de développement adhère aux principes énoncés dans les présentes orientations ou exige qu'ils soient observés (encadré 2) aura un impact positif sur la capacité des pays partenaires de renforcer leurs processus de planification stratégique au service du développement durable. Les activités de coopération pour le développement qui ne tiendraient pas compte de ces principes pourraient facilement saper ces processus.

196. L'application des principes qui viennent d'être évoqués est non seulement utile pour étayer le cadre stratégique global d'un pays, mais également pour appuyer toute une gamme d'initiatives qui en découlent, comme les approches sectorielles, la réforme des politiques ou le renforcement des capacités. L'observation de la mise en pratique des présentes orientations par les Membres du CAD devrait inclure un passage en revue de toutes leurs initiatives destiné à déterminer dans quelle mesure elles suivent les recommandations énoncées dans le présent document⁶. Les aspects ayant trait à la convergence et à la cohérence (section 6.2), à la coordination (section 6.3) et à l'appropriation au niveau local (section 6.4) méritent une attention particulière à cet égard.

6.11.2. Indicateurs

197. En collaboration avec leurs partenaires, les organismes de coopération pour le développement devront mettre au point des indicateurs pour évaluer leurs propres performances en matière de soutien aux processus d'élaboration de stratégies aux niveaux local, régional ou national. Ceux-ci devront s'inspirer des indicateurs élaborés par le pays lui-même pour mesurer ses propres progrès vers la réalisation des objectifs visés, moyennant un ajustement destiné à tenir compte des attributions spécifiques des organismes de développement extérieurs. La liste des questions énumérées dans l'encadré 32 pourrait constituer un canevas utile pour orienter la réflexion dans ce domaine.

6. Elles ne se substituent pas à des processus déjà établis, tels les évaluations environnementales, même si le fait d'appliquer convenablement ces instruments peut contribuer au renforcement des capacités du pays.

Encadré 29. Questions clés pour évaluer les performances des organismes de développement en matière de soutien aux processus d'élaboration des stratégies, et pour en tirer des enseignements

- Dans quelle mesure la stratégie d'aide de l'organisme de développement vis-à-vis d'un pays partenaire s'inspire-t-elle de la stratégie de développement durable de ce pays, et dans quelle mesure l'épouse-t-elle ?
- Quels programmes spécifiques l'organismes finance-t-il en faveur de la planification stratégique au service du développement durable ? Dans quelle mesure ces programmes respectent-ils les principes énoncés dans les orientations qui font l'objet du présent document ?
- Dans quelle mesure la stratégie d'aide définie pour un pays prévoit-elle une analyse spécifique des capacités du pays partenaire en matière de planification stratégique au service du développement durable (participation, analyse) ?
- Dans quelle mesure ce travail d'analyse est-il exécuté conjointement avec d'autres organismes et d'autres partenaires du pays ?
- Quelles actions l'organisme de développement a-t-il engagées en faveur de la convergence, de la complémentarité et de la cohérence entre les différents cadres de planification existant dans le pays ?
- En apportant un soutien à des secteurs tels que l'agriculture, les transports, la santé, l'énergie, les échanges et l'investissement, comment l'organisme de développement encourage-t-il l'établissement de liens inter-sectoriels et la cohérence des politiques dans le pays ?
- Dans quelle mesure les activités bénéficiant du concours de l'organisme de développement qui sont menées dans le pays sont-elles coordonnées avec celles d'autres organismes de développement bilatéraux et multilatéraux, sous la conduite du pays partenaire ? Quel soutien l'organisme apporte-t-il pour favoriser une telle coordination orchestrée par le pays ? Assiste-t-on à l'avènement d'une sélectivité stratégique ou d'une répartition des tâches ? Comment la coordination sur place contribue-t-elle à résoudre les divergences ou les tensions entre les organismes de développement ?
- Comment l'organisme de développement s'y est-il pris, lorsque cela a été possible, pour harmoniser ses stratégies et procédures avec celles des autres organismes au niveau du pays ou au niveau sectoriel ?
- Comment l'organisme de développement communique-t-il à d'autres intervenants les enseignements tirés de l'expérience dans le domaine de la planification stratégique au service du développement durable ?
- Comment l'organisme de développement a-t-il diffusé les présentes orientations auprès de son personnel et assuré une bonne compréhension de leur contenu ? Comment les questions se rapportant aux stratégies de développement durable sont-elles traitées dans les programmes de formation s'adressant au personnel de l'organisme de développement ?
- Dans quelle mesure les valeurs et les principes contenus dans les présentes orientations sont-ils connus et partagés par le personnel de l'organisme de développement ?
- Comment les organismes de développement tirent-ils, sur le plan interne, les enseignements de leur action en matière d'assistance au processus de planification stratégique dans un pays ?
- Quels changements l'organisme de développement a-t-il introduits dans ses pratiques, en mettant à profit les leçons tirées de l'expérience, pour mieux se conformer aux principes énoncés dans les présentes orientations (notamment en ce qui concerne la participation, l'appropriation par le pays et l'intégration inter-sectorielle des politiques) ? Comment les mesures incitatives à l'intention du personnel ont-elles été revues pour mieux soutenir les stratégies de développement durable ?

- Quels efforts particuliers l'organisme de développement a-t-il consentis pour susciter et activer la participation de la société civile au processus de planification stratégique ?
- Comment l'organisme de développement veille-t-il à la mise en œuvre des politiques et comment ses propres méthodes d'évaluation stratégique s'articulent-elles avec le cadre de planification stratégique du pays ?
- Dans quelle mesure l'organisme de développement encourage-t-il et favorise-t-il le recours à des méthodes d'évaluation stratégique lorsqu'il apporte son concours à des approches sectorielles et à des mesures de réforme des politiques ?
- Dans quelle mesure l'organisme de développement peut-elle mobiliser des ressources à long terme en faveur des processus de planification stratégique ? S'il n'assure que des financements à court terme (par exemple sur une base annuelle), dans quelle mesure et comment peut-il veiller à ce que les ressources ainsi allouées alimentent et servent le processus de planification à plus long terme d'un pays au service du développement durable ?
Les financements provenant de l'organisme de développement sont-ils clairement reliés au budget national du pays ?
- Par quels moyens l'organisme de développement encourage-t-il une plus large appropriation par le pays et l'adoption, au terme d'une concertation, d'objectifs et de résultats réalistes ?

6.11.3 Options en matière de suivi

198. Les options possibles pour suivre la mise en œuvre, par les Membres du CAD, des présentes orientations, ainsi que l'efficacité de l'aide à l'élaboration et à l'application de stratégies de développement durable, peuvent se situer à deux niveaux :

- ***Au niveau du pays, dans le cadre d'un partenariat entre les pays en développement et les organismes de développement*** : conformément aux principes de partenariat préconisés dans les présentes orientations, des examens des programmes d'aide des organismes de développement pourraient être réalisés conjointement par l'organisme de développement et le pays, l'objectif étant de tirer ensemble les enseignements des succès et des échecs enregistrés au titre des actions menées à l'appui des stratégies nationales. Les pays partenaires eux-mêmes sont les mieux placés pour évaluer la contribution apportée par les organismes de développement à leur effort pour mettre en place des processus de planification stratégique. Évaluer les performances des organismes de développement dans le cadre d'un partenariat entre ceux-ci et les pays en développement est donc une nécessité. Cette démarche peut permettre de recenser les contraintes qui s'exercent sur les organismes de développement et les pays partenaires, ainsi que les actions requises pour améliorer le partenariat en créant les conditions propices à un perfectionnement constant. Les évaluations pourraient prendre la forme d'évaluations thématiques séparées, ou être menées dans le cadre d'autres exercices d'évaluation.
- ***Au niveau international, au moyen d'examens par les pairs réalisés entre Membres du CAD.*** Il serait également utile d'évaluer les progrès accomplis au moyen d'examens par les pairs réalisés par d'autres organismes de développement. Cette méthode aurait l'avantage de permettre d'effectuer des comparaisons et d'en tirer des enseignements sur la façon dont les différents organismes ont orchestré l'acheminement de leur soutien. Le suivi de l'efficacité des donateurs pour ce qui est du soutien aux processus d'élaboration des stratégies et au renforcement des capacités dans les pays partenaires pourrait être intégré dans les exercices d'examen par les pairs régulièrement menés à bien par le CAD.

7. REALISATION DE L'OBJECTIF INTERNATIONAL EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT CONCERNANT LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE : QUELQUES EBAUCHES DE SOLUTIONS POUR FACILITER LE PARTAGE DE L'INFORMATION AU NIVEAU INTERNATIONAL

199. L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement durable répondent à un engagement souscrit par l'ensemble des pays ayant participé à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992, et il est devenu l'un des objectifs internationaux de développement (OID). Il est de la responsabilité de ces pays d'honorer leurs engagements, mais il faudra également examiner les progrès accomplis au sein des enceintes internationales compétentes, en particulier dans le contexte de la préparation du Sommet mondial sur le développement durable de 2002.

200. La présente section propose quelques amorces d'idées en ce qui concerne le suivi de la réalisation de l'OID relatif aux stratégies de développement durable. L'existence d'un Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE), référence utilisé pour le moment faute de mieux, n'éclaire en rien sur les progrès accomplis sur la voie du développement durable. L'indicateur relatif aux stratégies de développement durable proposé par l'OCDE, le FMI, les Nations unies et la Banque mondiale dans la publication intitulée *Un monde meilleur pour tous. Poursuite des objectifs internationaux de développement* renvoi à de "véritables processus [de planification stratégique] au service du développement durable". Il pourrait être utile de s'inspirer de l'encadré 29 lors de l'examen, au niveau de chaque pays, des progrès accomplis vers la réalisation de l'OID relatif aux stratégies de développement durable. Afin de nourrir la réflexion, la présente section formule quelques observations sur les aspects qui devront être pris en compte lorsque sera élaboré un système d'échange d'informations sur la mise en œuvre de l'OID relatif aux stratégies de développement durable. Les idées et les options proposées s'appuient sur les travaux d'analyse des stratégies de développement durable menés à bien durant l'élaboration des présentes orientations. Pour être efficace, un tel système d'échange d'informations doit susciter un consensus au niveau international garantissant qu'il répond à la fois aux besoins des pays industrialisés et à ceux des pays en développement.

201. Avant même d'aborder les possibilités éventuelles de suivi, une première étape essentielle consiste à mieux faire comprendre au niveau international ce que l'on entend réellement sous le terme "stratégie nationale de développement durable", et à dégager un consensus autour de cette notion. On peut espérer que la définition de la notion de stratégie de développement durable proposée dans les présentes orientations, ainsi que les principes relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de développement durable, serviront de point de part pour engager le débat et parvenir à un consensus. Dans ces domaines, il est évident que deux stratégies ne seront jamais identiques. En effet, chaque pays aura un point de vue différent de celui des autres sur les enjeux et les domaines d'action primordiaux dans l'optique de l'instauration d'un développement durable. Un système de suivi de la réalisation de l'OID concernant les stratégies de développement durable devra, quel qu'il soit, en tenir compte. En fait, tout suivi au niveau international doit prendre appui sur un suivi au niveau des pays.

7.1. Vocation des échanges d'informations au plan international sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable

202. Nonobstant ce qui précède, les échanges d'informations au niveau international sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable peuvent apporter beaucoup. L'objectif global devrait être de tirer les enseignements de l'expérience acquise par les différents pays afin de favoriser un perfectionnement constant. Les présentes orientations soulignent à quel point une véritable prise en main

par le pays est déterminante pour l'efficacité des stratégies, démontrant par là même pourquoi toute forme de "dirigisme" ou de conditionnalité au suivi de la réalisation des objectifs pourrait s'avérer particulièrement contre-productive.

7.2. Portée et types d'indicateurs

203. Un cadre international d'échanges d'informations sur l'OID concernant les stratégies de développement durable sera d'autant plus efficace qu'il privilégiera les éléments suivants :

- Les principaux processus et mécanismes considérés par le pays concerné comme faisant partie intégrante de sa stratégie de développement durable, que ce soit dans le cadre d'une stratégie unique ou sous la forme de plusieurs initiatives et dispositifs cumulés. Il convient de souligner que les éléments sur lesquels doit porter la collecte d'informations doivent être ceux que le pays lui-même considère comme des composantes de sa stratégie nationale de développement durable. Parmi les éléments et dispositifs à prendre en considération, on peut citer les efforts entrepris dans des domaines comme la communication et la sensibilisation, la participation de la société civile au débat et aux activités en rapport avec le développement durable, le renforcement des capacités à l'appui du développement durable, la coordination entre les ministères d'exécution, et les systèmes de suivi et indicateurs.
- La qualité de ces processus et mécanismes, appréciée en fonction de leur contribution aux changements effectivement survenus à l'appui du développement durable. Elle pourrait se mesurer à l'aune de la prise de conscience, par la société civile, des enjeux intéressant le développement durable, des changements survenus au niveau de la représentation dans les enceintes compétentes, des changements dans les mentalités ou les compétences liés aux efforts de renforcement des capacités, de l'ampleur des changements d'orientation transparaissant dans les décisions des principaux organismes pendant la période de mise en œuvre de la stratégie, des révisions des programmes en matière d'investissement, de dotations et de décaissements dans les secteurs public et privé, etc.
- Les progrès accomplis par rapport aux principaux indicateurs du développement durable, c'est-à-dire, l'impact des processus de mise en œuvre de la stratégie. Il faudrait pour ce faire mettre à profit les travaux entrepris au niveau international, ainsi que ceux menés dans le cadre du programme de travail sur les indicateurs du développement durable qui a été approuvé par la Commission des Nations unies sur le Développement Durable (CDD).
- Des propositions visant à améliorer et à renforcer les processus nationaux de planification au service du développement durable.

204. Pour mieux tirer les enseignements de l'expérience, il convient de disposer de données désagrégées permettant d'isoler les secteurs dans lesquels il y a lieu de préconiser une réorientation de l'action gouvernementale. Dans ce cas, les dispositifs de suivi viseraient, non pas à fournir des réponses définitives à des questions précises, mais à situer sur une échelle allant d'une progression nulle à une amélioration très satisfaisante les progrès accomplis grâce à chaque processus ou mécanisme.

205. Il serait peut-être également intéressant de tenter d'élaborer un indice global des progrès réalisés par un pays donné dans la mise en œuvre de stratégies de développement durable. Il faudrait pour ce faire d'exploiter les travaux entrepris pour élaborer des indices bâtis sur le modèle de l'Indice de Développement Humain, qui présente l'avantage d'être facile à communiquer et à diffuser.

7.3. Solutions pour la gestion au niveau international des informations en rapport avec la réalisation de l'OID sur les stratégies de développement durable

206. Il existe toute une palette d'options pour gérer, sur le plan international, les informations concernant la mise en œuvre de l'OID relatif aux stratégies de développement durable :

- **Les Nations unies** : dans le contexte du suivi de la mise en œuvre des stratégies de développement durable, les Nations unies pourraient jouer un rôle important en tant qu'organe de centralisation et de diffusion des informations fournies par les différents pays. Ce travail pourrait être confié à la Commission sur le Développement Durable (CDD) et pourrait, par exemple, être relié aux notifications que les pays adressent régulièrement, à titre volontaire, à cet organisme. Le système actuel, qui consiste à adresser aux pays des questionnaires afin de leur imposer un canevas pour la notification des informations fournies, pourrait être élargi aux demandes de renseignements spécifiques concernant les principes et les approches en matière de stratégies de développement durable. On pourrait ainsi s'assurer que les informations notifiées, portant sur un nombre plus restreint de processus et d'approches reconnus par la communauté internationale comme indispensables à l'efficacité des stratégies, seraient à peu près comparables d'une année sur l'autre.

Une autre option pourrait consister à choisir, chaque année, de privilégier tel ou tel aspect particulier des stratégies de développement durable, ce qui élargirait le champ des possibilités de procéder à des analyses approfondies de ces aspects.

L'avantage qu'il y a à faire gérer ces informations par la CDD réside dans le fait que les conclusions concernant les contraintes ou les contributions inhérentes aux activités d'autres organisations internationales pourraient être immédiatement transmises à ces organisations, ce qui supposerait, naturellement, que l'on donne à la CDD un mandat permanent pour mener ce genre d'activité.

- **Examen par les pairs au niveau international** : la mise en place, au niveau international, d'un système quelconque d'examen par les pairs pourrait déboucher sur une conception plus active de la collecte d'information. Ce genre d'exercice devrait se dérouler dans un climat de confiance réciproque, sous la houlette d'une équipe composée de représentants d'autres pays participant à l'examen. Au départ, ce système serait peut-être mieux admis s'il s'inscrivait dans le cadre d'accords régionaux prévoyant déjà une certaine forme de coopération au service du développement durable.
- **Groupe d'experts internationaux** : une troisième solution serait la collecte et l'analyse des données par un aréopage d'experts internationaux possédant une expérience et des compétences reconnues dans le domaine de l'élaboration, de la mise en œuvre et/ou de l'évaluation des stratégies de développement durable. Il se pourrait qu'il s'avère difficile de faire accepter assez largement une telle démarche tant que les principes pour des stratégies efficaces de développement durable n'auront pas eux-mêmes été largement adoptés.

7.4. Echéances

207. Il faudrait étudier attentivement la périodicité de tout exercice indépendant de suivi de la mise en œuvre des OID, que ce soit sur le plan national ou international, ainsi que des notifications exigées des pays. La première phase pourrait porter sur la période 2002-2006, et l'exercice pourrait ensuite être reconduit tous les cinq ans. La notification des informations concernant l'OID relatif aux stratégies de développement durable devrait être coordonnée avec celle des informations intéressant le suivi de la réalisation des autres OID.