

Chapitre 8

LA PRISE DE DECISIONS STRATEGIQUES¹

Les stratégies doivent faire fond sur la politique, les politiques, les programmes, les pratiques, les paradigmes, les mesures de performance et les pathologies qui préoccupent à la fois la population et les décideurs. (Tariq Banuri 1999)²

De nombreuses décisions « mineures » doivent être prises au jour le jour et ce tout au long du processus d'élaboration d'une stratégie de développement durable, qu'il s'agisse de choisir un lieu de réunion ou savoir comment encourager un personnage important à s'engager. Or ces décisions quotidiennes, aussi importantes soient-elles, sont sans intérêt pour le présent chapitre, qui porte surtout sur la manière de prendre les décisions majeures pouvant déterminer la finalité et l'approche globale des stratégies de développement durable. Ce chapitre examine :

Une stratégie revient essentiellement à faire des choix ; l'art et la science du processus décisionnel y jouent un rôle crucial

- la *portée* des décisions stratégiques majeures - des visions et objectifs agréés aux décisions relatives à la mise en œuvre des programmes d'action stratégique (Section 8.1)
- les *valeurs, principes et cadres* susceptibles de guider les choix stratégiques (Section 8.2)
- les dispositifs *institutionnels et de procédure* pour la prise de décisions stratégiques (Section 8.3)
- les éléments à prendre en compte au moment de décider des meilleurs *instruments* pour la mise en œuvre de la stratégie (Section 8.4).

Il existe de nombreux liens entre ce chapitre et les autres en ce qui concerne le « cycle stratégique » (Figures 4.2 et 5.13). Plus particulièrement, les bonnes décisions stratégiques sont impossibles en l'absence des « apports » convenables, notamment l'analyse adéquate et la participation des parties prenantes, dont les détails figurent dans les chapitres 5 et 6.

8.1 La portée des décisions stratégiques³

¹ Les commentaires et matières supplémentaires fournis par Ralph Cobham, Royaume-Uni, et le professeur Michael Carley de l'université Herriot Watt, Ecosse, ont permis d'enrichir ce chapitre.

² Cité in Hanson *et al.* (2000)

³ Cette section s'appuie sur Hagen, sans date, ICLEI 1996a et Carew-Reid *et al.* 1994.

Un ensemble typique de décisions stratégiques majeures comprend la vision, les objectifs, les (dates) cibles, les seuils de déclenchement, le plan d'action et les rôles institutionnels, ce qu'illustre le tableau 8.1, se servant d'exemples des Pays-Bas et de

Tableau 8.1 Exemples de cadres de décisions stratégiques connexes

LE 4^{EME} PLAN NATIONAL DE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE (PNPE) DES PAYS-BAS	
Vision stratégique	<p>« Une nouvelle vision plus large et tournée vers l'avenir s'impose. Une vision plus large, pour que nous puissions porter notre regard au-delà des frontières nationales pour comprendre que l'excès et la pénurie sont inégalement répartis et que l'équilibre écologique se distribue à travers les nations. Une vision tournée vers l'avenir, parce que pour atteindre un équilibre durable à long terme - d'ici trente ans, par exemple - nous devons faire des choix aujourd'hui. »</p> <p>Cette logique a débouché sur un plan de politique différent des autres car, ayant un horizon temporel de 2030, il s'étale sur une période beaucoup plus longue, décrivant la situation que l'on souhaite atteindre d'ici 30 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une vie saine et sécurisée : La terre, l'eau et l'air, ainsi que les produits alimentaires et l'eau potable sont tous si salubres que le risque de les voir rendre les gens malades ou les tuer est négligeable. Le risque d'accidents graves est socialement accepté. • Dans un cadre de vie agréable entouré d'une nature dynamique : Le cadre de vie de tous les jours est considéré propre et agréable. La qualité de l'air, de la terre et de l'eau est partout en accord avec la fonction du site et cette qualité ne présente aucun obstacle aux fonctions naturelles. La disponibilité de l'eau est partout assurée et les zones rurales sont d'une bonne qualité. La biodiversité et la fertilité des sols sont utilisées d'une manière durable. • Sans porter atteinte à la diversité mondiale ou épuiser les ressources naturelles : La disponibilité des ressources naturelles est protégée ; les générations tant actuelles que futures peuvent subvenir à leurs besoins. L'offre et la demande de ressources renouvelables sont équilibrés dans le monde entier. Les ressources non renouvelables sont disponibles pendant suffisamment de temps pour permettre le développement d'alternatives convenables. La biodiversité est telle que l'offre de matériel génétique continue d'être suffisante.
Objectifs stratégiques	Des « principes » et « objectifs » sont stipulés pour chaque thème. Ce qui est intéressant, c'est que la rhétorique servant à étayer les objectifs de chaque thème n'est pas uniforme : des « principes » sont stipulés pour « l'innovation en matière de politique de sécurité extérieure », tandis que des « objectifs » sont fixés pour « l'innovation en matière de politique relative aux produits chimiques ».
Cibles	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie porte sur 30 ans • Les cibles sont à négozier localement à la lumière des objectifs nationaux • En tant que membre de l'Union européenne, les Pays-Bas respectent également les cibles environnementales établies pour les pays membre de l'UE
Seuils de déclenchement	Le financement est un axe prioritaire du plan institutionnel pour les Pays-Bas. Si les possibilités d' intérieurisation de coûts environnementaux s'avèrent limitées dans la pratique, la mise en application progressive de l'ensemble des instruments proposés pour le document de politique sera modifiée.
Plans d'action	<p>Ce sont des plans thématiques : « émissions, énergie et mobilité », « biodiversité et ressources naturelles », « environnement, nature et agriculture », « innovation en matière de politique relative aux produits chimiques », « innovation en matière de politique de sécurité extérieure ».</p> <p>A titre d'exemple, le plan d'action sur la biodiversité et les ressources naturelles prévoit des tâches spécifiques dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prendre des initiatives internationales de lutte contre la déforestation • oeuvrer en faveur de la traduction du concept d'agriculture durable en directives concrètes pour les pays en développement.
Plans institutionnels	<p>On insiste beaucoup sur la cohérence, la coordination et l'importance du gouvernement local :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une plus grande cohésion des politiques environnementales et d'aménagement • une plus grande cohésion des politiques aux différents échelons du gouvernement <p>Davantage de responsabilités par rapport au cadre de vie local, ainsi qu'une plus grande autonomie pour les échelons « inférieurs » du gouvernement</p>

LA STRATEGIE DE CONSERVATION DE LA PROVINCE DE SARHAD (SCPS), PAKISTAN

Vision stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • La SCPS est une déclaration d'engagement par le gouvernement et la population de la province de la Frontière du Nord-Ouest (PFNO) en faveur d'un programme efficace de développement durable. Il n'y a pas de « vision » explicite, mais plutôt un but et des principes. • Le but fondamental consiste à assurer le bien-être économique, social et écologique de la population de la PFNO grâce à la préservation et l'utilisation durable des ressources naturelles de la province. • Les principes guidant la mise en oeuvre de la SCPS sont énumérés ci-après : <ul style="list-style-type: none"> ○ La préservation et l'utilisation durable des ressources de la PFNO sont indispensables à la survie humaine ○ Les processus écologiques essentiels et les écosystèmes doivent être entretenus ○ La diversité génétique et biologique des plantes, animaux et écosystèmes doit être préservée et promue ○ Le développement économique et la gestion de l'environnement doivent aller de pair ○ Les organisations communautaires et de développement et le secteur privé ont un rôle essentiel à jouer dans la recherche de solutions en matière de développement durable ○ Les valeurs religieuses et culturelles doivent être respectées et mises à contribution dans la conception et la mise en oeuvre de la SCPS ○ Chaque citoyen individuel a des responsabilités vis-à-vis de l'environnement et peut avoir un impact positif sur la conservation de l'environnement ○ La PFNO a un rôle à jouer dans les efforts nationaux et internationaux en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement mondial
Objectifs stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • La solution des problèmes sociaux fondamentaux qui sont la cause sous-jacente de la dégradation environnementale • La préservation, la restauration et l'utilisation durable des ressources naturelles • La protection du cadre de vie contre la pollution de l'air, de l'eau et des sols • La mise en place de mécanismes de bonne qualité de protection de l'environnement, y compris des lois, des mécanismes de planification du développement, des normes de qualité environnementale et des dispositifs institutionnels participatifs et réglementaires appropriés • L'amélioration de la capacité institutionnelle et financière du gouvernement en matière d'utilisation durable des ressources naturelles • La protection et la préservation du patrimoine culturel de la PFNO • Une plus grande participation des communautés et des particuliers à la prise de décisions sur les ressources naturelles et l'environnement • La sensibilisation du public aux enjeux de la conservation et du développement durable
Cibles	Tous les engagements figurant dans les plans d'action (voir ci-dessous) ont un horizon temporel de trois ans
Seuils de déclenchement	Il n'y aurait pas de seuils de déclenchement
Plans d'action	Des « engagements » figurent sous des rubriques thématiques (« l'environnement urbain et les villes durables », « le développement industriel durable », entre autres). En dépit du fait que ces rubriques ne correspondent pas exactement aux objectifs ci-dessus, les engagements auraient été conçus pour atteindre ces

	objectifs. Ils sont énumérés dans un plan financier , sont inscrits au budget et font partie des efforts pour assurer la rationalité écologique des plans de développement annuels .
Plan institutionnel	Les responsabilités clés sont notées dans le plan financier . Des points de convergence, rassemblés dans des tables rondes thématiques , ont également été créés au sein de différentes organisations.

la province de la Frontière du Nord-Ouest (Sarhad) au Pakistan. Chaque type de décision est décrit ci-après à tour de rôle :

8.1.1. La vision stratégique

Une vision nous dit où nous voulons aller

La *vision stratégique* décrit les aspirations à long terme qui, de l'avis des parties prenantes, devraient guider tous les autres aspects de l'élaboration de la stratégie. Elle peut porter, entre autres, sur le genre de société envisagée et/ou les types de grands changements souhaitables au niveau de la production et la consommation ou de l'organisation sociale et des comportements. Elle peut être accompagnée d'une déclaration reflétant le consensus sur les problèmes et questions prioritaires pour les parties prenantes. Les visions portent généralement sur une période de 20 à 30 ans, comme l'illustrent les exercices Vision 2020 en Malaisie, au Ghana, au Malawi et dans d'autres pays. Le processus de formuler et se mettre d'accord sur la vision doit impliquer une pluralité de parties prenantes à de multiples niveaux ; on pourra en tirer des enseignements précieux. Il faut normalement rechercher le consensus tout au long du processus, sous peine de perdre l'adhésion d'acteurs clés aux prochaines étapes (voir section 8.3.3). Les scénarios ont un rôle utile à jouer ici (Section 5.5)

8.1.2 Les objectifs stratégiques

Les objectifs décrivent la manière d'y parvenir...

Les objectifs stratégiques, considérés conjointement, décrivent les moyens de concrétiser la vision. Les principes et valeurs inhérents à la vision peuvent être appliqués aux questions prioritaires afin de déterminer des objectifs spécifiques à chacune d'entre elles. Chaque objectif doit se rapporter à une question donnée (problème ou opportunité), prévoir les principaux changements requis pour assurer la transition vers un développement durable, être exprimé d'une façon telle qu'il englobe tous les aspects de la question et suscite l'intérêt et l'engagement de l'ensemble des parties prenantes, tout en étant suffisamment spécifique pour permettre de déterminer des cibles mesurables. La stratégie doit prévoir des objectifs en quantité suffisante pour aborder les priorités économiques, sociales et environnementales du développement durable, sans qu'ils soient trop nombreux pour être réalisables et compréhensibles. Si certains objectifs sont jugés prioritaires, des cibles seront établies (voir ci-dessous) et la mise en œuvre commencera dans l'immédiat. D'autres objectifs, qui ne figurent pas dans la liste des priorités immédiates, seront poursuivis seulement quand des progrès auront été réalisés par rapport aux priorités ou si les seuils de déclenchement (voir ci-dessous) révèlent qu'ils sont devenus prioritaires.

8.1.3 Les (dates) cibles

... certains doivent être atteints dans des délais fixes...

Les cibles établies pour chaque objectif décrivent des activités, réalisations ou seuils spécifiques et mesurables. Ces cibles, qui doivent être atteintes dans des délais précis, constituent le noyau de tout plan d'action et servent à focaliser les ressources et guider la sélection des options d'action. Compte tenu du fait que les

cibles impliquent des actions concrètes et des changements de comportement à effectuer par certaines parties prenantes, elles doivent être le produit de négociation. A titre d'exemple, aussi bien le Programme de politique environnementale des Pays-Bas que le PANE égyptien prévoient la négociation de cibles locales avec les autorités locales et autres parties prenantes.

8.1.4 Les seuils de déclenchement

Les seuils de déclenchement se réfèrent à des actions spécifiques à prendre à une date future. S'il est impossible de parvenir à un accord sur une cible particulière, à cause d'un manque d'information, ou si une cible n'est pas encore réaliste du fait de la longue durée d'une stratégie, cette cible peut être « déclenchée » quand certaines conditions sont réunies. Celles-ci pourraient comprendre le dépassement d'un seuil spécifique de croissance démographique ou de dégradation environnementale, la mise à disposition des ressources nécessaires ou l'atteinte d'une cible donnée. Par ailleurs, si une stratégie a fixé des objectifs prioritaires et secondaires, on peut envisager d'établir des cibles pour les priorités et des seuils de déclenchement pour les objectifs secondaires. A titre d'exemple (ICLEI, 1996a) :

Objectif stratégique 1 : Promouvoir des technologies, produits et pratiques réduisant la production de déchets.

Cible 1.1 : D'ici 2015, réduire la production de déchets ménagers solides de 50% par rapport au taux de 2000.

Seuil de déclenchement 1.1 : Si, en 2010, les déchets ménagers solides ne sont pas réduits de 50% par rapport aux volumes de 2000, les charges de ramassage seront axées sur le volume des déchets.

En résumé, aussi bien les cibles que les seuils de déclenchement doivent se référer spécifiquement aux objectifs de la stratégie.

8.1.5 Le plan d'action

Un *plan d'action* est un cadre d'action destiné à atteindre les objectifs et cibles de la stratégie. Il précise la manière dont chaque action contribue à un ou plusieurs objectifs stratégiques, en leur accordant éventuellement une priorité relative (forte/moyenne/faible ou indispensable/ importante/souhaitable). On distingue, grosso modo, les types d'actions suivants et leur enchaînement :

- nouvelles politiques, changements de politiques et liens assurant une plus grande cohérence (voir section 8.3.5)
- instruments législatifs, économiques ou autres, nouveaux et modifiés, facilitant la mise en application des politiques ou le renforcement des capacités (Section 8.4)
- principaux programmes et projets pilotes de développement durable et gestion du changement

...l'action n
autres deva
déclenchée
tard...

... tout cela
énoncé dan
d'un plan d
comportant
activités exi
nouvelles...

- directives et normes de durabilité pour les activités sectorielles et les rôles institutionnels⁴

Un plan/cadre d'action stratégique porte ainsi sur des activités existantes et nouvelles. Il précise les domaines où les ressources existantes suffisent à la mise en

⁴ Les *directives et normes de durabilité* sont parfois énoncées de façon détaillée dans une stratégie, surtout lorsque les objectifs stratégiques mettent l'accent sur les actions volontaires et les principes communs dans le domaine du changement institutionnel et juridique.

œuvre et ceux où un investissement supplémentaire (extérieur) s'impose, sans toutefois indiquer un schéma directeur de chaque action point par point.

8.1.6 *Le plan institutionnel*

...avec des rôles institutionnels bien précisés

Un *plan institutionnel* se réfère aux rôles, partenariats et systèmes requis pour mettre en œuvre la stratégie, comme par exemple l'établissement de liens entre la SNDD et autres plans stratégiques, ainsi qu'entre les plans à différents niveaux - national, infra-national, local - ou dans différents secteurs ou régions géographiques. Le plan doit identifier les institutions responsables des différents volets du plan d'action stratégique, leurs niveaux d'autonomie et les domaines où elles sont contraintes de s'en remettre à d'autres parties prenantes ou coordonnateurs stratégiques. Le plan pourrait également présenter des arguments en faveur de la rationalisation des institutions (notamment quand des responsabilités se chevauchent ou sont contradictoires), voire proposer l'établissement de nouvelles institutions le cas échéant.

Par rapport à ce qui précède, il importe de préciser les *limites géographiques* du champ d'action des décisions stratégiques. La section 4.11.2 examine la distinction entre les besoins internationaux, nationaux et locaux, illustrée par l'exemple du Pakistan (Encadré 4.12). Ceci est important parce que l'omission d'échelons clefs de la structure décisionnelle, tout comme la fragilité des liens entre les différents échelons, figure parmi les facteurs qui ont affaibli les tentatives précédentes d'élaboration de stratégies.

Par ailleurs, il doit y avoir une *trajectoire claire et logique de la vision jusqu'au plan d'action et aux rôles institutionnels*. De nombreuses stratégies précédentes ont omis l'un ou l'autre de ces éléments. A titre d'exemple, beaucoup de SNC n'ont pas élaboré de vision partagée par les parties prenantes, se contentant « d'emprunter » des visions directement à la Stratégie mondiale de la conservation, sans les adapter aux conditions locales. Dépourvues de cibles, d'une division claire des responsabilités et d'une véritable appropriation par les parties prenantes ou la société en général, ces SNC ont fini par être considérées comme de simples « listes de souhaits » de propositions anciennes et nouvelles ou comme des ensembles de directives techniques génériques (des « encyclopédies d'actions souhaitables », de l'avis de l'équipe chargée de l'examen à mi-parcours de la SNC pakistanaise - HANSON *et al.* 2000). Comme certains exercices Vision 2020 n'avaient pas de plan institutionnel, aucun lien précis n'a été établi avec la mise en œuvre. Qui plus est, de nombreuses stratégies n'ont pas de seuil de déclenchement : elles présentent toutes les aspirations sous la forme de cibles, sans ordre de priorité et sans liens entre elles, et sont probablement vouées à l'échec.

Cependant, comme indiqué dans la section 4.5, une stratégie qui se concentre sur des visions fondamentales, des buts sociétaux clefs et des mécanismes - au lieu de s'embrouiller dans le détail des cibles individuelles - a plus de chances de survivre aux changements de régime politique.

8.2 Les défis, les principes et les cadres utiles en matière de prise de décisions stratégiques

8.2.1 Les défis du processus décisionnel

(a) Bien comprendre la nature des problèmes

- « Ce n'est pas qu'ils ne voient pas la solution, c'est qu'ils ne voient pas le problème » (GK Chesterton)
- « Un problème bien défini est un problème à moitié résolu » (Charles Kettering)
- « C'est le problème, pas une théorie ou un style, qui détermine la solution » (Karl Gerstner).

S'il paraît évident que les décideurs devraient bien comprendre la nature des problèmes à aborder, comme première démarche fondamentale en matière de développement durable, ce n'est pas toujours le cas. Les chapitres 5 (Analyse) et 6 (Participation) se penchent sur cette question. Quand on parvient à bien définir les problèmes, on a déjà fait la moitié du chemin vers la prise de décisions intelligentes.

Comprendre le problème est le premier pas vers l'action en faveur du développement durable

(b) Relever toute une série de défis relatifs à l'intégration et aux compromis

- « Si nos décisions vont être prises de la manière traditionnelle, unidimensionnelle, comment pouvons-nous espérer améliorer un monde constitué tout entier de liaisons complexes ? » (Ashok Khosla, 2001).

Même en présence d'éléments d'appui, ce n'est pas si simple d'intégrer une diversité d'objectifs, de dimensions, de niveaux hiérarchiques et de parties prenantes et les intérêts de différentes générations ou de différents groupes au sein de la société - encore moins de négocier des compromis convenables entre eux lorsque l'intégration s'avère impossible. Citons parmi les défis à relever :

Il est difficile de rassembler la complexité des différents objectifs, niveaux et parties prenantes d'une manière qui favorise la prise de décisions...

- La négociation de compromis entre *des objectifs et dimensions très différents* : on parle ici du problème fréquent de l'absence d'une « échelle » couramment acceptée permettant de comparer des options aussi différentes que les pommes et les oranges et de faire son choix. Les décisions relatives aux options de réduction de la pauvreté par opposition à la protection de la biodiversité servent à illustrer ce problème. L'analyse économique cherche à imposer une échelle monétaire, mais tout le monde n'est pas prêt à se fier aux prix, d'autant plus si des valeurs monétaires doivent être calculées pour des valeurs environnementales ou sociales non commercialisées, ou à manipuler les marchés pour produire un résultat donné.
- La négociation de compromis entre *différents niveaux* : les effets différenciés selon l'échelle tendent à compliquer de nombreuses questions. A titre d'exemple, décider de lancer des opérations minières dans un paysage sauvage pourrait réduire la biodiversité au niveau local, mais cela pourrait également ouvrir la voie au développement national et atténuer les problèmes structurels au niveau de l'emploi régional. Cependant, il ne s'agit pas toujours de mettre en balance l'environnement local et le développement national car, au niveau

mondial, le minéral produit pourrait permettre à une technologie de prendre son essor, d'où une efficacité énergétique généralisée et une réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

- La négociation de compromis entre les intérêts des *différentes parties prenantes* : une décision particulière pourrait avoir davantage d'incidences sur certaines parties prenantes que sur d'autres ou bien une partie prenante pourrait courir davantage de risques qu'une autre. Ceci indique l'importance de l'identification des acteurs clefs et de charger le gouvernement de prendre l'initiative des négociations entre toutes les parties prenantes. Il pourrait également s'avérer nécessaire de faire pencher les décisions en faveur de ceux qui supportent involontairement des coûts et des risques, par opposition aux entrepreneurs qui le font volontairement en vue de réaliser un bénéfice.
- La négociation de compromis entre les *générations* : la définition même du développement durable fait des générations futures des parties prenantes importantes qui, toutefois, ne sont pas en mesure de s'exprimer. La protection de leurs intérêts est d'une importance fondamentale pour la durabilité. Ceci pourrait nécessiter l'établissement de systèmes décisionnels et de procédures, allant des pronostics et de la modélisation à la législation et à l'application aux investissements de taux d'actualisation agréés, pour plaider la cause des générations futures.

présente des
le plan
nnel et
ogique

Cette complexité présente des défis à la fois institutionnels et méthodologiques. L'un des premiers consiste à déterminer quel ensemble de valeurs devrait primer dans les décisions stratégiques, qui devrait faire quoi et quelles capacités seraient requises pour participer sérieusement au processus. Les défis méthodologiques concernent la manière de prendre les décisions ou - de préférence - de les négocier. Il n'existe pas de formule universelle - les processus décisionnels doivent refléter les valeurs et les normes culturelles agréées d'une société, ainsi que diverses procédures socialement acceptables de négociation et de recherche du consensus. Il ne faut pas oublier non plus que les processus décisionnels se déroulent à différents niveaux. A titre d'exemple, s'il s'agit d'élaborer une stratégie nationale, celle-ci devra être sensible aux valeurs et aux décisions consensuelles prises au niveau tant international que local.

(c) Faire face aux réalités et éviter les « rêves des planificateurs »

essus SNDD
être intégrés
prise de
s « pour de

Jusqu'ici, les stratégies ont souvent pris des décisions dans un vide politique, commercial ou social. Il est rare de voir les lignes directrices en matière d'élaboration de stratégies aborder les aspects problématiques de la prise de décisions, même lorsque ces lignes directrices portent sur la plupart des aspects de participation et des besoins d'information (Lignes directrices FEM pour les stratégies et plans d'action nationaux sur la biodiversité ; Carew-Reid *et al.* 1994 sur les SNDD). Dans l'ensemble, elles donnent l'impression que les grandes décisions pourront être et seront prises pendant les séances de remue-méninges, à condition de disposer d'information de bonne qualité et d'assurer la participation de suffisamment de parties prenantes. Au mieux, elles ont tendance à supposer que l'on parvient aux décisions par le biais d'un processus « rationnel » d'évaluations d'expert, d'ateliers en série, de mise au point de documents et d'approbation finale par le gouvernement (Encadré 8.1). Une telle approche de la prise de

décisions caractérise de nombreuses stratégies, mais présente deux inconvénients majeurs:

- Les valeurs différentes des parties prenantes et des membres de l'équipe sont rarement explicitées.
- Les résultats du processus stratégique ne présentent aucun obstacle à leurs réseaux d'influence.

Encadré 8.1 : Les défauts des systèmes traditionnels de prise de décisions stratégiques

(i) *Les évaluations « d'expert » et les outils techniques*, notamment les instruments économiques et la modélisation, ont dominé la fourniture d'information au processus décisionnel. Cependant, la pertinence de ces outils et leur pouvoir d'influencer les décisions sont souvent considérés comme allant de soi et les critiques ne sont pas admises. Or on pourrait affirmer :

« Chaque outil porte en soi l'esprit qui l'a créé » (Heisenberg, 1901-1976).

(ii) Les « ateliers » en série sont couramment adoptés comme procédure pour parvenir aux « décisions » - on s'imagine que les meilleures idées concernant la manière d'aborder les problèmes seront produites quand on réunit un maximum de parties prenantes autour d'une table. Il reste à savoir si les ateliers parviennent en réalité à prendre les meilleures décisions. Dans la pratique :

« Ceux qui se pointent et crient plus fort finissent généralement par s'imposer ».

La « consultation » et la « recherche du consensus » sont des activités implicitement différentes qu'il ne faut pas confondre. Elles font partie toutes les deux des processus de préparation et de prise de décisions mais n'assurent pas, en elles-mêmes, la prise de décisions compatibles avec les principes du développement durable.

(iii) La *mise au point de documents* a pour conséquence, en fin de compte, qu'une seule personne ou une petite équipe se retrouve à prendre la décision définitive. Là encore, cette réalité n'est pas toujours mise en question, en dépit du fait que :

« Celui qui maîtrise le stylo maîtrise tout ».

(iv) *L'approbation finale du gouvernement* et la décision de poursuivre la stratégie. On a tendance à supposer que la stratégie dans son ensemble doit être soumise aux échelons supérieurs du gouvernement, en dépit du fait que l'on observe de plus en plus couramment que :

« Une décennie après Rio... se fier à la capacité des gouvernements à réorienter le développement par le biais de leur pouvoir décisionnel collectif apparaît plutôt démodé. On ne s'attend plus à ce que les gouvernements prennent des décisions qui « entraîneront » un développement durable » (Halle 2001).

Autrement dit, les processus SNDD ont généralement adopté des processus décisionnels trop technocratiques et souvent politiquement naïfs. Dans la plupart sinon la totalité des pays, les décisions « réelles » qui affectent profondément la société et dirigent le développement sont, en grande partie, essentiellement et fondamentalement des décisions plus politiques que techniques. Elles reflètent, ouvertement ou implicitement, la prédominance de certains ensembles de valeurs

...éviter d'être trop techniques et assurer un engagement politique en faveur des décisions fondamentales...

et elles s'appuient sur de nombreux mécanismes, évidents ou subtils, pour que les voix de certaines parties prenantes aient davantage de poids que les autres. Elles font parfois appel aux négociations « en coulisse » et aux processus de recherche du

consensus pour atteindre des buts précis (négociations syndicales, conclusion de marchés avec les entreprises pour privatiser la fonction publique, etc.).

Comment s'assurer que les processus de prise de décisions politiques viennent en appui aux objectifs du développement durable ? Il n'y a pas de réponse facile. D'un côté, les processus stratégiques doivent se servir des processus décisionnels « réels » dans le domaine de la politique, des affaires et de l'investissement, s'efforçant d'y intégrer les principaux objectifs de la durabilité. Les gens qui interviennent dans des processus stratégiques doivent être constamment conscients des valeurs sociales susceptibles à la fois de guider les arbitrages et de promouvoir la durabilité. D'un autre côté, on hérite souvent de « procédures » décisionnelles corrompues, fréquemment voilées par une approche technocratique, destinée à protéger le statu quo dans l'intérêt des puissants. Ces procédures devront vraisemblablement être démantelées ou subtilement modifiées. De même, il existe des « valeurs » opposées à la durabilité qu'il importe de remettre en question - notamment en assurant de bonnes communications et en favorisant la transparence.

*vrer en
e
tions à long
la
ance
nt
er le
ement
dans le
dominant*

Ce problème témoigne de la nécessité de changer les modalités de gouvernance en continuant à prendre des décisions stratégiques, au lieu d'envisager le processus décisionnel simplement comme une forme efficace de « conception de projet » à éléments multiples. Il est fréquent de voir un processus stratégique entravé au début par des structures décisionnelles et des systèmes de valeurs inadéquats, ainsi que par l'exclusion des groupes marginalisés du processus décisionnel. La stratégie elle-même doit pourtant être considérée comme moyen important d'élaborer des processus de gouvernance permettant d'intégrer la durabilité et les groupes sociaux pertinents dans le courant dominant de la prise de décisions. Au niveau national, ceci suppose admettre que la stratégie puisse mettre à l'essai de nouveaux dispositifs décisionnels. A cet égard, les Etats aussi bien que les organisations multilatérales pourront inciter à la discussion et à l'adoption éventuelle d'un cadre normatif universel de droits et de principes de durabilité devant guider les décisions futures (Section 8.2.2).

(d) Parvenir au consensus sur tous les différents enjeux du développement durable

D'après le Conseil de la Terre (2000), les stratégies en voie d'élaboration par les CNDD au Burkina Faso, au Canada, au Honduras et en Ouganda ont surtout souffert de l'incapacité à atteindre le consensus sur les questions de durabilité. Une partie du problème tient du fait que le développement durable porte sur tant de thèmes, liés les uns aux autres, que personne ou presque n'arrive à comprendre le tout (voire à s'y intéresser). On peut plus facilement déterminer les valeurs en jeu dans un cas spécifique comme, par exemple, une décision d'établir des plantations pour la production de pâte à papier à la place des forêts naturelles ou une décision d'imposer des taxes aux émissions de CO₂. Même quand les gens ont une idée générale des enjeux, ils sont susceptibles de défendre des positions extrêmes : l'approche « corne d'abondance », qui croit à la possibilité de voir la technologie triompher, s'oppose au « catastrophisme » dont les tenants croient à l'effondrement écologique et sociétal inévitable.

En l'absence de consensus, savoir ce qu'il est faisable et pratique d'accomplir est un ingrédient essentiel du processus décisionnel. A titre d'exemple, s'il paraît raisonnable d'examiner les incompatibilités entre les politiques sectorielles existantes d'un gouvernement et les principes du développement durable, cette démarche risque

d'être jugée négative ou critique et donc d'être contre-productive.

L'investissement dans l'élaboration d'une stratégie de rechange qui contourne les lacunes des dispositifs existants représente, dans certains cas, la seule solution possible, comme en témoigne la conduite d'une évaluation stratégique de l'environnement dans la région du nord-ouest du Botswana, qui s'est attachée à minimiser le risque en luttant contre les principales maladies bovines (Ralph COBHAM, communication personnelle).

8.2.2 *Les principes et les cadres décisionnels*

(a) Les bonnes décisions doivent faire fond sur des valeurs reconnues

Les valeurs conditionnent invariablement les décisions stratégiques, qu'elles y soient exprimées ouvertement (droits constitutionnels, principes, codes de conduite) ou implicitement. Les valeurs prédominantes déterminent non seulement l'issue des processus décisionnels, mais aussi l'acceptation des décisions par différentes parties prenantes et donc leurs chances d'être mises en application. Parvenir à un consensus viable sur un système de valeurs pour étayer le développement durable est l'un des plus grands défis que doivent relever les SNDD et il reste beaucoup de travail à faire à cet égard.

Les valeurs d'une société conditionnent les décisions stratégiques et leur acceptation...

La question doit être abordée sous deux angles différents. Premièrement, compte tenu du caractère transfrontalier et régional de nombreuses tâches du développement durable, de la portée mondiale des entreprises multinationales (pour le meilleur ou le pire) et des accords internationaux, on a besoin d'un système éthique commun qui transcende les frontières et les cultures nationales, tout en trouvant un écho et se concrétisant dans les systèmes culturels locaux (voir la prochaine section). Deuxièmement, il importe d'aborder la problématique de l'équité internationale qui embrouille actuellement le débat sur la mise en application de l'accord de Kyoto, entre autres.

Ce sont des questions d'une grande ampleur qu'on peut à peine effleurer ici. Le premier aspect est abordé par Carley et Christie (2000b) :

« Les contraintes organisationnelles et institutionnelles qui font obstacle au développement durable... s'expliquent par le fait que nous n'avons pas réussi à développer une philosophie consensuelle de conservation des ressources qui nous permette d'élaborer des solutions viables aux problèmes de gestion des « biens communs ». Pour nous, une philosophie est « consensuelle » dans la mesure où elle jette un pont entre les nations et les cultures et, ce qui est peut-être plus difficile, articule les intérêts des résidents du monde - riches, pauvres et à revenu moyen - dans un intérêt commun pour la conservation des ressources. Une telle philosophie devrait également relier l'intérêt éthique pour l'équité intergénérationnelle et la justice sociale à des systèmes quantitatifs et qualitatifs d'affectation des possibilités d'exploitation des ressources selon des évaluations scientifiques de la capacité de charge des écosystèmes ».

... d'où l'importance de la recherche du consensus et de la prise en compte des préoccupations éthiques

Cable (1999) met en lumière le deuxième aspect de la question :

« L'inégalité internationale constitue l'une des plus difficiles de toutes les questions éthiques. Par ailleurs, elle est l'une des plus urgentes puisque certains accords internationaux importants, notamment ceux ayant trait aux « biens communs » environnementaux, dépendent de la création d'un sentiment commun de répartition

équitable des obligations et des avantages. Cette question hante les relations internationales depuis la fin de la deuxième guerre mondiale ».

(b) Les décisions stratégiques doivent refléter des valeurs localement acceptées

Les systèmes de valeurs locaux sont également d'une importance cruciale pour une stratégie nationale. Si la stratégie ne reflète pas les valeurs locales, elle a peu de chances d'être « appropriée » ou mise en œuvre, même si ses décisions apparaissent logiques, intéressantes ou scientifiquement valables. Par conséquent, un processus stratégique doit identifier et énoncer, en cas de besoin, le cadre normatif du système décisionnel. Il doit partir des valeurs nationales/locales existantes servant de base à la prise de décisions, y compris les valeurs formelles et informelles qu'expriment, par exemple :

- les garanties constitutionnelles
- les droits de propriété
- les droits démocratiques
- les principales dispositions des lois économiques, environnementales et sociales
- les programmes existants de développement durable (s'ils sont effectivement mis en oeuvre)
- les valeurs politiques connexes, notamment celles partagées par les principaux partis
- les cadres de connaissances locales consacrant l'incertitude, l'expérience et les valeurs
- les systèmes culturels traditionnels
- les croyances religieuses.

Ce ne sera pas toujours facile de capter « l'esprit » des décisions stratégiques prises au plan local. Les approches participatives proposent des moyens à la fois politiquement souhaitables et analytiquement rigoureux de découvrir les valeurs moins formelles (ESRC 1998). La façon la plus sérieuse de s'y prendre consiste à identifier une *hiérarchie des objectifs existants de l'action publique*, chaque objectif étant assorti d'un précédent, dont l'utilité pour le développement durable peut être prouvée. A titre d'exemple, dans de nombreux pays, certains droits de l'homme ont tendance à passer devant d'autres, ce qui a permis de prendre des décisions en laissant de côté les options de développement qui répudient les droits de certains groupes au sein de la société, même si elles permettent l'exercice des droits d'autres groupes.

La médiation entre des systèmes de valeurs contradictoires constitue un défi de taille. A titre d'exemple, dans certains pays, la tradition veut que les populations locales soient libres d'abattre des arbres mais cette pratique, dont la durabilité est conditionnée par la capacité de régénération de l'écosystème, peut aller à l'encontre de la législation nationale. Dans d'autres pays, la législation autorise la pâture libre du bétail ou la pêche dans tous les corps d'eau, mais la coutume locale impose certaines restrictions sur ces pratiques, déterminant qui peut faire quoi et quand. Les processus stratégiques impliquant une pluralité de parties prenantes peuvent aider à surmonter ces conflits, mais il y aura sans doute toujours des

situations où la résolution complète des conflits relatifs aux valeurs est impossible, où certains individus aux opinions immuables restent intransigeants.

(c) Les décisions stratégiques doivent refléter les valeurs universelles

Cette nécessité tient en partie du fait que les actions nationales ont une « empreinte » ou un impact international dont il faut tenir compte, les décisions à cet égard devant donc être prises d'une manière universellement juste et valable ou bien en accord avec un certain cadre éthique, comme indiqué ci-dessus.⁵

Cependant, ce principe doit aussi être respecté parce que l'ensemble des valeurs d'une société donnée a parfois besoin *d'évoluer* - ou du moins d'être *mis en question* - pour promouvoir un développement durable. S'il est commode de s'appuyer sur les précédents constitués et la hiérarchie existante des valeurs locales pour prendre des décisions, on risque ainsi de ne pas refléter les aspirations à la modernisation de la société contemporaine.

Les décideurs doivent réfléchir à l'impact des décisions nationales

Ceci étant dit, tout processus d'introduction de valeurs « nouvelles » dans les cadres décisionnels doit assurer la clarté, la transparence et une participation très large. Il est donc instructif et nécessaire, pour les SNDD tournées vers l'avenir, de prendre en considération le *cadre normatif universel* qui se dessine au plan international (Encadré 8.2) - d'autant plus que ce sont les questions d'environnement, de développement et d'équité qui expliquent en large mesure son apparition.

Les stratégies doivent tenir compte des nouvelles valeurs mondiales émanant du cadre normatif universel qui se dessine

Encadré 8.2: Le cadre normatif universel qui se dessine

- **Les droits de l'homme**, exprimés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1947 (www.un.org/Overview/rights), dont le droit à l'auto-détermination, à la consultation, à la représentation démocratique, au recours et à un niveau de vie convenable. La déclaration porte également sur la protection contre la privation arbitraire des biens et contre la violence, ainsi que sur la liberté de pensée, conscience, religion et expression. Elle préconise le droit à un ordre social et international autorisant l'exercice complet de ces droits. Explicités par la loi, les droits de l'homme présentent, comme l'affirme le rapport de la Commission mondiale sur les barrages (2000), « une base régie par des principes pour la médiation des choix de développement entre des intérêts incompatibles ».
- **Les droits de développement**, énoncés dans la Déclaration de 1986 sur les droits au développement (www.unhcr.ch). Au-delà de la sphère des droits individuels, cette déclaration porte sur les relations entre les différents acteurs et l'Etat, attribuant des responsabilités en matière de respect des droits de l'homme dans le domaine du développement. Elle préconise le droit des gens à disposer librement de leurs ressources, le droit de participer activement, librement et sérieusement au développement national, le droit à la répartition équitable des avantages. Elle privilégie certains critères de bonne gouvernance, tels que l'Etat de droit, les bureaucraties responsables et la liberté d'information. Elle définit les limites de l'autorité de l'Etat (c'est-à-dire la nécessité de respecter les conventions internationales). Plusieurs organisations de développement ont cherché à élargir ce cadre de droits, préconisant une approche axée sur les droits dans le domaine du développement, où les droits civils, politiques, économiques, sociaux et

⁵ Les définitions/interprétations de la justice varient énormément, ce qui pose un grand problème. Les conflits qui persistent dans de nombreuses régions du monde (Irlande du Nord, Palestine/Israël,...) laissent entendre que même le droit fondamental à l'auto-détermination n'est pas acquis.

culturels sont, de fait, indivisibles. Ces organisations plaident en faveur des droits à l'éducation, aux soins de santé, aux moyens d'existence et ainsi de suite.

- **Les Principes de Rio sur l'intégration de l'environnement et du développement**, énoncés dans la Déclaration de 1992 sur l'Environnement et le Développement (www.unep.org/Documents). Celle-ci accepte que l'environnement a une importance fondamentale pour le bien-être humain et que la gestion de l'environnement pour atteindre les objectifs humains est une tâche centrale des gouvernements et de la communauté internationale. Parmi les 27 principes, on trouve : la notion que les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable (Principe 1) ; le droit au développement, réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures (3) ; l'importance d'intégrer les préoccupations environnementales dans le processus de développement et de les mettre au cœur du processus (4) ; la participation aux processus de prise de décision (10) ; l'indemnisation par les Etats des victimes de la pollution et d'autres dommages à l'environnement (13) ; le principe de précaution à adopter par les Etats selon leurs capacités (15) ; le rôle vital des populations et communautés autochtones et des autres collectivités locales dans la gestion de l'environnement et le développement (22). Ces principes ont encore plus d'effet dans la mesure où ils ont été intégrés dans différentes conventions, juridiques et opérationnelles, des Nations Unies, y compris Action 21.

« L'intégration de l'environnement et du développement dans le processus décisionnel » revêt une importance toute particulière pour les SNDD. Il s'agit d'un principe clef de la Commission des Nations Unies pour le développement durable, dont les réunions examinent régulièrement les progrès réalisés dans deux domaines essentiels : l'élaboration de SNDD intégrées (où le manque de progrès est fréquemment signalé comme problème majeur), l'évaluation, la comptabilisation des ressources naturelles et autres formes de comptabilité économique/environnementale intégrée.

- **Les objectifs internationaux du développement** - une série intégrée d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux pour un développement durable, choisie par le CAD OCDE (voir l'encadré 2.7, CAD OCDE 1996 et www.developmentgoals.org).
- **Les objectifs de développement pour le millénaire** - énoncés dans la Déclaration du Millénaire, signée par 187 chefs d'Etat et de gouvernement à l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000. L'un des objectifs consiste à « intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux, inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales », les SNDD représentant un mécanisme reconnu à cet égard (www.un.org/millenaire/ares552f.htm) (voir l'encadré 2.10).
- **D'autres principes du développement durable** sont en voie d'établissement dans le droit international, essentiellement dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement, y compris (voir aussi Chapitre 5):
 - *Le principe de précaution* - en cas de danger de dégâts graves ou irréversibles causés à l'environnement, l'absence d'une certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour retarder la prise de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement.⁶
 - *Qui pollue paie* - ceux qui produisent de la pollution et des déchets doivent supporter le coût de la prévention, de l'endiguement et/ou de l'atténuation.

⁶ L'utilisation sans discernement du principe de précaution tend à voiler une gamme de niveaux d'incertitude très différents. A moins de l'utiliser d'une manière qui distingue les risques selon qu'ils sont faibles ou forts, il y a un danger de voir le principe perdre de sa valeur ou entraîner une discrimination injustifiée, par exemple au niveau des termes de l'échange.

- *L'utilisateur paie* - les utilisateurs de biens et services devraient payer des prix tenant compte du cycle de vie complet des coûts, y compris les « externalités » (effets induits) liées à l'utilisation de ressources et de biens naturels non commercialisés et à l'élimination des déchets.
 - *L'équité inter-générationnelle* - la génération actuelle devrait maintenir ou augmenter le capital et garder ouvertes les options de développement pour les générations futures (voir « la durabilité forte et faible » ci-dessous).
 - *L'équité intra-générationnelle* - la réduction des inégalités touchant la génération actuelle comme objectif primaire du développement. Cependant, ceci peut être interprété de différentes façons - le plus souvent comme impliquant l'élimination ou la réduction de la pauvreté (comme dans le cas des objectifs internationaux du développement, voir l'encadré 2.9), mais parfois comme impliquant des parts égales pour tous (quand, par exemple, les pays en développement préconisent des droits égaux « d'espace écologique » en ce qui concerne les émissions de CO₂).
 - *Le consentement préalable, libre et en connaissance de cause*, des groupes aux changements tels que les plans de développement. Ce principe a force de loi dans le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones et dans les Conventions 107 et 169 du BIT.
 - *Aider ceux qui courent (involontairement) des risques à participer aux processus décisionnels au même titre que ceux qui prennent les risques (gouvernement, investisseurs)* - des précédents dans ce domaine commencent à être constitués dans le cadre du travail de la Commission mondiale sur les barrages (Encadré 8.4).
- ***Les ensembles internationaux de principes globaux de développement durable:*** on peut rajouter à la liste ci-dessus les ensembles de principes associés à des initiatives internationales particulières. Celles-ci sont promues précisément parce qu'elles proposent un ensemble complet de principes, y compris une grande partie des principes ci-dessus, destiné à faciliter la prise de décisions relatives au développement durable. Quelques exemples importants sont énumérés ci-après :
 - les principes UICN/PNUE/WWF « Prendre soin de la Terre » (UICN/PNUE/WWF 1991)
 - la Charte de la Terre du Conseil de la Terre (www.earthcharter.org)
 - les principes du Global Compact (Pacte global) des Nations Unies (neuf principes issus de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la convention du BIT et de la CNUED) (www.unglobalcompact.com)
 - les principes CAD OCDE auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable (Encadré 3.1) ; des principes clés sont proposés par rapport aux institutions, processus et systèmes requis pour un développement durable (la transparence, la responsabilité, un processus global et intégré, la participation, le consensus, le renforcement des capacités, les approches ascendantes conduites par la demande, etc.).
 - ***Les engagements constitutionnels vis-à-vis de la protection de l'environnement et du développement durable.***
 A l'heure actuelle, plus de 60 constitutions nationales dans le monde reconnaissent une responsabilité au moins partielle en matière de protection de l'environnement (l'encadré 8.3 donne des exemples de l'Afrique australe). Consacrer des droits dans une constitution est une chose, les garantir en est une autre.

Encadré 8.3: Ce que disent les constitutions de certains pays en Afrique australe à propos de l'environnement

Malawi : L'article 13 du chapitre III (Droits fondamentaux) engage l'Etat à promouvoir activement le bien-être et le développement du peuple malawien grâce à l'adoption et à la mise en application progressive de politiques et de lois visant, entre autres, à gérer l'environnement d'une manière responsable afin « d'assurer la reconnaissance totale des droits des générations futures grâce la protection de l'environnement et au développement durable des ressources naturelles ».

Il incombe également à l'Etat de prévenir la dégradation de l'environnement, prévoir un cadre sain de vie et de travail pour le peuple malawien, conserver et améliorer la diversité biologique du Malawi.

Si la nouvelle constitution ne se montre pas très explicite sur les droits environnementaux en tant que tels, l'article 30(2) affirme que « l'Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour l'exercice du droit au développement. Ces mesures comprendront, entre autres, l'égalité des chances pour tous en ce qui concerne l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à la nourriture, à l'abri, à l'emploi et aux infrastructures ».

Mozambique : L'Etat est tenu, selon la constitution, de privilégier les efforts pour garantir l'équilibre écologique, ainsi que la conservation et la préservation de l'environnement, cherchant à améliorer la qualité de vie des citoyens. L'article 72 (Droits fondamentaux, Devoirs et Libertés) affirme que les citoyens mozambicains « ont le droit de vivre dans un milieu naturel équilibré et ont pour devoir de le défendre ».

Par ailleurs, l'article 80 donne aux citoyens la possibilité de contraindre l'Etat à protéger leurs droits environnementaux et autres. Il affirme que « tous les citoyens ont le droit de présenter des pétitions, des plaintes et des réclamations à l'autorité compétente pour obtenir le rétablissement de droits ayant été violés ou pour défendre l'intérêt public ».

Namibie : L'article 95 (Promotion du bien-être du peuple) se réfère à l'entretien des écosystèmes, des processus écologiques essentiels et de la diversité biologique du pays, ainsi qu'à l'utilisation durable des ressources naturelles vivantes dans l'intérêt de tous les Namibiens, maintenant et à l'avenir. Plus particulièrement, « le gouvernement prendra des mesures contre le déversement ou le recyclage de déchets nucléaires et toxiques étrangers sur le territoire namibien ».

Afrique du Sud : Il existe de nombreuses dispositions visant à assurer un environnement salubre. La constitution stipule que « chaque personne a droit à un environnement qui n'est pas préjudiciable à sa santé ou son bien-être ». La section 175, sous-section 3, étend ce droit aux gouvernements locaux : « Un gouvernement local prendra des dispositions, dans les limites prévues par une législation pertinente, permettant à toute personne relevant de sa compétence d'accéder à l'eau, à l'assainissement, aux services de transport, à l'électricité, aux soins de santé primaire, à l'éducation, au logement et à la sécurité dans un environnement salubre et sans danger, à condition que ces prestations puissent être assurées d'une manière durable et qu'elles soient financièrement et matériellement réalisables ». La constitution prévoit également la restitution des droits fonciers.

Source : Adaptation de Chenje (1995)

Encadré 8.4 : Le cadre décisionnel de la Commission mondiale sur les barrages :

« La reconnaissance des droits et l'évaluation des risques comme base des décisions négociées »

Le mandat confié à la Commission mondiale sur les barrages (CMB) est particulièrement pertinent pour les SNDD : mettre en équilibre les besoins locaux en matière d'environnement et de développement pour les mettre à leur tour en équilibre avec les besoins aux niveaux national et régional. La CMB a compris les dilemmes dans lesquels sont pris les gouvernements cherchant à répondre aux besoins urgents du développement national et, en même temps, à favoriser l'exercice des droits fondamentaux. Elle constate l'évolution, face à ces dilemmes, du concept de l'intérêt public : au lieu de privilégier les intérêts de la croissance économique, davantage de poids est accordé aux droits et intérêts des personnes et communautés touchées par le développement et aux risques qu'elles courent (souvent sans le vouloir). La CMB en conclut que la base de valeurs du processus décisionnel doit aussi évoluer :

« L'approche traditionnelle, qui consiste à faire un bilan des coûts et avantages, ne convient pas à la planification et à la prise de décisions efficaces dans le domaine du développement... Les arbitrages ne saisissent pas la complexité des considérations en jeu et ne reflètent pas suffisamment les valeurs attachées par les sociétés aux différentes options dans le contexte plus large du développement durable... [Par ailleurs], en définissant le risque, on a traditionnellement tenu compte exclusivement de l'organisme de développement ou des entreprises qui investissent, alors qu'un groupe sensiblement plus important se voit souvent imposer des risques dont il ne veut pas et qui sont gérés par d'autres... [Dans] le cas des générations futures et de l'écosystème... ces « porteurs de risque » ne sont pas en mesure de s'exprimer, même si les risques qu'ils courent sont reconnus ».

Dans le cadre d'une initiative récente, la CMB a voulu évaluer les cadres normatifs internationaux de plus en plus nombreux qui visent à aborder ces questions. Elle a proposé un cadre qui serait cohérent au niveau mondial mais tiendrait compte des différences locales. Le cadre décisionnel de la CMB s'appuie ainsi sur :

« Une approche axée sur les droits où la reconnaissance des droits et l'évaluation des risques (notamment pour les droits) servent de base aux décisions négociées relatives aux barrages ».

La CMB suggère que l'acceptation publique des décisions clés doit pouvoir être démontrée et que, pour obtenir cette acceptation, il faut reconnaître les droits, aborder les risques, protéger les droits acquis de tous les groupes concernés et veiller à ce que les accords soient négociés dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, conduit de bonne foi, qui prévoit une participation sérieuse et un consentement préalable, libre et en connaissance de cause. Elle constate que l'établissement d'un forum réunissant une pluralité de parties prenantes peut faciliter cette acceptation. En ce qui concerne le processus décisionnel, la CMB propose cinq valeurs : équité, efficacité, prise de décision participative, durabilité, responsabilité. Elle applique le principe de précaution par rapport aux risques.

Source : Commission mondiale sur les barrages (2000)

Qu'il existe plusieurs ensembles alternatifs de principes pour guider les décisions, tant locales qu'internationales, n'a rien d'étonnant, mais comment prend-on les « méta-décisions » concernant le choix de l'ensemble ou des ensembles de principes qui guideront les processus décisionnels à l'avenir ? Un diagnostic de la hiérarchie actuelle des objectifs de l'action publique (ci-dessus) pourrait révéler des aspects méritant

Le cadre utilisé par la Commission mondiale sur les barrages est instructif

d'être renforcés. Le cadre décisionnel utilisé par la Commission mondiale sur les barrages - cadre axé sur les droits, les risques et la négociation - est extrêmement instructif à cet égard, puisqu'il a su tirer des pratiques internationales un ensemble cohérent de principes (Encadrés 8.5 et 8.13). Que la Commission mondiale sur les barrages ait proposé ce cadre témoigne de l'insatisfaction généralisée provoquée par plusieurs décisions stratégiques prises par rapport aux grands projets de barrages, dont plusieurs en Chine, en Inde et au Pakistan.

(d) Les décisions stratégiques doivent refléter le risque et l'incertitude

Le développement durable est une affaire de longue haleine...

Les décideurs se doivent de tenir compte de l'horizon temporel du développement durable, de penser à un avenir où les réactions des parties prenantes aux décisions ne sont pas connues, où les avancées scientifiques futures ne sont pas connues, où les changements des systèmes social et de marché sont imprévisibles. Les manières de faire face à l'incertitude varient selon les systèmes politiques, les modes de vie et les entreprises concernées - dont l'attitude au risque varie aussi. Dans de nombreux cas, ces derniers auront déjà aménagé des sources utiles de résistance qu'il convient d'identifier, discuter et évaluer par rapport aux niveaux d'incertitude qui montent souvent. Si les approches existantes ne suffisent pas, on peut les compléter au moyen de différents dispositifs qui se sont avérés utiles dans le cadre d'autres stratégies :

...dont il faut évaluer les risques et incertitudes

- *L'évaluation et la hiérarchisation des risques.* L'évaluation comparative des risques est une technique mise au point aux Etats-Unis pour aider les décideurs à établir l'ordre de priorité des risques. Elle prévoit la collecte de données, l'emploi de techniques statistiques et la présentation des risques relatifs pour les parties prenantes (voir le premier paragraphe de l'encadré 8.5). Cependant, la technique a généralement tendance à mettre l'accent sur les risques actuels plutôt que sur les tendances qui se dessinent. L'évaluation des risques est un processus distinct de l'établissement des priorités (qui rassemble ensuite des critères, axés ou non axés sur les risques, et utilise des méthodes diverses, du consensus négocié au vote en passant par les formules).
- *La mise à contribution des réseaux de recherche et d'information.* Il est remarquable (voir section 5.1) qu'autant de politiques sont élaborées sans que les décideurs soient bien informés des acquis scientifiques ou des tendances du marché/sociales. L'appui aux instituts de recherche et « cellules de réflexion », à leurs interactions avec les parties prenantes de la stratégie, aide à prendre des décisions en connaissance de cause. Il pourrait également s'avérer nécessaire de confier officiellement à ces institutions la tâche d'émettre un avis expert sur les nouvelles problématiques.

Encadré 8.5 : L'établissement de priorités à partir des risques

La hiérarchisation des risques

La hiérarchisation des risques suppose l'évaluation des problèmes (environnementaux) en fonction de trois types de risque : les risques pour la santé humaine, les risques écologiques et les risques pour la qualité de vie, y compris les effets économiques et sociaux négatifs. Les problèmes environnementaux sont évalués et classés dans un cadre commun qui autorise les comparaisons. Des étapes et formules spécifiques d'évaluation des risques ont été élaborées pour chacun des trois types de risque.

L'établissement des priorités

Au moment d'établir les priorités, l'information recueillie grâce à l'analyse des risques est soumise aux parties prenantes et aux décideurs pour compléter - et non pas remplacer - les valeurs, les préoccupations et les jugements des gens. Les parties prenantes sont invitées à établir les priorités à partir d'une analyse des facteurs de risque et autres. En fin de compte, les priorités ne s'aligneront pas forcément sur la hiérarchisation des risques, à cause de facteurs tels que le rapport efficacité-prix, la faisabilité technique, les perceptions du public et les ressources disponibles.

Le consensus négocié, le vote et les formules font partie de la gamme, allant des méthodes relativement peu structurées aux méthodes très systématiques, des outils utilisés lors de l'établissement des priorités à partir des risques.

Le consensus négocié représente la méthode la moins structurée d'établir des priorités. Une discussion ouverte permet d'analyser et débattre les données, valeurs et incertitudes. La méthode comporte généralement les étapes suivantes : examiner les données, solliciter des propositions sur la manière de hiérarchiser les problèmes individuels, discuter les objections ou alternatives aux propositions, discuter et débattre les objections non résolues, établir les priorités définitives.

Le vote pour déterminer la volonté de la majorité est la méthode conseillée en cas de désaccords non résolus au sujet des problèmes ou projets. Le groupe responsable des décisions peut définir la « majorité » (51%, 66%,...). Il existe au moins trois formules de vote : vote à bulletin secret, vote ouvert, vote multiple.

Les formules servent à décomposer les problèmes environnementaux en éléments, à faire une évaluation mathématique de chaque élément et puis à recombinaison ces éléments pour obtenir un rendement. Les priorités sont déterminées à partir de la note accordée à chaque problème. Il existe toute une série de formules pour établir les priorités. La notation pondérée, couramment utilisée pour comparer les risques, comporte cinq étapes :

- Etape 1 : Identifier les critères d'évaluation des risques.
- Etape 2 : Accorder une note à chaque problème selon chaque critère.
- Etape 3 : Attribuer des coefficients de pondération à chaque critère.
- Etape 4 : Multiplier les notes par les coefficients de pondération et additionner les résultats pour produire une note totale.
- Etape 5 : Hiérarchiser les problèmes en fonction des notes totales.

Source : ICLEI 1996a

(e) L'utilité des méthodologies décisionnelles formelles connaît des limites

Méthodes
les peuvent
à la prise de
ns...

De nombreuses méthodes *analytiques*, y compris l'évaluation stratégique de l'environnement, qui fournissent des informations utiles pour les décideurs, ont été examinées dans le chapitre 5. Nous présentons ici quelques méthodes et cadres décisionnels formels. D'un côté, ils ont un rôle important à jouer pour favoriser un traitement intelligent de questions complexes - en structurant les informations, en proposant des options possibles et en mettant en lumière les domaines dans lesquels des compromis devront être négociés. D'un autre côté, on ne saurait compter sur une méthode formelle comme principal moyen d'évaluer les options et négocier les compromis en matière de développement durable, ne serait-ce que parce que :

- chaque type de méthode formelle repose sur une série d'hypothèses, qui représentent elles-mêmes des jugements de valeur sur la manière dont le développement devrait se dérouler et sur l'ordre des priorités ;
- chaque méthode représente une simplification, ou modèle, d'une réalité complexe et hautement interactive et n'est donc qu'une représentation partielle.

La théorie décisionnelle :

ant des
ches
iques, dont
pothèses
nt être
inées
tivement, ...

En règle générale, la théorie décisionnelle est d'une grande complexité. Néanmoins, on peut la réduire à quelques étapes simples :

- une phase de renseignement, où des informations sont recueillies pour comprendre un problème ;
- une phase de conception pendant laquelle la construction de modèles et l'évaluation des conséquences éventuelles, par la modification des variables du modèle, permettent d'examiner les solutions alternatives ;
- une phase de choix, pendant laquelle on compare les alternatives selon des critères donnés.

Ces démarches passent par une normalisation des valeurs afin de comparer les options sur une échelle unique (couramment l'argent ou la probabilité des événements). Les valeurs normalisées sont ensuite agrégées au moyen d'outils d'appui au processus décisionnel - comme l'analyse des facteurs ou l'analyse multicritères (voir ci-dessous) - pour étayer un jugement. Une décision favorable est indiquée si les valeurs agrégées dépassent un seuil donné. Si la théorie décisionnelle peut faciliter certaines décisions relatives au génie civil ou l'aménagement du territoire, entre autres, elle repose aussi sur des hypothèses qui ne sont pas forcément valables quand il s'agit des questions complexes du développement et du changement social. La difficulté de mesurer les variables, l'absence de rapports connaissables entre les variables, l'objectivité des calculs et l'utilité de l'agrégation sont autant de domaines problématiques.

Quand la modélisation des processus décisionnels s'avère difficile - ce qui est souvent le cas par rapport au développement durable - on a tendance à compter sur certains individus pour émettre les jugements nécessaires (ce que les tenants de

la théorie décisionnelle qualifient de décisions « humaines », comme s'il y en avait d'autres formes). Dans certains cas plus simples, un petit groupe de personnes peut être à même de comparer les alternatives et reconnaître un bon résultat, sans être forcément capable d'exprimer les raisons. Cependant, chacun incarne un certain système de valeurs qu'il applique aux décisions en matière de durabilité. Si des gens de différents milieux sont appelés à collaborer pour dégager un consensus, il importe

de tirer au clair les valeurs contradictoires et de se mettre d'accord sur des ensembles de valeurs (voir ci-dessus) (Hall, sans date).

Les instruments d'appui au processus décisionnel

Les outils d'appui au processus décisionnel peuvent être utiles par rapport à certains aspects des décisions relatives au développement durable, d'autant plus si tout le monde comprend que ces outils appuient ou facilitent les décisions, mais ne prennent pas les décisions. A titre d'exemple, les organismes de réglementation et les responsables de l'aménagement du territoire jouent le rôle d'arbitres et doivent prendre une succession de décisions par rapport auxquelles des problèmes de cohérence et de critères uniformes se posent. La cohérence doit faire fond sur des valeurs et principes pertinents et être assurée d'une manière transparente. Il existe toutefois des outils « disponibles dans le commerce », scientifiquement respectables, professionnellement justifiables et socialement acceptables, pouvant également faciliter les décisions, outils qui sont, dans certains cas, informatisés :

...aux outils standard de planification, qui ont tendance à simplifier la réalité...

- *La conception assistée par ordinateur (CAO) et les systèmes d'information géographique (SIG, Encadré 5.10) se sont avérés utiles en matière d'aménagement du territoire.*
- *L'analyse du cycle de vie permet de relier des systèmes de production donnés à des questions multiples de durabilité et à différentes responsabilités institutionnelles.*
- *L'évaluation des risques peut faciliter la planification des grands programmes de développement (point (d) ci-dessus).*
- *Les systèmes experts peuvent « saisir » l'expertise et transformer les données en information utile pour les décideurs.*
- *L'analyse multicritères (AMC) est généralement considérée comme plus propice à un dispositif axé autant sur la participation des parties prenantes que sur l'analyse technique, puisqu'elle met l'accent sur les décisions politiques.*
- *Les arbres de décisions (Figure 8.1) proposent une structure permettant d'énoncer et d'évaluer des décisions alternatives et les conséquences que supposerait la prise de ces décisions. Ils aident à donner un tableau exact et équilibré des risques et récompenses associés à chaque option. L'objectif doit être de rendre explicites les options et le degré d'incertitude à chaque stade, en vue d'améliorer la contribution des parties prenantes à la décision et la transparence de celle-ci. On peut éventuellement numéroter chaque flèche du graphique (rapport coûts-avantages, hiérarchisation, etc.). Voir la section 5.3.9 pour davantage d'information sur les schémas de cause à effet, les arbres à problèmes et les arbres à décisions.*

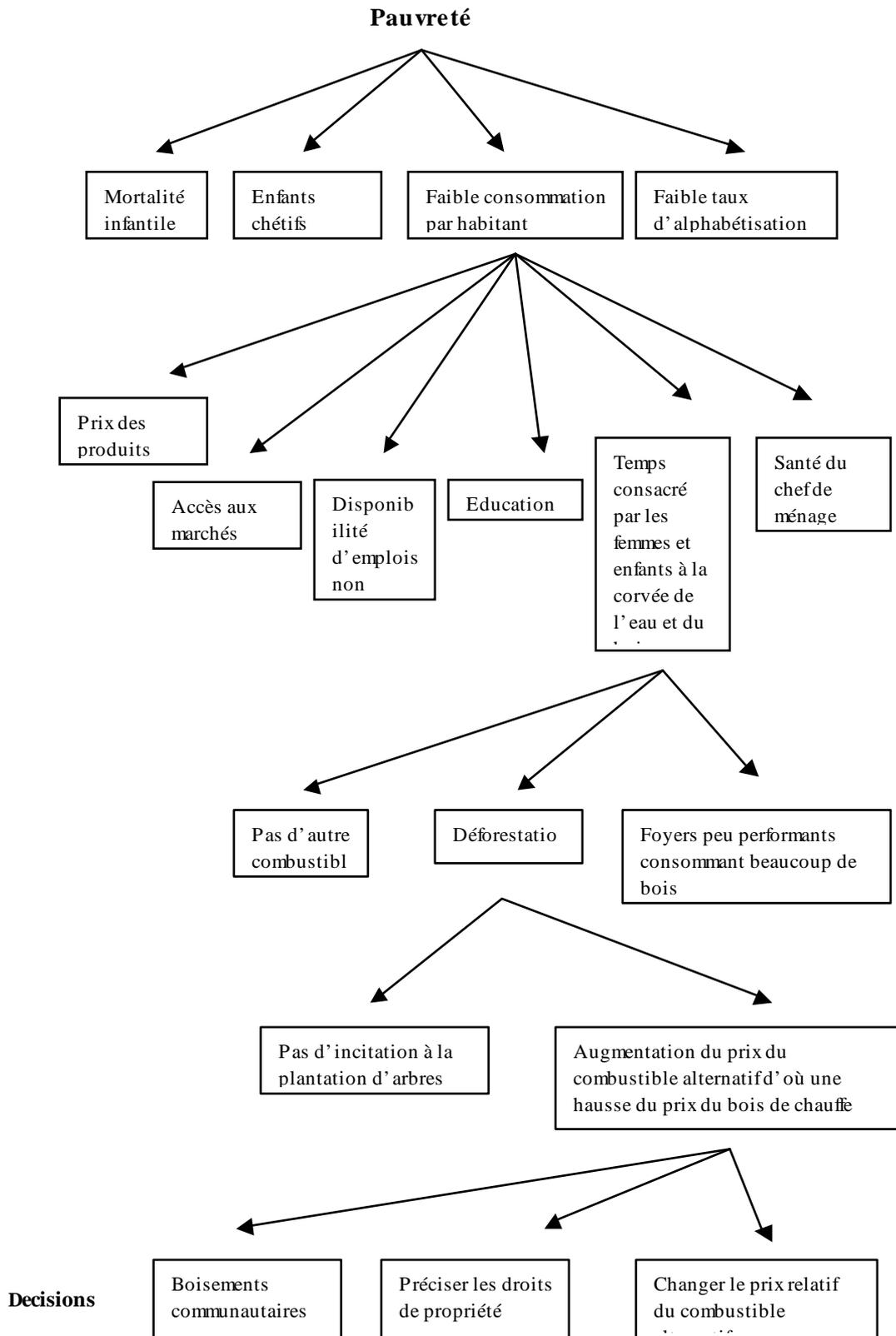
Cependant, tous ces outils ont tendance à esquiver la difficulté d'évaluer les compromis et faire des arbitrages difficiles. Même l'AMC se contente essentiellement de « refiler » la responsabilité aux parties prenantes, qui sont censées décider comment mettre en balance les progrès réalisés selon un critère et les changements négatifs selon un autre critère. En effet, il s'agit d'une analyse des coûts et avantages en l'absence de monétisation. Ces approches sont plus ou moins réductionnistes dans la mesure où elles simplifient la réalité : plus elles sont agrégées, plus elles perdent de l'information.

...et éviter de faire des choix difficiles...

Que l'on continue de rechercher des systèmes d'appui au processus décisionnel, dans le domaine du développement durable, capables de rassembler ces outils disparates et l'information qui s'y associe, n'a rien d'étonnant, d'autant plus si ces systèmes

favorisent une approche conduite par les parties prenantes. Une conférence récente, organisée par le Centre canadien de recherche sur le développement international pour

Figure 8.1 : Arbre de décision pour une stratégie visant à réduire le temps consacré par les femmes à la corvée du bois



évaluer les besoins des systèmes d'appui au processus décisionnel, conclut que le système le plus utile comprendrait des systèmes experts, des SIG et la modélisation, avec des capacités linguistiques multiples (Hall, sans date). Le Conseil de recherches économiques et sociales (ESRC) convient de l'utilité d'un système intégré, tout en soulignant qu'il ne faut pas s'en rendre esclave (ESRC 1998).

La durabilité « forte » et « faible »

Le concept d'une *durabilité « forte »* peut faciliter certaines décisions, en limitant la gamme des options à prendre en compte. A titre d'exemple, ses principes interdisent les compromis portant sur certaines formes de « capital naturel critique » dont il exige la transmission intégrale aux générations futures. Ce capital pourrait comprendre, entre autres, les parcs nationaux ou autres terres d'une grande valeur sur le plan de la biodiversité, les zones humides et autres écosystèmes assurant des fonctions vitales telles que le recyclage des éléments nutritifs. Le concept suppose que ces valeurs sont irremplaçables. La difficulté concerne, bien entendu, l'identification des limites du capital naturel « critique » : quelle forme de diversité, par exemple, est-elle « critique » au lieu d'être simplement « précieuse » ? De plus, refuser la possibilité de remplacement laisse entendre que certains types de capital ont une valeur « absolue » qui l'emporte sur tout autre objectif ou considération. On a souvent du mal à concilier cela avec une approche du développement durable centrée sur la personne humaine.

...aux méthodes qui limitent la gamme des choix à envisager

Par contre, le concept alternatif d'une *durabilité « faible »* autorise le remplacement des différentes formes de capital – naturel, physique, financier, humain et social. Ses principes exigent la transmission, aux générations futures, d'un volume équivalent ou accru de capital, mais admettent que la forme de ce capital soit interchangeable (une épreuve bien dure pour la plupart des sociétés existantes !). Aussi le concept autorise-t-il potentiellement l'abattage de, disons, des forêts tropicales humides afin d'avoir des terres agricoles assurant une production alimentaire durable ou une thésaurisation permettant d'améliorer l'éducation. La difficulté ici consiste à comparer ces « pommes et oranges » et à s'assurer de la mise en place effective de remplacements techniquement faisables aux avantages de l'environnement naturel.

8.3 Les rôles institutionnels et les processus décisionnels se rapportant aux stratégies

Des cadres institutionnels d'habilitation s'imposent pour que l'on puisse aborder et coordonner toute l'étendue des décisions requises (Section 8.1), appliquant les principes de la durabilité à l'ensemble de ces décisions (Section 8.2).

Le cadre institutionnel de la stratégie doit faciliter et appuyer la prise de décisions

Cela suppose prendre cinq initiatives institutionnelles, notamment :

- l'établissement de structures impliquant une pluralité de parties prenantes (Section 8.3.1)
- l'organisation et l'animation d'ateliers (Section 8.3.2)

- la recherche du consensus complet/partiel (Section 8.3.3)
- l'élaboration de lignes directrices sur la négociation de résultats durables (Section 8.3.4)
- l'adoption d'une démarche échelonnée, évolutive, destinée à assurer la cohérence des politiques sectorielles (Section 8.3.4)

préparent
ns n'ont
me rôle que
prennent les

Au début, il convient toutefois de bien distinguer les deux groupes concernés par le processus global de prise de décisions stratégiques, ainsi que leurs responsabilités respectives:

- *Ceux qui préparent les décisions* sont généralement des groupes de personnes professionnellement et techniquement expérimentées (membres d'un secrétariat ou conseil de développement durable), chargées collectivement de refléter et coordonner les besoins et aspirations de l'ensemble des groupes légitimement intéressés. Ils ont généralement un rôle *consultatif*. S'il est probable que, pour la plupart, les organisations concernées seront basées au niveau national ou local, il existe bien des exemples d'organismes externes ayant eu un impact important sur le processus décisionnel : les banques internationales et régionales, les organisations humanitaires multinationales, les bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG internationales.
- *Ceux qui prennent les décisions*, généralement les représentants du gouvernement central et local et des conseils d'administration des grandes entreprises nationales et multinationales, sont *responsables en définitive* non seulement des décisions prises, mais aussi des incidences de celles-ci.

L'interaction et la coopération étroites entre ceux qui préparent et prennent les décisions sont indispensables pour que les intérêts de toutes les parties prenantes soient à la fois reconnus et mis en équilibre. A défaut, les décisions risquent d'être faussées et favoriser un ou plusieurs groupes d'intérêt spécial. Ceux qui préparent les décisions ont pour fonction primaire d'exclure le parti pris du processus décisionnel, facilitant ainsi la tâche des décideurs.

8.3.1 *Les structures décisionnelles impliquant une pluralité de parties prenantes*

Quelle que soit sa forme, une structure impliquant une pluralité de parties prenantes, reliée aux différents échelons décentralisés le cas échéant, est indispensable aux décisions stratégiques, comme l'indique le chapitre 4. Une telle structure doit fonctionner à plus long terme comme base d'étude, de développement et de clarification normative à la fois *des valeurs et des procédures* qui influenceront sur les décisions. Des orientations utiles à cet égard ont été données par UNED Forum (2001) (les « processus multi-acteurs » sont décrits dans le chapitre 6).

ails
x pour le
ment
évêtent de
es formes
s

Beaucoup d'expérience s'accumule depuis dix ans par rapport aux forums nationaux, couramment qualifiés de Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD). Les CNDD revêtent pourtant de nombreuses formes différentes (Encadré 8.6, voir également l'encadré 3.14 et le tableau 3.2). L'encadré 8.7 présente quelques-uns des meilleurs usages recensés pendant la dernière décennie.

8.3.2 *Les ateliers facilitent la prise de décisions*

ers sont
des jalons
processus
à la prise de
s

Les ateliers jouent inévitablement, dans le cadre des processus impliquant une pluralité de parties prenantes en vue d'un développement durable, un rôle d'explication des fondements des décisions clés et de prise de celles-ci. Le programme PNUD FEM d'appui à la planification relative à la biodiversité, reconnaissant que les ateliers ont

Encadré 8.6 : Les mandats, les structures et la composition des différents Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD)

Les mandats

La plupart des CNDD ont des attributions multiples et plus ou moins d'autorité pour s'acquitter de leurs fonctions. Les mandats portent généralement sur les thèmes suivants :

- l'organisation de forums de débat émettant des conseils et des recommandations à l'intention des décideurs sur la problématique du développement ;
- l'élaboration (et parfois la mise en œuvre) des politiques et plans nationaux ;
- la coordination et l'harmonisation des plans d'action ;
- le renforcement des capacités des organismes clefs ;
- le suivi des avancées vers un développement durable ;
- la sensibilisation du public comme tâche clef.

Certains CNDD ont également une fonction importante de réglementation et de surveillance (Ouganda, Ouzbékistan). Cependant, leurs attributions ne portent pas toujours sur le développement durable dans son ensemble. A titre d'exemple, les CNDD en Roumanie et en Afrique du Sud se concentrent sur les questions environnementales.

Il y a presque autant de procédures de création de CNDD qu'il n'y en a de CNDD, allant de la législation aux initiatives du secteur privé en passant par les décrets gouvernementaux. Les premiers CNDD ont été établis aux Philippines et en République dominicaine. Leurs expériences ont vite fait de démontrer la nécessité d'un appui législatif pour assurer la continuité du CNDD et expliciter la compétence du CNDD vis-à-vis d'autres organismes gouvernementaux et organisations de la société civile, évitant ainsi la répétition inutile des efforts et les conflits. La législation régit le fonctionnement des CNDD dans d'autres pays aussi : Canada, Cuba, Malawi, Mexique, Ouganda.

Les structures organisationnelles

L'organisation des CNDD varie énormément et continue d'évoluer afin de répondre aux changements des besoins relatifs au développement durable :

- Les CNDD ont pour volet le plus important et courant leur *assemblée impliquant une pluralité de parties prenantes*, à laquelle assistent des représentants de différents groupes et secteurs et qui se réunit normalement à des intervalles réguliers.
- Plusieurs pays ont adopté une approche souple qui prévoit la création de *comités ou de groupes de travail spécialisés* et l'emploi d'experts externes en cas de besoin. Ces comités entreprennent la plus grande partie du travail technique du CNDD, notamment la préparation de documents et de rapports à l'intention de l'assemblée. A titre d'exemple, le CNDD de la République dominicaine a créé huit comités thématiques.
- Certains pays ont également des *antennes ou conseils régionaux*. A titre d'exemple, le Mexique a quatre comités régionaux, qui sont autorisés à créer des structures régionales séparées.
- L'appui administratif ou technique d'un CNDD est souvent assuré par un *secrétariat*, relevant du ministère de tutelle du CNDD (comme en Estonie) ou fonctionnant de manière autonome (Belgique, Finlande, Nicaragua, Canada). Aux Philippines, un secrétariat constitué de deux services indépendants, l'un s'occupant de la coordination des activités gouvernementales et de l'appui technique et administratif global, l'autre de la coordination des activités et des contributions de la société civile, pourvoit aux besoins du CNDD. Au Salvador, il existe un comité exécutif chargé de surveiller la conduite des activités que l'assemblée des parties prenantes a demandées au secrétariat. L'Ouganda a mis en place une structure unique à plusieurs niveaux : un organisme d'exécution ressemblant à un secrétariat se voit confier des tâches par un comité de politique environnementale et un conseil d'administration. A leur tour, ces entités reçoivent des conseils de la part des comités

techniques et des unités de liaison environnementale au sein des instances gouvernementales, des ONG et du secteur privé. Ceci favorise une plus grande collaboration avec le CNDD. Le CNDD ougandais obéit ainsi à une grande partie des principes des processus SNDD (Encadré 3.1).

La composition

La *présidence* du CNDD est un poste très important. Le plus souvent, le président en exercice rend compte à un personnage haut placé du gouvernement, étant lui-même généralement de haut rang :

- Les CNDD de certains pays – Burkina Faso, Estonie, Etats-Unis, Finlande, Honduras, Kirghizstan, Mongolie, Ouganda, Panama, Philippines – sont présidés par le chef de l'Etat ou relèvent de lui.
- De nombreux pays ont un président de CNDD occupant un poste gouvernemental de niveau ministériel ou supérieur. Les CNDD de la République dominicaine et du Salvador sont présidés par le vice-président, celui d'Ouzbékistan étant présidé par le Premier ministre adjoint. Un ministre d'Etat (souvent chargé de l'environnement) préside les CNDD des pays suivants : Cuba, Hongrie, Mexique, Niger, Norvège, Philippines, Russie, Sénégal.
- D'autres CNDD sont présidés par des personnages indépendants très respectés.

Pour ce qui est des *membres*, la composition des CNDD varie selon les pays, le choix des parties prenantes représentées étant généralement déterminé par un mandat exécutif ou juridique.

- On demande souvent une représentation équilibrée du gouvernement, de la société civile et du secteur privé. C'est le cas des pays suivants : Belgique, Etats-Unis, Finlande, Indonésie, Nicaragua, Malawi, Mexique, Philippines, Salvador, Sénégal, Slovaquie.
- Les CNDD du Canada, de la Suisse et du Royaume-Uni se distinguent par l'absence de représentants gouvernementaux. Les membres représentent les principaux courants d'opinion dans les différentes régions et les différents secteurs de la société : entreprises, syndicats, monde universitaire, ONG et (au Canada) peuples autochtones.
- Par contraste, en Ouzbékistan et Afrique du Sud, le CNDD est composé exclusivement de représentants gouvernementaux.

La procédure de *sélection des représentants* varie également selon les pays. Pour un tiers environ des CNDD, c'est le chef de l'Etat qui désigne l'ensemble des membres. Dans de nombreux cas, les représentants gouvernementaux sont désignés par le gouvernement, les représentants non gouvernementaux étant désignés par leur propre groupe ou public. Au Salvador, les représentants du secteur ONG sont désignés par le président à partir de la liste des candidats proposés par les différents groupes représentés au sein du conseil. On s'attend normalement à ce que les représentants consultent et soient le porte-parole de leur public.

Source : Conseil de la Terre (2000)

également des limites - court-circuitant bien trop souvent les bonnes décisions (Section 8.2.1) - a formulé des recommandations utiles (Encadré 8.8).

8.3.3 Le consensus

Le terme « consensus » est utilisé de plus en plus souvent dans le contexte du développement durable, mais il est interprété de nombreuses façons différentes (Encadré 8.9).

*Les processus
consensuels font
partie de la plupart
des décisions
stratégiques...*

Encadré 8.7: Les processus décisionnels des CNDD : meilleurs usages

Se mettre d'accord sur les questions difficiles et importantes du développement durable n'est pas une tâche facile pour un CNDD composé d'une pluralité de parties prenantes. Ce sont les divisions entre les parties prenantes par rapport à ces mêmes questions qui ont souvent empêché la prise de bonnes décisions par le passé. Les membres du CNDD vont inévitablement - et nécessairement - mettre ces différends sur la table du conseil. Ils doivent également trouver le moyen de résoudre ces différends. L'étude 1999/2000 des CNDD a recensé quelques approches courantes qui ont réussi à établir la confiance et jeter les bases d'un accord :

Le fonctionnement consensuel (voir section 8.3.3) : Parvenir à un accord général (mais pas forcément un consensus) s'est avéré plus lent et plus difficile que la résolution des problèmes par vote majoritaire mais - les CNDD n'étant pas des organismes exécutifs ou législatifs - les décisions divisées n'ont pas beaucoup de sens puisqu'elles ne font que reproduire, sans les résoudre, les différends qui divisent la société dans son ensemble. En effet, les votes majoritaires ont parfois contribué à durcir ces divisions. Le pouvoir d'un CNDD ne tient pas de sa capacité à obliger les autres d'agir, mais de l'occasion unique qu'il a de créer des accords qui habilite et incitent les autres à agir, des accords qui ne seraient pas intervenus autrement. Un consensus s'impose pour aller au-delà des anciens désaccords qui ont entravé la durabilité. Si les membres d'un CNDD ont des antécédents de méfiance et de conflit, la recherche du consensus est également un moyen efficace de favoriser la compréhension, la confiance et l'évolution d'un ensemble de valeurs propices à la durabilité. Chaque membre est accordé une importance égale et tous les membres sont appelés à se comprendre.

Les procédures équitables : Il faut rassurer les membres qu'ils ont les mêmes possibilités d'exprimer leurs opinions, de participer aux réunions, d'examiner les documents provisoires, d'accéder à l'information et de contribuer aux décisions. Ceux qui n'ont pas assez de ressources doivent avoir accès à l'appui du personnel et à l'aide financière. De ce fait, un ensemble de règles claires doit être agréé afin que les délibérations du CNDD soient équitables et équilibrées.

La transparence : C'est en veillant à ce que les propres pratiques du CNDD soient transparentes, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, que l'on favorise l'équité. Tous les membres ont besoin de savoir ce qui est dit, ce qui est convenu, tandis que le public doit avoir l'occasion de s'informer et d'émettre des commentaires sur les activités du CNDD (certains CNDD prévoient une participation du public).

L'engagement et la résolution des problèmes : Les désaccords proviennent des valeurs et idées très arrêtées et des intérêts sectoriels importants. La résolution passe par l'engagement, la persistance, la bonne foi et - très souvent - les compétences de résolution des différends. Les membres doivent s'amener aux réunions et être amenés à comprendre que le règlement des différends apporte des avantages réels. L'accès aux compétences en animation de groupe, en négociation et en résolution des différends s'est avéré utile à cet égard.

Source : Conseil de la Terre (2000)

Encadré 8.8: Les ateliers comme moyen d'aboutir aux décisions au lieu de les prédéterminer

Même si la collecte des données, l'analyse et la consultation sont réalisés, en grande partie, par un groupe relativement restreint, la façon dont les résultats sont présentés aux parties prenantes peut les aider à jouer un rôle sérieux dans les décisions stratégiques. Les ateliers sont ici des mécanismes utiles permettant aux parties prenantes de participer directement à la transformation

des résultats en objectifs. Un exposé typique, présenté par le secrétariat/animateur SNDD à *un atelier réunissant une pluralité de parties prenantes pour examiner l'analyse et les consultations initiales*, porterait sur les éléments suivants:

- Voici les critères qui, à notre avis, sont importants pour déterminer les priorités...
- Voici les conclusions clés des informations recueillies sur les problèmes et les causes (sous-jacentes) des problèmes...
- Voici les lacunes ou faiblesses clés de la base d'information...
- D'après notre application préliminaire des critères aux conclusions, les priorités (nationales) seraient les suivantes...
- Nous raisonnons comme suit...
- Tel est notre degré d'incertitude/certitude en ce qui concerne les conclusions/recommandations.
- Etes-vous d'accord/pas d'accord avec nos conclusions et recommandations ?
- Avons-nous omis des informations clés ?

Quand il existe un bon consensus, l'élaboration des options, par l'équipe stratégique, à partir des recommandations généralement convenues est relativement facile. Ces options pourront ensuite être présentées aux *ateliers chargés d'arrêter des options stratégiques définitives*. Un exposé typique présenté à un tel atelier porterait sur :

- Un rappel des priorités arrêtées par le premier atelier ;
- Voici ce que nous avons fait pour élaborer les priorités...
- Voici les options stratégiques...
- Voici un résumé, de notre point de vue, des avantages et inconvénients de chaque option, des coûts et responsabilités éventuels...
- Nous pourrions comparer et hiérarchiser les options de la manière suivante...

Source : Hagen (sans date)

Encadré 8.9: Le consensus - un terme lourd de sens

Le terme « consensus » s'est glissé aisément dans la rhétorique du dialogue, tout comme la participation, les situations « win-win » (où tout le monde gagne), etc. Globalement, il signifie un « accord », c'est-à-dire que tous les participants s'accrochent au résultat, même si tous (ou personne) ne l'accueillent pas avec grand enthousiasme. Or le consensus n'implique pas un accord sans réserve ou l'unanimité : il y aura toujours des différences d'opinion, de valeurs et de points de vue. Le consensus n'implique pas non plus l'accord majoritaire, qui revient à exclure les préoccupations des minorités.

Beaucoup de processus multi-acteurs supposent que le consensus est possible (même s'ils sous-estiment grossièrement le temps, la bonne volonté et l'argent requis pour y parvenir). Un consensus fragile présente toutefois des dangers. Des accords apparents entre des ministères ou des personnages politiques clés ne valent pas grand-chose si ces autorités constituées continuent de prendre des décisions sans s'y référer, tout en se servant des accords pour justifier ces mêmes décisions. Le consensus précipité ne permet pas à toutes les parties d'en tirer ce qu'elles veulent, mais peut toujours produire un langage apparemment acceptable (parlant par exemple du consensus plutôt que de la co-gestion, qui rend service exclusivement aux intérêts puissants, ou d'un consensus sur l'adoption de solutions « étrangères » avant que des solutions locales n'aient été mises au point). Le consensus peut ainsi être illusoire et pousser à sa création peut entraver à la fois l'équité et l'innovation.

Source : Adaptation de Mayers *et al.* (2001)

Une stratégie bénéficiant d'un large soutien nécessite un consensus parmi l'ensemble des participants. Le consensus doit être atteint sur les objectifs, principes, enjeux, visions, priorités, politiques et actions de la stratégie. Le consensus peut constituer une base d'accord particulièrement précieuse pour les stratégies, parce qu'aucun participant ne peut être mis en minorité. Tous les participants sont donc tenus d'accommoder au mieux les intérêts de chacun, d'accepter des compromis, de se mettre d'accord dans la mesure du possible et d'identifier les questions controversées qu'il faudra régler plus tard.

... servant
aux accor

Comme l'indique l'encadré 8.7 sur les CNDD, la recherche d'un consensus total est souhaitable dans les forums SNDD réunissant une pluralité de parties prenantes, parce que le pouvoir de ces forums ne provient pas de leurs rôles exécutifs ou législatifs, mais de l'occasion unique de conclure des accords en comblant des fossés parfois profonds entre les différents secteurs de la société. Les processus consensuels servent également à favoriser la compréhension, la confiance et l'évolution d'un ensemble de valeurs privilégiant la durabilité, ainsi qu'à renforcer l'engagement vis-à-vis de la mise en œuvre de la stratégie. Les différences réelles entre la consultation des parties prenantes et la recherche du consensus doivent être bien comprises dès le début. Celle-là ne peut jamais se substituer à celle-ci, comme on s'en est rendu compte bien tardivement par rapport à l'élaboration de la SNC au Botswana. Le choix du processus, qui a abordé les grands enjeux de la durabilité, explique en partie le délai supplémentaire de 12 mois avant que le gouvernement du Botswana n'accepte d'approuver la SNC.

... aidant
développer
compréhens
confiance
l'engagem

L'approche consensuelle se distingue nettement du système de débat contradictoire typique de la politique parlementaire et du droit, où il s'agit généralement du gouvernement par la majorité - ce qui laisse souvent une minorité importante de personnes à la fois mécontentes du résultat et potentiellement détachées du processus décisionnel. Elle se distingue également de l'administration descendante, qui a tendance à imposer les décisions (Carley et Christie 2000a).

Il se peut que les approches consensuelles soient peu familières pour de nombreuses personnes et qu'il y ait des attentes peu réalistes ou peu claires quant à la nature de « l'intérêt général » qu'elles cherchent à promouvoir et aux méthodes qu'elles utilisent. Il importe donc de se mettre d'accord, dès le premier stade d'un processus stratégique, sur une série de règles concernant le processus de recherche du consensus. A titre d'exemple, il y a une grande différence entre le consensus dit « unanime » et le consensus dit « majoritaire », qui ont chacun des conséquences importantes pour les décisions stratégiques. Au Canada, par exemple, au sens de la loi sur la détermination de règles négociées, le consensus reflète « l'accord unanime entre les intérêts représentés au sein d'un comité de détermination de règles négociées ». Une SNDD pourrait avoir besoin de souplesse, puisqu'elle doit traiter un large éventail de questions ; il est donc important de savoir quand l'unanimité est souhaitable (disons sur les objectifs prioritaires) et quand elle n'est pas nécessaire (en ce qui concerne les options futures ou les seuils de déclenchement, entre autres). L'encadré 8.10 examine les avantages et les inconvénients de l'unanimité dans différentes situations.

Les appro
consensue
susceptibl
d'éveiller
attentes p
réalistes o
claires, d'
nécessité
de procédu

Encadré 8.10: Le consensus à 100 pour cent ou le consensus à moins de 100 pour cent -lequel est meilleur ?

Un consensus négocié est un moyen privilégié de parvenir à beaucoup de décisions stratégiques.

Le consensus total : Les multiples parties prenantes sont soudées dans un groupe ayant un objectif commun - atteindre un résultat mutuellement acceptable. S'ils ne sont pas forcément d'accord avec tous les aspects du résultat, tous les participants s'accommodent de l'ensemble. Au mieux, ceci crée une attitude positive : « si l'un de nous a un problème, nous avons tous un problème, cherchons donc à résoudre les problèmes spécifiques de chaque participant ». Or cela veut dire aussi que toutes les parties prenantes ont un droit de veto - ce qui peut aboutir à la perte de beaucoup d'effort, de bonnes idées et de bonne volonté si le consensus total n'est pas atteint. Si les parties minoritaires exercent un contrôle de fait sur un élément charnière de l'accord, elles sont investies d'un pouvoir extraordinaire et les parties majoritaires (ainsi que le médiateur/animateur) seront coincées.

L'option des 80% : La dynamique du processus change sensiblement si l'on modifie la définition du consensus. Quand l'unanimité n'est plus requise, cela peut faciliter les procédures, puisqu'on pourra « ignorer » les groupes d'intérêt difficiles - ils ne seront pourtant jamais complètement laissés pour compte, puisqu'ils pourront se prévaloir d'autres processus tels que les tribunaux et les systèmes de compensation. En revanche, cela peut avoir pour conséquence que les parties adhèrent à des positions publiques fixes, au lieu d'être encouragées à développer leurs intérêts sous-jacents et trouver des alternatives créatives.

Sources : Harter et Pou (1997); Sigurdson (1997); Katz (1997)

D'après UNED Forum (2001) :

- Les participants doivent se mettre d'accord, au début de n'importe quel processus multi-acteurs, sur la définition du consensus.
- En règle générale, les participants devraient rechercher une solution qui intègre tous les points de vue.
- Un vote majoritaire peut parfois faciliter la clôture d'un processus consensuel.
- Cependant, des risques considérables s'associent à l'imposition du consensus et, plus généralement, à la prise de décisions prématurées.
- On peut éviter ces risques en appelant à la créativité et à l'intégration, au lieu de plaider en faveur des positions existantes favorites, et en reconnaissant l'utilité des différences.

Il convient de prendre note des avis à la fois majoritaires et minoritaires. A titre d'exemple, pendant l'élaboration de la SNC du Botswana à la fin des années 80, quand des questions se sont avérées trop controversées ou non négociables (à l'époque), on a (finalement) constaté la nécessité de l'indiquer clairement et décider comment et quand réexaminer la question.

Le consensus ne s'impose pas à tous les stades d'un processus stratégique. En effet, compte tenu de la charge de valeurs et du caractère incertain d'une grande partie des problématiques, ainsi que de l'importance des intérêts en jeu, des désaccords

farouches et persistants sont plus que probables. Les différences fondamentales de valeurs sont sans doute immunisées contre le consensus. C'est pourtant très

lentement qu'on parvient au consensus, grâce à l'investigation et l'action communes centrées sur les problèmes (partagés). L'étude et la compréhension de la diversité des préoccupations et opinions, que favorise une large participation au processus stratégique, sont très importantes.

Les mécanismes de recherche du consensus impliquant une pluralité de parties prenantes, notamment les tables rondes, ont eu une importance cruciale pour de nombreuses initiatives stratégiques canadiennes au cours de la dernière décennie (Encadré 8.11). Ils ont servi à élaborer des stratégies globales et à lever une partie des contraintes institutionnelles pesant sur l'élaboration des stratégies (c'est-à-dire certains obstacles à la participation « horizontale » et « verticale »), à mettre en œuvre et assurer le suivi de ces stratégies, à préparer des principes et plans d'action pouvant être « auto-réalisés », à préparer des choix de mesures à l'intention du gouvernement (sur des problèmes ponctuels ou permanents), à organiser les phases de consultation publique relative à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Encadré 8.11 : L'expérience des mécanismes réunissant une pluralité de parties prenantes pour parvenir au consensus au Canada

Au cours de la dernière décennie, le Canada a fait appel à plusieurs mécanismes de recherche du consensus, parmi une pluralité de parties prenantes, sur les questions de fond, y compris:

- les tables rondes (la Table ronde nationale sur le développement et l'économie (TRNEE) en a organisé des centaines aux niveaux national, provincial et local), y compris la Table ronde sur les forêts et le dialogue connexe relatif à la pulpe et au papier ;
- les groupes de travail réunissant une pluralité de parties prenantes (Groupe spécial sur le changement climatique, Equipe spéciale pour les instruments économiques et les contre-incitations aux pratiques environnementales rationnelles) ;
- les commissions, conseils et collectifs (Collectif sur les instruments économiques, etc.).

Tous ces mécanismes visaient à réunir un large éventail d'intérêts contradictoires pour essayer de trouver des solutions et, en règle générale, ils ont compté sur le consensus pour la prise de décisions et sur un président ou animateur indépendant.

Une étude de l'expérience canadienne des tables rondes (TRNEE 1995) a mis en lumière certains enseignements et dilemmes :

(1) Lors de la conception du processus multi-acteurs, il importe d'établir la distinction entre la consultation et le consensus. La première répond aux besoins de l'instigateur, mais le deuxième doit être conduit par les participants, d'où la nécessité d'un animateur indépendant. Le rôle du processus multi-acteurs est différent dans chaque cas, mais « les frustrations associées aux efforts passés s'expliquent en grande partie par l'absence de clarté à cet égard... ou par les tentatives de mélange des deux approches. Elles ne se mélangent pas facilement... On ne peut pas bénéficier de l'appropriation et des autres avantages d'un processus consensuel à moins d'être prêt à... autoriser les participants à concevoir et gérer le processus ». Aucun exemple spécifique n'est fourni.

(2) La réalisation des objectifs d'une table ronde passe par une animation indépendante, puisque des gens ayant des systèmes de valeurs très différents, voire des vocabulaires différents, ont naturellement du mal à se mettre d'accord.

(3) La participation des ONG est indispensable, mais nombre d'entre elles n'en ont pas les moyens, d'autant plus s'il s'agit de faire des recherches plutôt que de faire acte de présence. Or

le financement gouvernemental des ONG compromet leur indépendance et a pour conséquence que certaines ONG s'occupent exclusivement d'activités suggérées par les gouvernements. Autrement dit, les tables rondes permettent en quelque sorte au gouvernement de « circonscrire » habilement la participation à une partie réduite du processus normatif global, voire de récupérer certains groupes. Ce problème s'est bien posé pour certaines tables rondes.

(4) Dans beaucoup de cas, les tables rondes ne sont pas indiquées, que ce soit à cause du thème concerné, du manque d'opportunité ou de l'absence d'engagement de la part des acteurs clés. Plus particulièrement, un engagement politique ferme à donner suite aux résultats éventuels doit être assuré au début. La méthodologie des tables rondes « n'est pas encore au point et il ne faut pas considérer les tables rondes comme une phase mûre du processus normatif ».

Néanmoins, étant donné que les institutions actuelles ne s'en sortent plus avec la transition vers la durabilité, en partie à cause de la fragmentation des attributions, les tables rondes ont obligé le gouvernement à prendre au sérieux ce qu'elles appellent le problème « horizontal », c'est-à-dire la coopération entre les services administratifs. Ronald Doering, ancien directeur exécutif de la TRNEE, observe que les processus multi-acteurs : « ont été des expériences importantes d'élaboration de politiques et d'administration des affaires publiques. Leur rôle est essentiellement transitionnel et catalytique ; ils appuient au lieu de remplacer les organismes élus. Malgré tous leurs défauts et le fait qu'elles sont encore, en règle générale, marginalisées par rapport à l'élaboration des politiques fondamentales, les tables rondes canadiennes sont des partenariats pleins de bon sens ».

Un autre collaborateur, abordant les aspects politiques, reconnaît que les processus multi-acteurs ont abouti à une meilleure représentation des intérêts de l'environnement, des consommateurs et des peuples autochtones sur le « marché des politiques ». En revanche, ces processus peuvent déboucher sur « un consensus politiquement contraignant qui limite la capacité des élus à prendre des décisions ». Autrement dit, le « marchandage » sur ce marché remplace la poursuite de l'intérêt commun. Les meilleurs négociateurs concluent les meilleurs marchés ou, peut-être, « les intérêts organisés négocient-ils entre eux, découpant la tarte et invitant les représentants élus à distribuer les portions ». En effet, « l'utilité des exercices impliquant une pluralité de parties prenantes doit refléter aussi bien les modalités que la qualité de l'aide qu'ils apportent aux représentants élus par rapport à leur fonction essentielle – poursuivre et définir l'intérêt général pour l'intégrer dans les politiques gouvernementales ». Pour un autre observateur, il est indispensable de prévoir un forum indépendant tel que la TRNEE, car aucune partie prenante ne saurait à elle seule rassembler un groupe convenable sans être considérée suspecte.

La TRNEE s'est penchée sur les questions de représentativité, de gouvernance et de démocratie, ce qui l'a amenée à réfléchir à plusieurs dilemmes, dont la notion d'une élite de parties prenantes prospérant aux dépens de la participation du grand public au processus décisionnel, la représentation des parties prenantes (qui doivent être en mesure de s'identifier et d'affirmer qui et quoi elles représentent), la nécessité de rendre la participation plus transparente et ne pas la limiter à une élite, l'utilité d'agrandir le réseau des parties prenantes pour réduire la charge sur les parties « sur-consultées ». Un observateur suggère que « les processus multi-acteurs cachent des déséquilibres importants de pouvoir relatif aux ressources et des... différences considérables entre les participants en ce qui concerne l'influence sur le gouvernement ».

D'autres dilemmes surgissent au moment de mettre en application les accords et plans d'action arrêtés par les tables rondes. Dana Silk a proposé la notion de « médiateurs de la durabilité » - des gens au sein des différentes institutions chargés d'assurer la liaison avec d'autres institutions et œuvrer en faveur du consensus, de la cogestion et ainsi de suite. Il considère ces gens comme des spécialistes du travail intersectoriel, avouant qu'il s'agit là d'un talent spécial que tout le monde ne possède pas.

Cette approche a été adoptée dans le cadre de certains PANE et SNC. A titre d'exemple, la

SNC pakistanaise prévoit la désignation de certains fonctionnaires comme points de contact pour l'environnement au sein des instances gouvernementales clés. Cependant, on ne sait pas si le gouvernement du Pakistan a choisi ces fonctionnaires en fonction de leurs compétences.

Source : TRNEE (1995)

En 1993, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) au Canada a publié une série de *principes consensuels*, qui ont été très largement diffusés dans le pays et ailleurs. En résumé, ces principes (TRNEE/ParticipACTION 1994) préconisent :

- 1 L'établissement d'un but (les gens doivent avoir une raison de participer)
- 2 L'inclusion, pas l'exclusion (à condition que les parties soient réellement intéressées)
- 3 La participation volontaire
- 4 L'auto-conception (les parties s'occupent de la conception du processus)
- 5 La souplesse
- 6 L'égalité des chances (d'accès à l'information et à la participation)
- 7 Le respect des intérêts divers (et des valeurs et connaissances différentes)
- 8 L'obligation de rendre compte (aux parties au sein du processus et en dehors de celui-ci)
- 9 Les limites de durée (des échéances réalistes)
- 10 L'engagement à l'égard de la mise en œuvre et du suivi

La recherche du consensus est une activité itérative que l'on peut poursuivre par la médiation ou par l'animation, cette dernière étant plus couramment appliquée aux SNDD. *La médiation* est formelle et soigneusement structurée, se concentre sur des questions bien définies et controversées et se sert de médiateurs formés. Elle représente une forme de résolution assistée des différends. *L'animation* (voir section 6.4.6a et l'encadré 6.35) s'avère plus utile quand les questions sont mal définies ou quand les parties prenantes se méfient des conséquences d'un processus consensuel. Par ailleurs, elle prend généralement plus de temps, puisqu'elle privilégie la découverte mutuelle de soi ou les processus d'apprentissage (Carley et Christie, 2000a).

La désignation d'équipes de consultants indépendants, recrutés parmi les experts internationaux et nationaux, a permis d'améliorer sensiblement les processus consensuels et décisionnels.⁷

8.3.4 Les négociations et la résolution des conflits

(a) Les négociations

Les négociations ont pour but de faire les arbitrages inhérents au développement durable, d'aboutir à un compromis au niveau de l'élaboration des politiques ou de la

⁷ L'ESE des chutes Victoria, l'ESE de Ngamiland, l'enrichissement environnemental de la Stratégie énergétique jordanienne, les mécanismes de renforcement des politiques et plans de développement durable en Russie, le renforcement de l'ensemble des institutions associées à la mise en œuvre du PANE au Kenya sont autant d'exemples de cette méthode d'enrichissement du processus décisionnel.

détermination des responsabilités et des objectifs d'un plan. Elles sont importantes par rapport à la stratégie globale, mais surtout en ce qui concerne la détermination des cibles décentralisées. Les objectifs et cibles agréés ont plus de chances d'être mis en œuvre que ceux qui sont imposés.

Aux Pays-Bas, l'accent a été mis sur les processus de négociation pour fixer les objectifs (Encadré 8.12). Par contraste, en ce qui concerne le recyclage au Royaume-Uni, le dioxyde de carbone en Allemagne, l'anhydride sulfureux et le NO₂ dans la CE,

Encadré 8.12: Fixer des objectifs aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont préparé une série de Plans nationaux de politique environnementale (PNPE) –le quatrième ayant été publié au milieu de 2001 (voir les encadrés 4.3 et 4.5). Les PNPE visent à relier les politiques nationales aux objectifs locaux et sont élaborés par le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM). Le ministère collabore avec les administrations provinciales et municipales et différents « groupes cibles » (producteurs agricoles, fabricants de produits chimiques, syndicats, etc.). Chaque groupe est dirigé par un comité de pilotage, composé de représentants du gouvernement et du groupe cible. Les objectifs locaux sont fixés par les fonctionnaires locaux selon les orientations du plan national. Les provinces y sont tenues, mais les municipalités peuvent prétendre à un financement supplémentaire du gouvernement central si elles font la même chose. En ce qui concerne l'industrie, les PNPE ont surtout insisté sur les accords volontaires ou conventions (Encadré 4.5) avec le gouvernement à propos des objectifs et cibles environnementaux. Les conventions sont négociées avec les associations professionnelles, des variations locales étant acceptées au niveau des antennes. Le personnel du ministère accepte que le prix d'un niveau élevé de participation et de motivation locale sera une certaine perte de contrôle sur la direction et les actions des PNPE. Le ministère a négocié des plans d'action avec l'ensemble des groupes cibles dans les PNPE.

« Le gouvernement central en est venu à considérer les groupes cibles, ainsi que les autorités régionales et locales, comme partenaires importants dans la préparation et la mise en application des politiques. Le partenariat et les conventions sont devenus des instruments importants de politique environnementale. Ensuite, le gouvernement central a dû intégrer la déréglementation, la flexibilité et la décentralisation dans la politique environnementale afin d'exercer une responsabilité commune en matière de solution des problèmes environnementaux. Ceci représente un changement du rôle du gouvernement central : simple organisme de réglementation pendant les années 60 et 70, il est devenu « négociateur », partie contractante et organisme de réglementation à la fin des années 80 et pendant les années 90 ».

Source : VROM (1997)

les objectifs ont été fixés sans négociation et, tout en ayant un impact politique sensible, n'ont pas été atteints dans la pratique.

« Lorsque les droits se font concurrence ou sont incompatibles, les négociations menées de bonne foi constituent le seul processus capable d'aboutir à une conciliation légitime des différents intérêts... Quand aucun processus n'existe pour faire un arbitrage de bonne foi entre les intérêts contradictoires, on aboutit souvent à des conflits prolongés, à l'intensification et, à la longue, à des situations où certains gagnent mais les groupes moins privilégiés perdent... » (Commission mondiale sur les barrages, 2000).

Les négociations doivent toucher toutes les parties prenantes ayant des droits relatifs à une question donnée, qu'elles soient appelées à prendre ou à courir les

Toutes les parties intéressées doivent y prendre part...

risques (Encadré 5.13). Le choix d'un processus adapté de négociation sera conditionné, dans une certaine mesure, par le type de question, le milieu politique et culturel et d'autres contraintes se rapportant à l'urgence des besoins et la probabilité de conséquences négatives. Un processus trop complexe peut retarder inutilement la prise de décisions et priver les bénéficiaires des premiers fruits des options à l'étude.

S'il y a beaucoup de procédures internationales de négociation (des tarifs douaniers par l'entremise de l'OMC, des conventions internationales par l'entremise des Nations Unies) et de procédures locales (négociation des droits des travailleurs par l'entremise des syndicats, l'élaboration de plans locaux), il en existe nettement moins au niveau national, où le gouvernement tend à dominer le processus décisionnel. Par ailleurs, les résultats des négociations ne remplacent pas les décisions gouvernementales. En fait, ils n'ont pas lieu d'être si l'Etat ne s'acquitte pas de sa fonction de planification et d'habilitation, s'il ne joue pas son rôle d'organisme de financement et d'exécution des décisions en matière de développement. Si les négociations aboutissent à un accord complet entre les parties, l'Etat (comme l'une des parties intéressées) n'a qu'à y souscrire.

La Commission mondiale sur les barrages propose un processus de négociation axé sur les droits et les risques (Encadré 8.13 et Figure 8.2).

.. s'appuyant, dans la mesure du possible, sur des procédures reconnues de négociation...

... mettant l'accent sur les droits et les risques

Encadré 8.13: Un processus de négociation axé sur les droits et risques en vue de la prise de décisions relatives aux barrages

Compte tenu de l'importance de la problématique des droits en ce qui concerne les barrages, de la nature et de l'envergure des risques potentiels pour l'ensemble des protagonistes, la Commission mondiale sur les barrages a proposé l'élaboration d'un dispositif axé sur la reconnaissance des droits et l'évaluation des risques (notamment pour les droits), visant à guider la planification et la prise de décisions à l'avenir (voir également l'encadré 8.4). Ceci permettrait également de disposer d'un cadre plus efficace pour l'intégration des enjeux économiques, sociaux et environnementaux au moment d'évaluer les options de développement et d'exécuter des projets.

« La notion du risque ajoute une dimension importante quand on essaie de comprendre comment et dans quelle mesure un projet pourrait toucher à certains droits. Traditionnellement, la définition du risque s'est limitée au capital investi et aux rendements attendus par les organismes de développement ou les entreprises investisseurs. Ceux qui prennent volontairement des risques peuvent déterminer le niveau et le type de risque qu'ils sont prêts à accepter, définissant explicitement ses limites et son admissibilité. Or il existe un groupe nettement plus grand de gens qui prennent involontairement des risques, pour qui les moyens d'existence, la qualité de vie et la survie même sont en jeu, alors que les risques qui leur sont imposés sont gérés par d'autres. Le plus souvent, ce groupe n'a pas voix au chapitre des politiques globales.

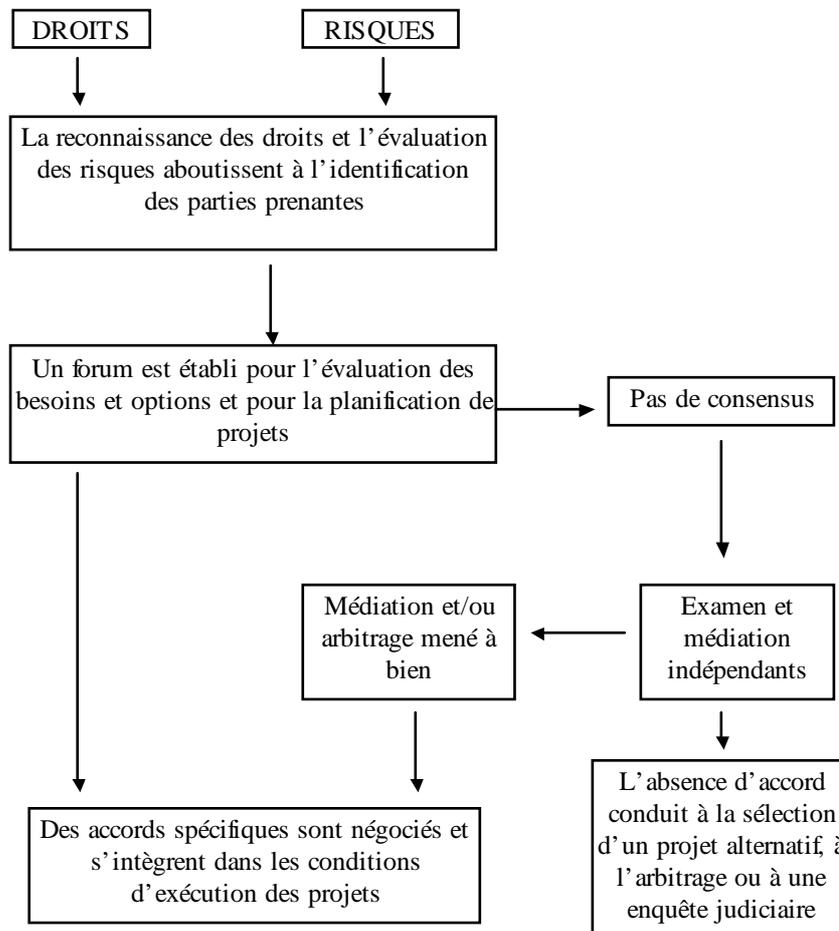
Tout comme les droits et les droits acquis, ces risques doivent être identifiés, exprimés et abordés, ce qui suppose reconnaître officiellement que les gouvernements et les promoteurs ne sont pas seuls à courir des risques.

Quand l'évaluation des options et la mise en œuvre tiennent compte des droits et des risques, on dispose d'un cadre permettant de déterminer qui doit légitimement prendre sa place à la table de négociation et quelles questions doivent figurer à l'ordre du jour (Figure 8.2). Bien que cette approche soit plus exigeante aux premiers stades d'évaluation des options et de conception des projets, des processus décisionnels inclusifs et transparents visant à négocier des résultats doivent légitimer les étapes suivantes du projet, facilitant ainsi la résolution des nombreux

problèmes complexes qui entourent l'eau, les barrages et le développement.

Source : Commission mondiale sur les barrages (2000)

Figure 8.2 : Processus de négociation axés sur les droits et risques
 (Source : Commission mondiale sur les barrages, 2000)



Le secrétariat SNDD (ou autre animateur désigné) est appelé à jouer un rôle clef dans les négociations. En effet, il doit généralement se positionner par rapport à la négociation d'une décision. S'il s'y prend d'une manière qui laisse entendre qu'il a toutes les réponses et ne cherche qu'une ratification, le secrétariat risque de ne pas trouver un accord et de mettre les participants en colère, ces derniers ayant l'impression qu'on s'est servi d'eux. A l'autre extrême, si le secrétariat reste là à se croiser les bras et éviter de prendre position, il est peu probable que les parties vont se mettre d'accord – elles vont beaucoup parler mais il n'y aura pas de convergence (Harter et Pou 1997; Sigurdson 1997; Katz 1997).

(b) La résolution des conflits

Etant donné que le développement durable présente peu de possibilités de faire gagner tout le monde, la résolution des conflits s'impose invariablement. Jusqu'ici, peu de stratégies ont utilisé ce genre de techniques, préférant se concentrer sur les possibilités non controversées ou les rares options permettant à tout le monde de

tion des
 nt au
 cal – est
 able

gagner. Cependant, au niveau local, où il arrive que plusieurs groupes dépendent d'une seule ressource - un lieu de pêche, un bassin versant ou une forêt - la résolution

des conflits est indispensable. A titre d'exemple, au milieu des années 90, en Colombie britannique au Canada, une stratégie provinciale d'utilisation des sols à été négociée par un nombre important de groupes d'intérêt. Là où un consensus n'était pas possible, le gouvernement a dû trancher. A Sainte Lucie, la zone de gestion maritime de Soufriere est gérée par la communauté locale, mais il incombe au gouvernement de trancher les différends (Brown 1997). L'encadré 8.14 présente la résolution, par l'Institut Northern Lights, de conflits relatifs à un bassin fluvial.

Encadré 8.14 : La résolution des conflits et la médiation dans le cadre d'une stratégie pour un bassin fluvial, Etats-Unis

Sur le plan historique, l'utilisation des eaux du fleuve Clark Fork, à Montana (Etats-Unis), a toujours été litigieuse. Le fleuve a énormément d'importance pour les activités des propriétaires de ranchs, des écologues, des sociétés minières, des groupes de pêcheurs de loisir et du secteur électrique. Du fait de la forte demande d'eau, notamment en période de sécheresse, certains affluents sont à sec, tandis que d'autres sont bourrés de produits chimiques, menaçant les intérêts de certains utilisateurs. Les différents groupes d'intérêt ont été, jusqu'à récemment, à se disputer de plus en plus âprement devant les tribunaux et le corps législatif.

L'Institut Northern Lights, un groupe qui privilégie l'utilisation de techniques de médiation des conflits par rapport aux litiges environnementaux, a proposé un dispositif participatif qu'il a baptisé « citoyenneté du bassin fluvial », comme alternative plus durable aux procès et au plaidoyer. Les efforts de l'Etat pour faire valoir des droits relatifs à une partie des eaux du fleuve, afin de protéger les intérêts des pêcheurs, ont été l'occasion de tester le dispositif.

L'Institut Northern Lights a voulu répondre à la question de savoir si les citoyens locaux ayant des intérêts contradictoires pouvaient se réunir, avec les gestionnaires fédéraux et étatiques de l'eau, pour élaborer une stratégie de gestion de bassin versant permettant de réduire les conflits et autoriser à la fois l'irrigation et la protection de l'environnement. L'incertitude et la lassitude ont ouvert la porte à la médiation des conflits. L'Institut a pu démontrer que la prise de décisions collective marche particulièrement bien quand toutes les parties considèrent qu'il s'agit d'un dernier recours : les gens doivent avoir l'impression qu'ils n'ont plus grand-chose à perdre et peut-être quelque chose à gagner.

Les premières réunions des différents groupes ont abordé la question sans empressement - prenant le temps de se faire connaissance et surtout de se renseigner au sujet du fleuve. L'accent a été mis sur l'apprentissage en commun - grâce aux visites sur le terrain, où les points de vue des différents groupes ont été énoncés. On a vu les « symboles et démons », qui avaient dominé le débat et les opinions que les participants avaient les uns des autres, céder la place progressivement à une plus grande compréhension. Ayant trouvé un terrain d'entente, les participants ont pu commencer à discuter des questions plus controversées. A la fin, un comité de pilotage du bassin de Clark Fork, réunissant des groupes d'intérêt multiples, a été créé afin de préparer la stratégie de gestion des eaux - le premier plan consensuel jamais mis au point à Montana. Celui-ci a surtout réussi à combler « la lacune entre le droit et les politiques se rapportant à l'eau d'une part et, d'autre part, l'utilisation réellement faite de la ressource », c'est-à-dire qu'il s'est penché sur des besoins et situations réelles.

Source : Maughan (1994)

Au Canada, des « tableaux de choix » ont été utilisés pour aider les parties prenantes à trouver des solutions innovantes dans les zones de désaccord

Pour le Projet de société canadien, l'un des éléments clefs a été la résolution des conflits grâce aux réunions en tête-à-tête mettant les gens en contact (par l'entremise de la TRNEE - l'animateur du processus stratégique). Afin d'aider les parties prenantes à trouver des solutions innovantes, le document stratégique du Projet de

société (1995) cherche à enlever les « œillères » du parti pris sectoriel et des mandats traditionnels en proposant des tableaux innovateurs dits de « choicework »⁸ se rapportant aux besoins fondamentaux des êtres humains, notamment l'air, l'eau, la nourriture et la mobilité. Le tableau 8.2 présente un exemple. Ces tableaux visent à « comparer les idées que se font les experts et le public de différentes questions afin de trouver le moyen de combler le fossé qui sépare les experts et le grand public en ce qui concerne les différents enjeux de la durabilité ».

Par ailleurs, les tableaux identifient des zones de désaccord et les niveaux de consensus pour indiquer les domaines où des progrès pourront être réalisés dans l'immédiat et ceux où un travail supplémentaire s'impose pour dégager un consensus.

8.3.5 La cohérence des politiques - une démarche échelonnée

Si le principe clef de « l'intégration de l'environnement et du développement » représente peut-être le plus pertinent de tous les principes de Rio (et des Objectifs de développement pour le millénaire) pour une SNDD, cette intégration nécessite un investissement plus important sur le plan des procédures (voir section 4.10). Dans sa « liste de contrôle de la cohérence des politiques pour la réduction de la pauvreté », le CAD OCDE examine trois termes différents servant à décrire les mesures prises par la plupart des gouvernements pour mieux intégrer leurs politiques (généralement par rapport aux politiques nouvelles plutôt qu'aux politiques existantes), à savoir la coordination, la conformité et, plus rarement, la cohérence :

*« La plupart des gouvernements et certainement tous les membres de l'OCDE ont des institutions et des mécanismes administratifs pour la **coordination** des politiques. Les fonctionnaires seront au fait du système interministériel ou inter-services par lequel une entité ayant la responsabilité primaire d'une décision de politique rassemble d'autres entités pouvant être touchées ou intéressées par la décision, afin d'arrêter une position commune. Cette coordination suppose souvent revoir à la baisse une proposition initiale pour atteindre le consensus en fonction du plus petit commun dénominateur.*

***La conformité** des politiques concerne surtout la conception et la mise en œuvre de politiques au niveau de plusieurs ministères ou organismes en vue d'atteindre un objectif politique global, généralement défini et exprimé à haut niveau, comme la réduction de la pauvreté. Le principe de la conformité cherche surtout à éviter que les politiques soient en contradiction avec la poursuite de l'objectif défini.*

*La **cohérence** des politiques a des visées encore plus hautes. Destinée, elle aussi, à atteindre des objectifs politiquement définis, elle va au-delà de la suppression des contradictions entre les politiques, prévoyant plutôt une entreprise plus créative qui met à contribution toutes les actions gouvernementales pour mieux atteindre un objectif. Elle souligne la notion d'une plus-value cumulée des contributions des différentes communautés d'action, s'éloignant ainsi de la simple conformité vers une vision plus positive, plus forte, de la manière d'atteindre les objectifs ».*

⁸ « Choicework » revient à identifier les choix, peser le pour et le contre et commencer à faire les arbitrages difficiles.

Tableau 8.2 : Tableau « choicework » sur la mobilité (Source : Projet de société, 1995)

Quelques exemples de choix pouvant être envisagés	Echéance Durée Impact	Coûts en \$ Environ. Social	Avantages en \$ Environ. Social	Quelques conséquences	Partenariats	Responsabilités	Niveaux de consensus
Changement du système des frais d'immatriculation des véhicules : dégrèvements pour les véhicules économisant le carburant, redevances pour les autres	mois années xx	\$ ss	\$ eeee sss	Plus grande efficacité, respect du principe pollueur payeur	Concessionnaires automobiles	P	?
Négocier des conventions avec l'industrie de l'assurance pour faciliter la mise en commun et le partage des voitures ainsi que l'assurance intégrée dans le prix de l'essence	mois années xx	\$ ss	\$ eee sssss	Taux plus élevé d'occupation des véhicules, davantage d'emplois dans l'industrie du crédit-bail automobile, distribution plus équitable des coûts de l'assurance	Navetteurs et industrie de l'assurance	F P B	?
Réduire le déficit grâce aux augmentations des accises sur les combustibles fossiles	mois décennies xxxxxx	\$ ss	\$ eeeee ssss	Exploitation des préoccupations suscitées par le déficit pour réduire les émissions de CO ₂ et respecter les engagements CNUED	Transports en commun et industrie de révision automobile	F	?

LEGENDE

Echéance : Le temps nécessaire pour la mise en application du choix. **Durée** : Période pendant laquelle l'impact se fait ressentir. **Impact** : x = faible impact ; xxxxx = grand impact. **Coût en \$** = faible coût monétaire ; eee = coût moyen pour l'environnement ; sssss = coût social élevé. **Avantages** : \$\$\$\$\$ = grands avantages monétaires ; eee = avantages moyens pour l'environnement ; s = faible avantage social. **Responsabilités** : F = fédéral ; P = provincial ; M = municipal ; B = entreprise ; C = société civile.

Source : Projet de société (1995)

Le CAD OCDE propose ensuite une liste de contrôle des étapes permettant d'atteindre l'objectif « supérieur » de la cohérence, ainsi qu'une liste de contrôle des questions de fond (se référant ici à la pauvreté) pour guider la recherche de la cohérence. Les mécanismes et systèmes que les gouvernements ont l'habitude de mettre en place afin d'améliorer la cohérence peuvent être d'une grande utilité pour les stratégies.⁹ Pour le CAD OCDE, c'est le Royaume-Uni qui est allé le plus loin en matière de cohérence des politiques relatives à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. L'encadré 8.15 présente les initiatives du Royaume-Uni.

Encadré 8.15 : La promotion de la cohérence des politiques au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a pris des initiatives d'une grande portée pour promouvoir la cohérence des politiques :

- Le gouvernement a pris un *engagement politique* ferme. Il a établi un *nouveau ministère distinct* (ministère du Développement international, DFID) dont le ministre siège au Conseil des ministres.
- Suite à des discussions étendues entre les services gouvernementaux, le gouvernement a élaboré un *livre blanc sur la réduction de la pauvreté*, l'a soumis au parlement et l'a largement diffusé.
- *Des ressources ont été consacrées* à la cohérence des politiques. DFID a été habilité à analyser indépendamment ou à commander des recherches sur les conséquences pour le développement de questions théoriquement non liées au développement et à en débattre au sein du gouvernement. L'attention s'est surtout portée sur quatre domaines : (i) l'environnement, (ii) le commerce, l'agriculture et l'investissement, (iii) la stabilité politique et la cohésion sociale, (iv) la stabilité économique et financière.
- *Les mécanismes de coordination des politiques* ont été renforcés, y compris en créant un groupe de travail interministériel sur le développement pour traiter les questions transversales.
- DFID a renforcé ses liens avec les organisations multilatérales, dont l'OMC, la CNUCED et la Banque mondiale, qui interviennent dans des domaines où la cohérence des politiques mérite d'être mieux assurée.
- DFID a pris des mesures pour *renforcer la capacité des pays en développement* à se préparer et à participer aux négociations internationales.

Source : CAD OCDE (2001c)

On a souvent intérêt à élaborer un cadre pour l'évaluation et la planification de la cohérence en vue d'un développement durable. La société pétrolière Shell International a mis au point un diagnostic que toutes ses divisions sont encouragées à utiliser (Tableau 8.3), afin d'élaborer des plans annuels d'intégration

⁹ Ceci étant dit, la poursuite de la cohérence des politiques n'est pas, à elle seule, une panacée. Elle doit être accompagnée d'un exercice parallèle se rapportant aux mécanismes d'appui, l'intégration des lois et règlements, des mesures d'application, des instruments économiques et des initiatives de sensibilisation (pour ne citer que ces aspects) étant donc tout aussi indispensable.

du développement durable dans les affaires (Figure 8.3) et d'en assurer le suivi. Ces plans peuvent être consultés sur son site Web (www.shell.com).

Tableau 8.3 : Diagnostic pour aligner les pratiques des entreprises sur les principes du développement durable

Schéma	Niveau 1 Alignement minimum	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4 Alignement complet
Degré d'intégration	La prise de décisions tient compte avant tout des considérations financières ou économiques	La prise de décisions tient compte des considérations économiques et environnementales plus larges	La prise de décisions intègre les considérations économiques, environnementales et sociales, mais chaque élément est géré indépendamment	La prise de décisions s'appuie sur un processus systématique gérant les interconnexions entre les questions économiques, environnementales et sociales
Portée de l'engagement	Concentration locale, intérieure	Un certain engagement intérieur plus l'emploi de conseillers externes spéciaux	Programme d'engagement bien développé	Activité d'engagement avancé, intégrée dans des processus décisionnels inter-fonctionnels
Horizon temporel	Essentiellement à court terme	A court terme, reconnaissant en partie les besoins à plus long terme	Priorités à court terme gérées dans le contexte des besoins à plus long terme	Priorités à court terme gérées en vue de permettre la réalisation d'une plus-value à long terme

Un outil d'auto-évaluation comporte une série d'affirmations qui décrivent le degré d'alignement du processus stratégique et du processus de planification sur les trois principes clefs du développement durable. Noter que d'autres informations peuvent être ajoutées, comme par exemple les responsabilités institutionnelles, dans chaque « cellule ».

Source : www.shell.com/royal-en/content

8.3.6 Relever le défi de renforcer les rapports entre ceux qui préparent les décisions et les décideurs définitifs

Le présent chapitre s'est concentré sur la conception et le fonctionnement de bons processus décisionnels. Il convient maintenant de nous référer à ce qui se passe - et ce qui ne se passe pas - dans la pratique, afin d'avoir un aperçu des possibilités d'amélioration.

Des progrès importants ont été accomplis depuis la CNUED de 1992 à Rio. La plupart des nations ont entrepris de préparer des documents à l'appui du développement durable. Certains d'entre elles ont publié en série des énoncés de

En dépit des progrès accomplis depuis Rio, un grand fossé sépare les documents stratégiques publiés et les résultats...

visions, stratégies, politiques, plans d'action, programmes de sensibilisation, etc. qu'on est bien obligé de qualifier d'exemplaires. Or, dans la réalité, il existe un fossé énorme entre les paroles, les actions et la réalisation de résultats positifs. Pour beaucoup de gens, notamment les sceptiques, ces documents ne font qu'agrandir le tas des « tigres en papier » et ne contiennent que de la rhétorique. Le défi consiste non seulement à réduire la distance entre paroles et actions, mais aussi à faire connaître les initiatives qui marchent et pourquoi elles marchent.

rd comme

Les lacunes et les contradictions entre principes et pratiques, paroles et actions, ne se limitent pas aux pays très pauvres ou aux pays en transition. Elles s'appliquent également aux économies plus riches où, chose étonnante, certaines politiques sont allées directement à l'encontre des recommandations des comités consultatifs multisectoriels nommés par le gouvernement ; de même, des aménagements ont été autorisés sans référence aux SNDD ou EIE. Quand le gouvernement fait « deux poids, deux mesures », ce n'est pas simplement contre-productif par rapport aux intérêts en jeu, mais a tendance à détruire la bonne volonté des parties prenantes sur laquelle s'appuient toutes les initiatives de développement durable qui réussissent.

reuses
visent à
les relations
c qui
et ceux qui
les décisions

Avant de regarder vers l'avenir, nous devons réexaminer la distinction faite, au début de la section 8.3, entre ceux qui préparent les décisions et les décideurs. Si la nécessité d'améliorer les procédures de préparation des décisions est incontestable, il est tout aussi sinon plus important d'améliorer les processus décisionnels. A cet égard, l'attention doit porter sur des moyens efficaces de renforcer les rapports entre ceux qui préparent et ceux qui prennent les décisions. Là encore, s'il n'y a pas de panacée, certaines initiatives se sont avérées très prometteuses, y compris :

- *L'emploi d'experts du développement institutionnel et de la bonne gestion des affaires publiques* pour collaborer avec les CNDD et les secrétariats stratégiques.
- *L'investissement des CNDD de pouvoirs appropriés*, pour qu'ils ne soient pas considérés comme les jouets consultatifs des gouvernements et conseils des ministres.
- *Le développement de rapports solides entre le CNDD et le conseil des ministres*, sachant que celui-là est un organisme non politique (peut-être le seul) offrant un forum impartial pour la résolution objective de questions plurisectorielles complexes.
- *Le renforcement des rapports entre le secrétariat stratégique et le CNDD*, afin qu'ils puissent se mettre ensemble pour influencer (et changer) les organisations sectorielles.
- *La promotion de la confiance et de la compréhension professionnelle* entre le secrétariat stratégique/CNDD et les organisations sectorielles (notamment les ministères de tutelle), éventuellement par la désignation d'officiers de liaison pour le développement durable au sein de chaque organisation sectorielle.
- *La mise à profit des compétences en recherche sur les politiques* - des spécialistes des sciences politiques et des historiens, en plus de la gamme habituelle des compétences professionnelles - pour tirer les enseignements des événements passés et contemporains, ainsi que des réussites et échecs de certains trains de mesures (comme le font les établissements de défense nationale).

- *La réalisation obligatoire d'audits de la conformité et de la cohérence de l'ensemble des politiques, programmes et instruments gouvernementaux, par les secrétariats stratégiques et/ou des commissions de surveillance, dont les conclusions seront transmis au conseil des ministres par l'entremise des CNDD.*
- *Le travail avec les médias pour que les reportages soient basés sur des informations exactes, des analyses objectives et un débat équilibré.*

8.4 La sélection d'instruments pour la mise en application des décisions stratégiques

Les instruments de base pouvant être utilisés au cours du processus stratégique lui-même (participation, analyse, systèmes d'information, communication, etc.) sont examinés dans d'autres chapitres. Nous présentons ici l'éventail plus large des instruments pour la mise en oeuvre du développement durable - les moyens par lesquels les objectifs stratégiques pourraient être atteints. Chacun de ces instruments mérite son propre « recueil de ressources » et ce guide stratégique ne saurait les traiter tous dans le détail. La liste des instruments décrits ci-dessous n'est pas limitative. Nous cherchons plutôt à donner une idée des instruments disponibles pour faciliter la mise en oeuvre.

8.4.1 La gamme d'instruments pour un développement durable

On peut catégoriser ces instruments de différentes façons. Etant donné que le développement durable pourrait supposer des modifications de la propriété, de l'investissement, de la production et de la consommation, l'une des méthodes consiste à regrouper les instruments en fonction de leur rôle économique, c'est-à-dire gestion de l'offre, gestion de la demande et redistribution. On peut également distinguer les instruments selon qu'ils servent de mesures de persuasion (« carottes ») ou d'interventions dirigistes (« bâtons »).

La méthode utilisée ci-après consiste à catégoriser les instruments en fonction de leur *mode de fonctionnement*, essentiellement parce que les différents modes ont des avantages et des inconvénients similaires. Cela va sans dire que de nombreux instruments sont à cheval sur deux ou plusieurs catégories. Certains instruments sont bien connus, tandis que d'autres ont été spécifiquement conçus pour promouvoir le développement durable et sont parfois au stade d'expérimentation.

*Quatre jeux
d'instruments –
catégorisés selon leur
mode de
fonctionnement*

(a) Les instruments législatifs/réglementaires/juridiques¹⁰

- Les garanties constitutionnelles sur le développement durable et ses composantes (voir l'encadré 8.3).
- Les lois, arrêtés et règlements qui établissent les normes régissant la propriété, la production, la consommation, le commerce, la responsabilité environnementale, l'association et les contrats.
- Les conventions - les accords nationaux et internationaux sur le comportement social, environnemental et économique.

¹⁰ Cf section 5.4.2 pour des conseils relatifs à l'analyse du cadre juridique du développement durable.

Les instruments juridiques possèdent l'avantage de pouvoir déterminer des limites absolues et prévoir des sanctions précises. Ceci est souhaitable là où il existe un consensus certain au sein de la société sur des objectifs donnés. A condition de bien

*Déterminer
limites juri
et prévoir d
sanctions c*

Figure 8.3 : Plans annuels d'intégration du développement durable dans les affaires

Feuille de route	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004+	
Développement durable	Comprendre	Etudier	Piloter et mettre en oeuvre progressivement			☐	☐	
Normes	Sceller les politiques et procédures					☐	☐	
Systèmes	Intégrer les principes du développement durable					☐	☐	
Objectifs	Elaboration et réalisation progressive de KPI (objectifs Shell)					☐	☐	
Amélioration continue	En cours					☐	☐	
Vérification	Concentration sur les données	Concentration sur les contrôles	Examen de nouvelles méthodes d'assurance			☐	☐	
Présentation de rapports	Rapports intégrés					☐	☐	
	Rapports locaux et rapports en temps réel Internet					☐	☐	
Engagement interne	Favoriser la prise de conscience et l'engagement		Responsabilisation	Vivre les valeurs		☐	☐	
Engagement extérieur	Dialogue	Coopération		Coopération	Transition vers un monde d'affaires dirigé par les parties prenantes			

Source : www.shell.com/royal-en/content

diffuser l'information, les instruments juridiques peuvent également jouer un rôle d'éducation. Cependant, ils sont susceptibles de devenir rapidement désuets par rapport à l'évolution rapide des aspirations de la société, des découvertes scientifiques, des possibilités technologiques et des conditions économiques ; à titre d'exemple, l'inflation peut réduire l'impact des amendes. L'approche qui consiste à « rendre obligatoire, réglementer et contester » peut s'avérer très coûteuse, non seulement sur le plan financier, mais aussi sur le plan des hostilités qu'elle peut susciter, des technologies dépassées ou inadaptées qu'elle consacre et de l'innovation qu'elle a pu étouffer. Par ailleurs, la réglementation peut être « récupérée » pour servir les intérêts des groupes puissants. Finalement, la capacité du secteur public à mettre en application les instruments juridiques est parfois faible.

(b) Les instruments financiers/de marché¹¹

Les dispositifs axés sur les droits de propriété - généralement préférés des économistes - y compris les permis de pollution négociables, les concessions

d'écotourisme, les permis de pêche négociables, l'autorisation de poursuites en cas de dégâts causés à l'environnement.

- *Les dispositifs axés sur les prix*, y compris les taxes sur la pollution, le paiement des services environnementaux (aux agriculteurs, entre autres), la vente aux enchères des ressources publiques au lieu de les vendre à des prix administrativement déterminés, les droits d'utilisation, les dégrèvements d'impôts pour les fonds d'investissement socialement responsables, les systèmes de consignation, les cautions de bonne exécution.
- *La réforme des subventions perverses* afin de réduire la dégradation de l'environnement causée par l'agriculture intensive, entre autres, et favoriser l'utilisation plus efficace des ressources (il s'agit essentiellement du contraire des dispositifs axés sur les prix).
- *Les mesures d'habilitation* du marché, y compris l'obligation de divulguer l'information, la certification et la labellisation des produits, les politiques relatives à la passation de marchés.

Pour la plupart, les instruments économiques servent à influencer les comportements au moyen des signaux de prix. Les avantages des instruments économiques tiennent surtout de leur capacité à tirer parti de l'existence de la compétition et de l'efficacité du marché. Ils sont en mesure de produire le résultat souhaité à moindres frais que la réglementation - en incitant à l'innovation et à l'amélioration permanente, en trouvant des solutions adaptées à la situation locale et en réduisant les frais d'exécution et d'administration en comparaison des coûts de la législation.

*Les instruments
marché pro
à moindre c
la réglement
résultat sou*

¹¹ Nombre de ces instruments font l'objet d'une présentation plus détaillée dans le chapitre 9, puisqu'ils sont un élément central de l'assise financière d'une stratégie de développement durable.

On reconnaît généralement deux types de réduction des coûts : l'efficacité « statique », qui résulte du fait que la conformité est essentiellement recherchée par ceux pour qui elle revient actuellement moins cher, et l'efficacité « dynamique », qui résulte des innovations introduites par les entreprises pour réduire encore les coûts de

la conformité. Les instruments faisant appel aux lois du marché (MBI en anglais) ne reviennent pas forcément moins cher que les instruments dits de « direction et maîtrise » (*command and control* ou dirigistes) !¹² Ceci étant le cas, les MBI finissent par produire l'effet positif d'intégrer les coûts sociaux et environnementaux dans le prix des produits et services. Ceci peut s'appliquer également aux instruments dirigistes, mais la distribution des coûts et avantages est moins transparente et, en règle générale, moins efficace. Les MBI peuvent donc constituer aussi un moyen efficace de mobilisation de fonds pour la gestion environnementale et les dépenses sociales. Cependant, la mise au point et l'application de MBI efficaces nécessite des capacités considérables. L'introduction, en l'absence d'une préparation et d'une négociation soigneuses, d'instruments faisant appel aux lois du marché peut aboutir à un bouleversement économique grave, favorisant éventuellement des groupes économiques plus riches ayant davantage de possibilités de faire face au changement. Les instruments économiques qui font payer l'utilisation autrefois « gratuite » des ressources naturelles ne sont pas toujours politiquement faisables ni même souhaitables s'ils ont des retombées importantes sur les groupes pauvres.

(c) Les instruments d'éducation/information

- La mise à disposition d'information sur les ressources, les parties prenantes et leur performance, les problèmes de durabilité et les possibilités d'amélioration des performances (marchés avertis).
- L'information des consommateurs sur les processus de production et le contenu environnemental/social des biens et services (c'est aussi un instrument faisant appel aux lois du marché).
- Les projets de recherche et pilotes dans le domaine du développement durable, d'autant plus si les parties prenantes y sont associées.
- Les projets de démonstration, d'autant plus s'ils sont gérés par des acteurs intervenant dans des secteurs d'activité « réels » (plutôt que par des chercheurs ou le gouvernement).
- Les campagnes de sensibilisation (par le biais des médias), de formation et de vulgarisation des meilleurs usages et des moyens d'améliorer la durabilité.

Les instruments d'éducation ont pour avantages, entre autres, leur capacité à favoriser la prise de conscience, inciter à l'auto-réglementation et susciter des pressions exercées par l'entourage. Ils sont également à même de renforcer d'autres instruments, en améliorant la compréhension de la logique et des avantages de ces derniers. La réussite des initiatives de sensibilisation publique, comme la plupart des instruments de persuasion, passe par la capacité des instigateurs à en faire le dernier cri, les rendant ainsi irrésistibles. Cependant, elles

La sensibilisation, l'incitation à l'auto-réglementation et la pression positive exercée par l'entourage – mais peu de « bâtons » et « carottes »

¹² Les instruments faisant appel aux lois du marché et les instruments dits de direction et maîtrise (dirigistes) ont tous les deux une base juridique et nécessitent parfois la promulgation d'une législation spécifique. Ils se distinguent essentiellement par le fait que les instruments dirigistes ne tiennent pas compte des variations du coût de la conformité selon les producteurs/consommateurs, tandis que les MBI sont conçues pour atteindre des objectifs environnementaux spécifiques au coût minimum. En règle générale, les instruments dirigistes ne font guère appel aux incitations de marché (même s'ils utilisent parfois de simples « carottes et bâtons »), tandis que les MBI comptent presque exclusivement sur les prix du marché et les mesures incitatives pour atteindre leurs objectifs.

n'ont généralement pas, à elles seules, suffisamment de « bâtons » et de « carottes », sauf peut-être dans des sociétés ayant beaucoup de sens civique et un bon niveau d'instruction.

(d) Les instruments institutionnels

- Les forums et mécanismes de dialogue.
- Les partenariats (public-privé) et les associations (d'entreprises ou mixtes).
- Les systèmes de gestion de l'environnement.
- La délégation (de ressources, droits, prestation de services) aux organismes semi-publics.
- La privatisation complète (de ressources, droits, prestation de services) en faveur de l'entreprise privée et des communautés.
- La décentralisation des droits et responsabilités.
- Les codes de conduite des entreprises et associations individuelles.
- Les actions des citoyens.
- Les contrats/accords relatifs à l'accès, la gestion, la prestation de services.
- Les systèmes de propriété commune.

Les instruments institutionnels ont tendance à compter sur l'intérêt personnel et l'innovation pouvant être suscités par les dispositifs impliquant une pluralité de parties prenantes. Cependant, les démarches volontaires ont des limites, en partie parce que les changements réels des comportements sont parfois moins clairs que les paroles (surtout en l'absence de « bâtons et carottes ») et, en partie, parce que ces démarches ont parfois trop de succès, laissant le gouvernement à la traîne et conduisant à l'abandon de certaines fonctions de l'Etat, ce qui risque d'accroître la vulnérabilité des groupes plus faibles.

*Compter sur
personnel et
l'innovation*

8.4.2 Comment sélectionner les instruments

La vision de la stratégie et ses objectifs précis sont les principaux critères de sélection d'un instrument ou d'une série d'instruments. Les cadres décisionnels examinés dans la section 8.2.2. peuvent également aider à passer au crible les instruments candidats. Les critères suivants sont destinés à faciliter le choix définitif parmi les différents instruments remplissant les conditions préalables ci-dessus.

*Critères pour
sélectionner
instrument
favorisant le
développement
durable...*

1. *L'efficacité* sur le plan des résultats environnementaux et sociaux et/ou de la prise en compte des causes premières des problèmes (ampleur de la couverture géographique, « prolongement » au-delà de la performance actuelle, effets multiplicateurs/ d'entraînement, cohérence des étapes de, disons, un cycle de production/transformation/ utilisation/recyclage).
2. *L'efficience* (faible coûts marginaux sur le plan des coûts financiers, d'information, des ressources, de transaction et d'administration ; mesures d'incitation à l'innovation et l'amélioration ; facilité de compréhension).
3. *La faisabilité administrative* (s'appuyer sur ce qui existe déjà et marche bien, là où les précédents, la compréhension et les capacités sont adéquats).
4. *L'équité* sur le plan de la distribution des coûts et avantages (à différents niveaux).

5. *L'acceptation* par les groupes qui en seront touchés ; l'ampleur des controverses.
6. *L'opportunité et le « mordant »* par rapport aux grandes questions politiques/économiques/sociales et aux préoccupations des parties prenantes à cet égard.

7. *Niveau de risque et d'incertitude*, notamment en ce qui concerne d'éventuels effets pervers.
8. *La fiabilité et les possibilités de reproduction* chez d'autres groupes et dans différentes régions.
9. *Potentiel d'innovation et d'apprentissage*, c'est-à-dire l'aptitude à faire des progrès grâce aux essais et à l'expérimentation, à restituer les enseignements au processus normatif.
10. *La crédibilité* pour les parties prenantes en général (pouvant être assurée si les critères ci-dessus sont bien respectés).
11. *L'application équilibrée* des instruments face à un besoin donné.

Le dernier critère, c'est-à-dire l'équilibre, revêt une importance toute particulière. Aucune société n'est susceptible de réagir positivement face à des instruments comptant exclusivement sur la coercition, la persuasion ou l'incitation. Il convient de trouver le juste milieu pour aborder l'éventail des motivations et intérêts des parties prenantes. De plus, les instruments eux-mêmes doivent être intégrés pour qu'ils se renforcent mutuellement. En effet, certains sont inefficaces s'ils sont appliqués séparément. En l'absence d'éducation, personne ne sera au courant de la législation ou des moyens de changer les comportements à faible coût. En l'absence d'instruments économiques ou juridiques, l'éducation peut simplement favoriser la prise de conscience et susciter une pression réelle en faveur des changements pratiques. En l'absence d'une attribution claire des responsabilités et des droits de propriété, de la publication de l'information pertinente (sur les émissions, par exemple), de nombreux instruments économiques ne fonctionnent pas. Les instruments doivent être considérés et conçus collectivement (c'est-à-dire « sur mesure ») plutôt qu'individuellement. Une combinaison particulière doit être choisie pour chacun des objectifs stratégiques. Dans la mesure du possible, il convient de prévoir des mesures qui, au mieux, se complètent et se renforcent et qui sont, au moins, supplémentaires.

*... et pour les
mettre en équilibre*