Les lignes directrices du CAD

Stratégies de développement durable

DÉVELOPPEMENT



OCDE

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Les lignes directrices du CAD

Stratégies de développement durable

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Pour permettre à l'*OCDE *de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'*Aide au Développement*, dont les Membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

Les Membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

Also available in English under the title:

The DAC Guidelines
STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

© OCDE 2001
Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Préface

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

Ces orientations constituent le premier résultat majeur d'un projet lancé par le Groupe de travail du CAD/OCDE sur la coopération pour le développement et l'environnement (GT/ENV). Leur rédaction a été assurée par un Groupe d'étude spécial présidé par le Royaume-Uni (Department for International Development - DFID) et la Commission européenne (CE), travaillant sous la supervision de GT/ENV.

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

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

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

© OCDE 2001

Table des matières

PRÉFACE 3

ACRONYMES 9

STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 11

RÉSUMÉ 15

Quelle est la vocation des présentes orientations ? 15

Pourquoi faut-il appréhender différemment la planification stratégique ? 15

Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience en matière d'approches stratégiques ? 16

Comment peut-on définir une stratégie de développement durable ? 16

Comment l'applique-t-on dans la pratique ? 17

Comment les partenaires extérieurs peuvent-ils apporter leur soutien aux stratégies de développement durable ? 18

Comment peut-on suivre la mise en œuvre des stratégies de développement durable ? 19

TABLEAU SYNOPTIQUE 19

1. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE APPELLE UNE DÉMARCHE STRATÉGIQUE 21

L'élaboration de stratégies nationales de développement durable pour honorer l'engagement pris à la Conférence de Rio et atteindre l'un des sept objectifs internationaux de développement 21

Les enjeux du développement durable 21

Évolutions, défis majeurs et solutions 21

Décentralisation et mondialisation 22

Le développement durable : un grand dessein pour orienter notre action 23

Concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux et trouver un équilibre entre ces différentes dimensions 24

Mettre au point des approches du développement durable adaptées aux conditions spécifiques à chaque pays 24

Reconnaître l'importance essentielle de la bonne gestion des affaires publiques 24

Pourquoi adopter une approche stratégique du développement durable ? 25

Des changements structurels s'imposent 25

Ces changements ne vont pas sans difficultés 26

Qu'entend-on par « approche stratégique » ? 27

2. LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 29

Qu'entend-on par stratégies de développement durable ? 29

Principes auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable 30

© OCDE 2001

3. ÉTAT DES LIEUX : CADRES EXISTANTS AU NIVEAU NATIONAL 33
Les stratégies définies au niveau national 33
Les stratégies définies au niveau infra-national 36
Les stratégies définies au niveau local 37
Convergence et articulation entre les stratégies menées aux niveaux national, infra-national et local 38

4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'APPLICATION DES STRATÉGIES NATIONALES EN VIGUEUR 39
Introduction 39
Se donner une ambition à long terme, définir des priorités et adopter une approche intégrée 39
Se donner une ambition pour l'avenir 39
Intégration et arbitrages 40
Faire en sorte que la population s'approprie les stratégies 41
Prendre des engagements à long terme 42
Importance d'une volonté politique au plus haut niveau 42
Nécessité d'un organisme central de coordination 42
Nécessité d'associer l'ensemble des ministères 42
Importance primordiale de l'engagement du secteur privé et de la société civile 43
Assurer une participation effective des parties prenantes 44
Approches partant de la base et prises en main par la population locale 46
Équilibre entre les approches partant du sommet et les approches partant de la base 47
Équilibre entre la nécessité de faire appel à des experts et celle d'avoir une démarche participative 50
Coûts inhérents à une participation effective de la population 50
Capacités d'analyse et de diagnostic 51
Veiller à la convergence, la complémentarité, la cohérence et la coordination entre les cadres mis en place par les pays à tous les niveaux 52
Enjeux régionaux 52
Enjeux nationaux 54
Importance de la décentralisation 54
Développer les systèmes et les capacités de gestion 55
Aide au renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux 55
Communication avec le public 56
Systèmes de gestion des conflits 57
Systèmes d'acquisition de connaissances et d'information 57
Établir des indicateurs, mettre en place des systèmes de suivi et assurer la reddition de comptes 58
Un système indépendant de suivi et d'audit 58
Mécanismes de suivi de type communautaire et enceintes communautaires traditionnelles 59
Mobiliser des ressources pour financer les stratégies 59
Financement du processus stratégique et permanence des ressources destinées à financer des dépenses récurrentes 59
Soutien budgétaire en faveur d'une stratégie contre financement versé à titre ponctuel 60
Soutien financier en faveur de stratégies au niveau des districts 61

© OCDE 2001

5. EXEMPLES DE MESURES À PRENDRE POUR METTRE EN PLACE, RENFORCER ET ADMINISTRER UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 63

6. RÔLE DES ORGANISMES DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT 67

Aider les pays à se donner une ambition 68

Favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence entre les différents cadres 68

Veiller à coordonner les actions des agences de développement 70

Favoriser l'appropriation et la prise en main au niveau national 72

S'efforcer d'encourager une participation effective 73

Renforcer l'analyse stratégique 74

Renforcer les systèmes de gestion des stratégies 75

Soutenir le renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux 75

Communication avec le public 76

Systèmes de prévention et de gestion des conflits 76

Systèmes d'information 77

Suivi sur place des stratégies 78

Ressources financières allouées aux stratégies 78

Travailler main dans la main 81

Observer les moyens mis en œuvre par les Membres du CAD pour donner suite à ces orientations stratégiques 82

Portée 82

Indicateurs 82

Options en matière de suivi 82

7. RÉALISATION DE L'OBJECTIF INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT CONCERNANT LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : QUELQUES ÉBAUCHES DE SOLUTIONS POUR FACILITER LE PARTAGE DE L'INFORMATION AU NIVEAU INTERNATIONAL 85

Échanges d'informations au plan international sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable 86

Portée et types d'indicateurs 86

Solutions pour la gestion au niveau international des informations en rapport avec la réalisation de l'OID sur les stratégies de développement durable 87

Échéances 88

ORGANIGRAMMES

1 Les systèmes de développement durable 25

2 Raison d'être d'une approche systématique des stratégies de développement durable 32

3 Mécanismes à l'appui d'une stratégie de développement durable 64

© OCDE 2001

ENCADRÉS

1 Les principaux enjeux du développement durable dans les pays en développement 22

2 Principes de base pour les stratégies de développement durable 30

3 Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD) 35

4 Processus des Plans d'action pour l'environnement au niveau des districts au Zimbabwe (PAED) 36

5 Plans Action 21 locaux 37

6 Une ambition nationale 40

7 Élaboration d'une stratégie concurrente par la société civile en Thaïlande 41

8 Une stratégie qui survit aux changements de gouvernement 42

9 Quelques exemples illustrant comment on peut relier les stratégies aux processus budgétaires 43

10 Conditions d'une participation effective à l'élaboration des stratégies 45

11 Pourquoi les stratégies en vigueur sont-elles encore le fruit d'une démarche partant du sommet ? 46

12 Participation de multiples parties prenantes à l'élaboration des stratégies 47

13 Systèmes de planification décentralisés 48

14 Instituer des approches stratégiques partant de la base au Pakistan : complémentarité des stratégies élaborées au niveau provincial et au niveau des districts 49

15 S'appuyer sur l'existant : liens entre les Stratégies de lutte contre la pauvreté et les autres processus de planification stratégique 53

16 Projet national de renforcement des capacités en Thaïlande 55

17 Quelques exemples de réseaux d'experts en stratégie 56

18 Fragmentation de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan 57

19 Recours à des commissions chargées de demander des comptes au gouvernement 58

20 Mise en place de structures réellement démocratiques au niveau local en Zambie 59

21 Exemple de stratégie dépendante des financements extérieurs en Afrique de l'Ouest 60

22 Les Fonds pour le développement local du FENU 61

23 Exemples de mesures à prendre pour développer, coordonner et améliorer de façon constante les mécanismes stratégiques 65

24 Œuvrer à la cohérence entre les différents cadres : l'exemple du Mali 69

25 Améliorer la coordination entre les agences de développement autour du processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté 70

26 Stratégies de lutte contre la pauvreté – Enseignements tirés de l'expérience 71

27 Soutien à l'analyse stratégique : évaluation participative de la pauvreté au Pakistan 75

28 Adhésion des agences de développement aux principes de la planification stratégique au service du développement durable : l'exemple de l'Ouganda 79

29 Questions clefs pour évaluer les performances des agences de développement en matière de soutien aux processus d'élaboration des stratégies, et pour en tirer des enseignements 80

© OCDE 2001

Acronymes

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

© OCDE 2001

STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Déclaration des ministres de la Coopération au développement, des responsables des organismes d'aide et autres hauts fonctionnaires responsables de la coopération pour le développement, réunis dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) les 25 et 26 avril 2001.

Stratégies de développement durable : Orientations pratiques pour la coopération en matière de développement

Le Sommet de Rio a décidé que les efforts de développement de tous les pays devraient désormais s'inscrire dans la perspective du développement durable. A Rio, et lors de rencontres ultérieures, tous les gouvernements se sont engagés à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable. Les stratégies de développement durable préconisées à Rio sont censées être des instruments à forte composante participative « destinés à garantir un développement économique soucieux de l'ordre social et respectueux des ressources et de l'environnement, pour le plus grand bien des générations futures ». Très récemment, les chefs d'état et de gouvernement ont réaffirmé leur soutien au Programme « Action 21 » dans la déclaration du Sommet du Millénaire. Les objectifs internationaux de développement prévoient expressément « la mise en place de stratégies de développement durable d'ici à 2005 ». En vue du Sommet mondial sur le développement durable, qui se tiendra à Johannesburg en 2002, il convient que nous fassions le point sur les progrès réalisés dans l'exécution de cet engagement et que nous convenions des mesures à prendre par la communauté internationale pour aider au mieux les pays en développement à atteindre l'objectif fixé. Il est donc particulièrement opportun que la réunion à haut niveau du CAD des 25 et 26 avril 2001 approuve les « Orientations pratiques pour la coopération en matière de développement concernant les stratégies de développement durable. »

Nous sommes déterminés à prêter notre appui à des stratégies rationnelles de développement durable prises en charge par les pays intéressés, lorsque les conditions sont réunies pour instaurer un partenariat efficace. En termes simples, le développement durable suppose qu'on intègre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, de manière à maximiser aujourd'hui le bien-être de la collectivité sans compromettre la capacité des générations futures de subvenir à leurs besoins.

© OCDE 2001

Pour cela, il faut rechercher, dans la mesure du possible, des approches se renforçant mutuellement et procéder aux arbitrages nécessaires. Pour les pays en développement et pour la coopération en matière de développement, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs internationaux de développement sont des impératifs – dans le contexte général du développement durable – pour la génération actuelle.

Les défis à relever

Depuis le Sommet de Rio, les pays en développement ont accompli des progrès dans plusieurs domaines importants, notamment la réduction des niveaux de pauvreté absolue et l'attention accrue portée aux problèmes d'environnement. Dans d'autres domaines, comme la gestion et la conservation des ressources en eau, des sols et de la biodiversité, la situation s'est sensiblement dégradée. Un quart de la population dans les pays en développement souffre encore d'extrême pauvreté. La persistance de cette situation de pauvreté et d'inégalité soulève de graves problèmes pour l'avenir – sur le plan de la paix et de la sécurité, de l'équité et de la solidarité, et de l'environnement, aux niveaux national, régional et mondial.

Les problèmes liés au développement durable demeurent graves et urgents. Pour chaque pays, le défi posé et la stratégie choisie pour le relever seront différents. Mais dans tous les cas, de profonds changements structurels touchant à l'économie, à la société et à la politique seront nécessaires.

Principes directeurs applicables aux stratégies de développement durable

Pour établir ces orientations, nous avons travaillé intensément avec un certain nombre de pays en développement qui se sont employés activement à élaborer des stratégies nationales de développement durable. Leur contribution a été fondamentale. Nos échanges de vues et l'expérience plus vaste acquise à l'échelle internationale nous ont amenés à nous mettre d'accord sur les principes suivants concernant des stratégies efficaces de développement durable :

Élaboration des stratégies

- Appropriation active par le pays concerné de l'élaboration de sa stratégie dont il prend l'initiative et assure la conduite.
- Vaste consultation englobant en particulier les populations pauvres et la société civile pour ouvrir le débat sur des idées et informations nouvelles, exposer les problèmes à examiner, dégager un consensus sur les mesures à prendre et s'assurer un soutien politique en la matière.
- Approche assurant des avantages durables aux groupes défavorisés et marginalisés, et aux générations futures.

© OCDE 2001

- Mise à profit des stratégies et procédures existantes, plutôt que d'en ajouter d'autres, pour permettre la convergence et la cohérence.
- Solide base analytique, prenant également en considération les questions régionales pertinentes, et fondée sur un examen approfondi de la situation actuelle et des prévisions des évolutions et des risques.
- Intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux grâce à des politiques et pratiques se renforçant mutuellement et gestion des arbitrages.
- Fixation d'objectifs réalistes et de priorités budgétaires claires.

Renforcement des capacités

- Renforcement des capacités nationales – publiques, privées et de la société civile – dans le cadre de la mise en place de la stratégie.
- Établissement de liens entre les niveaux national et local, notamment soutien à la délégation de pouvoirs, à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie.
- Mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation permanents reposant sur des indicateurs clairs pour suivre et orienter les progrès.

Nous souscrivons à ces principes et nous nous engageons à les mettre en pratique avec les partenaires des pays en développement dans le cadre de notre soutien en faveur des stratégies de développement durable. Nous sommes convaincus que toute stratégie prise en charge par les pays intéressés qui applique ces principes et met en place un ensemble coordonné de mécanismes et de procédures propres à assurer leur exécution, est une stratégie de développement durable et qu'elle aura de bonnes chances de succès. Nous insistons sur le fait que l'appellation de la stratégie importe peu. Les processus de planification stratégique existants constituent de bons points de départ. Les stratégies de réduction de la pauvreté, prises en charge par les pays intéressés, offrent de nouvelles possibilités très prometteuses.

Promouvoir la convergence de l'élaboration des politiques et des stratégies nationales de développement

L'environnement est un déterminant essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Les questions d'environnement, y compris les évolutions prévisibles en la matière à moyen terme et à l'échelle mondiale, doivent être intégrées aux grands processus de planification influant sur les objectifs environnementaux et autres objectifs de développement.

© OCDE 2001

Nous félicitons des discussions menées à l'échelle internationale sur les synergies ainsi que les perspectives de convergence pouvant découler des principes qui sous-tendent les cadres de planification à l'échelon national – comme les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ; les Cadres de développement intégré (CDI) ; les « National Visions » et les Plans d'action nationaux. Voilà une occasion unique de promouvoir une meilleure intégration des priorités d'environnement et autres aspects du développement durable, dans les stratégies de réduction de la pauvreté, et nous souscrivons aux initiatives visant à transformer ces stratégies en stratégies durables de réduction de la pauvreté et ce, dans une perspective à long terme. D'une manière plus générale, la convergence est nécessaire pour éviter les doubles emplois, la confusion et la sollicitation excessive de capacités et des ressources des pays en développement. Nous associons au consensus qui se dégage sur la convergence et nous reconnaissons que la mise en pratique effective de ce consensus s'inscrit dans un processus d'apprentissage.

Les défis lancés aux organismes de coopération pour le développement

L'adhésion à ces principes et leur mise en œuvre constituent des défis pour les organismes de coopération pour le développement. Pour garantir une véritable prise en charge par les pays, ces organismes doivent adapter leurs programmes d'aide aux cadres de planification stratégique des pays. Nous renforcerons notre coordination et harmoniserons nos interventions, ce qui contribuera aussi à favoriser cette prise en charge.

Afin de relever ces défis, les organismes de coopération pour le développement doivent aider à renforcer la capacité des pays partenaires à mettre en place les mécanismes et procédures requis pour un développement durable. Nous sommes prêts à fournir un soutien en la matière, conscients que ces efforts prendront plusieurs années. Nous apporterons aussi des changements au sein de nos propres organisations, de manière à améliorer notre capacité à soutenir efficacement une planification stratégique à l'appui du développement durable qui soit induite par les pays intéressés.

Nous sommes conscients des liens étroits d'interdépendance qui existent à l'échelle mondiale, et des incidences majeures sur l'environnement et d'autres aspects du développement qu'à un large éventail de politiques menées par nos pays dans des domaines comme les échanges et l'énergie. Ces incidences concernent tant les pays en développement que le monde dans son ensemble. Nous analyserons de plus près la cohérence de nos politiques ayant des impacts sur le développement, dans le cadre de l'effort de plus grande portée qu'entreprendra l'OCDE dans ce domaine.

© OCDE 2001

Résumé

Quelle est la vocation des présentes orientations ?

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

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

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

Pourquoi faut-il appréhender différemment la planification stratégique ?

Depuis la CNUED, on a une meilleure compréhension des problèmes urgents qui se posent en matière de développement durable. On connaît de mieux en mieux les liens de causalité entre dégradation de l'environnement, pauvreté et marginalisation sociale et économique. Mais les moyens d'action pour faire face à ces problèmes n'ont pas fait l'objet d'approches concertées. Si l'on dénombre un certain nombre d'initiatives couronnées de succès dans ce domaine, elles sont le plus souvent isolées. En outre, les progrès réalisés quant à la prise en compte des besoins environnementaux, sociaux ou économiques, ont souvent eux-mêmes engendré d'autres problèmes. Fréquemment, les responsables de l'action gouvernementale ne prennent pas en compte les approches traditionnelles de « développement durable ».

© OCDE 2001

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

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

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

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

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

Comment peut-on définir une stratégie de développement durable ?

Dans le présent document, une stratégie de développement durable se définit comme « un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser de façon continue dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources et permettant de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société ou de procéder, le cas échéant, à des arbitrages. »

© OCDE 2001

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

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

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

- Un cadre permettant l'organisation de rencontres régulières entre les parties prenantes, et des instruments de négociation aux niveaux national et décentralisé permettant d'établir des liens entre ces différents niveaux.
- Une vision partagée du développement durable et un ensemble d'objectifs stratégiques
- Un ensemble de mécanismes pour atteindre ces objectifs susceptibles d'être adaptés en fonction de l'évolution. (Cela comprend un système d'information, des moyens de communication et d'analyse, un engagement au niveau international, et des dispositifs coordonnés pour l'intégration des politiques, la budgétisation, le suivi et la reddition de comptes)
- Des principes et des normes susceptibles d'être adoptés par les parties prenantes que ce soit pour respecter la législation, à titre volontaire ou sous l'action de processus obéissant aux lois du marché, etc.
- Des forums de concertation réguliers regroupant diverses catégories d'acteurs et des moyens de négociation aux niveaux national et décentralisé, avec des liens entre eux.
- Des activités expérimentales destinées à favoriser l'apprentissage et l'appropriation au niveau local.
- Un secrétariat ou tout autre structure compétente pour coordonner ces mécanismes
- Un mandat, pour tout ce qui précède, émanant d'une autorité centrale de haut niveau, par exemple le cabinet du Premier ministre et, dans la mesure du possible, d'organisations représentatives des citoyens et des entreprises.

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

Les organismes de coopération pour le développement peuvent apporter un soutien financier et technique à des processus de planification stratégique, telles les stratégies nationales de conservation et les stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce soutien peut aider les parties prenantes à mieux explorer les solutions envisageables pour instaurer un développement durable. Cependant, il arrive parfois que des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux exercent une influence trop grande sur le processus d'élaboration stratégique, son déroulement dans le temps et ses finalités, ce qui peut en fait conduire à l'affaiblissement de processus déjà en place.

Les agences d'aide peuvent efficacement soutenir les stratégies de développement durable en se conformant aux principes énoncés dans les présentes orientations, c'est-à-dire en encourageant le recours à des processus conduits par le pays, participatif, propres à renforcer les capacités, et qui tiennent compte en outre des priorités des parties prenantes. Une véritable volonté de respecter ces principes est nécessaire pour améliorer la cohérence entre les cadres internationaux et renforcer et développer les synergies avec les stratégies nationales existantes. Les stratégies des partenaires extérieurs devraient jouer un rôle de catalyseur et de stimulant, la priorité devant être donnée à l'utilisation et au renforcement des capacités locales, moyennant toutefois un soutien sur le plan méthodologique. Une telle démarche constitue un défi qui exigera

© OCDE 2001

Tableau synoptique

Accords internationaux relatifs à des stratégies de développement durable	Page 21
Définition d'une stratégie de développement durable	Page 29
Principes essentiels auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable	Page 30
Expérience acquise	Page 39
Principales phases des stratégies de développement durable	Page 63
Rôles des agences de coopération pour le développement	Page 67
Suivi des stratégies de développement durable	Page 85

des changements au niveau des stratégies, des procédures et des capacités des agences de coopération pour le développement. Les présentes orientations décrivent dans le détail les mesures que les agences de développement peuvent prendre pour se conformer concrètement à leurs engagements, et propose des moyens pour suivre comment ils mettent en pratique les principes énoncés dans le présent document.

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

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

Le suivi de la mise en œuvre est un volet essentiel des stratégies de développement durable. Il doit s'appliquer aux processus de formulation de stratégies (pour vérifier la qualité des systèmes de participation et d'information), aux résultats obtenus et au contexte national et international qui ne cesse d'évoluer. Le suivi n'est pas un exercice distinct qu'on entreprend après coup : le processus et les indicateurs de résultats doivent au contraire faire l'objet d'une surveillance régulière de la part des parties prenantes, conduite parallèlement à l'examen des finalités et des objectifs de la stratégie.

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

© OCDE 2001

1 Le développement durable appelle une démarche stratégique

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

En 1992, les gouvernements ont pris l'engagement d'adopter une stratégie nationale de développement durable.

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

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

En 1997, les gouvernements se sont fixé 2002 comme date butoir pour l'adoption de telles stratégies.

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

Mais on ne dispose guère d'indications quant à la manière de remplir ces engagements.

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

Les enjeux du développement durable

Évolutions, défis majeurs et solutions

Des progrès sans précédent dans l'histoire de l'humanité ont été réalisés ces trente dernières années...

Des progrès sans précédent dans l'histoire de l'humanité ont été réalisés ces trente dernières années dans le domaine du développement : l'espérance de vie dans les pays en développement a augmenté de plus de 20 ans, les taux de mortalité infantile ont baissé de moitié et les taux de scolarisation à l'école primaire ont doublé. La production et la consommation de denrées alimentaires ont progressé à un rythme supérieur d'environ 20 pour cent à la croissance démographique. Les améliorations observées

© OCDE 2001

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

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

...mais une multitude de défis à relever d'urgence continuent de s'opposer à l'avènement d'un développement durable.

dans les niveaux de revenus, ainsi que dans les domaines de la santé et de l'éducation, sont plus marquées dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. En dépit de ces avancées remarquables, une multitude d'évolutions complexes et de défis à relever d'urgence continuent de s'opposer à l'avènement d'un développement durable (voir encadré 1). Et ce sont ces défis que doivent relever les structures institutionnelles locales, nationales et mondiales.

Décentralisation et mondialisation

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

© OCDE 2001

La décentralisation

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

La décentralisation peut favoriser des politiques mieux adaptées aux conditions locales.

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

Cependant, les processus de décentralisation ne sont pas toujours bien compris et les capacités nécessaires pour le gérer font souvent défaut.

La mondialisation

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

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

La mondialisation nourrit la croissance économique, mais on peut s'inquiéter des chocs externes qui l'accompagnent et de la vulnérabilité qu'ils entraînent.

Le développement durable : un grand dessein pour orienter notre action

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

Le développement durable : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

© OCDE 2001

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

Le développement durable ne concerne pas uniquement l'environnement.

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

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

Le développement durable est un défi universel, mais les moyens à mettre en œuvre concrètement pour le relever ne peuvent être définis qu'aux niveaux national et local.

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

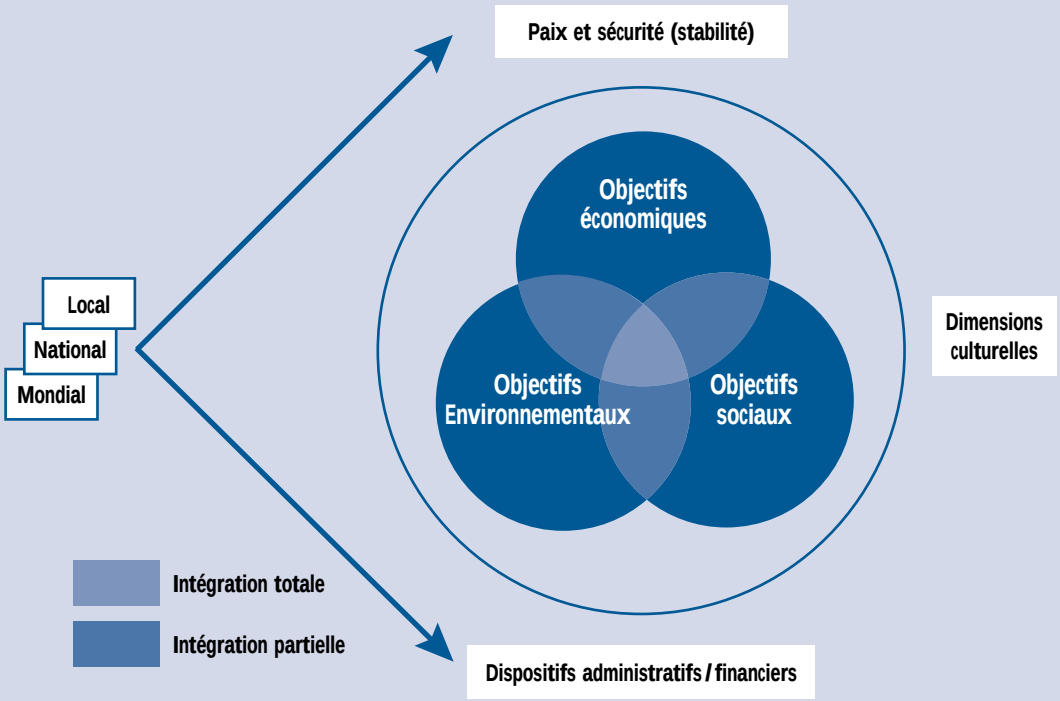
Reconnaître l'importance essentielle de la bonne gestion des affaires publiques

La clé du développement durable se trouve dans la transformation de la gestion des affaires publiques.

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

© OCDE 2001

Organigramme 1. Les systèmes de développement durable



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

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

Pourquoi adopter une approche stratégique du développement durable ?

Des changements structurels s'imposent

Le développement durable exigera des profondes réformes structurelles et des nouvelles méthodes de travail dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique.

L'instauration d'un développement durable exigera des réformes structurelles en profondeur et de nouvelles méthodes de travail dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique. Il faudra encourager une croissance économique favorable aux pauvres et réformer les politiques fiscales préjudiciables aux pauvres ou favorisant la dégradation de l'environnement. Sur le long terme, les pays devront veiller à ce que leur patrimoine net (y compris les ressources naturelles, les ressources produites par l'activité humaine et les ressources humaines) reste constant ou s'accroisse, ce qui suppose de s'assurer que les prix du marché intègrent réellement la totalité des coûts de production et de consommation, y compris les coûts sociaux et environnementaux.

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

© OCDE 2001

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

Ces changements ne vont pas sans difficultés

Instaurer un équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux du développement implique une approche stratégique.

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

Qu'entend-on par « approche stratégique » ?

Penser et agir différemment.

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

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

- Renoncer à définir et à mettre en œuvre un plan d'action arrêté une fois pour toutes et s'attacher plutôt à mettre en place des systèmes flexibles pour améliorer en permanence la gestion des affaires publiques afin de promouvoir la cohérence entre les diverses mesures prises.
- Se départir de l'idée que l'État est seul responsable du développement pour évoluer vers une conception selon laquelle il est du ressort de la société toute entière.
- Se détourner des modes de prise de décision centralisés et rigides pour évoluer vers des mécanismes autorisant le partage des enseignements de l'expérience et des solutions pour l'avenir, la négociation dans un climat de transparence, la coopération et la concertation.
- Passer d'une vision axée sur les actions à mener (projets, réformes législatives, etc.) à une conception axée sur les résultats (l'impact des mesures prises).
- Passer d'une planification sectorielle à une planification intégrée.
- Réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure pour enclencher un processus de développement animé et financé de l'intérieur.
- S'orienter vers un processus facilitant le suivi, l'apprentissage et le perfectionnement continu.

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

© OCDE 2001

2 Les stratégies de développement durable

Qu'entend-on par stratégies de développement durable ?

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

Éviter une approche normalisée.

Une stratégie de développement durable comporte donc :

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

La mise en œuvre d'une stratégie de développement durable implique l'évolution des modes de décision existant vers des approches plus systématiques et intégrées (ce qu'illustre la figure 2) ainsi que de processus itératifs d'apprentissage par l'expérience. Il s'agit là de processus évolutifs et non d'initiatives ponctuelles. Il est rare qu'une stratégie nécessite le lancement d'exercices de planification entièrement nouveaux ou autonomes.

Toute une gamme de processus de planification stratégique existant peuvent servir de point de départ.

Les processus de planification stratégique pouvant servir de point de départ pour l'élaboration d'une stratégie de développement durable prennent des formes très diverses, l'important étant l'adhésion aux principes fondamentaux qui doivent régir la planification stratégique et l'existence d'un ensemble cohérent de mécanismes et de processus pour en assurer l'application. C'est seulement ainsi en effet qu'on peut espérer améliorer la convergence entre les stratégies, éviter les doubles emplois et les confusions et mettre à profit les capacités et les ressources des pays en développement.

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

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

© OCDE 2001

Encadré 2. Principes de base pour les stratégies de développement durable

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

Une démarche centrée sur les besoins humains

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

Une ambition à long terme largement partagée

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

Un processus global et intégré

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

Un processus ciblé assorti de priorités budgétaires précises

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

Un processus guidé par une analyse approfondie et fiable

La définition des priorités doit se baser sur une analyse complète de la situation et des évolutions et risques prévisibles, qui tienne compte des liens pouvant exister entre les enjeux locaux, nationaux et mondiaux. Cette analyse doit également porter sur les contraintes externes qui s'exercent sur un pays, celles résultant par exemple de la mondialisation ou des effets du changement climatique. Elle doit s'appuyer sur des données fiables relatives aux conditions environnementales, sociales et économiques, ainsi qu'aux corrélations entre ces différents aspects et les objectifs définis dans la stratégie. Il faut veiller à ce que les capacités locales en matière d'analyse et de collecte d'informations soient pleinement mises à profit et à ce que les différents points de vue des parties prenantes soient dûment pris en considération.

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

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

Principes auxquels doivent obéir les stratégies de développement durable

L'essentiel est d'améliorer la convergence entre les différentes stratégies.

Les méthodes de planification stratégique sont appelées à varier selon les conditions et les priorités propres à chaque pays. Cependant, les consultations menées avec les pays en développement aux fins de l'élaboration du présent document et, plus largement, les échanges sur l'expérience acquise au niveau international qui ont eu lieu dans le cadre d'ateliers régionaux sur le développement durable organisés par les Nations Unies, ont mis au jour un grand nombre des caractéristiques communes aux bonnes stratégies permettent d'identifier un certain nombre de principes de base dans ce domaine. Ces caractéristiques renvoient à un

© OCDE 2001

Principes de base pour les stratégies de développement durable (suite)

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

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

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

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

Une volonté de construire sur l'existant

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

Des processus réellement participatifs

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

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

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

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

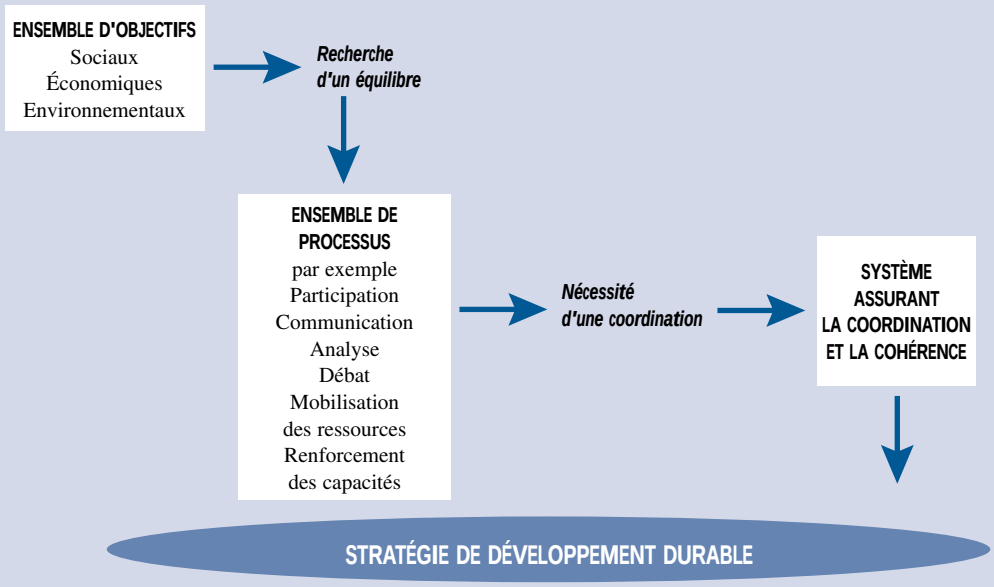
Dès l'origine du processus d'élaboration d'une stratégie, il importe d'évaluer les capacités politiques, institutionnelles, humaines, scientifiques et financières éventuellement disponibles au sein de l'administration publique, dans le secteur privé et dans la société civile. Le cas échéant, il convient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

ensemble de principes que doivent impérativement respecter les stratégies de développement durable dignes de ce nom. L'encadré 2 présente la liste de ces principes, qui ont une portée universelle et peuvent être appliqués aussi bien par les pays développés que par les pays en développement, sachant que les pays en paix, dotés d'un régime démocratique et respectueux de la liberté d'expression et de l'état de droit, seront mieux à même de les mettre en pratique.

Pour beaucoup, ces principes reflètent tout simplement les bonnes pratiques en matière de développement. Un grand nombre d'entre eux sont déjà appliqués dans les projets de développement. Mais leur mise en pratique dans le cadre de la planification stratégique et des processus d'élaboration de l'action gouvernementale demeure un défi. Dans le passé, les processus de planification stratégique, à l'image des stratégies

© OCDE 2001

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



Les engagements pris au niveau international pour combattre la pauvreté ouvrent de nouvelles perspectives pour progresser.

nationales de conservation et des plans d'action nationaux pour l'environnement, ont rarement eu des effets durables et permis à un pays de s'engager sur la voie du développement durable. En effet, ils étaient conçus comme des projets ponctuels et ne s'intégraient pas, ou n'étaient pas à même de s'intégrer au système de planification stratégique du pays.

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

© OCDE 2001

3 Etat des lieux : cadres existants au niveau national

Dans la plupart des pays, on trouve toute une gamme de méthodes de planification stratégique sur lesquelles on peut construire.

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

Les stratégies définies au niveau national

Plans de développement national.

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

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

Plans sectoriels … stratégies intersectorielles.

En liaison avec ces instruments de planification, les ministères sectoriels élaborent des *plans sectoriels* et des stratégies d'investissement, dans leurs domaines respectifs tels que les transports, l'agriculture, la santé l'éducation etc. De nombreux pays établissent également des *stratégies intersectorielles*, par exemple pour lutter contre le VIH/sida ou pour promouvoir les droits de la femme. A titre d'exemples de stratégies intersectorielles dans le domaine de l'environnement, on peut citer les plans de gestion des zones côtières ou le Plan d'action pour l'irrigation du Bangladesh, lancé au début des années 1990, qui a permis d'associer davantage la population à l'élaboration du Plan national pour l'eau. Nombre de stratégies en matière d'environnement ont été mises au point pour donner suite à des engagements pris dans le cadre des Conventions

© OCDE 2001

de Rio (Plans d'action pour la biodiversité, Plans d'action nationaux pour lutter contre la désertification, etc.). Dans bien des cas en effet, c'est aux ministères de l'environnement qu'a été confiée la responsabilité de formuler ces plans. Des programmes nationaux pour la forêt (PNF) sont actuellement en cours d'élaboration pour mettre en œuvre les propositions d'action formulées par le Panel Intergouvernemental sur les Forêts.

Plan d'Action 21.

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

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

Stratégies de lutte contre la pauvreté.

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

Cadre de développement intégré.

Le *Cadre de développement intégré* (CDI) a été présenté par la Banque Mondiale en janvier 1999 comme le fruit d'une approche holistique du développement, avant d'être lancé à titre expérimental dans un certain nombre de pays. Le CDI propose une vision globale du développement. L'une de ses principales caractéristiques tient à ce qu'il encourage la définition d'une ambition stratégique à long terme s'inscrivant dans une perspective de 15 à 20 ans. Il recherche un meilleur équilibre dans la formulation des politiques en mettant l'accent sur l'interdépendance entre toutes les composantes du développement, que celles-ci concernent les dimensions sociales, structurelles, humaines, environnementales, économiques et financières ou la gestion des affaires publiques. Il privilégie les partenariats entre les gouvernements, les agences de coopération pour le développement, la société civile, le secteur privé, et d'autres partenaires au développement. Il insiste en particulier, et c'est très important, sur la nécessité d'une appropriation au niveau local : c'est en effet au pays lui-même de conduire le programme de développement, tandis que les organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération pour le développement doivent se borner à définir le soutien qu'ils doivent apporter à chaque projet.

© OCDE 2001

Encadré 3. Conseils nationaux pour le développement durable (CNDD)

Bien que les CNDD soient très différents les uns des autres par leur forme et leur fonction, leur vocation commune est :

- de faciliter la participation de la société civile et économique et sa coopération avec les pouvoirs publics au service du développement durable ;
- d'appuyer les pouvoirs publics pour la prise de décisions et la formulation des politiques ;
- d'intégrer l'action et les perspectives économiques, sociales et environnementales ;
- d'étudier les conséquences sur le plan local des accords de portée planétaire tels que le Plan d'Action 21 et les autres conventions internationales ayant trait au développement durable ;
- d'assurer la participation systématique et éclairée de la société civile aux débats ayant lieu dans l'enceinte des Nations Unies.

Depuis la création du premier CNDD aux Philippines en septembre 1992, le Conseil de la Terre a encouragé et soutenu l'établissement et le renforcement des CNDD, en particulier dans les pays en voie de développement. Le Rapport sur les CNDD établi par le Conseil de la Terre est un rapport d'étape qui fait le point sur les pratiques couronnées de succès et les domaines dans lesquels des difficultés se font jour, et évalue la propension des CNDD à influer sur les décisions gouvernementales dans plusieurs domaines essentiels.

Grâce au concours financiers du GEF-PNUD, un projet pilote a été lancé afin de mettre au point des méthodologies visant à intégrer les priorités environnementales mondiales dans les plans en faveur du développement durable. Les participants à ce projet sont les CNDD du Burkina Faso, du Costa Rica, de la République Dominicaine, du Mexique, des Philippines et de l'Ouganda. Le projet repose sur la notion de « planification intégrée du développement durable dans le cadre d'un multi-partenariat », qui renvoie à une conception de la planification du développement semble-t-il beaucoup plus en accord avec les principes régissant les stratégies de développement durable en ce sens :

- qu'elle est fondée sur l'action et la participation des populations ;
- qu'elle associe de multiples partenaires et tente de concilier les intérêts divergents des différentes parties prenantes ;
- qu'elle est flexible et adaptable ;
- qu'elle favorise la coordination et l'intégration verticale et horizontale de même que la délégation de pouvoir ;
- qu'elle relève d'une démarche dynamique et itérative.

Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

C'est dans ce contexte que la Banque mondiale et le FMI ont ensuite lancé, en septembre 1999, le processus des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) pour les pays à faibles revenus. Ces Cadres sont établis par les pays concernés et comportent un programme détaillé des mesures envisagées pour faire reculer durablement la pauvreté. Au départ, l'établissement d'un CSLP était l'un des critères d'obtention d'un allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). A compter du 1er juillet 2002, cette exigence s'appliquera à tous les pays ayant accès au fonds de désendettement de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (IDA). Les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent « être le fruit de l'initiative des pays, d'un processus d'élaboration transparent et d'une large concertation avec les autorités élues, les parties concernées, y compris la société civile, les principaux bailleurs de fonds et les banques régionales de développement, et avoir un lien indiscutable avec les objectifs de développement adoptés au plan international – autant de principes qui sont à la base du Cadre de développement intégré »[1]. Les lignes directrices relatives à l'établissement des CDI et des CSLP plaident explicitement pour une démarche consistant à s'appuyer sur les mécanismes de prise de décisions déjà en place. Les gouvernements des pays qui élaborent des CSLP et les partenaires extérieurs qui les aident dans cette entreprise ont su tirer avantage de ce principe dans bien des cas, même s'il leur a parfois fallu quelque temps pour en appréhender les conséquences.

1. Communiqué du Comité de développement, septembre 1999.

© OCDE 2001

Encadré 4. Processus des Plans d'action pour l'environnement au niveau des districts au Zimbabwe (PAED)

Le processus des Plans d'action pour l'environnement au niveau des districts (PAED) est un exercice pilote qui a été lancé en 1995 dans le prolongement de l'adoption de la Stratégie nationale de conservation. Il est mis en œuvre par le Département des ressources naturelles (DRN) au ministère de l'Environnement et du Tourisme.

Il a pour objet de permettre d'élaborer des plans d'action pour l'environnement dans tous les districts ruraux du Zimbabwe. Durant une première phase, l'effort a porté sur une circonscription dans chacun des huit districts pilotes et s'est articulé autour de deux volets : une série d'actions inscrites dans le budget en faveur d'une gestion durable des ressources naturelles dans le district et une activité à mettre en œuvre immédiatement pour résoudre des problèmes environnementaux signalés par les villageois du district.

A l'issue d'un examen critique réalisé en 1997, l'initiative a été reconduite en 1999 de façon à couvrir, durant une seconde phase, d'autres circonscriptions à l'intérieur des huit premiers districts pilotes, ainsi que huit nouveaux districts, si bien qu'à présent elle concerne deux districts de chaque province. Les PAED mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté, les problèmes socio-économiques et la lutte contre la dégradation de l'environnement. Dans chaque district, les activités visent à :

- Élaborer des lignes directrices pour une méthodologie participative permettant d'associer les villageois au recensement des problèmes environnementaux, à la définition des priorités et au lancement des actions.
- Recueillir des données pertinentes sur l'environnement, l'économie et les institutions dans chacune des circonscriptions.
- Examiner tous les projets/programmes en faveur de l'environnement.
- Tenir compte des éléments techniques lors de l'élaboration des plans.
- Informer les institutions et les experts compétents et définir leur contribution à la mise en œuvre des plans.
- Recenser et concevoir les projets/programmes appelés à devenir les principaux éléments de chaque plan.
- Réunir des informations sur les conditions préalables à la mise en œuvre chaque plan.
- Diffuser chaque plan au sein des institutions et des groupes concernés et rechercher un consensus sur l'opportunité de sa mise en œuvre.

Le programme dans son ensemble est supervisé par un comité de pilotage composé de hauts fonctionnaires. Des équipes provinciales sont chargées de la formation des équipes constituées au niveau des districts, des circonscriptions et des communautés. Les équipes constituées au niveau des districts ont pour mission de faciliter le processus des PAED et de rendre compte au sous-comité concerné du Comité de développement rural du district.

Les actions sont maintenant engagées au niveau des circonscriptions plutôt que des communautés (on estime en effet que ces dernières ont échoué), et la formation à l'utilisation des méthodes participatives dispensée durant la première phase du projet a été interrompue. L'initiative constitue avant tout un projet pilote mené à titre expérimental : elle obéit à des principes respectables et se révèle prometteuse. Reste encore à l'éprouver à grande échelle. Les coûts de transaction inhérents à l'application de cette approche globale à une plus grande échelle sont considérables, en particulier eu égard à la faiblesse des capacités dont disposent les instances locales.

Les stratégies définies au niveau infra-national

Dans beaucoup de pays, il existe des cadres de planification stratégique aux niveaux des provinces et des districts, par exemple sous la forme de plans d'action régionaux pour l'environnement (voir encadré 4) et de Plan d'Action 21 au niveau local (voir encadré 5). Du fait de la décentralisation, les régions et les municipalités se voient attribuer de plus en plus de responsabilités dans le domaine du développement durable et elles sont amenées à établir et mettre en œuvre des plans et des stratégies de développement en ayant de plus en plus recours à des processus participatifs, à l'instar de la Bolivie. Cependant, les compétences et les méthodes requises pour mener à bien une planification participative décentralisée sont souvent insuffisantes, et parfois font tout simplement défaut, de même que les moyens financiers nécessaires pour assurer la mise en œuvre des plans d'action. Souvent, les plans élaborés au niveau local doivent remonter pour faire l'objet d'une harmonisation et être approuvés aux niveaux régional et national, comme c'est le cas au Ghana et en Tanzanie.

© OCDE 2001

Encadré 5. Plans d'Action 21 locaux

Les Plans d'Action 21 locaux peuvent aider à surmonter et à dépasser un grand nombre de carences ou de limites de la planification du développement et de la gestion de l'environnement au niveau local : ils ont contribué à inciter les citoyens, les organisations communautaires et les ONG à « s'investir » dans la planification et la gestion de l'environnement dès lors qu'il existe des structures destinées à solliciter et à encourager leur participation. Ils permettent également dans une certaine mesure d'intégrer les préoccupations environnementales de portée planétaire dans les plans locaux.

Les Plans d'Action 21 locaux comportent toutefois deux limites importantes :

- Leur efficacité est subordonnée à l'existence d'une administration locale capable de rendre compte de ses actes, transparente et efficace, même s'ils peuvent également devenir un moyen de promouvoir ces qualités au sein des services locaux.
- Jusqu'ici, ils n'ont guère permis d'attirer l'attention voulue sur des problèmes d'environnement moins évidents, comme, par exemple, les transferts d'impacts environnementaux entre différentes populations ou écosystèmes, qui se posent déjà actuellement et continueront de se poser dans l'avenir.

L'élaboration de Plans d'Action 21 locaux a favorisé dans le monde entier l'éclosion d'innovations remarquables dans les zones urbaines, au nombre desquelles des initiatives destinées à encourager les municipalités à mettre en commun leur expérience. Des milliers de centres urbains ont déclaré avoir élaboré un Plan d'Action 21 local. Beaucoup de ces plans ont eu des résultats et des effets concrets ; certains pourtant ne sont guère plus que des documents définissant les objectifs ou les missions d'organismes gouvernementaux et ont été établis sans grand recours à la consultation, ce qui conduit à les considérer comme des plans identiques aux précédents, mais simplement rebaptisés. D'autres Plans d'Action 21 locaux ont réellement été mis au point dans une optique participative et comportent des objectifs bien définis, mais se soldent néanmoins par des échecs en raison de faible propension des autorités municipales à travailler en partenariat avec d'autres groupes.

On trouvera plusieurs évaluations de Plans d'Action 21 locaux à l'adresse suivante : www.iclei.org. Ces évaluations montrent que le principal défi à relever pour assurer l'efficacité des Plans Action 21 locaux a été l'harmonisation des réglementations et des normes nationales et locales. Les actions et les réglementations locales ne peuvent être efficaces que si elles s'inscrivent dans des cadres réglementaires et des cadres d'action nationaux. La création d'une association nationale des autorités locales peut contribuer à l'émergence d'un mouvement et d'une action collective.

Les stratégies définies au niveau local

Dans les pays en développement, la planification au niveau des villages est pratiquée depuis longtemps. Elle s'inscrit de plus en plus dans une optique stratégique, participative et transparente. En Tanzanie par exemple, le programme HIMA (*Hifadhi Mazingira,* qui a pour thème la préservation de l'environnement) et le programme *Tanzakesho* (« la Tanzanie de demain ») ont pour objet d'aider les circonscriptions (3-5 villages) à établir des plans en contribuant au recensement des principaux problèmes, des solutions et des sources de financement auxquelles il faudra faire appel pour mobiliser les ressources nécessaires. Au Népal, dans le cadre du programme de développement communautaire durable, les organisations communautaires ont reçu une formation à l'élaboration de plans, au niveau des communautés, qui tiennent compte des priorités économiques, sociales et environnementales communes aux différentes composantes de la population.

Il existe une multitude de stratégies définies au niveau local au moyen de dispositifs dont l'administration centrale ignore la plupart du temps l'existence, mais qui pourraient offrir une assise extrêmement importante sur le plan local à une stratégie de développement durable et au système de coordination institué à l'appui de cette stratégie. Certaines d'entre elles voient le jour dans des *forums traditionnels* qui permettent aux communautés et aux groupes locaux d'exprimer leurs préoccupations et d'approuver des actions destinées à créer des sociétés durables en phase avec la culture locale : c'est par exemple le cas du système traditionnel des rencontres villageoises (*khotla*) au Botswana et des réunions Maori (*hui*) en Nouvelle-Zélande.

© OCDE 2001

Sur le terrain, les ONG s'efforcent souvent de mobiliser les énergies au niveau local au service d'un développement socio-économique compatible avec la préservation de l'environnement. Par exemple, dans le nord du Pakistan, le Programme de soutien au développement rural Aga Khan est à présent le principal acteur œuvrant au développement rural. Au Bangladesh, la gestion des terrains marécageux est assurée depuis quelques années par des ONG, qui travaillent en collaboration avec le ministère des Pêcheries. Les groupes représentant les utilisateurs des ressources peuvent également jouer un rôle important. Au Népal par exemple, quelque 9000 groupes utilisateurs des ressources forestières se sont vus confier par le gouvernement depuis une quarantaine d'années la responsabilité de la gestion durable des forêts domaniales, et apportent une contribution importante au développement durable dans les villages reculés.

Convergence et articulation entre les stratégies menées aux niveaux national, infra-national et local

Le CDI, les CSLP, les stratégies nationales et autres processus de planification au niveau local obéissent à beaucoup des principes énoncés dans l'encadré 2. Ils témoignent également d'une possible convergence entre ces approches et le concept de stratégie de développement durable.

Il arrive souvent que plusieurs initiatives coexistent à différents niveaux dans un pays donné. Il est donc essentiel d'améliorer la convergence entre elles en référence aux principes régissant la planification stratégique, de veiller à la complémentarité et à la cohérence entre les stratégies définies au niveau national et de s'assurer que l'articulation entre les processus de planification aux niveau national et local fonctionne correctement.

© OCDE 2001

4 Enseignements tirés de l'application des stratégies nationales en vigueur

Introduction

Les approches « qui marchent » ont de nombreux points communs.

Ce chapitre passe en revue les enseignements tirés de la mise en pratique de la planification stratégique, et dégage certaines caractéristiques communes aux approches qui donnent de bons résultats. Il confirme que les principes énoncés dans l'encadré 2 offrent une certaine garantie de succès lorsqu'ils sont respectés dans la pratique. Reste toutefois à relever un certain nombre de défis : il convient notamment d'écarter les approches partant du sommet et d'éviter de se polariser sur un produit final, et de s'attacher à institutionnaliser des processus évolutifs prévoyant des modalités de mise en œuvre et favorisant l'apprentissage par l'expérience.

Se donner une ambition à long terme, des priorités et adopter une approche intégrée

Se donner une ambition pour l'avenir

Une vision à long terme reflétant les aspirations qui s'expriment aux niveaux national et infra-national et les réalités régionales et internationales.

Les cadres de planification stratégique ont davantage de chances de conduire au succès s'ils reposent sur une vision à long terme du développement durable assortie d'objectifs clairs, et s'ils comportent des priorités bien définies ayant fait l'objet d'un accord entre les parties prenantes. Toute ambition est appelée à évoluer en fonction des aspirations qui s'expriment aux niveaux national et infra-national, notamment au sein des groupes marginalisés, et doit en outre tenir compte des réalités régionales et internationales. Il importe de ne pas oublier que les frontières des états modernes délimitent quelquefois des territoires regroupant des populations de cultures différentes, qui ne partagent pas les mêmes traditions ou qui vivent dans des milieux très particuliers (par exemple, les communautés indigènes vivant en forêt). La plupart des stratégies en vigueur ont été élaborées pour réagir immédiatement à des problèmes actuels (ou hérités du passé) et ce, sous la pression d'organismes internationaux et d'agences d'aide au développement, plutôt que pour répondre à des préoccupations d'ordre intérieur. Seules quelques-unes d'entre eux ont au préalable défini une conception d'avenir durable, en regardant une génération plus loin (voir encadré 6). Toute vision à long terme doit toutefois comporter des jalons à plus court terme. Les stratégies de lutte contre la pauvreté par exemple doivent certes se décliner en une série d'actions concrètes correspondant à de courtes périodes, mais en même temps concrétiser une vision à long terme conformément aux principes qui sous-tendent le Cadre de développement intégré.

© OCDE 2001

Encadré 6. Une ambition nationale

Le programme **Vision 2020** du **Ghana** trace le cadre d'une action gouvernementale tournée vers l'accélération de la croissance et l'instauration d'un développement durable. Il définit une orientation stratégique applicable au développement du pays pour une période de 25 ans allant de 1996 à 2020. Son principal objectif est de transformer, en l'espace d'une génération, un pays pauvre à faible revenu en pays à revenu intermédiaire. Les objectifs du programme Vision 2020 sont censés être atteints grâce à un ensemble de plans de développement à moyen terme prenant appui sur un cadre de planification participatif décentralisé classique, qui exige l'établissement de priorités au niveau des districts. Ce programme est le fruit d'un vaste effort de concertation et de coopération mené pendant quatre années et auquel ont pris part un grand nombre d'instances et de représentants des milieux universitaires, du secteur public, du secteur privé et de la société civile, la coordination ayant été assurée par la Commission nationale de planification du développement.

En **Tanzanie**, le programme **Vision 2025** fixe des objectifs sur la voie qui doit conduire le pays à devenir une nation capable d'assurer une qualité de vie élevée à l'ensemble de ses citoyens, de garantir la paix, la stabilité et l'unité, de veiller à la bonne gestion des affaires publiques, d'avoir une population instruite et de développer une économie diversifiée à même de générer une croissance durable et bénéfique pour tous. La réalisation de ces objectifs passe par la mise en œuvre de stratégies à court et moyen terme comme la Stratégie nationale pour l'éradication de la Pauvreté, la Stratégie de lutte contre la pauvreté et le Plan à moyen terme.

En **Thaïlande, l'ambition nationale** a été définie à l'issue d'un processus participatif qui a duré 18 mois, auquel ont pris part quelque 50.000 personnes, et qui avait pour but d'établir le 9ème Plan de développement social et économique. Un projet a été rédigé au terme d'une première série de consultations à l'occasion du Forum du Peuple sur les priorités en matière de développement. Une analyse des forces et des faiblesses du pays, ainsi que des possibilités et des atouts dont il dispose sur le plan externe a ensuite été menée à bien. Après une première révision, le projet a été à nouveau modifié par le Forum du Peuple ; des éléments concrets concernant l'amélioration des institutions ont été ajoutés, et la version finale du projet a enfin pu être établie.

Intégration et arbitrages

Les stratégies donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles sont élaborées dans une perspective intégrée prenant en considération les dimensions économiques, sociales, environnementales et institutionnelles.

L'expérience montre que les stratégies donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles son élaborées dans une perspective globale et intégrée prenant en considération les dimensions économiques, sociales, environnementales et institutionnelles, ce qui n'a pas été le cas de la plupart des stratégies adoptées dans le passé. Ainsi, l'environnement a souvent été considéré comme un secteur à part, et la pauvreté comme une question de politique sociale, au lieu d'être appréhendés dans leur dimension intersectorielle. Le CDI et les CSLP en vigueur depuis peu correspondent à une volonté de remédier à cela. Le CDI témoigne du souci d'intégrer de façon plus systématique les aspects sociaux et environnementaux. Les CSLP sont eux aussi le fruit d'une approche holistique pour aborder en particulier les problèmes sociaux. Les efforts se multiplient également pour assurer une meilleure prise en compte des problèmes d'environnement dans ce processus.

Dans le passé, les stratégies n'abordaient pas véritablement le problème des arbitrages à opérer et ce, parce que les méthodes pour le faire n'étaient pas très au point et parce que les compétences et/ou la volonté politique nécessaires faisaient défaut. Dans le meilleur des cas, les stratégies élaborées ressemblaient à des catalogues d'idées et de propositions de projets n'ayant guère d'influence directe sur les décisions d'investissement du gouvernement ou du secteur privé à quelque niveau que ce soit. Le Ghana est un cas exceptionnel puisqu'une part du budget national est allouée à un Fonds commun au bénéfice des assemblées de districts, puis versée aux districts pour leur permettre d'exécuter leurs propres plans de développement définis dans la lignée du programme Vision 2020 (voir encadré 13).

© OCDE 2001

Encadré 7. Élaboration d'une stratégie concurrente par la société civile en Thaïlande

En Thaïlande, des centaines d'ONG et d'organisations communautaires et des milliers de personnes de toutes conditions sociales ont été invitées par le Conseil national pour le développement économique et social (CNDES) à participer à l'élaboration du 8e Plan National pour le Développement économique et social et à exprimer leurs préoccupations et apporter leurs contributions à cette occasion. Le processus a rencontré un très grand succès, et de nombreuses ONG ont commencé à estimer qu'elles allaient pouvoir faire leur ce plan. Pourtant, une bonne partie des problèmes qu'elles avaient soulevés ont finalement été passés sous silence. Le Plan mentionne le développement durable, mais de manière anecdotique en le noyant au milieu d'une multitude d'autres idées. Aussi certaines ONG, notamment le Réseau National des ONG et plusieurs organisations communautaires, ont-elles par la suite refusé de prendre part à l'élaboration du 9ème Plan et préféré lancer leur propre « Plan d'action national pour des Thaïs libres ». Ce Plan aborde des thèmes relevant de 16 domaines clés (politique, agriculture, ressources marines et pêcheries, sida et éducation, notamment). Bien qu'il ne fasse pas expressément référence au développement durable, les questions qui y sont traitées, considérées dans leur ensemble, correspondent effectivement à la notion de développement durable.

Parallèlement, un autre réseau d'ONG et un grand nombre d'organisations communautaires ont continué à travailler avec le CNDES à l'élaboration du 9ème Plan, en s'efforçant de rectifier les erreurs antérieures, tout en insistant sur la nécessité de définir en même temps des plans locaux/communautaires complémentaires du Plan national. Ils ont soulevé des questions telles que la décentralisation et les droits des communautés.

Faire en sorte que la population s'approprie les stratégies

Pour renforcer l'appropriation au niveau des pays, il est impératif de s'appuyer sur des stratégies préexistantes.

Dans beaucoup de pays, le fait que la population ne s'approprie pas les stratégies est un problème majeur qui s'explique par : un manque de détermination au niveau gouvernemental, des contraintes de temps, la nécessité de réagir à des contraintes externes, le fait que les agences de développement imposent leurs propres processus et exigent des projets identifiables, un manque de transparence et d'obligation de rendre des comptes, et les moyens limités susceptibles d'être consacrés à la conduite du processus d'appropriation. La plupart du temps, les cadres de planification stratégiques sont perçus comme des initiatives relevant de la responsabilité exclusive du gouvernement ou guidées par des intervenants extérieurs, et les parties prenantes du secteur privé et de la société civile ne se sentent guère concernées. Dans certains cas, les déceptions suscitées par les processus nationaux d'élaboration de cadres stratégiques ont conduit les parties prenantes à mettre sur pied en parallèle leurs propres stratégies (voir encadré 7).

Dans de nombreux pays, les cadres de planification stratégique répondent à des critères définis par des intervenants extérieurs en raison de la conditionnalité et des contraintes de temps, et ils sont souvent perçus comme une émanation des agences d'aide au développement, ce qui peut aboutir à un manque de coordination entre les différentes stratégies et générer une tendance à confier les responsabilités à une institution gouvernementale en particulier. Il s'agit souvent du ministère de l'Environnement, lorsque les ressources naturelles et l'environnement sont concernés au premier chef, ou du ministère des Finances lorsqu'il est question de soutien budgétaire. Or une telle situation risque d'entraîner un manque de cohérence des politiques et la mise à l'écart d'autres instances qui auraient également eu des intérêts légitimes à faire valoir ou qui seraient en mesure d'apporter des contributions importantes. Pour renforcer l'appropriation au niveau des pays, il est impératif de s'appuyer sur des stratégies préexistantes, et de contribuer à leur élaboration et à leur amélioration constante au moyen d'activités de suivi et d'évaluation.

© OCDE 2001

Encadré 8. Une stratégie qui survit aux changements de gouvernement

Au Pakistan, la Stratégie nationale de conservation (SNC), établie dans le cadre d'un processus participatif complexe qui s'est étalé sur six ans, a bénéficié d'une large adhésion au sein du gouvernement (au plus haut niveau), mais aussi de la part des partis politiques, des ONG et de la société civile ; elle a été approuvée par le Conseil des ministres en 1992. En dépit des bouleversements politiques et des changements de gouvernement survenus depuis lors, la SNC a gardé une excellente crédibilité et notoriété, et sa mise en œuvre se poursuit. Le programme Vision 2020 a été adopté au Ghana sur l'initiative du Président et du parti au pouvoir, et il constitue désormais le fil conducteur de la politique de développement du pays qui recueille l'adhésion des responsables tant au sein de l'appareil d'État que parmi les parties prenantes. Un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir à l'issue des élections de décembre 2000, et l'on perçoit d'ores et déjà à certains signes qu'il a l'intention de continuer à faire fond sur le programme Vision 2020.

Prendre des engagements à long terme

Importance d'une volonté politique au plus haut niveau

Une volonté politique au plus haut niveau est indispensable et constitue un gage d'efficacité de toute stratégie.

L'existence d'une volonté politique au plus haut niveau constitue un gage d'efficacité de toute stratégie. Elle est indispensable pour opérer des changements politiques et institutionnels. Dans certains cas, l'élaboration de la stratégie est commanditée par le chef de l'État ou le Premier ministre. La Stratégie nationale de conservation de la Zambie et le programme Vision 2020 du Ghana concrétisent l'un et l'autre une idée des Présidents respectifs de ces deux pays. L'engagement politique doit en outre s'inscrire dans le long terme, et il faut pour cela associer au processus des parties prenantes susceptibles d'épouser cette optique, c'est-à-dire un large éventail de partis politiques, mais aussi la jeune génération d'observateurs et de responsables. Faute de quoi, le risque existe de voir une équipe gouvernementale qui arrive au pouvoir considérer une stratégie donnée comme le produit des conceptions ou des options de ses prédécesseurs, ou encore l'ignorer, voire lui substituer une nouvelle stratégie plus conforme à ses propres idées (voir encadré 8).

Nécessité d'un organisme central de coordination

Pour que les principaux partenaires financiers et économiques s'impliquent pleinement.

Pour susciter un intérêt soutenu au niveau gouvernemental, il est préférable que la coordination du processus stratégique soit placée sous la responsabilité des services du Premier Ministre ou du Président, ou d'un ministère exerçant un pouvoir central – comme le ministère des Finances ou de l'Économie. C'est une manière de présenter la stratégie comme une initiative gouvernementale, marquant la détermination des dirigeants et s'inscrivant dans le contexte d'une politique générale, et de renforcer ses liens avec des processus et des politiques d'une importance majeure. Ce genre de démarche aide à surmonter les rivalités entre institutions et l'inertie bureaucratique.

Nécessité d'associer l'ensemble des ministères

Dans le passé, l'initiative du débat sur la stratégie à mener revenait souvent à un ministère en particulier. Il était rare que d'autres ministères d'exécution soient effectivement associés à la réflexion, de façon à susciter une cohésion au sein des instances gouvernementales, et rare aussi que la question soit abordée en Conseil des ministres afin de donner une plus large assise à la volonté politique dès le départ. L'expérience a montré que quand la responsabilité d'une stratégie est confiée à un ministère d'exécution donné (surtout lorsque celui-ci contrôle le processus et le budget), cette stratégie est alors perçue comme un projet du dit ministère ou un projet sectoriel, ce qui a pour effet de restreindre la propension des autres ministères à participer et à coopérer.

© OCDE 2001

Encadré 9. Quelques exemples illustrant comment on peut relier les stratégies aux processus budgétaires

En Nouvelle-Zélande, les processus annuels d'élaboration du budget et de planification comportent une phase stratégique permettant de définir les priorités du gouvernement à court, moyen et long terme. Les hauts responsables des services ministériels dont les décisions ont une influence sur l'environnement sont invités à prendre en compte, dans le cadre de l'exercice annuel de planification de leurs activités, les objectifs de la Stratégie nationale pour l'environnement à l'horizon 2020 qui relèvent de leur compétence. Au Canada, on a pu observer que le Plan vert adopté pour la période 1990-96 se rattachait au processus d'élaboration du budget fédéral et comportait ses propres objectifs et échéanciers destinés à servir de référence pour rendre compte à l'opinion publique.

Dans tous les pays, les grandes décisions en matière de développement sont généralement prises par les ministères chargés des finances et de la planification économique et les principales parties prenantes avec lesquelles ils collaborent, dont les institutions financières et les entreprises. Jusqu'ici, le développement durable a en principe toujours été du ressort des ministères de l'Environnement dont l'influence est limitée au sein des gouvernements, ce qui témoigne du fait qu'il n'était pas considéré comme un thème pertinent dans d'autres secteurs. Dans le meilleur des cas, cette situation a favorisé la formation d'organismes ou de réseaux s'occupant uniquement de politique environnementale. Dans le pire des cas, elle a freiné la progression sur la voie du développement durable en raison du manque d'intégration intersectorielle.

Pour que les principaux partenaires financiers et économiques deviennent des acteurs majeurs du processus stratégique, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des analyses économiques et des analyses de risques pertinentes. Dans certains pays, ceci a pu être obtenu de façon systématique en reliant les stratégies aux processus budgétaires (voir encadré 9).

Importance primordiale de l'engagement du secteur privé et de la société civile

Il importe de pouvoir compter sur l'engagement du secteur privé et de la société civile. Les mouvements informels (groupements de citoyens, réseaux professionnels, etc.) peuvent servir à asseoir le soutien et la volonté politiques, et aider à trouver des compromis entre les positions des différentes parties prenantes. Les organisations communautaires et les organisations de la société civile sont souvent plus au fait que les ministères d'exécution des problèmes que peuvent entraîner les décisions prises par l'administration centrale. En Thaïlande, un grand nombre d'entre elles sont devenues de véritables observateurs de l'état de l'environnement : elles assurent un suivi constant des projets en cours et des nouveaux projets, et veillent à leur conformité aux règles et réglementations en vigueur. Cette évolution a permis d'améliorer la qualité des études de faisabilité et des études d'impact et d'organiser des consultations publiques, et a conduit, dans certains cas, à l'abandon de projets risquant d'avoir des effets néfastes.

Face au défi de la mondialisation, le secteur privé a entamé une réflexion sur le rôle qui lui incombe pour favoriser l'instauration d'un développement durable. On peut citer comme exemple les travaux du World Business Council for Sustainable Development, ainsi que des initiatives telles que le Pacte mondial des Nations Unies appelant les représentants du secteur privé à observer des pratiques commerciales responsables. Même si depuis quelques années, le secteur privé est dans une certaine mesure associé aux processus de planification stratégique des pays, il est encore rare que cette participation soit le fait d'entreprises d'envergure internationale. La part de l'investissement privé dans les flux financiers à destination des pays en développement

© OCDE 2001

excède à présent celle de l'aide publique au développement, et ce constat appelle des réactions dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies à l'appui du développement durable.

L'engagement et la participation du secteur privé et de la société civile seront fonction de la capacité de la stratégie à répondre à leurs attentes.

L'engagement et la participation du secteur privé et de la société civile, ne seront effectifs que si ces derniers reconnaissent dans la stratégie retenue leurs attentes et leurs préoccupations. C'est pourquoi il est nécessaire, lorsqu'on élabore un processus stratégique, de procéder très tôt à une analyse des positions des parties prenantes (voir encadré 10). Celle-ci peut en effet fournir des informations essentielles sur leurs motivations et leurs intérêts, sur les moyens qu'elles emploient pour les faire valoir, ainsi que sur les pressions que l'on peut exercer sur elles pour les faire changer et sur les contraintes auxquelles elles sont soumises.

La participation du secteur privé est d'autant plus fructueuse que le processus stratégique réserve une place importante à des instruments basés sur le volontariat ou sur les mécanismes du marché, complétés par des mesures d'ordre réglementaire et budgétaire. Le secteur privé opère dans un environnement concurrentiel. Il est donc capital d'instaurer des conditions dans lesquelles cette concurrence n'a pas pour seul effet de réduire les prix des biens et des services, mais concourt également à l'amélioration des conditions sociales, économiques et environnementales. La mobilisation du secteur privé passe par un dialogue avec ses représentants sur les préoccupations qui les animent : ce dialogue doit permettre de comprendre les facteurs qui les incitent à innover et à investir et ceux qui les amènent à améliorer leurs méthodes de travail. Au Pakistan, par exemple, la Fédération des chambres de commerce et d'industrie apporte depuis 1996 son soutien à un programme d'audit d'un large éventail d'installations industrielles qui a pour objet d'étudier les actions à conduire pour que celles-ci soient en conformité avec les normes nationales de qualité de l'environnement visant à lutter efficacement contre la pollution, et de mettre en œuvre les recommandations formulées dans la Stratégie nationale de conservation. Les obstacles et les perspectives mis au jour grâce à cet exercice ont permis aux industriels de négocier en 1999 avec l'Agence de protection de l'environnement une révision des normes en vigueur destinée à les rendre plus réalistes.

Les approches qui associent de multiples partenaires favorisent l'élaboration, dans les différents secteurs industriels, de principes et de normes en matière de viabilité écologique qui peuvent ensuite être appliqués aux divers instruments évoqués précédemment. La participation de la société civile suppose-t-elle aussi une ouverture aux problèmes ayant trait aux moyens de subsistance et aux préoccupations éthiques des différentes catégories de population. Le processus stratégique doit permettre de prendre en considération la diversité de points de vue et des idées qui s'expriment afin que le cap puisse être maintenu.

Assurer une participation effective des parties prenantes

Trouver un équilibre entre le souci d'associer le plus grand nombre possible de participants et la nécessité d'éviter une saturation des structures.

Une large participation au processus de planification stratégique est nécessaire pour mobiliser les différentes parties prenantes et éclairer la réflexion par la communication d'informations essentielles. La participation de tous les acteurs concernés n'est toutefois ni possible, ni nécessairement souhaitable : elle serait dans tous les cas extrêmement coûteuse. Les secteurs, les groupes de population et les niveaux de participation à prendre en compte sont nombreux. Leur volonté de prendre part au processus sera fonction de leur conviction que leurs points de vues seront réellement pris en considération et de leur aptitude à s'exprimer (la participation à des réunions, par exemple, et les travaux préparatoires exigent en effet du temps et de l'argent). Les problèmes de représentativité, d'échantillonnage et de degré de participation ont leur

© OCDE 2001

Encadré 10. Conditions d'une participation effective à l'élaboration des stratégies

Les critères à retenir sont fonction de la portée et des objectifs de la stratégie, des acteurs susceptibles de revendiquer une participation à son élaboration, ainsi que des circonstances politiques et sociales. En général, les principaux critères à respecter sont les suivants :

- **L'application de méthodes participatives appropriées** pour évaluer les besoins et les possibilités, dialoguer, hiérarchiser les solutions, former des partenariats, gérer les conflits et trouver des moyens de les régler.
- **Une bonne compréhension** de tous les partenaires ayant légitimement intérêt à prendre part à l'élaboration de la stratégie, et une démarche réfléchie et pragmatique pour donner voix au chapitre aux plus vulnérables et aux plus marginalisés d'entre eux.
- **La mise en place de dispositifs destinés à encourager la participation**, notamment par le biais des ONG et des autorités locales, afin d'amorcer le processus de participation et de relier les décisions devant être prises au niveau central à celles qu'il est plus approprié de prendre au niveau local.
- **L'organisation d'activités et de manifestations**, destinées à jouer le rôle de catalyseurs de la mobilisation des parties prenantes.
- **L'adoption d'une démarche par étapes** consistant à commencer modestement en s'appuyant sur les systèmes de participation existants pour aller plus loin, et ensuite améliorer et mieux cibler la participation à chacune des phases du processus.
- **La mobilisation des ressources financières, en compétences et en temps :** généralement, le processus de participation démarre lentement et exige dès le départ des investissements ; il faut du temps pour qu'il devienne efficace par rapport à son coût.

Lorsqu'il existe un **environnement propice à l'apprentissage de la participation** (par exemple, des politiques, des lois et des institutions, voire des groupes spécialement créés à cet effet lorsque les institutions font défaut, propres à encourager, favoriser, gérer et récompenser la participation au processus de planification/développement et à permettre aux participants et aux professionnels de tester des modes de participation), alors on a de meilleures chances de voir ces conditions réunies.

importance. Il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, le souci d'associer le plus grand nombre possible de participants pour dégager un consensus large et durable et, d'autre part, la nécessité d'éviter une saturation des structures chargées de conduire le processus compte tenu des capacités dont elles disposent. Plus les mécanismes de participation en place sont développés et représentatifs, plus ils ont de chance de se révéler efficaces par rapport à leur coût. Si en revanche, les capacités de gestion et les mécanismes de participation existants sont médiocres, le nombre de participants au processus pourra être restreint dans un premier temps, puis accru au fur et à mesure de l'élaboration et de la révision des grands axes de la stratégie (voir encadré 10).

Lorsque les relations entre les pouvoirs publics et la société civile sont bonnes, les conditions pour que des stratégies de développement durable efficaces puissent voir le jour sont-elles aussi favorables ; l'inverse est également vrai. Il est capital de renforcer les synergies entre les pouvoirs publics et les organismes non gouvernementaux. Il est également primordial de consolider les institutions démocratiques du pays et de donner un rôle accru aux organes élus, en particulier aux assemblées parlementaires.

Les parties prenantes doivent être impliquées tout au long du processus stratégique.

La participation des parties prenantes doit intervenir tout au long du processus stratégique, depuis la phase de définition des objectifs et d'analyse des problèmes jusqu'à la mise en œuvre des programmes et l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience. Si ce principe est admis en théorie, dans la pratique en revanche, il semble que son application, au niveau des pays, à l'élaboration des cadres de planification stratégique soit encore peu avancée. La plupart des stratégies nationales sont encore le fruit d'une démarche partant essentiellement du sommet (encadré 11) ou dans lequel la participation des parties prenantes pose des problèmes. En dépit des difficultés rencontrées, des progrès sont perceptibles dans un grand nombre de pays où l'on assiste à la conclusion de partenariats associant de multiples parties prenantes (voir encadré 17) et où des efforts sont consentis pour faire intervenir certains groupes sociaux marginalisés ou défavorisés(voir encadré 12).

© OCDE 2001

Encadré 11. Pourquoi les stratégies en vigueur sont-elles encore le fruit d'une démarche partant du sommet ?

On parle de démarche partant du sommet lorsqu'une stratégie est définie par une autorité (généralement le gouvernement) et mise au point par des professionnels dans le cadre d'un processus où la participation des intervenants légitimement concernés ou appelés à subir les effets de cette stratégie (parties prenantes) est faible ou limitée. Une telle démarche suppose que les objectifs et les méthodes sont arrêtés par l'autorité en question et ne correspondent pas nécessairement aux choix des parties prenantes. La mise en œuvre de la stratégie relève alors également de la responsabilité de l'autorité qui a présidé à son élaboration. Ce type de démarche n'est pas l'apanage des administrations centrales et se pratique également à des niveaux décentralisés. Les approches ascendantes au contraire supposent une participation active des parties prenantes qui, très souvent, en sont les instigatrices. On rencontre encore des stratégies nées d'un processus partant du sommet pour plusieurs raisons.

- Souvent, les stratégies nationales sont l'émanation d'organismes de coopération pour le développement qui sont de plus en plus tenus de rendre compte de leurs activités en référence au critère de viabilité écologique et qui, plutôt que d'utiliser les cadres définis localement ou d'encourager l'élaboration de tels cadres, préfèrent appliquer leurs propres cadres stratégiques.
- Dans d'autres cas, elles sont le résultat d'accords internationaux (par exemple de conventions), et ont alors tendance à faire la part belle aux préoccupations de portée planétaire.
- L'aptitude des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile à concilier des intérêts parfois divergents, à conclure des alliances, à rechercher des compromis, à accepter des points de vue différents, à définir et mettre en œuvre des objectifs et des stratégies à long terme et à gérer des processus participatifs et pluriels est souvent faible.
- Les fonctionnaires et les autres personnes investies d'un pouvoir réagissent parfois comme s'ils s'estimaient les mieux informés, et perçoivent dans l'évolution vers des processus partant davantage de la base une menace pour leur position et leur autorité.
- Il arrive que les mécanismes et les modes d'organisation assurant une participation appropriée à différents niveaux et au cours des différentes étapes du cycle de la planification existent, mais qu'ils ne soient pas bien maîtrisés par les acteurs concernés, ou que les coûts de transaction et les délais nécessaires à leur mise en œuvre soient excessifs.
- Il est difficile de parvenir à une participation effective de la population (les pauvres, par exemple, doivent impérativement se concentrer sur leurs priorités immédiates et ne possèdent ni les ressources, ni les compétences, ni le pouvoir nécessaires pour prendre part à la prise de décisions concernant l'avenir à long terme).
- Il est en outre difficile de s'assurer de l'engagement effectif et de la participation soutenue des acteurs non gouvernementaux lorsqu'il est apparu dans le passé que leur contribution aux processus participatifs répondait avant tout au souci de sauver les apparences et que leurs avis n'étaient pas réellement pris en compte.

Il convient de noter que les démarches partant du sommet ne sont pas toujours synonymes d'échec et que les approches partant de la base ne constituent pas davantage une garantie de succès.

Approches partant de la base et prises en main par la population locale

La décentralisation facilite la mise en relation des processus stratégiques nationaux et locaux.

Les vingt dernières années ont été marquées par un développement spectaculaire des approches participatives du développement prises en main par les communautés locales et des instruments d'accompagnement (par exemple, des évaluations participatives en milieu rural). Pour favoriser l'adoption de telles approches de façon à ce que les autorités, les populations et les entreprises locales puissent jouer un rôle actif dans les stratégies de développement durable, il convient de s'inspirer des initiatives locales ayant prouvé leur efficacité dans le domaine du développement durable, et d'encourager leur transposition à des situations auxquelles elles semblent adaptées. Généralement, les initiatives de cette nature se sont révélées d'autant plus fructueuses qu'elles favorisaient l'utilisation et la valorisation des capacités locales, ainsi que l'organisation, l'information et l'éducation des parties prenantes. La tendance à la décentralisation ouvre des perspectives en ce qui concerne la mise en relation des processus stratégiques nationaux et des approches participatives prises en main par la population locale (voir encadrés 13 et 14).

© OCDE 2001

Encadré 12. Participation de multiples parties prenantes à l'élaboration des stratégie

Le Projet de société du Canada (1992-1995) figure parmi les processus stratégiques les plus participatifs. Il repose sur un partenariat associant les pouvoirs publics, les populations locales, les entreprises et des organisations bénévoles dans un esprit de collaboration guidé par la volonté de réunir un consensus. Des représentants de plus de 100 secteurs de la société canadienne ont pris part à des assemblées organisées au niveau national qui, grâce à l'utilisation de matrices d'un genre nouveau, centrées sur des besoins humains fondamentaux comme l'air, l'eau et l'alimentation, ont débouché sur des compromis et des solutions. Même si l'on n'est pas parvenu à dégager un consensus entre les différents groupes d'intérêt sur l'orientation à donner au développement durable au Canada, le projet a néanmoins permis dans de nombreux cas de concilier des positions contradictoires.

La Loi sur la gestion des ressources adoptée par la Nouvelle-Zélande en 1991 est une pièce maîtresse de la réforme de la législation entreprise dans ce pays en vue de remédier à de graves inégalités entre les secteurs dans le domaine de la gestion de l'environnement, d'intégrer les processus de planification et de prise de décision au niveau national, de mettre un terme à la prolifération des textes législatifs relatifs aux ressources naturelles, et de se donner un objectif unique : une gestion durable des ressources naturelles et de l'espace. Lors de l'élaboration de cette loi, tout a été mis en œuvre pour solliciter la participation de l'opinion publique, qui a été invitée à s'exprimer lors de réunions et de séminaires, grâce à l'utilisation de lignes téléphoniques gratuites spécialement ouvertes à cet effet ou par des contributions écrites. Tous les documents soumis au gouvernement concernant la loi sur la gestion des ressources ont fait ressortir en quoi les points de vue des parties prenantes divergeaient des propositions formulées ou au contraire les rejoignaient. Un dispositif spécial pour la consultation de la population Maori a été institué : des réunions ont été organisées dans la tradition (hui) avec des instances représentatives des Maoris à travers tout le pays pour expliquer le processus d'adoption de la Loi sur la gestion des ressources et connaître les points de vue et les opinions de la population Maori. Des fonds ont été débloqués pour permettre à des ONG de prendre part au processus, et des travaux d'étude ont été confiés à certaines d'entre elles.

Équilibre entre les approches partant du sommet et les approches partant de la base

Il faut faire la distinction entre les questions qui doivent être traitées au niveau national et celles qui doivent l'être au niveau local.

Les gouvernements sont par principe peu enclins à rendre le processus de prise de décision et de formulation des politiques plus ouvert en autorisant la participation des parties prenantes à tous les niveaux (encadré 11). Mais les échecs auxquels ont conduit, dans un grand nombre de cas, les décisions en matière de planification prises dans le cadre de processus partant du sommet sont autant de preuves de la nécessité de trouver un juste équilibre entre les approches partant du sommet et les approches partant de la base. Il est indispensable de faire la distinction entre les questions qui doivent être traitées au niveau national et central et celles qui doivent l'être au niveau local. Ce n'est souvent qu'au niveau de chaque district qu'une approche du développement durable centrée sur l'être humain peut vraiment s'imposer comme une évidence car c'est seulement à ce niveau que les décisions prises quotidiennement par des individus ou des groupes d'individus ont une incidence sur leurs conditions de vie, leur santé et souvent, leurs chances de survie. Les acteurs locaux sont les mieux placés pour observer les évolutions, les défis, les problèmes et les besoins qui se profilent sur le plan local, pour définir leurs propres priorités et faire des choix, et enfin pour déterminer les compétences et les capacités qui leur font défaut. C'est pourquoi on commence à présent à mettre au point des stratégies qui abordent des problèmes différents, mais en les traitant au niveau le plus approprié ; on peut, par exemple, citer à cet égard la démarche suivie par le ministère du Plan du Bangladesh lorsqu'il a établi, au début des années 90, son Plan participatif pour l'avenir, ou encore l'effort de « hiérarchisation » des stratégies engagé par le Pakistan (voir encadré 14). Dans certains pays, on voit apparaître, dans le domaine de la planification au niveau des districts, des systèmes conjuguant des approches partant du sommet et des approches partant de la base. En Tanzanie par exemple, le processus de planification engagé dans le District de Rungwe prend en

© OCDE 2001

Encadré 13. Systèmes de planification décentralisés

La Bolivie s'est dotée en 1994, grâce à l'adoption de la Loi sur la participation populaire et la décentralisation administrative, d'un système de planification décentralisé et participatif. Celui-ci a matérialisé un réel transfert de pouvoir politique et économique aux niveaux régional et local. Quelque 20 pour cent des recettes fiscales nationales vont directement à 314 municipalités et sont affectés conformément aux prévisions figurant dans leurs plans de développement quinquennaux. Ces plans sont élaborés par les municipalités dans le respect des orientations définies dans le Plan quinquennal global (c'est-à-dire national) pour le développement économique et social et compte tenu des priorités arrêtées par les organisations territoriales représentant la population locale dans certaines régions. Par ailleurs, des comités de surveillance, composés de fonctionnaires municipaux et de représentants de la société civile, ont été créés pour assurer un suivi des activités des administrations locales et veiller à ce qu'elles soient conformes à ce qui est prévu dans les plans de développement. Parallèlement, les services administratifs régionaux reçoivent 40 pour cent des recettes fiscales nationales qui sont répartis conformément aux plans de développement quinquennaux régionaux établis à partir du plan national provisoire et des plans élaborés à l'échelon municipal.

Ce système de planification fonctionne bien dans les petites municipalités, mais il se révèle souvent moins efficace dans les grandes où il est plus difficile d'assurer un suivi de l'utilisation des deniers publics. C'est au niveau régional que l'on rencontre les problèmes les plus graves : les fonctionnaires sont en effet nommés par le Président, et les instances publiques sont souvent soumises à l'influence des partis politiques. Les liens entre les différents niveaux de planification sont en général assez ténus et la politisation de la gestion des administrations publiques constitue un obstacle majeur au renforcement de ces liens.

Le Ghana a adopté pour sa part un système de planification participatif qui repose sur les districts et permet aux populations locales de prendre part activement à l'élaboration, à la planification et à la mise en œuvre des programmes et des projets de développement local. Chacune des 110 assemblées de district assume désormais l'entière responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de développement annuel et du plan de développement à moyen terme (5 ans) du district. Conformément aux directives publiées en 1995 par la Commission nationale de Planification du Développement (CNPD), chaque plan doit être examiné lors d'une audience publique. Les plans de développement des districts font l'objet d'une harmonisation au niveau régional conduite par les conseils régionaux de coordination, avant d'être intégrés par la CNPD dans le Plan national de Développement sous la forme de plans sectoriels (établis par les ministères d'exécution et qui donnent également lieu à des consultations). Le Plan national de développement est soumis à des groupes de planification intersectoriels composés de représentants du secteur public, des milieux d'affaires, du monde universitaire, des districts, des ONG, des organisations syndicales, des paysans et d'autres parties prenantes. Le pays a entrepris de mettre en œuvre le premier plan de développement à moyen terme à horizon mobile couvrant la période 1997-2000. Il s'agit là de la première étape de la mise en œuvre du programme du Ghana Vision 2020. Il a aussi entamé le processus d'élaboration du prochain plan pour la période 2001-2005.

Grâce aux nouvelles dispositions financières prévues par la Constitution, le Parlement affecte 5 pour cent au moins des recettes publiques intérieures au Fonds commun des assemblées de district : ces sommes sont distribuées aux Conseils de district pour qu'ils financent les dépenses d'investissement nécessaires à l'exécution de leurs plans de développement. Cinq districts s'appliquent actuellement à mettre en œuvre un programme de lutte contre la pauvreté dans le cadre duquel des communautés ciblées sont appelées à décider des actions à entreprendre. Les Comités d'unité locaux constituent le niveau de planification le plus décentralisé. C'est à ce niveau que les problèmes rencontrés par les communautés sont mis en évidence et que les buts et les objectifs visés sont définis avant d'être communiqués aux assemblées de district par l'intermédiaire des conseils de ville et de zone. Les comités des assemblées de district examinent les problèmes et les solutions et définissent des priorités. Les services des assemblées de district mettent au point, avec l'aide de spécialistes de divers secteurs, d'ONG et d'autres organismes les composantes du plan de développement de chaque district. Il incombe ensuite aux unités de coordination de la planification des districts de veiller, à leur niveau, au bon déroulement et à la cohérence du processus de planification, et d'établir pour chaque district un plan de développement assorti d'un budget annuel, pour examen par le Conseil de district.

Au Népal, la loi sur l'autogestion adoptée en 1998 vise à mettre en place une planification participative, au moyen d'un transfert de pouvoir et de responsabilité à des comités de développement constitués au niveau des municipalités et des villages, et à assurer une gestion durable des ressources dans les zones qui sont du ressort de ces comités. Les comités de planification des districts sont actuellement considérés comme des organes autonomes qui ont pour mission de réunir les parties prenantes et de trouver une harmonie/un équilibre entre les besoins locaux et les politiques nationales.

En Thaïlande, tous les projets et budgets des administrations locales et provinciales étaient auparavant définis par le pouvoir central. A présent, la plupart des informations, et des propositions émanant de parties prenantes dans le cadre du processus de planification participatif qui a été institué sont transmises aux services du Budget, auxquels il incombe d'allouer des crédits aux administrations locales, municipales et provinciales. Aux termes de la nouvelle loi sur la décentralisation, les autorités se voient attribuer, à ces différents niveaux, un pourcentage déterminé du budget global des administrations publiques, qui doit leur permettre de mettre en œuvre les plans et les projets arrêtés par les parties prenantes.

© OCDE 2001

Encadré 14. Instituer des approches stratégiques partant de la base au Pakistan : complémentarité des stratégies élaborées au niveau provincial et au niveau des districts

Le Pakistan a commencé à engager des efforts en vue de faciliter la mise au point et la mise en œuvre par la population locale d'initiatives en faveur du développement durable. A l'instar de la Stratégie nationale de conservation (SNC), les stratégies définies au niveau provincial sont élaborées grâce à des méthodes souvent novatrices, comme la tenue de tables rondes ou la collaboration avec des interlocuteurs des ministères d'exécution, qui peuvent déboucher sur la mise au point de stratégies au niveau des districts. Plus on se situe à un niveau décentralisé, plus il est évident qu'il faut envisager des arbitrages entre le développement durable et les besoins immédiats de la population. Au Pakistan, il est admis désormais que la priorité doit être la mise en place de circuits de transmission des informations et des demandes émanant des districts aux instances des niveaux provincial puis national.

Il est donc proposé de mettre l'accent, dans la deuxième Stratégie nationale de conservation, sur des *préoccupations de portée nationale et sur les missions revenant aux institutions nationales* plutôt que de chercher à prévoir dans les moindres détails toutes les actions à mener, y compris au niveau des villages. Il conviendra également de reconnaître, d'encourager et d'appuyer les approches stratégiques axées sur la demande élaborées, notamment au niveau provincial et au niveau des districts, en tenant compte des conditions locales et conformément au projet de décentralisation. Cette orientation marque un contraste avec l'inspiration politique et la mouvance théorique qui avaient guidé la conception de la précédente Stratégie nationale de conservation. Le champ couvert par la nouvelle stratégie comprend donc :

Les enjeux internationaux

- La position du Pakistan sur les questions et les conventions de portée planétaire intéressant l'environnement et la contribution qu'il peut apporter dans ces domaines.
- Les aspects de la mondialisation en rapport avec le développement durable.
- Les problèmes régionaux : bassins hydrographiques, zones protégées communes, pollution transfrontière et pollution des mers.

Les problèmes qui se posent au niveau national

- Réunir les éléments les plus utiles et les plus efficaces requis pour la mise en œuvre d'une stratégie (par exemple, les systèmes d'information, les mécanismes participatifs).
- Continuer de formuler des orientations destinées à intégrer de façon systématique la notion de développement durable dans les stratégies provinciales et sectorielles grâce à l'adoption de dispositions, de principes/critères, de normes, d'indicateurs et d'actions de suivi.
- Veiller à la coordination des principaux programmes nationaux en faveur du développement durable.
- Promouvoir la prise en compte du développement durable dans les préoccupations politiques et macro-économiques, notamment dans les décisions relatives aux prêts à l'ajustement structurel, aux mesures de lutte contre la pauvreté et aux problèmes d'environnement et de sécurité qui se posent au niveau national.
- Suivre et évaluer la prise en compte du développement durable et le respect des normes environnementales.

Le soutien à apporter aux niveaux des provinces, des villes et des districts

- Appuyer la mise au point, au niveau provincial, de stratégies et d'initiatives en faveur du développement durable – en particulier afin de s'assurer que les institutions locales (notamment au niveau des villes et des districts) sont en mesure de piloter la stratégie.
- Prévoir des contrôles et des incitations pour encourager le secteur privé à investir davantage dans le développement durable et pour favoriser l'adoption de pratiques responsables.

compte des décisions prises par le sommet sur certains aspects (notamment les taux d'intérêt pratiqués par les banques locales) tout en faisant intervenir les parties prenantes sur d'autres aspects du développement, comme l'éducation, la production agricole et les communications.

Il y a également lieu d'étudier, dans le cadre d'une stratégie, les *mécanismes* qu'il faudra mettre en jeu pour réaliser l'équilibre entre les approches ascendantes et descendantes. Les nouveaux systèmes de planification en place dans un certain nombre de pays donnent des indications utiles sur la manière dont la décentralisation peut contribuer à cet équilibre (voir encadrés 13 et 14), sachant que celui-ci doit être complété et étayé par des dispositifs assurant un dialogue de qualité, une circulation permanente de l'information garantissant un suivi, et la transmission de savoir entre et à tous les niveaux.

© OCDE 2001

Équilibre entre la nécessité de faire appel à des experts et celle d'avoir une démarche participative

La compétence technique ne suffit pas pour aborder toutes les questions qui se posent.

La formulation de stratégies requiert des moyens techniques pour l'exécution d'un grand nombre d'opérations telles que la collecte et l'analyse de données de référence, l'analyse statistique, les projections économiques, etc. Mais la compétence technique ne suffit pas pour aborder toutes les questions qui se posent, ni même pour accéder à toutes les informations utiles et nécessaires. Il faut pour cela s'en remettre aux individus et aux communautés. En outre, si l'on veut se mettre d'accord sur une conception du développement pour l'avenir qui suscite l'adhésion de la société dans son ensemble, et si l'on veut dégager un consensus sur la manière dont il faut réagir face aux enjeux importants de demain, la plupart des questions déterminantes qui se posent devront être examinées et débattues en présence d'un large éventail de groupes de parties prenantes.

Dans le cadre d'une démarche participative, il faut donc pouvoir s'appuyer à la fois sur les compétences techniques de quelques experts et sur la participation d'un grand nombre de citoyens, sans toutefois faire peser sur ces derniers une charge trop lourde. Aussi est-il très important de trouver un équilibre entre ces deux tendances.

Les compétences et les capacités nécessaires sont souvent rares dans les pays en développement et celles dont ils disposent sont quelquefois déjà très sollicitées, voire saturées. Le renforcement des capacités et la délégation de pouvoir sont pour cette raison des composantes essentielles des processus stratégiques.

Coûts inhérents à une participation effective de la population

Le coût des approches participatives dépend de divers facteurs :

- *La nature et le nombre des participants,* le lieu où ils demeurent et le coût d'opportunité de leur participation. Un grand nombre d'entre eux ont la possibilité de prendre part au processus dans le cadre des emplois et fonctions qu'ils occupent déjà. D'autres en revanche doivent se rendre disponibles au détriment des activités qui leur permettent d'assurer leur subsistance (c'est notamment le cas des membres de la société civile, et en particulier de ceux, issus des communautés locales, pour lesquels le temps consacré à la participation à la vie de la cité est prélevé sur le temps de travail, par exemple en période de récolte). Face à la multitude de tâches qui leur incombent, les femmes éprouvent quelquefois encore davantage de difficultés à jouer un rôle dans les processus participatifs. Il faut donc parfois trouver des moyens de remédier à cette situation et de les aider à faire entendre leur voix. L'encadré 12 décrit la solution à ce problème trouvée par la Nouvelle-Zélande. Les besoins sont de divers ordres :
- *Il faut du temps,* dans certains cas, pour instaurer la confiance, surtout au niveau local, et mettre en place un cadre de nature à encourager les citoyens à collaborer avec des intervenants extérieurs. Il faut souvent entre 18 mois et cinq ans pour préparer et lancer les processus de participation d'envergure qui doivent accompagner les stratégies nationales.

© OCDE 2001

- *Il faut pouvoir recourir à des spécialistes.* Il est capital de pouvoir s'appuyer sur des personnes qualifiées dans des domaines comme l'évaluation participative, la communication, l'éducation et les activités des médias, afin d'être en mesure de créer des interactions efficaces et d'assurer la qualité de la participation et des communications.
- *Il faut se doter de capacités de communication*. Les institutions et les individus qui participent au débat doivent avoir accès aux informations nécessaires à la compréhension des questions débattues. Des actions de communication par les moyens les plus adaptés aux groupes concernés (télécommunications, médias de masse ou moyens traditionnels, enceintes diverses) sont donc nécessaires, et elles ont un coût.

Quoique souvent élevés au départ, les coûts induits par la participation tendent à diminuer avec le temps à mesure que la portée, les objectifs et les modalités de la participation de chaque groupe se précisent et sont mieux cernés.

Capacités d'analyse et de diagnostic

Toute stratégie doit se fonder sur une analyse des conditions sociales, économiques et environnementales de départ, une analyse des questions clés et de leurs facteurs sous-jacents, ainsi que des effets observés ou potentiels à court et à long terme des politiques suivies ou proposées pour les aborder. Le cadre institutionnel de l'action gouvernemental et les interactions entre les niveaux local et national - et entre les problèmes d'ordre national et global – doivent également être passé en revue. Un tel diagnostic est indispensable pour identifier les axes de réforme prioritaires et l'action des pouvoirs publics et des institutions. Il doit prendre appui sur de véritables échanges avec les parties prenantes.

De nombreuses stratégies reposent sur des analyses inadaptées ou partielles.

Par exemple, l'intégration d'analyses environnementales et sociales en amont dans la formulation des politiques et de plans de développement peut favoriser une meilleure prise en compte des impératifs de développement durable et des impacts à long terme de différents choix politiques. Cela s'applique également au niveau de la politique macro-économique. Ainsi, l'intégration des coûts économiques résultant de la dégradation de l'environnement dans le calcul du Produit Intérieur Brut (PIB) peut conduire à cerner les changements politiques nécessaires, au vu des impératifs a long terme.

L'analyse évoquée plus haut et la planification à long terme exige des compétences techniques et des aptitudes en termes de méthodologie. Dans la pratique, ces compétences font souvent défaut et la plupart des stratégies suivies actuellement reposent sur des analyses partielles ou périmées. En effet, faute de moyens, on a souvent tendance à recourir à des travaux antérieurs, sans prendre le temps de les mettre à jour. La non-disponibilité ou le manque de fiabilité des données de référence, est aussi due au fait que ces données portent souvent sur des sujets sur lesquels il n'existait pas d'obligation de rendre des comptes jusqu'à une époque récente, et pour lesquels aucun système de suivi n'a donc été mis en place. En outre, les initiatives visant à encourager la participation sont en général menées après la phase d'analyse et ne peuvent donc pas servir à définir les problèmes qui méritent l'attention.

© OCDE 2001

Veiller à la convergence, la complémentarité, la cohérence et la coordination entre les cadres mis en place par les pays à tous les niveaux

Il n'est pas possible de fusionner tous ces cadres de planification stratégique.

La convergence entre les différents cadres de planification mis en place au niveau national et aux niveaux décentralisés ou dans les différents secteurs est le plus souvent insuffisante. Ceci n'est pas surprenant dans la mesure où ces différents cadres sont issus d'institutions qui ont des objectifs mandats et différents. Chaque cadre reflète donc l'idéologie, les attributions et les modes de fonctionnement de l'institution qui le gère. Les différents cadres en place ont en outre des mécanismes de financement et horizons de planification différents. Il est donc nécessaire de renforcer la cohérence entre eux car la multiplication des stratégies risque d'entraîner des recoupements et une concurrence entre elles, ainsi qu'un gaspillage de ressources administratives et humaines déjà très sollicitées.

En revanche, il est possible d'œuvrer à améliorer la complémentarité et la cohérence entre eux.

Il n'est pas possible de fusionner tous ces cadres de planification stratégique. En revanche, on peut œuvrer à améliorer la complémentarité et la cohérence entre eux de telle sorte qu'ils se renforcent mutuellement. Les pouvoirs publics peuvent, par exemple établir un tableau récapitulatif de tous les processus de planification stratégique en place ou en cours d'élaboration dans les pays (aux niveaux national, infranational, local, en réponse à des engagements internationaux, etc.). Cela doit être fait en partenariat avec les principales parties prenantes du secteur privé et de la société civile, ainsi qu'avec les organismes d'aide au développement. En mettant en évidence les différences et les relations entre les différents cadres, un tel instrument pourra aider à trouver les moyens de les rendre plus complémentaires. Le Cadre de développement intégré procède de cette démarche, et devrait permettre de veiller à ce que les nouveaux cadres de planification prennent appui sur l'existant et créent des liens entre les différents cadres en place.

Lorsque ces liens existent et lorsque les nouvelles stratégies reposent sur des dispositifs existants, on observe de réels progrès, et inversement, comme différentes expériences d'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (encadré 15).

Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour assurer la coordination et la cohérence entre les secteurs et entre les stratégies…

Les personnes chargées de définir une stratégie doivent tenir compte des expériences passées et des stratégies menées par les différents ministères et organismes gouvernementaux. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour assurer la coordination entre les secteurs et la cohérence entre les secteurs et entre les stratégies, ce qui suppose que les pouvoirs publics et les autres acteurs améliorent les pratiques et les procédures institutionnelles en les étayant par des systèmes de gestion appropriés et des mécanismes efficaces de gestion et de résolution des conflits. Des progrès remarquables ont été réalisés dans ce domaine par les autorités locales grâce aux Plans d'Action 21 locaux (voir encadré 5) qui permettent aux administrations nationales d'acquérir des connaissances et de rechercher une émulation.

Enjeux régionaux

Au niveau régional lorsque plusieurs pays partagent des ressources naturelles ou des écosystèmes…

Très rares ont été les stratégies élaborées dans le passé au niveau national qui comportaient une analyse de leurs retombées sur les pays voisins (et réciproquement). Il y a lieu d'améliorer la coordination entre pays limitrophes et de déployer des approches de portée régionale pour répondre, par exemple, aux préoccupations des populations indigènes lorsqu'elles occupent des territoires qui traversent des frontières nationales. Il importe également de mettre en place une coordination ou une cogestion au niveau régional lorsque plusieurs pays partagent des ressources naturelles ou des

© OCDE 2001

Encadré 15. S'appuyer sur l'existant : liens entre les Stratégies de lutte contre la pauvreté et les autres processus de planification stratégique

Ouganda

La Stratégie de lutte contre la pauvreté de l'Ouganda s'inspire d'une version révisée d'un Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté adopté par le pays en 1997. Elle prend également appui sur d'autres exercices d'évaluation stratégique dont un Rapport sur la situation en matière de pauvreté, une évaluation participative de la pauvreté et un Plan de modernisation de l'agriculture. Le fait d'avoir tenu compte de l'existant a favorisé une meilleure appropriation de la stratégie par le pays.

Bolivie

La Stratégie et le Plan d'action pour la Biodiversité ont été élaborés dans le cadre d'un processus très ouvert à la participation, mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté au moyen d'activités économiques ayant trait à l'utilisation durable de la biodiversité. Sous l'impulsion du ministre du Développement Durable qui a fait pression sur le Conseil de politique économique, cette stratégie fait désormais partie intégrante de la Stratégie de lutte contre la pauvreté.

Burkina Faso

Lors de l'élaboration de sa Stratégie de lutte contre la pauvreté élaborée, le Burkina Faso s'est efforcé d'intégrer les orientations qu'elle contenait dans les politiques sectorielles, les plans d'action et les programmes de réforme en cours (notamment dans les domaines de l'éducation de base et de la santé). Ces efforts restent cependant insuffisants. Par exemple, la plupart des plans sectoriels ne comprenaient pas d'analyse des liens entre la pauvreté et l'environnement et ne prévoyaient pas d'indicateurs permettant d'identifier ces liens.

Il doit poursuivre ses efforts, notamment pour arriver à faire en sorte que les politiques et les plans d'action sectoriels prennent en considération les liens entre la pauvreté et l'environnement, et pour définir des indicateurs permettant de rendre compte de ces liens.

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

Les dialogues entrepris au Burkina Faso comme partie intégrante du développement de ces lignes directrices ont abouti à des propositions pour développer une stratégie nationale de développement durable dans le pays. Les processus participatifs mis en jeu ont permis de veiller à ce que les recommandations formulées à l'intention des pouvoirs publics tiennent compte des points de vue des différentes parties prenantes en présence au niveau national. Ces recommandations comportaient des propositions visant à s'assurer que la stratégie nationale de développement durable ne soit pas conçu comme un document présentant de nouvelles politiques. Elle devrait constituer plutôt une sorte de « cadre de référence » pour les principaux cadres de planification existant, couvrant les principaux instruments législatifs, principes d'action et réformes institutionnelles à mettre en œuvre et ayant pour objet d'instaurer une croissance soutenue tenant compte de considérations sociales, politiques culturelles et environnementales telles que :

- Le développement humain durable.
- L'équité dans la répartition des fruits de la croissance.
- La transparence dans la gestion des affaires publiques et des apports d'aide.
- L'efficacité et la viabilité des programmes de développement.
- Le renforcement des capacités à l'échelon national.

Le dialogue engagé au Burkina Faso a abouti à des propositions de mesures destinées à améliorer le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté utilisé comme cadre de référence par le ministère de l'Économie et des Finances et consistant à :

- Présenter le CSLP comme étant l'unique cadre régissant les programmes de coopération des agences d'aide au développement.
- Faire connaître plus largement le CSLP et établir des versions plus succinctes et simplifiées de ce document.
- Mettre à jour le CSLP de façon à intégrer l'ensemble des plans d'action sectoriels dans un cadre unique. Cela supposera une étroite collaboration entre tous les ministères, le secteur privé et la société civile afin de veiller à l'harmonisation et à la cohérence des mécanismes de coordination, des indicateurs et des instruments de suivi/d'évaluation, existants ou à venir.
- Dégager des ressources financières du budget national pour la mise en œuvre de la stratégie.

Ghana

Contrairement aux pays dont il a été question précédemment, le Ghana avait défini sa propre stratégie d'élimination de la pauvreté, et celle-ci a ensuite été transformée en CSLP provisoire. Le Ghana a entrepris d'élaborer un CSLP à part entière dans le contexte de l'établissement de son deuxième Plan de développement à moyen terme à l'appui de la mise en œuvre du programme Vision 2020. Ce plan tiendra également compte des principaux objectifs de développement énoncés dans le Cadre de développement intégré du Ghana (mis au point dans le cadre d'autres accords) et dans le Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement. La convergence entre ces différents processus de planification stratégique est bien la preuve qu'ils reposent sur des principes communs.

© OCDE 2001

écosystèmes (par exemple, un bassin hydrographique) qui doivent être gérés en commun. La Stratégie sur la biodiversité dans les Andes élaborée par plusieurs pays d'Amérique du Sud concrétise une vision commune à l'échelon régional et met en évidence les intérêts partagés par les pays de la région.

Enjeux nationaux

Certaines questions relèvent de la responsabilité de l'administration centrale.

Certaines questions relèvent sans aucun doute de la responsabilité de l'administration centrale (finances, échanges, politique étrangère, etc.) et ont également des répercussions importantes sur la conception qu'un pays peut avoir du développement durable. Cependant, ces questions de portée purement nationale sont rarement prises en considération dans les stratégies de développement durable (si elles sont parfois étudiées, elles sont en revanche rarement mentionnées dans des documents stratégiques). De fait, il est rare que les ministères compétents dans les domaines correspondants jouent un rôle de premier plan dans les processus stratégiques. Le programme Vision 2020 du Ghana fait exception à cette règle dans la mesure où il fait explicitement mention d'enjeux de portée nationale et où les ministères concernés ont été très largement associés à l'élaboration des cadres à moyen terme de l'action gouvernementale établis pour donner corps à ce programme. Comme il ressort de l'encadré 19, les enjeux nationaux sont appelés à devenir un point d'ancrage durant la prochaine phase d'élaboration de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan.

Importance de la décentralisation

Les approches partant de la base et les approches partant du sommet doivent être reliées entre elles.

La décentralisation est un moyen efficace d'assurer la convergence des différents cadres de planification. On a souvent remarqué que les démarches partant de la base sont plus propices à une intégration réussie que les démarches partant du sommet. La présence d'institutions locales fortes, la disponibilité des informations, l'existence de forums de débat et de mécanismes de gestion des conflits et de recherche du consensus sont autant d'éléments qui peuvent permettre d'aboutir à une véritable intégration. Il est donc impératif de parvenir à relier entre elles les approches partant de la base et les approches partant du sommet.

La décentralisation ouvre de larges perspectives en ce qui concerne la mise en pratique au niveau local, sous la forme d'un cadre de planification détaillé, de grandes orientations stratégiques. Elle doit pour cela s'accompagner :

- d'un transfert de ressources financières et d'une délégation de pouvoir destinée à permettre de lever des fonds au niveau local ;
- d'un renforcement des capacités[1] ;
- d'une définition claire du rôle du gouvernement dans la planification, la gestion des ressources financières, etc., à tous les niveaux de la hiérarchie administrative ;
- d'une législation d'ensemble accompagnée de mesures administratives visant à intégrer les bureaux décentralisés des services centraux dans des structures administratives locales ;
- d'une coordination du soutien apporté, au niveau local, par les agences d'aide au développement.

1. C'est par exemple l'un des volets essentiels du Programme de réforme des administrations locales lancé en Tanzanie pour la période 2000-2003.

© OCDE 2001

Encadré 16. Projet national de renforcement des capacités en Thaïlande

Depuis quelques années, la Thaïlande a commencé à prendre des mesures de décentralisation et à encourager l'adoption de processus de planification à caractère participatif (voir encadré 12). Cependant, beaucoup de communautés ne disposent pas d'organisations de citoyens suffisamment fortes pour participer activement aux exercices de planification. En 2000, face aux pressions émanant des ONG et des organisations communautaires, le gouvernement a approuvé un Projet national de renforcement des capacités (doté d'un budget de 2.5 millions de $) destiné à former des intermédiaires et à promouvoir la participation de multiples parties prenantes au processus national de planification. Ce projet visera les villageois très motivés qui participent intensément aux activités communautaires : les intermédiaires leur assureront une formation sur leur lieu de travail à la conception, à la gestion, au suivi et à l'évaluation de projets.

Développer les systèmes et les capacités de gestion

Aide au renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux

La répartition des rôles entre les principaux acteurs doit être clairement définie.

La mise en place d'une stratégie de développement durable exige une bonne gestion. Les fonctions principales de la gestion stratégique sont le « leadership », la coordination, l'administration et le contrôle financier. Il faut aussi mobiliser des compétences et des capacités et veiller au respect des échéances. La répartition des rôles et des responsabilités et les relations entre les principaux acteurs du processus stratégique doivent également être clairement définies. Le dynamisme est l'une des caractéristiques communes aux stratégies ayant donné les meilleurs résultats. En général, l'impulsion est imprimée par une petite équipe – parfois même par un seul individu – qui maintient le cap, entretient la motivation et insuffle un élan, y compris durant les périodes difficiles.

Les stratégies doivent se baser sur les connaissances et les compétences existantes et viser à les valoriser. La mise en œuvre d'un processus stratégique nécessite une large gamme de compétences techniques et de capacités d'analyse. Les personnes auxquelles est confiée la gestion du processus par exemple devront posséder des aptitudes en matière de communication et de diplomatie. Celles qui seront chargées d'effectuer les analyses stratégiques devront être en mesure d'appréhender les interactions entre les disciplines et les secteurs, de même que les interactions verticales (entre les niveaux international, régional, national et local). D'autres auront à se préoccuper des dimensions institutionnelles, législatives et administratives du développement. Dans bon nombre de pays, des initiatives ont été lancées pour renforcer les capacités à l'appui du processus de développement (voir encadré 16).

Un certain nombre de facteurs peuvent freiner la mobilisation et le renforcement des capacités.

- L'absence d'évaluation systématique des programmes de développement concrétisant les stratégies, et l'absence de sanctions à l'encontre des équipes techniques responsables en cas de mauvais résultats.
- Le fait que les experts du gouvernement, du secteur privé et de la société civile ne bénéficient pas d'une formation initiale/continue de nature à leur permettre de mieux appréhender les interactions entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux.
- Des niveaux de rémunération, des conditions de travail et des perspectives d'évolution de carrière dans la fonction publique pas assez motivants pour attirer des professionnels de haut niveau.

© OCDE 2001

Encadré 17. Quelques exemples de réseaux d'experts en stratégie

Dans les années 90, l'UICN a institué plusieurs réseaux régionaux d'experts en stratégie et de spécialistes travaillant sur le terrain. Ces réseaux ont permis d'échanger des données d'expérience et de dégager de nombreux enseignements essentiels sur les meilleures pratiques que reprennent les principes énoncés dans les présentes orientations. Le Redlat (Red Latinoamericano de Estrategias para el Desarollo Sostenible) par exemple s'est réuni à quatre reprises depuis 1994. Ce groupe composé de spécialistes de terrain ayant pris part à l'élaboration de quelque 25 stratégies à l'échelon local ou infra-national dans 14 pays a été constitué pour examiner des problèmes communs rencontrés dans la pratique et partager les enseignements de l'expérience. Ses conclusions servent à alimenter un site créé sur l'Internet, ainsi qu'un réseau électronique très actif, qui réunit plus de 1200 utilisateurs dans les pays lusophones. Redlat a organisé des ateliers thématiques sur les instruments utilisables au service du développement durable, ainsi que des missions Sud-Sud destinées à assurer des échanges d'expériences pratiques.

Lancé en 1992, avec le concours de la Banque Mondiale, le Réseau pour le Développement Durable et l'Environnement en Afrique (REDDA) a vocation à aider les gouvernements, les institutions, le secteur privé, les ONG et les communautés locales des pays d'Afrique à renforcer leurs capacités au service de la planification et de la mise en œuvre de stratégies de développement durable.

Compte tenu des résolutions du Forum international des Conseils Nationaux du développement durable (CNDD) (avril 2000), le Réseau mondial des CNDD s'apprête à entreprendre un exercice d'évaluation du respect des engagements pris lors du Sommet de la Terre auquel seront associées de multiples parties prenantes. Des groupes de CNDD se rencontrent régulièrement à l'échelon régional pour échanger des données d'expérience. Ils sont plus ou moins efficaces, selon les cas, et plus ou moins fidèles aux principes régissant les stratégies nationales de développement durable. Néanmoins, ils constituent un premier point de contact utile pour appuyer les CNDD et les aider à aller de l'avant.

Grâce à son Programme « Capacité 21 », le PNUD a également réussi à développer de vastes réseaux de spécialistes œuvrant à l'élaboration de stratégies dans le monde entier.

Il est de notoriété publique que, dans les pays en développement, les techniciens de haut niveau ont tendance à déserter la fonction publique, attirés par les salaires plus élevés et les meilleures conditions de travail que leur offrent le secteur privé et les agences d'aide au développement. Les mutations sont en outre fréquentes au sein même de la fonction publique. Il en résulte un manque de continuité. Les fonctionnaires partent après avoir suivi un cycle complet d'élaboration d'une stratégie et acquis une solide expérience dans la gestion de tels processus. Leur départ occasionne une perte de mémoire institutionnelle et une rupture dans les réseaux. Il n'est donc pas surprenant que les stratégies nouvelles répètent les erreurs des précédentes et ne mettent pas à profit les enseignements de l'expérience. Le renforcement des capacités passe souvent par une réforme des administrations et des services publics pour remédier à ce problème.

Souvent, des experts ayant les compétences nécessaires sont disponibles au niveau national, mais le secteur public ou les ONG ne peuvent les recruter faute de moyens financiers. Le fait que les agences d'aide au développement préfèrent souvent faire appel à des techniciens étrangers expatriés plutôt que d'octroyer des financements pour permettre à un pays de recourir à des experts locaux peut aggraver le problème.

Communication avec le public

L'élaboration d'une stratégie de développement durable exige une réelle volonté d'instaurer une concertation.

Le développement durable est une notion complexe. L'élaboration d'une stratégie de développement durable est en conséquence un processus également complexe. La participation effective des parties prenantes à ce processus dépend dans une grande mesure de la compréhension qu'ils ont de l'objectif visé. Les différents intervenants doivent aussi avoir conscience du fait que leur participation au processus stratégique requiert des changements d'attitude, de comportement, ainsi que des changements

© OCDE 2001

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

L'examen à mi-parcours de la **Stratégie nationale de conservation du Pakistan** a révélé que les possibilités d'améliorer la stratégie sur la base des expériences acquises étaient très faibles. Les principales raisons en sont l'absence d'un suivi régulier des retombées des projets, l'absence d'indicateurs de durabilité et compte tenu et le peu d'influence de l'organisme assurant la coordination de la SNC sur les projets qui en sont dérivés. Pendant les huit années sur lesquelles s'est échelonnée leur mise en œuvre, les objectifs stratégiques (tout à fait cohérents au demeurant) ont été déclinés en des centaines d'activités sans aucun lien entre elles et dépourvues de tout dispositif de retour d'information. A l'issue de l'examen de la SNC, il a été décidé de tenter de définir une situation et un cadre de référence simple permettant d'établir des correspondances entre les résultats obtenus et les processus stratégiques à venir.

institutionnels. C'est pourquoi il n'est pas possible, lorsqu'on lance une stratégie de développement durable, de faire l'économie d'une communication dans les deux sens entre les responsables de l'action gouvernementale et l'opinion publique. Cette communication doit aller bien au-delà des actions de relations publiques prenant la forme de campagnes d'information relayées par les médias. Elle exige une réelle volonté d'instaurer une concertation qui s'inscrive dans la durée en vue de parvenir à une compréhension partagée du développement durable et de ses conséquences et de promouvoir le renforcement des capacités pour trouver des solutions aux problèmes examinés dans la section 2.

Systèmes de gestion des conflits

Des dispositifs pour recenser les sujets de conflit et aider à trouver des compromis.

Au sein de toute société, les intérêts et les objectifs économiques, sociaux, environnementaux, institutionnels et politiques (à la fois à court et à long terme) divergent, et souvent se trouvent en concurrence, ce qui conduit inévitablement à des conflits entre les parties prenantes. Tout processus stratégique doit mettre en place des dispositifs permettant de recenser les sujets de conflit et d'aider les parties prenantes à trouver des compromis entre leur position à un moment précis et leurs intérêts communs à long terme. Le système judiciaire n'est pas toujours le moyen le plus approprié pour concilier des intérêts légitimes mais contradictoires. La solution est parfois à rechercher du côté des nombreux systèmes traditionnels de règlement des conflits, qui sont ancrés dans la culture traditionnelle et bien acceptés par les populations locales (il peut s'agir par exemple des chefferies et des assemblées d'anciens dans les villages) bien qu'ils soient souvent mal considérés, voire ignorés, par l'administration centrale. On assiste depuis quelques années au développement de toute une gamme de techniques de gestion des conflits, d'arbitrage et de médiation. A la différence du système judiciaire, ces mécanismes modernes n'ont pas pour objet d'imposer des solutions, mais de faciliter la recherche de compromis entre les parties.

Systèmes d'acquisition de connaissances et d'information

Partage d'expérience Sud-Sud et Sud-Nord.

Le partage d'expérience est un moyen de renforcer les capacités ainsi que l'intérêt et la motivation des autres acteurs du processus stratégique. Les relations Sud-Sud et Sud-Nord et les réseaux d'experts en stratégie sont de précieuses sources d'enseignements et d'échanges (encadré 17). Certains de ces réseaux ont créé des sites sur l'Internet afin de développer les échanges d'informations (par exemple : www.nssd.net).

© OCDE 2001

Encadré 19. Recours à des commissions chargées de demander des comptes au gouvernement

Au Ghana, la Constitution de 1992 a institué une Commission des droits de l'homme et de la justice administrative qui remplit les fonctions de médiateur, d'organe de surveillance et d'instance de recours. Cette commission veille au respect de l'obligation de rendre des comptes, des droits de l'homme et des procédures à suivre dans le cadre de la gestion des affaires publiques.

Au Canada, un Commissaire à l'environnement et au développement durable a pour mission de demander au gouvernement des comptes sur la façon dont il a veillé à ce que ses politiques, ses activités et ses programmes soient respectueux de l'environnement. Les ministres fédéraux doivent soumettre au Parlement leurs propres stratégies de développement durable. C'est ensuite le Commissaire à l'environnement et au développement durable qui suit les progrès réalisés par les différents ministères dans la mise en œuvre de leurs plans d'action et dans la réalisation de leurs objectifs en matière de développement durable et qui en informe le Parlement.

Rares sont les pays en développement qui ont mis en place de véritables procédures de suivi et d'audit ; certains pays ont toutefois entrepris d'instaurer un suivi informel par les citoyens. Au Bangladesh par exemple, un processus participatif de grande ampleur a été lancé il y a deux ans grâce au concours d'une ONG de premier plan (Proshika) pour suivre les objectifs et les budgets du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté.

Établir des indicateurs, mettre en place des systèmes de suivi et assurer la reddition de comptes

Un plan d'action concerté définissant les évolutions à surveiller, par qui elles doivent l'être et à quel moment.

Il est indispensable d'établir des indicateurs de l'état d'avancement d'une stratégie, et de mettre en place des systèmes de suivi de son évolution et de sa mise en œuvre. Cela est essentiel afin de pouvoir observer les progrès accomplis, de tirer les principaux enseignements de l'expérience et de changer d'orientation si nécessaire. Il importe également d'encourager la reddition de comptes. Un système de suivi de qualité doit comporter des mécanismes permettant un diagnostic continu des données socio-économiques et environnementales. Or nombre de pays ne disposent pas de tels mécanismes. Il est également important de responsabiliser les acteurs à tous les niveaux. Ceci suppose des « règles du jeu » claires établissant les responsabilités des uns et des autres dans les processus de suivi : Des systèmes de gestion comportant des mécanismes de contrôle (prévoyant notamment des voies de recours) doivent donc être institués pour garantir la transparence des méthodes employées. Ces divers aspects doivent être envisagés dans le cadre d'une conception du processus de planification stratégique globale et ouverte à la participation.

On a retiré de l'expérience acquise grâce aux *Plans d'Action 21 locaux* des indications utiles concernant les méthodes de suivi de la mise en œuvre des stratégies. Ces plans ont en effet donné aux autorités locales l'occasion d'effectuer des audits internes relatifs à la compatibilité des procédures et pratiques en vigueur sur le plan interne avec les objectifs et les buts visés par les plans d'action, de réformer, le cas échéant, ces procédures, règles et normes, et enfin de mettre en place de nouveaux systèmes internes de gestion ou d'améliorer les systèmes existants. L'encadré 18 décrit les problèmes qui se posent en l'absence d'un système de suivi.

Un système indépendant de suivi et d'audit

On peut avoir recours à un système indépendant de suivi et d'audit pour mesurer la performance des organisations au regard de leurs attributions et pour apprécier dans quelle mesure elles assument les fonctions et les responsabilités qui leur incombent. Il est rare cependant que les performances d'une administration ayant élaboré et mis en œuvre une stratégie fasse l'objet d'un audit indépendant (à quelque niveau que ce soit).

© OCDE 2001

Encadré 20. Mise en place de structures réellement démocratiques au niveau local en Zambie

Dans les villages de la vallée reculée de Luangwa de Zambie, les chefs ont conquis le pouvoir et continué à exercer leur autorité parce qu'il n'y avait pas de conseil de district efficace dans la région. Ces dernières années, ils ont même tenté de s'approprier, au détriment de la population locale, les recettes que la communauté tire de ses activités liées à la conservation de la faune sauvage. Le problème a été résolu par la création de comités de village élus démocratiquement, dont les membres ont bénéficié d'une formation et qui sont habilités à percevoir directement les recettes. Ces comités font chaque année l'objet d'un audit indépendant qui a prouvé leur capacité d'utiliser les fonds dont ils disposent de façon transparente et efficace pour financer des projets de développement local et des initiatives dans le domaine de la conservation de la faune sauvage.

Les procédures normales de contrôle des dépenses publiques en vigueur dans beaucoup de pays pourraient éventuellement servir de modèle en la matière. Certains pays ont désigné des médiateurs qui ont officiellement pour mission de demander des comptes au gouvernement dans des domaines particuliers (voir encadré 19).

Mécanismes de suivi de type communautaire et enceintes communautaires traditionnelles

En dehors des mécanismes de suivi et d'audit à proprement parler, qui sont essentiels, les communautés locales peuvent également jouer un rôle important. Au Népal, par exemple, les communautés locales sont de plus en plus souvent associées aux opérations de collecte des données de référence préalables à la mise en œuvre des programmes de développement ; les ONG et les organisations communautaires ont pour leur part mis au point des instruments à caractère participatif utilisables par la communauté pour suivre leurs activités menées dans le domaine du développement durable.

Les enceintes communautaires traditionnelles jouent souvent un rôle important dans la gestion des affaires publiques.

Les enceintes communautaires traditionnelles permettent d'exposer des points de vue, d'étudier des problèmes et de prendre des décisions ayant des incidences sur la population locale. Elles constituent un précieux moyen d'assurer la reddition de comptes au niveau local. Pourtant, nombre d'entre elles ont disparu ou ont été remplacées par des structures administratives formelles instituées au niveau local par les gouvernements ou par les antennes locales de partis politiques. Dans beaucoup de pays, il existe encore des systèmes traditionnels, respectés par la population locale, qui pourraient à nouveau être amenés à jouer un rôle important. Dans certains pays, les chefs traditionnels conservent une autorité réelle et fondamentale et participent activement à la gestion des affaires publiques et à la prise de décisions à l'échelon local, même si souvent ils ne sont pas tenus de rendre compte de leurs actes. Ce problème est surmontable à condition d'instaurer des structures démocratiques (voir encadré 20).

Mobiliser des ressources pour financer les stratégies

Financement du processus stratégique et permanence des ressources destinées à financer des dépenses récurrentes

Le processus stratégique doit être financé par des ressources prélevées sur le budget ordinaire.

Les étapes critiques pour le lancement d'une stratégie sont la définition du processus, l'établissement d'un budget réaliste et la mobilisation des ressources financières. On ne peut espérer mettre en place un processus stratégique élaboré conformément aux principes énoncés dans l'encadré 2 facilement et à peu de frais. Cependant, un investissement initial permettra d'obtenir d'importants bénéfices à long terme. Ces bénéfices prendront la forme d'une meilleure identification des options de

© OCDE 2001

Encadré 21. Exemple de stratégie dépendante des financements extérieurs en Afrique de l'Ouest

Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, l'élaboration des plans d'action nationaux a été fortement tributaire de concours financiers extérieurs, et ces pays doivent maintenant faire face à des difficultés de mise en œuvre liées au fait qu'ils n'ont pas prévu les crédits nécessaires dans leurs budgets nationaux. Au Sénégal, les activités prévues dans le cadre du Plan national de lutte contre la sécheresse et la désertification sont suspendues depuis qu'il faut compter sans le soutien d'un organisme d'aide au développement ayant mis fin à ses apports.

développement durable, une meilleure mobilisation des partenaires concernés et une meilleure utilisation des ressources financières et humaines disponibles. Le fait de financer le processus stratégique par des ressources prélevées sur le budget ordinaire témoigne d'une véritable implication politique et une véritable intégration dans les systèmes de prise de décision, de planification et de formulation de l'action gouvernementale. Cela augmente les chances que la stratégie puisse s'inscrire dans la durée. Dans le cas contraire, la stratégie est moins a même de susciter l'adhésion des décideurs politiques et risque fort de devenir tributaire de financements extérieurs (encadré 21). On compte de nombreux exemples de stratégies lancées et financées par le pays qui, pour cette raison, jouissent d'un certain respect sur le plan national et exercent une influence notable sur la manière de penser et d'agir du gouvernement (on peut notamment citer à cet égard le Plan vert de la Namibie et le programme Vision 2020 du Ghana).

Soutien budgétaire en faveur d'une stratégie contre financement versé à titre ponctuel

L'aide financière pour engager des stratégies peut être apportée dans le cadre d'un soutien budgétaire global.

Dans les pays en développement, la pratique habituelle consiste à financer une stratégie de façon ponctuelle comme s'il s'agissait d'un projet limité dans le temps. Cette façon de faire limite son impact et sa capacité d'influer de façon durable les pratiques, plans et décisions budgétaires des gouvernements. Des financements ponctuels peuvent par contre servir à lancer tel ou tel projet envisagé par la stratégie. Cette solution s'est imposée dans la plupart des cas où des cadres de planification stratégique ont été élaborés pour donner suite à des accords internationaux (comme le Plan d'Action 21, la Convention de Rio) ou en réponse à des initiatives ou des exigences émanant de donneurs. Dans la plupart des cas les fonds ont servi à financer les coûts de transaction liés à la mise en place des composantes des systèmes (constitution de réseaux, réalisation d'études de référence, création d'enceintes diverses, etc.) qui sont encore utilisées aujourd'hui.

Cependant, il s'avère que de nombreux gouvernements des pays en développement recherchent une assistance financière pour entreprendre des stratégies pour un développement durable. Il est préférable que cette aide soit apportée dans le cadre d'un soutien budgétaire global plutôt que sous la forme d'un financement de projet, de telle sorte que la stratégie soit intégrée au régime de dépenses et des programmes annuels du gouvernement. Des mécanismes sont nécessaires pour coordonner l'assistance extérieure et mettre en commun les sommes allouées par les donneurs à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies. Tout engagement à apporter un soutien budgétaire (national or décentralisé) doit présenter un caractère progressif et s'accompagner de garanties concernant l'emploi et la transparence de l'utilisation des ressources.

© OCDE 2001

Encadré 22. Les Fonds pour le développement local du FENU

Les Fonds pour le développement local (FDL) créés dans le cadre du FENU ont permis de lancer des programmes consistant à octroyer des budgets d'investissement et une assistance technique aux administrations locales et aux services décentralisés de divers pays parmi les moins avancés. Les FDL ont pour objet de promouvoir la décentralisation de la planification, des financements, du développement rural et du renforcement des institutions. La planification participative et le renforcement des capacités au niveau des administrations locales sont des éléments essentiels pour que l'on puisse déployer des activités viables en faveur du développement. Les principales caractéristiques des projets financés par les FDL sont les suivantes :

- Les sommes allouées sont fixes afin d'obliger les autorités locales à établir un ordre de priorité entre les différentes actions envisagées. La planification participative est un moyen de faciliter la définition des priorités.
- Un apport financier est fourni au départ pour amorcer le processus de mobilisation des ressources locales.
- Les projets financés par les FDL s'appuient principalement sur les administrations locales car celles-ci sont censées posséder un avantage comparatif sur les ONG lorsqu'il s'agit de financer toute une gamme de services d'infrastructure et d'activités en faveur du développement économique ayant des retombées plus larges et à plus long terme.

Les projets financés par les FDL répondent en règle générale à trois soucis majeurs :

- Assurer une affectation transparente des ressources.
- Conférer à la planification un caractère participatif. Le processus de planification est confié à un organe représentant à la fois le pouvoir local et la société civile.
- Relier les activités entreprises à la gestion des ressources naturelles. Compte tenu du rôle fondamental assigné aux administrations locales, les activités financées par les FDL ont tendance à privilégier les projets concernant des infrastructures sociales à petite échelle.

Soutien financier en faveur de stratégies au niveau des districts

Au niveau des districts, le fardeau financier que représentent l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies est d'autant plus lourd que les instances ne disposent généralement que de ressources financières limitées et de moyens également limités pour se procurer des fonds. Le financement de la mise au point d'une stratégie au niveau local peut être assuré soit depuis le sommet, par des crédits alloués par le gouvernement, soit depuis la base, grâce à la mobilisation de ressources locales. Certains organismes de coopération pour le développement sont prêts à accorder des financements directement aux districts ou à des ONG travaillant à ce niveau. S'ils y voient un moyen de surmonter certaines difficultés à court terme, cette solution ne résout toutefois pas le problème de l'autonomie financière à long terme. On peut également envisager de compléter le soutien apporté à l'administration locale par des apports du secteur privé local provenant de groupements d'entreprises. Autre exemple : le programme pilote portant création de Fonds pour le développement local (FDL), lancé par le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), qui vise à donner aux autorités locales une autonomie financière (encadré 22). A un niveau encore plus décentralisé, les fonds sont souvent versés directement aux communautés pour les aider à financer leurs efforts en faveur du développement. Au Népal, par exemple, le Fonds pour le développement durable a vocation à octroyer des crédits aux organisations communautaires pour leur permettre d'entreprendre des activités génératrices de revenus en faveur du développement durable.

© OCDE 2001

5 Exemples de mesures à prendre pour mettre en place, renforcer et administrer une stratégie de développement durable

Progresser sur la voie de l'élaboration d'une stratégie de développement durable suppose la coordination et l'amélioration continue des mécanismes destinés à assurer un équilibre entre les préoccupations économiques, sociales et environnementales des multiples acteurs en présence. La figure 3 donne un aperçu des mécanismes auxquels il faut en général avoir recours. La coordination entre ces mécanismes doit être assurée conformément aux principes énoncés dans l'encadré 2.

Les mécanismes fonctionnant comme un système d'apprentissage.

Pour instaurer un *processus de perfectionnement constant,* l'ensemble des mécanismes en jeu doit fonctionner comme un système d'apprentissage par l'expérience pratique. Il est clair qu'il n'est pas du tout indiqué d'envisager la stratégie comme un processus linéaire, dans lequel la conception, la mise en œuvre et le suivi d'une nouvelle stratégie se succèdent comme autant de phases distinctes. Les démarches dérivées de ce modèle se sont révélées inopérantes dans le passé, surtout lorsque chacune des phases du processus était conduite indépendamment des autres, et elles ont généralement abouti, dans le meilleur des cas, à une mise en œuvre partielle.

Dresser un bilan des éléments stratégiques existants.

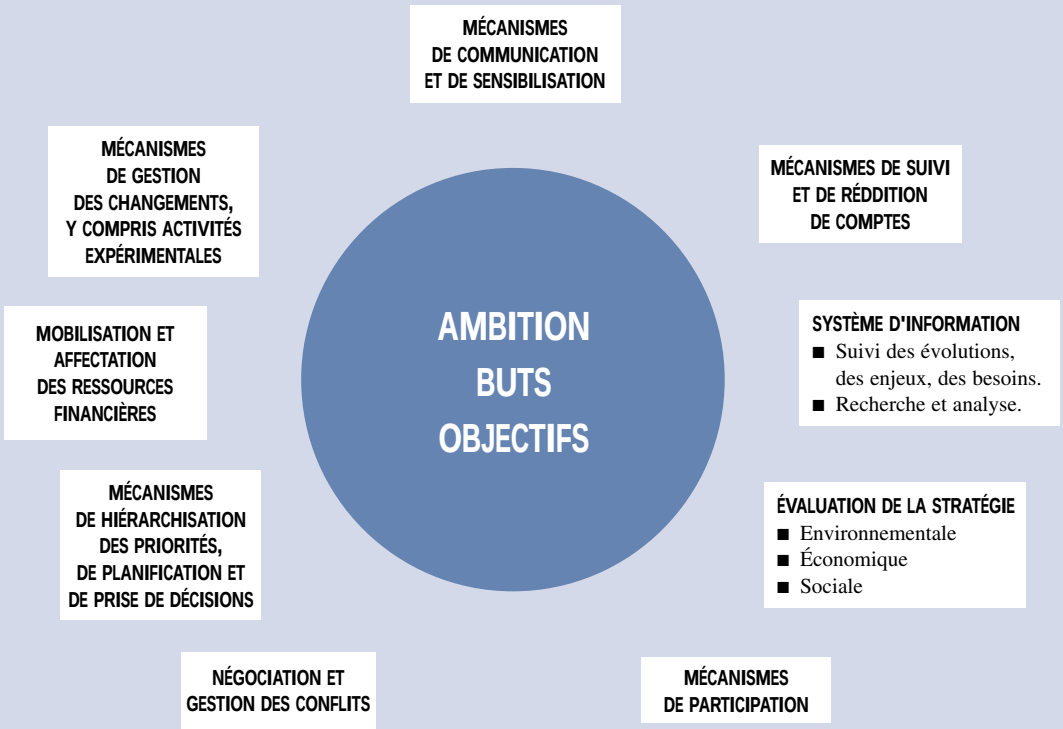
Il existe toutefois un certain nombre de méthodes pour aborder le problème. Il est en général utile de commencer par *dresser un bilan des éléments stratégiques existants,* tant sur le plan conceptuel qu'au niveau des mécanismes. Il y a de fortes chances pour que ces éléments se retrouvent dans les divers processus nationaux et locaux, ainsi que dans des initiatives ponctuelles comme les SNC et les PANE lancés récemment. L'établissement d'un tel bilan exige que l'on organise des débats et des analyses au niveau national offrant à un large éventail de parties prenantes l'occasion de s'exprimer sur les perspectives ouvertes par les différentes approches stratégiques et de déterminer si les conditions préalables à la mise en œuvre de stratégies efficaces sont réunies (voir page 28).

Une approche « cadre ».

On peut ainsi espérer renforcer ou faire évoluer les *cadres ou systèmes en vigueur,* en ne gardant que les meilleurs éléments de l'existant afin de développer des synergies, d'éliminer les incohérences et les contradictions et de combler les lacunes. L'exercice devrait permettre d'avoir une vision globale des objectifs de développement du pays et de repérer les mécanismes institutionnels et les systèmes d'information de nature à favoriser la mise au point, la révision et l'harmonisation des stratégies, des plans d'action et des législations d'accompagnement, et des procédures et moyens d'action. Tout ne serait pas planifié ; il s'agirait plutôt d'*orienter* le changement dans des conditions incertaines et d'encourager une culture de l'expérimentation et de l'innovation. Cette approche fondée sur la notion de cadre est propice à une large appropriation dans la mesure où elle peut associer un grand nombre de stratégies thématiques, régionales, décentralisées et locales, dont certaines sont déjà en vigueur depuis un certain temps tandis que d'autres ne seront mises au point que plus tard.

© OCDE 2001

Organigramme 3. Mécanismes à l'appui d'une stratégie de développement durable



Explication

Ce schéma permet de visualiser les composantes essentielles d'un système d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de développement durable. Un tel système devrait encourager et faciliter l'émergence d'un concensus au sein de la société autour d'une ambition, de buts et d'objectifs dans le domaine du développement durable (figurant au centre du schéma). Il devrait également assurer la mise en place d'un ensemble cohérent de systèmes d'information et de mécanismes institutionnels permettant de définir ces buts et objectifs (encadrés figurant à la périphérie). Pour instaurer un tel système, il est nécessaire d'observer ce qui s'est produit dans le passé, d'analyser les évolutions récentes et de chercher à améliorer les mécanismes en allant au-delà des méthodes toutes faites et bien connues qui peuvent certes éclairer sur la façon de réaliser des progrès, dans le respect des principes énoncés dans l'encadré 2

Il arrive cependant qu'il soit souhaitable de mettre au point une *nouvelle stratégie globale.* Tel est le cas lorsque les parties prenantes s'accordent sur la nécessité de définir un nouveau projet, soit à cause de difficultés rencontrées avec les approches antérieures, soit parce qu'elles jugent opportun de repartir sur de nouvelles bases et de manifester une volonté d'investir dans de nouveaux instruments stratégiques. Il convient d'être circonspect lorsqu'on adopte une nouvelle ligne : il est alors tellement facile de faire table rase de l'existant, de supplanter les processus en vigueur et de semer ainsi la confusion. Même s'il faut élaborer un projet entièrement nouveau, celui-ci doit s'appuyer sur les acquis et doit être présenté comme tel.

Le renforcement des capacités.

La mobilisation et le renforcement des capacités du pays constituent un aspect capital de toute stratégie de développement durable. Par capacités, il faut entendre les ressources techniques et humaines, ainsi que les ressources organisationnelles. Au cours des toutes premières phases, il est important de déterminer les compétences/capacités qui seront nécessaires pour faire fonctionner les différents mécanismes mis en place, celles qui sont d'ores et déjà disponibles et leur potentiel, avant de recenser les actions de formation à mener et de rechercher, si nécessaire,

© OCDE 2001

Encadré 23. Exemples de mesures à prendre pour développer, coordonner et améliorer de façon constante les mécanismes stratégiques

Les actions décrites ci-après s'appliquent surtout à tout ce qui touche à l'élaboration des stratégies, par exemple aux activités nécessaires à la mise en place de mécanismes stratégiques qui consistent à recenser les éléments qui fonctionnent, à les améliorer/renforcer et/ou, le cas échéant, à les compléter par d'autres. Mais on retrouve les mêmes activités ou d'autres similaires durant les phases de coordination et de perfectionnement constant des stratégies.

1. Inventorier et analyser les *stratégies en vigueur :*
   - Établir une liste des diverses stratégies existantes.
   - Analyser les problèmes abordés, l'optique retenue, les objectifs visés, les responsabilités attribuées et les résultats obtenus jusque là.
2. Assigner une *ambition* à la stratégie (que ce soit, ou non, à partir de textes existants). Mieux cette ambition reflète les aspirations de la population et bénéficie d'une adhésion au plus haut niveau, plus elle a de chances d'être réalisée (il est préférable par exemple qu'elle émane du Premier Ministre ou du Président plutôt que d'organismes internationaux).
3. Recenser les *acteurs* d'une stratégie de développement durable intégrée et définir leurs responsabilités (éventuelles), leurs droits et les relations entre eux.
4. Instituer un *organe* (ou renforcer l'organe en place) acceptable par ces différents acteurs et doté des compétences et des ressources nécessaires pour coordonner les mesures esquissées dans le présent encadré, ainsi que les mécanismes stratégiques permanents.
5. Définir des *règles* auxquelles doit obéir le processus stratégique :
   - Organiser des débats sur la manière dont les décisions devront être prises.
   - Coordonner les mécanismes de négociation destinés à permettre de procéder à des arbitrages et de gérer les conflits.
6. Mettre en place des *mécanismes* sur lesquels la stratégie pourra prendre appui :
   - Recenser les mécanismes sur lesquels reposent les stratégies en vigueur (voir figure 3).
   - Évaluer les performances de ces mécanismes (les synergies qu'ils ont permis de développer, les conflits auxquels ils ont donné lieu, les lacunes qu'ils présentent et les résultats qu'ils ont permis d'obtenir).
   - Mettre en évidence les actions requises pour améliorer les synergies et remédier aux insuffisances observées.
7. Instituer un *système régulier de débat et d'analyse* associant tous les secteurs et tous les niveaux :
   - Tenue de réunions régulières à caractère thématique, de portée nationale, décentralisée ou locale entre les parties prenantes (sous la forme de tables rondes, de consultations, d'ateliers, etc.) afin de dégager et de conforter un consensus autour d'une ambition fondamentale, d'objectifs, de principes, de composantes d'un système, d'activités expérimentales, de buts et de compétences, et d'examiner les progrès accomplis.
   - Création de systèmes de communication et d'information pour assurer une circulation régulière de l'information sur le développement durable entre les parties prenantes et les différentes enceintes. Il faudra pour cela définir les principaux supports d'information à retenir, par exemple les rapports sur « l'état de l'environnement et du développement », les déclarations de politique générale et les communiqués de presse.
   - Analyse du caractère durable des résultats obtenus grâce aux changements politiques, législatifs, institutionnels et financiers.
8. Établir un *calendrier de mise en œuvre* du processus stratégique précisant les activités, les compétences, les capacités et les ressources qu'il faudra mobiliser, ainsi que l'échelonnement dans le temps.
9. Instituer des *mécanismes permanents de suivi et de reddition de comptes,* en particulier :
   - Mettre au point et suivre des indicateurs du développement durable, et collecter et analyser des données de référence sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux.
   - Œuvrer à l'élaboration et à la révision, selon des modalités participatives, des normes/codes de bonnes pratiques susceptibles d'être appliqués aux instruments de réglementation et d'incitation ainsi qu'aux instruments volontaires.
   - Recenser et encourager les processus novateurs destinés à promouvoir une culture de l'apprentissage par la pratique.
   - Trouver un accord sur le rôle que pourraient être amenés à jouer des organismes indépendants de suivi ou de surveillance.
10. Établir un *budget* pour le processus stratégique, mobiliser des ressources financières et les affecter aux emplois prévus dans les délais requis et de manière transparente.
11. Définir les *arbitrages restant à opérer* à chaque étape et établir des règles pour la négociation et la gestion de conflits.

© OCDE 2001

d'éventuels concours. Il est préférable d'utiliser et de renforcer les capacités locales plutôt que d'y substituer d'autres moyens. Parce qu'elles constituent en soi des processus propices à une amélioration constante, les stratégies sont un moyen efficace de renforcer les capacités. Des ressources nationales/locales suffisantes devraient être disponibles pour pérenniser et maintenir en vie un processus stratégique, si son bien fondé est largement reconnu.

Le cadre dans son ensemble doit fonctionner comme un système d'acquisition de connaissances, de collecte d'informations, d'analyse, de suivi et de communication.

Cela étant, des exemples de mesures à prendre pour coordonner et développer des instruments stratégiques sont présentés dans l'encadré 23.

© OCDE 2001

6 Rôle des organismes de coopération pour le développement

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

L'adhésion aux principes devant régir l'élaboration des stratégies de développement durable est solidement établie.

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

a) Sur le plan *interne,* en quoi les procédures et pratiques des agences de développement doivent changer.

b) *Au niveau international,* les discussions et négociations portant sur des questions en rapport avec les stratégies de développement durable.

c) *Au niveau national,* le dialogue sur les politiques à suivre avec les gouvernements des pays partenaires.

d) *Au niveau opérationnel,* les projets et programmes bénéficiant du soutien des agences de développement.

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

Les agences de développement ne doivent pas nécessairement intervenir à chacun des stades ou dans chacun des domaines du processus.

© OCDE 2001

Aider les pays à se donner une ambition

L'intervention des agences de développement devrait être limitée.

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

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

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

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

Les engagements au niveau international concernant le développement durable doivent être pris en compte.

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

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

© OCDE 2001

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

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

Pour assurer la cohérence entre ces différents plans et programmes, un secrétariat permanent, composé de représentants des cellules de planification de cinq grands ministères et présidé par le ministère du Développement rural et de l'Environnement, a été mis en place pour piloter le processus.

Dans le cadre de l'élaboration du PAN, un organe de coordination de l'action des donneurs a été institué et chargé des missions suivantes:

(i) recueillir et diffuser les informations auprès des institutions nationales et des partenaires extérieurs ;
(ii) élaborer des mécanismes de concertation entre les organismes extérieurs ;
(iii) mettre en place des instruments de financement ;
(iv) appuyer la mise en œuvre des plans d'action sur le terrain ; et
(v) étayer et renforcer les structures nationales.

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

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

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

Veiller à coordonner les actions des agences de développement

Favoriser la prise en main par le pays est essentiel.

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

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

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

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

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

- L'utilisation des CSLP pour traduire les principes qui sous-tendent le Cadre de développement intégré en actions concrètes.
- La prise de conscience de la nécessité de se situer dans un horizon temporel à plus long terme.
- La prise de conscience de la nécessité d'institutionnaliser les changements dans les comportements et les méthodes de travail des pays et des agences de développement pour assurer une meilleure appropriation au niveau local.

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

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

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

© OCDE 2001

membres du groupe d'Utstein[1] sur des points essentiels sont autant d'exemples illustrant la tendance récente à privilégier des méthodes de travail plus concertées, une coordination plus étroite et la recherche d'un consensus sur les stratégies à mener. Les assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI offrent de précieuses occasions de resserrer les relations entre les agences bilatérales et d'autres organisations internationales, et de renforcer la cohérence des politiques à l'appui des processus d'élaboration des stratégies au niveau des pays.

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

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

Les pays doivent s'approprier et conduire leur processus de planification stratégique.

Il est largement admis maintenant que les pays doivent s'approprier et conduire l'élaboration et la mise en œuvre de leur processus de planification stratégique. L'appropriation ne peut pas être imposée et doit au contraire procéder d'une volonté réelle, d'un engagement actif et d'un souci de transparence de la part du gouvernement du pays et des autres parties prenantes.

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

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

Il peut y avoir conflit entre le souci de favoriser l'appropriation à l'échelon local et les préoccupations des agences de développement.

Il est admis qu'il peut y avoir conflit entre le souci de favoriser l'appropriation à l'échelon local et les préoccupations des agences de développement concernant le contenu des stratégies. La conditionnalité financière, essentielle pour garantir la bonne utilisation de ressources peu abondantes, doit donc être employée avec précaution et de manière sélective. Des échéanciers stricts peuvent compromettre ou limiter l'appropriation par les partenaires. Il faut aussi éviter que des considérations d'ordre financier à court terme, bien qu'importantes et souvent urgentes, n'en viennent à occuper la place centrale dans les dialogues entre les pays partenaires et agences d'aide sur les

© OCDE 2001

programmes de coopération. La formulation de stratégies de coopération en soutien du développement durable a long terme doit se baser sur des discussions de fond, concernant des domaines tels que l'agriculture, la santé etc. avec impliquant les ministères et partenaires concernés.

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

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

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

S'efforcer d'encourager une participation effective

Un effort ininterrompu.

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

Renforcer l'analyse stratégique

Analyser les liens entre les différentes dimensions du développement durable .

Les processus de planification stratégique doivent reposer sur un diagnostic fiable de la situation de départ et une connaissance approfondie des liens de causalité entre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable.

Sur le *plan interne,* au fur et à mesure que les agences de développement réussiront à s'entendre sur des approches stratégiques et à conclure de nouveaux partenariats avec les pays en développement, il leur faudra veiller à bien comprendre la problématique pauvreté-environnement-croissance économique et les problèmes de pérennité à long terme, et à en tenir compte dans leurs méthodes de planification stratégique. Souvent, il est possible de se baser pour ce faire sur les « procédures de sauvegarde » déjà en vigueur, notamment aux dispositifs en matière d'évaluations environnementales.

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

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

Renforcer les capacités méthodologiques au service de l'évaluation stratégique et de l'analyse économique de l'environnement.

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

Les pays partenaires peuvent bénéficier d'un soutien pour l'analyse des conséquences économiques, sociales et environnementales des accords internationaux auxquels ils souscrivent, notamment dans les domaines des échanges, de l'investissement, etc.

© OCDE 2001

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

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

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

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

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

Le renforcement des moyens d'action dont disposent les ministères de l'environnement et les groupes de défense de l'environnement relevant de la société civile pour participer au processus de planification stratégique est une option qui offre de bonnes chances de susciter une prise de conscience accrue, au sein des autres ministères, et en particulier des ministères de l'Économie, de la Planification et des Finances, des liens existant entre l'environnement, la pauvreté et la croissance.

Renforcer les systèmes de gestion des stratégies

Instaurer une dynamique d'amélioration continue.

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

Soutenir le renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux

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

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

© OCDE 2001

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

Il faudra pour cela encourager à tous les niveaux les démarches intersectorielles et une coopération plus étroite entre les ministères d'exécution. Les agences de développement peuvent participer à cet effort en prêtant leur concours à la mise en place de dispositifs de coordination formels et informels, faisant intervenir plus largement la société civile. Une évolution des mentalités au sein des organismes sera nécessaire pour que la coopération s'intensifie. Les agences de développement peuvent s'employer à renforcer les capacités de leur personnel en matière de gestion, et en particulier se doter d'une palette de compétences diversifiées dans le domaine de la gestion organisationnelle et institutionnelle.

Communication avec le public

Les médias nationaux et locaux sont des supports importants.

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

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

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

Systèmes de prévention et de gestion des conflits

Des mécanismes appropriés au contexte culturel de chaque pays.

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

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

© OCDE 2001

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

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

Systèmes d'information

Des systèmes d'information crédibles et fiables.

La planification stratégique et la prise de décision dans le domaine du développement durable reposent sur des systèmes d'information crédibles et fiables sur les conditions environnementales, sociales et économiques, les tendances, les contraintes et les moyens d'action, ainsi que sur leurs corrélations avec les objectifs et indicateurs prévus par la stratégie. Trop souvent, les actions menées pour faciliter le développement des systèmes d'information ne répondent pas à une demande ou à des objectifs précis, ce qui entraîne un déficit d'informations de qualité à même d'éclairer l'action gouvernementale et la prise de décision.

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

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

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

© OCDE 2001

Suivi sur place des stratégies

Suivi et évaluation sont primordiaux.

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

Sur le *plan interne,* les agences de développement doivent veiller à ce que le soutien au suivi de la stratégie d'un pays ne réponde pas principalement à leurs propres besoins en matière de reddition de comptes, mais avant tout au souci d'aider le pays à apprendre par lui-même et à progresser plus aisément vers la réalisation de buts et d'objectifs convenus. Les informations sur les progrès réalisés peuvent toutefois être utilisées pour évaluer la contribution et l'impact éventuel du soutien fourni par les agences de développement. (Voir page 80 sur le suivi conjoint par un organisme de développement et un pays partenaire des activités, couronnées de succès, du premier cité à l'appui des stratégies de développement durable).

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

Au niveau opérationnel, les agences de développement peuvent appuyer le renforcement des capacités, en matière d'analyse statistique, notamment pour suivre la mise en œuvre des cadres stratégiques et les progrès accomplis vers la réalisation de leurs objectifs. Il s'agit entre autres des capacités d'élaborer et d'analyser des données aussi bien qualitatives que quantitatives, de définir des indicateurs pertinents et de mettre au point des systèmes grâce auxquels les mesures gouvernementales et les programmes nationaux sont examinés et revus compte tenu de l'impact qu'ils ont eu au niveau local.

Ressources financières allouées aux stratégies

Le processus de planification stratégique doit être intégré au budget national.

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

Sur le *plan interne,* les agences de développement doivent veiller à ce que leurs engagements financiers et leurs programmes découlent de la stratégie de développement du pays et reflètent pleinement les priorités budgétaires nationales. Les systèmes de prise de décision des agences de développement ne devraient pas entraver les efforts des gouvernements des pays en développement visant à accroître et à mieux coordonner les fonds provenant des donneurs, en particulier dans les pays fortement tributaires des soutiens financiers extérieurs. Elles doivent tenir compte du cycle du processus budgétaire du pays partenaire pour que leurs concours financiers arrivent au bon moment.

© OCDE 2001

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

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

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

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

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

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

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

Les agences de développement doivent aussi se montrer plus ouvertes à des changements éventuels dans les modalités à venir de leur soutien financier et accepter de prendre des engagements à plus long terme. Cela pourrait permettre aux pays d'établir des plans de développement en tablant sur des ressources plus prévisibles.

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

© OCDE 2001

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

- Dans quelle mesure la stratégie d'aide de l'agence de développement vis-à-vis d'un pays partenaire s'inspire-t-elle de la stratégie de développement durable de ce pays, et dans quelle mesure l'épouse-t-elle ?
- Quels programmes spécifiques l'agence finance-t-elle en faveur de la planification stratégique au service du développement durable ? Dans quelle mesure ces programmes respectent-ils les principes énoncés dans les orientations qui font l'objet du présent document ?
- Dans quelle mesure la stratégie d'aide définie pour un pays prévoit-elle une analyse spécifique des capacités du pays partenaire en matière de planification stratégique au service du développement durable (participation, analyse) ?
- Dans quelle mesure ce travail d'analyse est-il exécuté conjointement avec d'autres organismes et d'autres partenaires du pays ?
- Quelles actions l'organisme de développement a-t-il engagées en faveur de la convergence, de la complémentarité et de la cohérence entre les différents cadres de planification existant dans le pays ?
- En apportant un soutien à des secteurs tels que l'agriculture, les transports, la santé, l'énergie, les échanges et l'investissement, comment l'organisme de développement encourage-t-il l'établissement de liens intersectoriels et la cohérence des politiques dans le pays ?
- Dans quelle mesure les activités bénéficiant du concours de l'organisme de développement qui sont menées dans le pays sont-elles coordonnées avec celles d'autres organismes de développement bilatéraux et multilatéraux, sous la conduite du pays partenaire ? Quel soutien l'organisme apporte-t-il pour favoriser une telle coordination orchestrée par le pays ? Assiste-t-on à l'avènement d'une plus grande sélectivité stratégique ou d'une répartition des tâches ? Comment la coordination sur place contribue-t-elle à résoudre les divergences ou les tensions entre les agences de développement ?
- Comment l'organisme de développement s'y est-il pris, lorsque cela a été possible, pour harmoniser ses stratégies et procédures avec celles des autres organismes au niveau du pays ou au niveau sectoriel ?
- Comment l'organisme de développement communique-t-il à d'autres intervenants les enseignements tirés de l'expérience dans le domaine de la planification stratégique au service du développement durable ?
- Comment l'organisme de développement a-t-il diffusé les présentes orientations auprès de son personnel et assuré une bonne compréhension de leur contenu ? Comment les questions se rapportant aux stratégies de développement durable sont-elles traitées dans les programmes de formation s'adressant au personnel de l'organisme de développement ?
- Dans quelle mesure les valeurs et les principes contenus dans les présentes orientations sont-ils connus et partagés par le personnel de l'organisme de développement ?
- Comment les agences de développement tirent-elles, sur le plan interne, les enseignements de leur action en matière d'assistance au processus de planification stratégique dans un pays ?
- Quels changements l'agence de développement a-t-elle introduit dans ses pratiques, en mettant à profit les leçons tirées de l'expérience, pour mieux se conformer aux principes énoncés dans les présentes orientations (notamment en ce qui concerne la participation, l'appropriation par le pays et l'intégration intersectorielle des politiques) ? Comment les mesures incitatives à l'intention du personnel ont-elles été revues pour mieux soutenir les stratégies de développement durable ?
- Quels efforts particuliers l'agence de développement a-t-elle consenti pour susciter et activer la participation de la société civile au processus de planification stratégique ?
- Comment l'agence de développement veille-t-elle à la mise en œuvre des politiques et comment ses propres méthodes d'évaluation stratégique s'articulent-elles avec le cadre de planification stratégique du pays ?
- Dans quelle mesure l'agence de développement encourage-t-elle le recours à des méthodes d'évaluation stratégique lorsqu'il apporte son concours à des approches sectorielles et à des mesures de réforme des politiques ?
- Dans quelle mesure l'agence de développement peut-elle mobiliser des ressources à long terme en faveur des processus de planification stratégique ? Si elle n'assure que des financements à court terme (par exemple sur une base annuelle), dans quelle mesure et comment peut-elle veiller à ce que les ressources ainsi allouées alimentent et servent le processus de planification à plus long terme d'un pays au service du développement durable ?
- Les financements provenant de l'agence de développement sont-ils clairement reliés au budget national du pays ?
- Par quels moyens l'agence de développement encourage-t-elle une plus large appropriation par le pays et l'adoption, au terme d'une concertation, d'objectifs et de résultats réalistes ?

© OCDE 2001

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

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

L'octroi par les agences de développement d'un soutien financier s'inscrivant dans le cadre d'une approche axée sur des projets continue d'être une solution viable, à condition que les agences qui procurent les ressources de cette manière travaillent en collaboration étroite avec les autorités du pays et veillent à ce que les projets auxquels ils participent soient compatibles avec les objectifs stratégiques et les priorités du gouvernement, qu'ils répondent aux conditions locales, et qu'ils aillent dans le sens des efforts déployés par les pouvoirs publics pour coordonner le soutien accordé par les agences de développement.

Travailler main dans la main

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

Ces recommandations exigent des changements dans l'état d'esprit, les pratiques et les procédures des agences de développement.

© OCDE 2001

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

Portée

La coopération pour le développement peut soit renforcer, soit affaiblir les processus de planification stratégique d'un pays.

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

L'application des principes qui viennent d'être évoqués est non seulement utile pour étayer le cadre stratégique global d'un pays, mais également pour appuyer toute une gamme d'initiatives qui en découlent, telles les approches sectorielles, la réforme des politiques ou le renforcement des capacités. L'observation de la mise en pratique des présentes orientations par les Membres du CAD devrait inclure un passage en revue de toutes leurs initiatives destiné à déterminer dans quelle mesure elles suivent les recommandations énoncées dans le présent document[2]. Les aspects ayant trait à la convergence et à la cohérence (page 66), à la coordination (page 68) et à l'appropriation au niveau local (page 70) méritent une attention particulière à cet égard.

Indicateurs

En collaboration avec leurs partenaires, les agences de coopération pour le développement devront mettre au point des indicateurs pour évaluer leurs propres performances en matière de soutien aux processus d'élaboration de stratégies aux niveaux local, régional ou national. Ceux-ci devront s'inspirer des indicateurs élaborés par le pays lui-même pour mesurer ses propres progrès vers la réalisation des objectifs visés, moyennant des ajustements nécessaires pour tenir compte des attributions spécifiques des organismes de développement extérieurs. La liste des questions énumérées dans l'encadré 29 pourrait constituer un canevas utile pour orienter la réflexion dans ce domaine.

Options en matière de suivi

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

- **Au niveau du pays, dans le cadre d'un partenariat entre les pays en développement et les agences de développement :** conformément aux principes de partenariat préconisés dans les présentes orientations, des examens des programmes d'aide des agences de développement pourraient être réalisés conjointement par l'organisme de développement et le pays, l'objectif étant de tirer ensemble les enseignements des succès et des échecs enregistrés au titre des actions menées à l'appui des stratégies nationales. Les pays partenaires eux-mêmes sont les mieux placés pour évaluer la contribution apportée par les agences de développement à leur effort pour mettre en place des processus de planification stratégique. Évaluer les performances des agences de développement dans le cadre d'un partenariat entre ceux-ci et les pays en développement est donc une nécessité.

© OCDE 2001

Cette démarche peut permettre de recenser les contraintes qui s'exercent sur les agences de développement et les pays partenaires, ainsi que les actions requises pour améliorer le partenariat en créant les conditions propices à un perfectionnement constant. Les évaluations pourraient prendre la forme d'évaluations thématiques séparées, ou être menées dans le cadre d'autres exercices d'évaluation.

- **Au niveau international, au moyen d'examens par les pairs réalisés entre Membres du CAD.** Il serait également utile d'évaluer les progrès accomplis au moyen d'examens par les pairs réalisés par d'autres agences de développement. Cette méthode aurait l'avantage de permettre d'effectuer des comparaisons et d'en tirer des enseignements sur la façon dont les différents organismes ont orchestré l'acheminement de leur soutien. Le suivi de l'efficacité des donneurs pour ce qui est du soutien aux processus d'élaboration des stratégies et au renforcement des capacités dans les pays partenaires pourrait être intégré dans les exercices d'examen par les pairs régulièrement menés à bien par le CAD.

© OCDE 2001

Notes

1. En juillet 1999, les ministres chargés de la coopération pour le développement de l'Allemagne, de la Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni se sont réunis à l'Abbaye d'Utstein en Norvège. Ils se sont mis d'accord sur onze points essentiels sur lesquels ils doivent travailler ensemble afin d'avancer dans le domaine du développement. L'un de ces points est le renforcement de la coordination entre les organismes de développement et la nécessité de moduler leurs programmes pour y parvenir. La coordination autour du processus de planification stratégique d'un pays dirigé par ce dernier est fondamentale pour cela. C'est en Bolivie, en Ouganda et en Tanzanie que l'on rencontre les illustrations les plus éloquentes de la détermination à renforcer la coordination entre les organismes de développement.
2. Elles ne se substituent pas à des processus déjà établis, tels les évaluations environnementales, même si le fait d'appliquer convenablement ces instruments peut contribuer au renforcement des capacités du pays.

© OCDE 2001

7 Réalisation de l'objectif international en matière de développement concernant les stratégies de développement durable : quelques ébauches de solutions pour faciliter le partage de l'information au niveau international

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

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

Avant même d'aborder les possibilités éventuelles de suivi, une première étape essentielle consiste à mieux faire comprendre au niveau international ce que l'on entend réellement sous le terme « stratégie nationale de développement durable », et à dégager un consensus autour de cette notion. On peut espérer que la définition de la notion de stratégie de développement durable proposée dans les présentes orientations, ainsi que les principes relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de développement durable, serviront de point de part pour engager le débat et parvenir à un consensus. Dans ces domaines, il est évident que deux

© OCDE 2001

stratégies ne seront jamais identiques. En effet, chaque pays aura son un point de vue sur les enjeux et les domaines d'action primordiaux dans l'optique de l'instauration d'un développement durable. Un système de suivi de la réalisation de l'OID concernant les stratégies de développement durable devra, quel qu'il soit, en tenir compte. En fait, tout suivi au niveau international doit prendre appui sur un suivi au niveau des pays.

Échanges d'informations au plan international sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable

Nonobstant ce qui précède, les échanges d'informations au niveau international sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable peuvent apporter beaucoup. L'objectif global devrait être de tirer les enseignements de l'expérience acquise par les différents pays afin de favoriser un perfectionnement constant. Les présentes orientations soulignent à quel point une véritable prise en main par le pays est déterminante pour l'efficacité des stratégies, démontrant par là même pourquoi toute forme de « dirigisme » ou de conditionnalité au suivi de la réalisation des objectifs pourrait s'avérer particulièrement contre-productive.

Portée et types d'indicateurs

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

- Les principaux processus et mécanismes considérés par le pays concerné comme faisant partie intégrante de sa stratégie de développement durable, que ce soit dans le cadre d'une stratégie unique ou sous la forme de plusieurs initiatives et dispositifs cumulés. Les éléments sur lesquels doit porter la collecte d'informations doivent être ceux que le pays lui-même considère comme des composantes de sa stratégie nationale de développement durable. Parmi les éléments et dispositifs à prendre en considération, on peut citer les efforts entrepris dans des domaines comme la communication et la sensibilisation, la participation de la société civile au débat et aux activités en rapport avec le développement durable, le renforcement des capacités à l'appui du développement durable, la coordination entre les ministères d'exécution, et les systèmes de suivi et indicateurs.
- La qualité de ces processus et mécanismes, peut être appréciée en fonction de leur contribution aux changements effectivement survenus à l'appui du développement durable. Elle pourrait se mesurer à l'aune de la prise de conscience, par la société civile comme des enjeux du développement durable, des changements survenus au niveau de la représentation dans les enceintes compétentes, des changements dans les mentalités ou les compétences liés aux efforts de renforcement des capacités, de l'ampleur des changements d'orientation transparaissant dans les décisions des principaux organismes pendant la période de mise en œuvre de la stratégie, des révisions des programmes en matière d'investissement, de dotations et de décaissements dans les secteurs public et privé, etc.

© OCDE 2001

- Les progrès accomplis par rapport aux principaux indicateurs du développement durable, c'est-à-dire, l'impact des processus de mise en œuvre de la stratégie. Il faudrait pour ce faire mettre à profit les travaux entrepris au niveau international, ainsi que ceux menés dans le cadre du programme de travail sur les indicateurs du développement durable qui a été approuvé par la Commission des Nations unies sur le Développement Durable (CDD).
- Des propositions visant à améliorer et à renforcer les processus nationaux de planification au service du développement durable.

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

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

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

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

Échéances

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

© OCDE 2001

Lignes directrices du CAD

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE adopte des orientations destinées à guider la conduite par ses Membres de leurs programmes de coopération pour le développement. Ces lignes directrices reflètent les vues des Membres et les enseignements qui se dégagent de leur expérience et font appel à la contribution d'institutions multilatérales et d'experts indépendants, y compris d'experts de pays en développement.

Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle

Le rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe* siècle approuvé par le CAD à sa réunion à haut niveau de 1996 définit les orientations stratégiques de la coopération pour le développement pour le XXIe siècle. Il rappelle l'importance du développement pour les populations du monde entier et les avancés impressionnantes qui ont été obtenues sur le plan du développement humain au cours des cinquante dernières années. Il propose un projet d'avenir s'articulant autour d'un ensemble d'objectifs – concernant le bien-être économique, le développement social et la durabilité environnementale – dérivés des résultats des conférences des Nations unies et préconise, pour donner corps à ce projet, des stratégies fondées sur le partenariat destinées à favoriser l'effort propre, une amélioration de la coordination et la cohérence des politiques. Les objectifs, et l'approche fondée sur le partenariat, qui y sont présentés ont depuis lors rallié l'adhésion de l'ensemble de la communauté internationale du développement.

Dans ces conditions, les Membres du CAD ont entrepris d'élaborer une série de lignes directrices à l'appui des ambitieux objectifs définis dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.

Les lignes directrices du CAD (2001) :

- ***La réduction de la pauvreté***
- ***Stratégies de développement durable***
- ***Renforcer les capacités commerciales au service du développement***
- ***Prévenir les conflits violents***

Ouvrages déjà parus dans la série des *Lignes directrices du CAD*

- ***Lignes directrices du CAD pour l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes dans le cadre de la coopération pour le développement***
- ***L'expansion du secteur privé***
- ***Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques***
- ***L'aide des donneurs en faveur du développement des capacités dans le domaine de l'environnement***
- ***Lignes directrices sur l'aide et l'environnement***

N° 1 : Bonnes pratiques pour les études de l'impact sur l'environnement exercé par les projets de développement

N° 2 : Bonnes pratiques pour les études et stratégies nationales concernant l'environnement

N° 3 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement involontaire et la réinstallation dans le cadre de projets de développement

N° 4 : Lignes directrices sur les problèmes d'environnement de dimension globale destinées aux organismes d'aide

N° 5 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide relatives à la gestion des produits chimiques

N° 6 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide pour la lutte contre les parasites et la gestion des pesticides

N° 7 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide relatives à la réduction de l'incidence des catastrophes naturelles

N° 8 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant les aspects régionaux et mondiaux de la mise en valeur et de la protection des milieux marins et littoraux

N° 9 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide pour une meilleure préservation et une utilisation durable des zones humides tropicales et subtropicales

Consultez le site web du CAD/OCDE à l'adresse
www.oecd.org/dac

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2001 08 2 P) ISBN 92-64-29505-4 – n° 52108 2001