Vers un développement plus vert

AMÉLIORER LES CAPACITÉS POUR LA GESTION ET LA GOUVERNANCE DE L'ENVIRONNEMENT



OCDE

Vers un développement plus vert

AMÉLIORER LES CAPACITÉS POUR LA GESTION ET LA GOUVERNANCE DE L'ENVIRONNEMENT



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Le présent document a été établi avec le concours financier de l'Union européenne.
Les points de vue qui y sont développés ne doivent en aucun cas être considérés comme l'expression de l'opinion officielle de l'Union européenne.
La Finlande a apporté une partie des ressources financières nécessaires à la réalisation de ce document.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2012), *Vers un développement plus vert : Améliorer les capacités pour la gestion et la gouvernance de l'environnement*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264168527-fr

ISBN 978-92-64-16851-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-16852-7 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Norman Chan | Dreamstime.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Une bonne gestion de l'environnement est indispensable pour assurer une croissance verte, le développement durable et la réduction de la pauvreté. Ce message clé du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, a conservé toute sa pertinence alors que le monde se prépare à la Conférence Rio+20.

Les économies de marché émergentes et les pays en développement sont fortement tributaires de leurs dotations en ressources environnementales. Une meilleure gestion de ces ressources peut donc procurer d'immenses bénéfices, en termes de production industrielle, de création d'emplois et de revenus, de développement des exportations et de recettes budgétaires. Pourtant, en dépit des efforts soutenus depuis plusieurs décennies pour promouvoir une gestion optimale et plus efficace de l'environnement, le patrimoine naturel continue de se détériorer dans de nombreux points du globe. Ce sont les pays en développement qui souffrent le plus de cette situation, parce qu'ils disposent de moins de moyens financiers pour remédier aux défis de la dégradation de l'environnement, s'adapter à des environnements changeants et mettre en place des stratégies de croissance verte.

Pour renverser cette tendance, les pays en développement et les organismes donneurs doivent œuvrer ensemble à une meilleure intégration des considérations d'environnement dans leurs programmes de réforme. Une telle stratégie peut avoir de nombreux avantages et retombées positives pour l'action publique : des capacités accrues en termes de gestion de l'environnement rendront les individus, les organisations et la société tout entière plus autonomes, sachant que cela peut aussi concourir à instaurer une gouvernance plus transparente des ressources environnementales et naturelles. Si le renforcement des capacités au service de l'environnement relève de la responsabilité des acteurs nationaux, les donneurs internationaux peuvent jouer un rôle important d'appui aux pays en développement.

C'est dans ce contexte que le Comité d'aide au développement (CAD) et le Comité des politiques d'environnement (EPOC) de l'OCDE ont associé leurs savoir-faire, pour produire ce rapport intitulé *Vers un développement plus vert : améliorer les capacités pour la gestion et la gouvernance de l'environnement*. Ce rapport entend rassembler les enseignements de l'expérience de donneurs et de pays partenaires qui ont intégré les considérations d'environnement à l'échelle nationale et sectorielle. Il traduit aussi une vision nouvelle du renforcement des capacités, loin d'un processus purement technique, pour reconnaître l'importance de l'appropriation nationale aux différents échelons de l'administration et de la société. Ce rapport plaide donc pour l'utilisation des systèmes nationaux en tant que points d'ancrage d'un renforcement des capacités au service de l'environnement.

Ce Document d'orientation met en exergue un certain nombre d'étapes à considérer au moment de renforcer les capacités pour une intégration concrète des enjeux environnementaux dans les plans nationaux de développement, les cycles budgétaires

nationaux et les principales stratégies économiques sectorielles. Il identifie les acteurs à associer aux processus de prise de décision, détermine dans les grandes lignes les éventuels besoins en capacités et propose des solutions pour les satisfaire. Il avance en outre des recommandations à l'intention des donneurs sur la manière dont ils peuvent soutenir les pays partenaires afin d'améliorer les processus de renforcement des capacités au service de l'environnement ainsi que sur les propres besoins des donneurs en la matière pour parvenir à un maximum d'efficacité.

Les auteurs espèrent que ce rapport aidera la communauté internationale des donneurs et les pays en développement partenaires à mener à bien leurs efforts pour mettre en place une croissance plus verte et plus solidaire. L'OCDE est mobilisée pour accompagner ces initiatives.

Remerciements

Ce Document d'orientation est le fruit des travaux de l'Équipe de projet de l'OCDE sur la gouvernance et le renforcement des capacités pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, coprésidée par la Norvège (Idunn Eidheim) et par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (John Horberry). L'Équipe de projet a été supervisée par le Groupe de travail sur le climat, l'investissement et le développement (GTCID) du Comité des politiques d'environnement (EPOC) et par le Réseau sur l'environnement et la coopération pour le développement (ENVIRONET) du Comité d'aide au développement (CAD).

Un certain nombre de collègues, de pays et d'organisations différents, ont participé aux travaux de l'Équipe de projet : Allemagne (Silja Dressel, Kerstin Imbusch, Heiko Warnken, Susanne Willner, Anja Wucke), Australie (Lyndal Manson), Autriche (Erwin Kuenzi), Belgique (Annemarie van der Avort, Isabelle Wittoek), Canada (Peter Croal, Aled ab Iorwerth), République tchèque (Barbora Ludvíková, Klara Mikulikova), Danemark (Henning Nøhr, Flemming Winther Olsen, Merete Pedersen), Espagne (Rosa Castizo Robles), États-Unis (Keri Holland, Joseph Ferrante, Joyce Jatko, Leslie Johnston, Charles Randolph, William Wade), Finlande (Jouko Eskelinen, Matti Nummelin), France (Marine Baudet, Nicolas Saint-Bris), Grèce (Maria-Chrisanthi Sampatakou), Irlande (Aidan Fitzpatrick, Niall Morris), Israël (Tamar Ron), Italie (Claudio Baffioni, Aldo Ravazzi Douvan, Stefano Nicoletti, Arianna Olivero, Daniele Regazzi, Paolo Soprano), Japon (Michio Fujita, Chieko Shindo, Reiko Sodeno, Tomonori Sudo, Noyuri Suetsugu, Shuhei Ueno), Mexique (Véronique Deli-Meadows, Alfonso Zegbe), Norvège (Idunn Eidheim, Mette Møglestue), Nouvelle-Zélande (Roger Cornforth), Pays-Bas (Jos Lubbers), Portugal (Luís Chainho, Ana Paula Fernandes), République de Corée (Hyun-Jung Jung, Hyungkyoo Kim, Soyoung Lim, Jeongwon Park, Hyunsoo Yun), Royaume-Uni (Georgina Ayre, John Hobbs), Suède (Jessica Andersson, Maria Berlekom, Olof Drakenberg, Anders Ekbom, Mats Olsson, Marianne Tegman, Ulrik Westman), Suisse (Sébastien Truffer), Agence internationale de l'énergie (Ben Gibson, Sara Moarif), Banque mondiale (Harvey Himberg, Fernando Loayza), Commission économique pour l'Amérique latine (Hernan Blanco), Commission européenne (Simon Le Grand), Global Footprint Network (Mathis Wackemegel), Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (Achim Halpaap, Robert Wisser), Institut international du développement durable (Oli Brown, Barry Dalal Clayton), Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (Lucy Deram-Rollason, Constanza Martinez), Institut international pour l'environnement et le développement (Stephen Bass, Camilla Toulmin), Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Mosad Elmissiry, Cheikh Fofana, Estherine Lisinge Fotabong, Florence Nazare), Programme des Nations Unies pour le développement (Tom Beloe, Clarisse Coulibaly, Holly Mergler, Alice Ruhweza, David Smith, Paul Steele), Programme des Nations Unies pour l'environnement (John Horberry, Themba Kalua, Luc Reuter) et World Resource Institute (Peter Hazelwood, Jack Nelson).

De nombreux experts invités ont pu faire part de leurs commentaires avisés tout au long du processus de réflexion : Volney Zanardi (Brésil), Carlos Murillo Rodriguez (Costa Rica), Zaal Lomtadze (Géorgie), Seema Arora (Inde), Liana Bratasida (Indonésie),

Rosa Vivien Rathawati (Indonésie), Suzanty Sitorus (Indonésie), Erastus Wahome (Kenya), Alex Namaona (Malawi), Cornelius Kazoora (Ouganda), Martha Ntabadde (Ouganda), Bhuban Karki (Népal), Elisea Gozun (Philippines), Noel de Luna (Philippines), Olga Luciano Lopez (République dominicaine), Xiaoyue Shen (République populaire de Chine), Warapong Tungittiplakorn (Thaïlande), Genevesi Ogiogio (Zimbabwe), George Matheson et Marbek Laurie Giroux (Marbek Resource Consultants Ltd) et Constance Neely (Land, Livelihoods and Climate Change).

La rédaction de ce Document d'orientation a été réalisée sous la direction de Remy Paris et Shardul Agrawal. L'équipe principale de rédacteurs était composée de Nicolina Lamhauge, Shannon Wang, Tamara Levine et Roberto Martin-Hurtado. Alexandra Trzeciak-Duval, Helen Mountford et Marie-Christine Tremblay ont supervisé les travaux et fait part de leurs commentaires judicieux. Pour leurs interventions fructueuses, les auteurs remercient chaleureusement Michael Mullan, Angela Bularga, Nelly Petkova, Jim Hradsky, Silvia Guizzardi, Sara Fyson et Kenta Usui. Maria Consolati, Elizabeth Corbett et Heather Decoux ont prodigué une aide précieuse aux membres de l'Équipe de projet. Fiona Hinchcliffe, Barbara Zatlokal et Isabel Huber ont apporté un appui éditorial, Peter Vogelpoel et Stephanie Coic étant à l'origine des graphiques.

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement toutes ces personnes et toutes ces institutions.

Table des matières

Sigles et acronymes 11

Résumé 13

Introduction 16

Les capacités : une condition préalable pour tendre vers un développement plus vert 18
Quelle est la finalité de ce Document d'orientation ? 19
À qui s'adresse ce Document d'orientation ? 20
Structure 21
Bibliographie 22

Chapitre 1. **Vers un développement plus vert – un cadre pour le renforcement des capacités** 22

Nouvelles approches de l'environnement et du développement 24
Des capacités pour une approche plus large du développement 24
Des capacités pour une approche environnementale plus large 27
Un cadre pour le renforcement des capacités 30
Bibliographie 39

Chapitre 2. **Vers des processus nationaux de planification du développement plus verts** 41

Qu'entend-on par planification nationale du développement? 42
Comment les plans nationaux de développement contribuent-ils à rendre le développement plus vert ? 43
Renforcer les capacités visant à rendre les plans nationaux de développement plus verts : un cadre en cinq volets 45
Le rôle des organismes de soutien au développement 53
Bibliographie 56

Chapitre 3. **Vers des cycles budgétaires nationaux plus verts** 57

Qu'entend-on par cycle budgétaire national ? 58
Comment les cycles budgétaires nationaux peuvent-ils contribuer à rendre le développement plus vert ? 59
Renforcer les capacités pour rendre les cycles budgétaires nationaux plus verts : un cadre en cinq volets 63
Le rôle des organismes de soutien au développement 73
Bibliographie 74

Chapitre 4. **Vers des secteurs économiques stratégiques plus verts** 77

Comment les secteurs économiques peuvent-ils contribuer à rendre le développement plus vert ? 78
Renforcer les capacités pour rendre les secteurs stratégiques de l'économie plus verts : un cadre en cinq volets 82
Le rôle des organismes de soutien au développement 92
Bibliographie 94

Chapitre 5. **Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement** 95

Comment les organismes de soutien au développement contribuent-ils à rendre le développement plus vert ? 98
De quelles capacités les organismes de soutien au développement ont-ils besoin ? 99
Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement 105
Bibliographie 115

Tableaux

Tableau 1.1 Risques pouvant être associés à l'utilisation des systèmes nationaux 26
Tableau 1.2 Types d'instruments disponibles 28
Tableau 1.3 Les trois niveaux de renforcement des capacités 32
Tableau 1.4 Fonctions principales du secteur public dans le domaine de l'environnement 36
Tableau 2.1 Aspects environnementaux du plan national de développement 44
Tableau 2.2 Les étapes du renforcement des capacités pour rendre la planification nationale du développement plus verte 46
Tableau 2.3 Besoins en capacités pour rendre la planification nationale plus verte 49
Tableau 3.1 Retombées des politiques budgétaires sur l'environnement 60
Tableau 3.2 Étapes du renforcement des capacités afin de rendre les cycles budgétaires nationaux plus verts 64
Tableau 3.3 Besoins en capacités pour rendre les budgets nationaux plus verts 68
Tableau 4.1 Étapes pour renforcer les capacités afin de rendre les processus de planification sectorielle plus verts 83
Tableau 4.2 Principaux acteurs dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie 85
Tableau 4.3 Besoins en capacités pour rendre les secteurs économiques plus verts 88
Tableau 4.4 Capacités nécessaires à une gestion rationnelle de l'environnement dans le secteur énergétique 89
Tableau 4.5 Rendre le processus de planification sectorielle plus vert 90
Tableau 5.1 Fonctions des organismes de soutien au développement en matière d'environnement 98
Tableau 5.2 Instrument d'autoévaluation destiné aux organismes de soutien au développement 101
Tableau 5.3 Possibilités de renforcement des capacités au service d'un développement plus vert 102

Figures

Figure 1.1 Cadre pour le renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert 33
Figure 1.2 Points d'ancrage abordés dans ce Document d'orientation pour rendre les processus nationaux plus verts 38
Figure 2.1 Cycle de planification du développement 43
Figure 3.1 Cycle budgétaire d'un pays 58

Encadrés

Encadré 1.1 Engagements de la communauté internationale quant à l'utilisation des systèmes nationaux 25
Encadré 1.2 Nature des capacités environnementales des pays en développement.....27
Encadré 1.3 Besoins de capacités pour tenir les engagements internationaux en matière d'environnement.....30
Encadré 1.4 Comment la Déclaration de Paris définit-elle les capacités ?.....31
Encadré 2.1 Sri Lanka : comment rendre le CSLP plus vert 50
Encadré 2.2 Ghana : utiliser les EES pour atteindre les objectifs de développement écologique 51
Encadré 2.3 Indonésie : renforcement des capacités pour intégrer le changement climatique dans les PND 52
Encadré 2.4 Déterminer les besoins en capacités : ce qu'en pensent les praticiens.....53
Encadré 2.5 Hiérarchisation des initiatives de renforcement des capacités.....54
Encadré 3.1 Inde : Renforcer les capacités d'éco-comptabilité pour l'utilisation des redevances sur les forêts.....61
Encadré 3.2. Ghana : Renforcer les capacités pour une meilleure utilisation des budgets sectoriels.....66
Encadré 3.3. Ouganda : De meilleurs instruments pour rendre le cycle budgétaire national plus vert ..69
Encadré 3.4 Recommandations de différentes revues des dépenses publiques dans le domaine de l'environnement sur la manière de rendre les budgets plus verts 71
Encadré 3.5 Costa Rica : Renforcement des capacités pour l'analyse financière des investissements liés au changement climatique 72
Encadré 4.1 Renforcement des capacités pour une gestion durable des forêts dans la région Asie-Pacifique.....80
Encadré 4.2 Zambie : Le renforcement des capacités des services en charge de l'environnement dans les institutions sectorielles 81
Encadré 4.3 Kazakhstan : Renforcer la contribution de l'industrie à la viabilité écologique.....86
Encadré 4.4 Ouganda : Renforcement des capacités pour le financement de la lutte contre le changement climatique 91
Encadré 4.5 Coopération Sud-Sud en matière de gestion de l'environnement.....93
Encadré 5.1 Examens du CAD de l'OCDE portant sur l'environnement et le changement climatique (2008-2010) 100
Encadré 5.2 Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement pour la conduite d'évaluations environnementales stratégiques (EES).....104
Encadré 5.3 Mozambique : De la nécessité d'une approche holistique.....108
Encadré 5.4 Cadres axés sur les résultats pour l'évaluation des programmes de renforcement des capacités.....110
Encadré 5.5. Le PNUD publie son *Guide opérationnel : le renforcement des capacités au service d'un environnement durable*.....111
Encadré 5.6 Évaluation du renforcement des capacités pour rendre les programmes de développement plus verts.....112

Sigles et acronymes

AME	Accord multilatéral sur l'environnement
ANCR	Auto-évaluation nationale des capacités à renforcer
ASDI	Agence suédoise de coopération pour le développement international
CAD	Comité d'aide au développement
CBD	Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
Danida	Agence danoise de développement international
DFID	Ministère britannique du développement international
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EPOC	Comité des politiques d'environnement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GES	Gaz à effet de serre
GFP	Gestion des finances publiques
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme
Norad	Agence norvégienne de coopération pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PEER	Revue des dépenses publiques dans le domaine de l'environnement
PEI	Initiative Pauvreté-Environnement
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SAC	Stratégie d'aide conjointe
SNV	Agence suédoise de protection de l'environnement
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USEPA	Agence de protection de l'environnement des États-Unis

Résumé

Un environnement naturel sain, de même que les services qu'il fournit, sont indispensables à la croissance économique et au bien-être humain. Ce constat est particulièrement pertinent pour les pays en développement, où le capital naturel représente 26 % de la richesse totale, contre 2 % dans les pays industrialisés. Une croissance économique fondée sur l'exploitation non durable des ressources naturelles n'est plus viable dans un monde confronté aux enjeux de la croissance démographique, du changement climatique et du risque grandissant de pénurie alimentaire. Publiée en 2011, la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte fournit un cadre de croissance permettant aux actifs naturels de continuer de fournir les ressources et les services environnementaux sur lesquels repose le bien-être.

Pour passer à un mode de développement plus écologique, il importe de prendre en compte l'environnement dans tous les aspects de la planification et du cycle budgétaire au niveau national. L'un des obstacles majeurs auxquels bon nombre de pays en développement se trouvent confrontés pour atteindre cet objectif tient au fait qu'ils disposent de capacités insuffisantes pour appréhender les difficultés et les priorités en matière d'environnement, ainsi que leurs répercussions sur le développement, pour définir les mesures que doivent prendre les pouvoirs publics et mettre en œuvre des stratégies appropriées. Ce défi revêt de multiples aspects : en effet, le manque de capacités concerne aussi bien le suivi et la collecte d'informations sur la détérioration de l'environnement que l'évaluation du risque environnemental, la justification économique d'une écologisation du développement, la coordination intersectorielle ou le lancement de réformes budgétaires axées sur l'environnement.

Il est indispensable, si chacun doit inscrire l'environnement au nombre de ses priorités, de définir des approches innovantes visant à engager l'ensemble des parties prenantes qui contribuent aux décisions touchant à l'élaboration des politiques et aux investissements. Le présent Document d'orientation fournit aux apporteurs de soutien au développement et aux pays en développement une approche pragmatique du renforcement des capacités à l'appui d'un développement plus écologique. Il ne se limite pas, contrairement à ce qui se fait généralement, aux ministères de l'environnement et au rôle qu'ils jouent dans sa protection, mais s'adresse aussi aux ministères des finances et de la planification, ainsi qu'aux ministères fonctionnels et aux acteurs non gouvernementaux, comme la société civile et le secteur privé. Il examine en outre les capacités dont ont besoin les entités qui apportent un soutien au développement elles-mêmes pour être en mesure de fournir une assistance aux pays désireux de poursuivre leur développement tout en respectant l'environnement. L'approche proposée est cyclique – le renforcement des capacités étant un processus de longue haleine, un réexamen périodique s'impose afin de suivre les progrès accomplis et de répercuter les informations dans le processus. La situation varie considérablement d'un pays en développement à un autre, ce qui rend indispensable une certaine souplesse dans la mise en œuvre de cette approche.

Les questions d'environnement touchent à plusieurs secteurs, ce qui nécessite des démarches novatrices pour l'élaboration des politiques et les décisions d'investissement, mais aussi pour sensibiliser les parties prenantes à la contribution importante des

ressources naturelles durables au développement. Un tel objectif suppose la mobilisation d'un large éventail de compétences et de connaissances, au niveau individuel comme à l'échelle des organisations, ainsi que des conditions générales susceptibles de faciliter le processus (comme les régimes internationaux, les politiques nationales, l'état de droit, la responsabilité et la transparence).

À l'intérieur de ce cadre, des actions plus spécifiques visent à rendre le développement plus écologique, notamment :

- *Planification pluriannuelle du développement*. Ce type de processus de planification est utilisé dans de nombreux pays en développement. Il s'agit d'un moyen intéressant de prendre en compte systématiquement la croissance verte et le développement écologique dans la planification et dans les dotations budgétaires aux niveaux national et sectoriel. Les capacités nécessaires à la concrétisation de ce potentiel concernent essentiellement une gouvernance efficace, des mécanismes institutionnels permettant l'inclusion de paramètres environnementaux dans le processus national de planification du développement et les compétences requises pour formuler les questions environnementales dans le langage des décideurs et autres parties prenantes.

- *Développement des compétences techniques des principaux acteurs*. Les ministères en charge de l'environnement doivent avoir les compétences nécessaires pour entrer dans la course aux ressources nationales en passant d'un système fondé sur le financement de projets à une mise en commun des fonds dans les budgets sectoriels ou nationaux. Ils devront être en mesure de plaider la cause de l'environnement dans des termes parlants pour les responsables de la planification budgétaire, c'est-à-dire en présentant les coûts et avantages de certaines mesures dans le cadre de projets de budget qui tiennent la route d'un point de vue technique. Cela suppose une bonne compréhension des différentes étapes du cycle budgétaire.

- *Incitation à la participation d'acteurs non étatiques*. La participation active d'acteurs extérieurs au secteur public favorise la reddition de comptes, facilite l'apprentissage et permet de garantir le droit des citoyens à prendre part aux processus de planification. Cette participation devrait aller au-delà de la simple consultation et représenter un engagement réel, ce qui nécessite un ensemble de capacités individuelles et organisationnelles.

- *Développement des compétences fonctionnelles et techniques*. Il convient de s'attacher principalement à renforcer, dans un premier temps, les capacités fonctionnelles, notamment une bonne compréhension des éléments fondamentaux du processus national de planification (qui contribue et participe aux délibérations, comment et quand) et, dans un deuxième temps, les capacités techniques, permettant par exemple la collecte de données d'analyse fiables qui pourront étayer l'intégration des questions d'environnement dans les plans nationaux de développement.

- *Planification et ciblage rigoureux des efforts*. Les plans doivent porter sur le long terme, mais les efforts doivent cibler dès le départ les domaines dans lesquels les résultats les plus probants pourront être obtenus – en cherchant à instaurer, puis en les développant, des relations avec les « champions » et en exploitant les possibilités de stratégies gagnant-gagnant.

Les organismes de soutien au développement – agences bilatérales et multilatérales de coopération pour le développement et organismes de protection de l'environnement aux niveaux national et international – peuvent contribuer de façon majeure au renforcement de ces capacités. Globalement, le processus devrait être guidé par les principes du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, que la plupart des organismes de soutien au développement se sont engagés à respecter. Il est possible de rendre le soutien plus efficace en veillant à ce que les pays en développement s'approprient davantage les projets et exercent une plus étroite maîtrise sur leur mise en œuvre, et à ce que les organismes de soutien au développement s'attachent mieux à l'utilisation et au renforcement des systèmes budgétaires et de planification des pays en développement. De tels processus constituent en eux-mêmes un moyen de renforcer les capacités.

Dans le même temps, ces organismes de soutien au développement doivent aussi évaluer, étoffer et renforcer leurs propres capacités, de manière à soutenir efficacement les pays en développement qui progressent sur la voie d'un développement écologique. Le dernier chapitre formule un certain nombre de recommandations quant à la façon dont ces organismes peuvent renforcer utilement leurs capacités à l'appui d'un développement plus respectueux de l'environnement :

- considérer le renforcement des capacités au service de l'environnement comme le fondement de l'ensemble des activités de soutien au développement. Le renforcement des capacités nécessaires à la gestion de l'environnement doit être traité comme une question stratégique transversale, qui ne doit donc en aucun cas être abordée « après coup », mais doit au contraire occuper une place centrale à tous les niveaux de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation ;
- *collaborer avec les organismes nationaux*. Lorsque cela est possible, les organismes de soutien au développement doivent coopérer avec leurs homologues de l'organisme ou du ministère chargé de l'environnement afin de mettre à profit les avantages comparatifs de chacun ;
- *harmoniser les approches entre organismes de soutien au développement*. Compte tenu du nombre élevé d'organismes de soutien au développement et à l'environnement qui opèrent dans les pays en développement, il est nécessaire d'adopter une approche bien coordonnée et harmonisée de l'aide au développement, afin d'assurer la bonne exécution des programmes, de faciliter l'échange d'informations et d'éviter les doublons ;
- *favoriser l'appropriation locale*. Pour être couronné de succès, un programme de renforcement des capacités doit être conforme aux priorités environnementales du pays en développement, afin de garantir l'appropriation, le contrôle et la gestion du soutien au niveau local ;
- *mettre l'accent sur les résultats*. Il est indispensable que les organismes de soutien au développement assurent le suivi et l'évaluation de leurs propres activités. Ils pourront ainsi tenir compte, dans leurs activités ultérieures, des enseignements qu'ils auront dégagés et déterminer les questions environnementales, nouvelles ou émergentes, qui devront être abordées ;
- *mettre en œuvre les lignes directrices relatives aux meilleures pratiques*. Ces lignes directrices pourraient permettre aux organismes de soutien au développement d'appréhender les principes clés et les instruments indispensables

pour soutenir efficacement le renforcement des capacités afin de rendre les systèmes nationaux plus écologiques ;

- *réfléchir et dégager des enseignements*. Les organismes de soutien au développement doivent évaluer les capacités dont ils ont eux-mêmes besoin pour apporter un concours efficace aux pays en développement en vue du renforcement des capacités nécessaires à la gouvernance environnementale.

Dans cette optique, un effort concerté de la part des organismes qui soutiennent le développement et des pays en développement sera indispensable pour renforcer les capacités permettant de rendre le développement plus vert. Il s'agit là d'un engagement de long terme, mais qui peut s'appuyer sur les enseignements déjà tirés des initiatives de renforcement des capacités et des apports du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide, plus généralement.

Introduction

Les ressources environnementales et les services fournis par l'environnement sont indispensables à la croissance économique et au bien-être humain. Ce constat vaut tout particulièrement dans les pays en développement, où les secteurs liés aux ressources naturelles (agriculture, mines, foresterie, pêches et tourisme vert) s'imposent souvent comme les moteurs de la croissance. D'après les estimations, le capital naturel représente 26 % de la richesse totale des pays à faible revenu, contre 2 % seulement dans les pays industrialisés (OCDE, 2008a). L'état des sols, de l'eau, des forêts et des fonds marins a donc un impact direct sur les activités commerciales et de subsistance ainsi que sur les niveaux de vie. Le patrimoine naturel assure aussi une grande partie des emplois et des revenus des populations pauvres et fournit un précieux filet de sécurité en période de crise, en procurant des moyens supplémentaires de gagner sa vie et de se nourrir.

La croissance économique est la condition de l'éradication de la pauvreté mais, historiquement, les pays se sont développés en s'appuyant sur une exploitation inefficace des ressources naturelles. Ce modèle de croissance n'est plus viable dans un monde confronté aux enjeux de la croissance démographique, du changement climatique et du risque grandissant de pénurie alimentaire. Si l'on veut relever ces défis tout en faisant reculer la pauvreté, il faut s'intéresser à la fois au stock de ressources naturelles et aux flux des ressources économiques. La croissance des secondes dépend de l'état de santé des premières. Telle est la raison d'être de la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte (OCDE, 2011), qui offre un cadre d'intégration de la croissance économique et du développement tout en veillant à ce que les actifs naturels continuent de fournir les ressources et les services environnementaux sur lesquels repose le bien-être.

Ce Document d'orientation met l'accent sur un élément fondamental de la stratégie d'écologisation du développement : comment renforcer les capacités pour assurer une gestion et une gouvernance optimales de l'environnement dans les pays en développement ? Étant donné la dimension mondiale de nombreux enjeux environnementaux, toutes les nations doivent conjuguer leurs efforts pour y remédier. Les pays en développement ont un rôle particulièrement important à jouer pour atteindre cet objectif, puisqu'ils sont appelés à devenir les nouvelles sources de la croissance économique et démographique, entraînant de nouvelles pressions sur l'environnement et, partant, contribuant au changement climatique et à la perte de biodiversité à venir. Plusieurs facteurs importants doivent être pris en compte au moment de renforcer les capacités pour intégrer des considérations d'environnement dans les pays en développement :

- de nombreux pays en développement sont particulièrement vulnérables face aux aléas naturels que sont par exemple les sécheresses ou les inondations. Il y a aussi fort à parier qu'ils seront plus touchés par les retombées du changement climatique ;
- une grande partie des habitants des pays en développement travaillent de manière informelle dans des secteurs comme l'agriculture, la sylviculture et la pêche. Leur

intégration dans des stratégies de développement écologique qui seront avant tout articulées autour des processus nationaux de planification peut se révéler délicate ;

- la plupart des pays en développement ont l'habitude de formuler des plans nationaux de développement sur plusieurs années, qui fixent les grandes lignes des politiques économiques, structurelles et sociales du pays. Ce type de pratiques peut servir de vecteur pour l'intégration systématique de perspectives liées à l'écologisation du développement dans les plans existants. Elles peuvent aussi être l'occasion d'opérer une transformation, pour autant que les hauts responsables soient disposés à reconsidérer les moteurs du développement ;
- de même, les organismes de soutien au développement apportent depuis longtemps aux pays en développement leur concours pour formuler et, parfois aussi, mettre en œuvre leurs stratégies de développement. Cette solide expérience les met dans une position idéale pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités afin de rendre le développement plus écologique.

Les capacités : une condition préalable pour tendre vers un développement plus vert

La question de la gestion de l'environnement apparaît dans les priorités internationales en 1972, avec la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, organisée à Stockholm (Suède). Cette manifestation a marqué un tournant dans la prise de conscience des dirigeants et du grand public face aux défis écologiques mondiaux. Elle a posé les jalons d'une action internationale en faveur de l'environnement. La publication du rapport Brundtland, en 1987, a été une autre étape importante. Le texte appelle à la prise en compte scrupuleuse de trois éléments pour parvenir à un développement durable : compétitivité économique, développement social et protection de l'environnement. L'impact d'une meilleure qualité de l'environnement et d'une gestion durable des ressources naturelles sur la réduction de la pauvreté a ensuite été confirmé lors du sommet de la Terre de Rio, en 1992, consacré au développement durable.

Malgré la prise de conscience du lien intrinsèque entre gestion des ressources naturelles et développement durable, le patrimoine naturel continue de se dégrader dans de nombreuses régions du monde. Au fil des ans et avec le concours des organismes de soutien au développement, les pays en développement ont consenti des efforts substantiels pour développer et améliorer leurs capacités de gestion de ce patrimoine naturel. Mais l'intégration de considérations environnementales dans la planification nationale, la gestion des finances publiques et les secteurs économiques stratégiques reste limitée.

On voit bien qu'une nouvelle approche du renforcement des capacités à des fins de gestion et de gouvernance de l'environnement s'impose. Elle doit évaluer l'aptitude des parties prenantes à surveiller les évolutions de l'environnement naturel à travers l'éco-comptabilité, à mettre en place les textes législatifs et réglementaires et créer des signaux de prix qui inciteront à modifier les comportements, et à réformer les systèmes de fiscalité verte pour qu'ils favorisent un niveau optimal de consommation des ressources.

Cette approche va au-delà de la priorité traditionnellement accordée aux ministères de l'environnement et à leur rôle dans la protection de l'environnement : elle englobe les ministères des finances et de la planification, les ministères fonctionnels ainsi que les acteurs non gouvernementaux comme la société civile et le secteur privé. La gestion et la

gouvernance de l'environnement doivent être associées à l'action globale menée à l'appui du développement et, plus précisément, aux nouvelles priorités que sont le changement climatique et l'appauvrissement de la biodiversité. Enfin, cette approche est censée aider les pays en développement à s'engager vraiment dans les négociations et la mise en place d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME), à l'instar de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC).

La réussite de l'effort de renforcement des capacités en vue de rendre plus écologiques la planification du développement d'un pays, le cycle budgétaire national et les secteurs stratégiques de l'économie est toujours largement tributaire de l'ampleur et de la pérennité du soutien des organismes de soutien au développement, que ce soit à travers les organismes de coopération pour le développement ou les ministères et organismes de protection de l'environnement dans les pays en développement. Étant donné la complexité et le caractère systémique de cette « écologisation » des processus de développement, les besoins de capacités sont à la fois vastes et divers. Les organismes concernés doivent évaluer, étoffer et renforcer leurs propres capacités à fournir ce type d'appui pour relever les défis que pose aujourd'hui, et posera dans l'avenir, la gestion de l'environnement dans les pays en développement.

Dans ce contexte, l'expression « organisme de soutien au développement » renvoie aux organismes multilatéraux et bilatéraux de coopération pour le développement et aux organismes qui œuvrent dans le domaine de l'environnement à l'échelon national et international. Dans les pays de l'OCDE, certains organismes de protection de l'environnement ont mis au point des programmes internationaux qui proposent une assistance technique à leurs homologues des pays en développement. Une grande part de cette assistance technique est axée sur le renforcement des capacités aux fins de la gestion et de la gouvernance de l'environnement.

Pour réaliser ces objectifs, sont présentées dans ce Document d'orientation les grandes lignes d'une approche intégrée et systématique du renforcement des capacités. Elle s'inscrit dans le contexte plus large du programme à l'appui de l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005 engage les organismes de soutien au développement à renforcer les systèmes des pays en développement, définis comme les « dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'évaluation environnementale et sociale et d'élaboration de cadres de résultats et de suivi » (OCDE, 2005). Le Programme d'action d'Accra vient renforcer cet engagement à travers le Partenariat mondial pour l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux, qui cherche à accélérer l'utilisation des systèmes nationaux par les organismes de soutien au développement, à renforcer et au besoin à réformer ces systèmes et, quand la situation le permet, à impliquer un nombre accru de parties prenantes (OCDE, 2008b). C'est sur cette base que ce Document d'orientation plaide pour le recours aux systèmes nationaux au moment d'engager des initiatives de renforcement des capacités.

Quelle est la finalité de ce Document d'orientation ?

Ce Document d'orientation retient trois niveaux d'intervention : l'individu, les organisations et les conditions générales de nature à favoriser le processus. Il propose des recommandations pratiques sur le renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus écologique, à travers l'intégration de considérations d'environnement dans les cadres stratégiques et les cycles budgétaires. Sans jamais perdre de vue la

diversité des contextes nationaux, il préconise une approche itérative du renforcement des systèmes nationaux chargés de gérer l'environnement et les ressources naturelles.

Il poursuit trois objectifs :

- faire comprendre ce que recouvre le principe d'intégration de l'environnement dans la planification du développement d'un pays, les cycles budgétaires nationaux et les secteurs stratégiques de l'économie pour atteindre les objectifs d'un développement plus écologique ;
- identifier les capacités requises dans les pays en développement pour mettre en œuvre les programmes et les initiatives liés à cette intégration de considérations environnementales et proposer un cadre pour le renforcement de ces capacités ;
- examiner les capacités dont les organismes de soutien au développement ont besoin pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités au service de la prise en compte des considérations d'environnement.

La gestion durable de l'environnement est une entreprise de longue haleine qui exige l'implication active de toutes les parties prenantes : secteur public et secteur privé, organisations non gouvernementales (ONG) et associations. Pourtant, ce Document d'orientation se concentre exclusivement sur le renforcement des capacités du secteur public. Le cas échéant, l'expérience d'agents privés sera évoquée. L'analyse ne se limite pas aux processus formels de planification dans les pays, à l'instar des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou des plans nationaux, mais couvre la gestion des finances publiques (et en particulier le cycle budgétaire) ainsi que les secteurs stratégiques de l'économie.

À qui s'adresse ce Document d'orientation ?

Ce Document d'orientation s'adresse aux responsables de l'environnement et de la coopération pour le développement dans les pays donneurs comme dans les pays en développement. Dans ces derniers, il propose des conseils au personnel du ministère de l'environnement ainsi qu'aux cadres d'autres ministères (finances et planification notamment) et de divers organismes. Il met en relief les défis liés au renforcement des capacités pour rendre le développement, les systèmes nationaux concernés et les acteurs impliqués plus sensibles aux considérations écologiques. Il propose aussi un cadre préconisant des solutions aux pays en développement pour relever les défis recensés.

Dans les pays qui s'appliquent à accompagner le processus de développement, les publics visés par ce Document d'orientation sont les hauts responsables, au niveau des services centraux, chargés d'aider les pays en développement à renforcer les capacités afin de rendre le développement plus écologique ; les responsables techniques qui conçoivent et suivent les programmes d'aide à l'environnement ; et les responsables détachés dans les pays en développement en contact direct avec les responsables nationaux concernés. Ce Document d'orientation intéressera aussi les organismes de soutien au développement et de protection de l'environnement qui souhaitent améliorer leurs propres capacités afin d'appuyer efficacement le renforcement des capacités de gestion de l'environnement dans les pays en développement.

Structure

La suite de ce Document d'orientation est organisée en cinq chapitres. Le chapitre 1 retrace le contexte, en revenant sur les nouvelles approches à la fois en matière de soutien au développement et de gestion de l'environnement qui font du renforcement des capacités une préoccupation centrale. Il propose une définition du concept de renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert à trois niveaux – *i)* l'individu, *ii)* les organisations et *iii)* les conditions générales de nature à favoriser le processus – en rappelant l'importance d'un tel concept. Il présente un cadre en cinq volets permettant d'évaluer les besoins en capacités pour rendre le développement plus vert – et d'y répondre. Ce cadre sert de trame aux trois chapitres suivants.

Les chapitres 2, 3 et 4 appliquent ce cadre pour guider les pays en développement qui s'efforcent, avec l'aide des organismes de soutien au développement, de renforcer leurs capacités d'écologisation des processus nationaux de planification (chapitre 2), des cycles budgétaires nationaux (chapitre 3) et des secteurs stratégiques (chapitre 4). Ensemble, ces chapitres offrent une vue d'ensemble des défis, des besoins en capacités et des points d'ancrage qui peuvent être envisagés pour renforcer les capacités dans le but de rendre le développement plus écologique, selon les propositions avancées au chapitre 1. Le chapitre 5 propose ensuite un cadre pour renforcer les capacités des organismes de soutien au développement – aux trois niveaux identifiés (individu, organisations et conditions générales de nature à favoriser le processus) – afin qu'ils puissent apporter une aide optimale aux pays en développement.

Bibliographie

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politique*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Vers une croissance verte*, OCDE, Paris.

Chapitre 1

Vers un développement plus vert – un cadre pour le renforcement des capacités

Ce chapitre étudie de nouvelles approches de la coopération pour le développement et de la gestion de l'environnement. Il rappelle ce que le programme à l'appui de l'efficacité de l'aide – auquel souscrivent la plupart des organismes de soutien au développement – signifie en termes de renforcement des capacités et d'écologisation du développement. Il propose un cadre en cinq étapes pour apprécier et satisfaire les besoins en capacités afin de rendre plus écologiques la planification du développement d'un pays, les cycles budgétaires nationaux et les secteurs stratégiques de l'économie à trois niveaux : i) l'individu ; ii) les organisations ; et iii) les conditions générales de nature à favoriser le processus.

Nouvelles approches de l'environnement et du développement

Deux grandes évolutions récentes rendent la publication de ce Document d'orientation particulièrement opportune :

1. l'aide extérieure aux pays en développement n'obéit plus à une approche étroite – par laquelle les organismes œuvrant au développement financent et mettent en œuvre leurs projets dans les pays en développement, en faisant appel à leurs propres personnels ainsi qu'à leurs systèmes financiers et de gestion – mais s'inscrit dans une démarche plus générale où le développement est guidé par les besoins et les capacités des pays en développement. La longue expérience acquise en matière de développement montre que lorsque les organismes d'aide contournent les systèmes des pays en développement et mettent en place, en parallèle, des projets et des programmes ainsi que les institutions nécessaires pour les gérer, la pérennité de ces initiatives est compromise tout comme l'aptitude des pays en développement à gérer leur propre avenir (encadré 1.1) ;
2. la gestion de l'environnement a elle aussi évolué : au lieu d'une approche essentiellement sectorielle, comme la lutte contre la pollution, c'est désormais une approche plus globale qui est privilégiée pour rendre le développement plus vert. Cette nouvelle approche cherche à intégrer des considérations d'environnement dans les principaux processus de décision autour de questions politiques, économiques et sociales, afin de garantir une gestion durable du patrimoine naturel sans compromettre la croissance économique.

Cette nouvelle stratégie de la gestion de l'environnement et l'utilisation des systèmes nationaux ont accentué la demande de renforcement de capacités dans les pays en développement qui souhaitent mettre en place et développer une véritable gouvernance de l'environnement. Les implications de ces deux évolutions en termes de renforcement des capacités dans l'objectif de rendre les processus nationaux plus verts sont analysées à tour de rôle dans ce chapitre.

Des capacités pour une approche plus large du développement

Dans le passé, les organismes de soutien au développement ont souvent introduit des systèmes parallèles pour déployer leurs programmes d'assistance. Mais ces dispositifs augmentent les coûts de transaction pour les autorités du pays en développement concerné, gênent l'alignement sur les priorités du pays, réduisent le sentiment d'appropriation et freinent les efforts visant à renforcer les capacités nationales (OCDE, 2010).

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a modifié la vision et la mise en œuvre du développement. Comme le décrit l'encadré 1.1, une aide au développement efficace s'appuie sur plusieurs éléments :

- une meilleure appropriation et une plus grande maîtrise du processus par les pays en développement ;
- un recours accru aux systèmes nationaux de la part des organismes qui œuvrent au développement;
- une plus grande priorité accordée au renforcement des capacités locales, qui sont le socle d'un développement durable.

Ce programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, qui s'accompagne de nouvelles opportunités, a suscité un vif intérêt dans les pays en développement. De multiples plateformes de dialogue et de collaboration leur ont donné l'occasion de partager les enseignements tirés de l'utilisation des systèmes nationaux. Cet échange de bonnes pratiques a permis de dégager plusieurs principes directeurs applicables au renforcement des capacités au service d'un développement plus vert.

Encadré 1.1 **Engagements de la communauté internationale quant à l'utilisation des systèmes nationaux**

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement met en exergue cinq principes fondamentaux pour rendre l'aide plus efficace, qui s'appuient sur des décennies d'expériences, plus ou moins réussies, dans le domaine du développement.

- **appropriation :** les pays en développement établissent leurs propres stratégies de lutte contre la pauvreté, améliorent leurs institutions et combattent la corruption ;
- **alignement :** les organismes de soutien au développement s'alignent sur ces objectifs et utilisent les systèmes locaux ;
- **harmonisation :** les organismes de soutien au développement coordonnent leurs actions, simplifient leurs procédures et partagent leurs informations pour éviter les doublons ;
- **gestion axée sur les résultats :** les pays en développement et les organismes de soutien au développement s'attachent désormais aux résultats du développement et ces résultats sont quantifiés ;
- **responsabilité mutuelle :** les organismes de soutien au développement et les pays en développement doivent rendre compte des résultats obtenus.

Ces principes reposent tous sur la conviction que les pays en développement doivent jouer un plus grand rôle dans leurs processus de développement, à travers une participation plus systématique à la formulation des politiques de développement, des initiatives plus affirmées en matière de coordination de l'aide et une utilisation plus fréquente de leurs systèmes nationaux pour l'acheminement de l'aide financière. L'attribution d'un soutien financier par l'intermédiaire des institutions des pays en développement participe à la constitution de capacités de gestion des ressources du développement et favorise un développement plus durable. Pour toutes ces raisons, la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra engagent les pays en développement à renforcer au maximum leurs systèmes nationaux et les organismes de soutien au développement à utiliser ces systèmes dans toute la mesure du possible.

Sources : OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE, Paris ; OCDE (2008), *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris.

Avec l'adoption de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, les organismes de soutien au développement sont convenus de forger des partenariats plus solides et plus efficaces à l'appui du développement. En acheminant les ressources destinées à la coopération pour le développement à travers les systèmes des pays en développement, les organismes concernés peuvent appuyer le renforcement de leurs capacités, améliorer la reddition intérieure de comptes et concourir à la mise en place de pratiques améliorées de planification du développement et de gestion des finances publiques. À terme, cela favorise le renforcement des capacités de toutes les parties

prenantes et non pas uniquement des services ou programmes bénéficiant d'une assistance.

Le fait d'utiliser les systèmes nationaux pour acheminer l'aide présente trois grands avantages :

- *baisse des coûts de transaction.* En utilisant et en consolidant les systèmes nationaux en place plutôt que d'en créer de nouveaux, les coûts imposés aux pays en développement pour gérer l'aide extérieure sont censés diminuer, ce qui favorise un développement plus pérenne ;
- *renforcement de la reddition intérieure de comptes.* L'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques des pays en développement peut consolider le processus de reddition intérieure de comptes et favoriser la transparence entre le ministère des finances, les ministères fonctionnels, le parlement, le bureau national de vérification des comptes, les citoyens et les groupes de la société civile ;
- *pérennisation du développement.* L'utilisation des systèmes nationaux existants pour acheminer l'aide donne aux pays en développement une vision globale de ce que les organismes de soutien au développement financent dans leur pays et de la manière dont ils procèdent. Cela permet aussi aux pays en développement d'aligner l'aide au développement sur leurs priorités et politiques nationales, ce qui favorise un développement plus pérenne.

Pourtant, l'utilisation des systèmes nationaux n'est pas toujours aisée, surtout lorsque les pays en développement ne disposent que d'un nombre limité de mécanismes de gestion des finances publiques. Il importe donc de renforcer les capacités des pays en développement à bâtir ou consolider ces systèmes.

Les risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux

Le recours aux systèmes nationaux peut soulever des difficultés lorsque les pays n'ont pas les dispositifs adéquats pour gérer l'aide financière. Les principaux risques sont les suivants : *i)* risques liés au développement ; *ii)* risques financiers (ou fiduciaires) ; *iii)* risques non financiers ; *iv)* risques associés aux marchés publics ; et *v)* risques d'atteinte à la réputation (tableau 1.1 ; Cant *et al.*, 2008).

Tableau 1.1 **Risques pouvant être associés à l'utilisation des systèmes nationaux**

Risques		Il peut arriver que…
Risques en matière de développement		Les objectifs de réduction de la pauvreté ne soient pas atteints
Risques financiers (ou fiduciaires)		Les fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues
		L'utilisation des fonds ne soit pas correctement justifiée
		L'utilisation des fonds ne soit pas optimisée
Risques non financiers	Risques macroéconomiques	Les objectifs de réduction de la pauvreté et les normes de gestion des finances publiques (GFP) soient compromis par le cadre macroéconomique
	Risques associés à gouvernance	Les objectifs de réduction de la pauvreté (et les normes de gestion des finances publiques) soient compromis par le cadre de gouvernance
	Risques pour les partenariats (ou le dialogue)	Le partenariat soit menacé par les mesures prises par les pouvoirs publics
Risques associés aux marchés publics		L'utilisation adéquate et efficace de l'aide soit compromise par les normes de passation des marchés publics
Risques d'atteinte à la réputation		La réputation des organismes de soutien au développement est menacée par : i) des problèmes gouvernance ii) un usage prétendument abusif ou sous-optimal des fonds

Source : D'après Cant *et al.* (2008), *Stocktake on donor approaches to managing risk when using country systems*, CIFPA, London and Moroko Ltd., Oxford.

Les critères et les seuils d'admissibilité pour l'utilisation des systèmes nationaux font également débat. Certains organismes d'aide affirment que cette procédure ne sera bénéfique aux pays en développement que si ces derniers respectent certaines normes internationales telles que les mesures de sauvegarde environnementale ou les règles en matière de passation des marchés. D'autres considèrent que les pays en développement qui ne se sont pas encore mis en conformité avec les règles internationales peuvent néanmoins profiter de l'aide acheminée à travers leurs systèmes sous réserve qu'ils soient engagés sur la bonne voie (Chiche, 2010). Le maintien d'une aide au renforcement des capacités peut contribuer à lever un certain nombre de ces difficultés.

Des capacités pour une approche environnementale plus large

Depuis plusieurs décennies, les pays en développement s'efforcent, avec le soutien des organismes de soutien au développement, d'améliorer leurs capacités de gestion de l'environnement. Mais la place accordée aux contraintes réglementaires (le bâton), sans qu'elles soient assorties d'incitations adéquates (la carotte) pour permettre aux pays de s'approprier les capacités et de prendre l'initiative de leur renforcement, est un sérieux frein (encadré 1.2). La stratégie coercitive sera ainsi moins favorable aux innovations en matière d'éco-efficacité et de développement vert. Elle peut également accélérer la rotation du personnel et décourager toute appropriation, ce qui affaiblit les dispositifs institutionnels des pays en développement. Par ailleurs, la priorité accordée à la protection de l'environnement plutôt qu'à la question, plus large, d'un développement plus vert est souvent un obstacle à l'acquisition des capacités et des connaissances requises par les pays en développement.

Encadré 1.2 **Nature des capacités environnementales des pays en développement**

Selon le Rapport de suivi mondial 2008 de la Banque mondiale, les capacités de gestion de l'environnement dans les pays à faible revenu sont restées relativement stables depuis la fin des années 90. L'analyse a permis de dégager les caractéristiques suivantes de la gestion de l'environnement dans la plupart des pays à faible revenu :

1. Le dispositif législatif et réglementaire ainsi que les politiques ne couvrent qu'un ensemble restreint d'enjeux ;
2. Des données sur l'environnement sont bien collectées, mais elles sont insuffisamment exploitées dans la définition des priorités ;
3. Les systèmes d'évaluation de l'environnement qui existent sont de médiocre qualité ;
4. La mise en œuvre des politiques est limitée ;
5. L'information du public est insuffisante ;
6. La prise en compte des questions d'environnement par les ministères fonctionnels est minime.

Source : Banque mondiale (2008), *Global Monitoring Report: MDGs and the Environment – Agenda for Inclusive and Sustainable Development*, Banque mondiale, Washington.

Les instruments d'action disponibles pour la gestion de l'environnement peuvent être regroupés en sept catégories : *i)* instruments contraignants ; *ii)* instruments économiques ;

iii) responsabilité ou indemnisation des dommages ; *iv)* éducation ou information ; *v)* approches volontaires ; *vi)* gestion et planification ; et *vii)* instruments d'évaluation (tableau 1.2). Ils doivent être déployés en parallèle pour parvenir à l'objectif de partage des responsabilités en matière d'atteintes à l'environnement et de réglementation concernant ces dommages.

Tableau 1.2 **Types d'instruments disponibles**

Types d'instruments disponibles	Exemples
Instruments contraignants	Licences/permis ; normes de qualité de l'air ; normes d'émission ; normes de procédés ; normes de produits ; interdictions
Instruments économiques	Redevances ; taxes ; permis d'émission négociables ; quotas négociables ; subventions environnementales ; systèmes de consigne ; cautions de bonne fin ; amendes de non-conformité ; tarification des ressources naturelles
Responsabilité/indemnisation des dommages	Règles déterminant la responsabilité objective ; fonds d'indemnisation ; assurance pollution obligatoire ; responsabilité élargie des producteurs
Éducation et information	Campagnes d'éducation du grand public ; diffusion d'informations techniques ; publicité des sanctions pour non-conformité ; labels écologiques
Approches volontaires	Engagements unilatéraux ; programmes volontaires publics ; accords négociés
Gestion et planification	Systèmes de gestion de l'environnement ; zonage ; occupation des sols
Instruments d'évaluation	Évaluations environnementales stratégiques (EES) ; études d'impact sur l'environnement (EIE) ; examen par les pairs

Source : OCDE (2001), *Développement durable : les grandes questions*, OCDE, Paris.

Dans de nombreux pays, le fait que les différentes parties prenantes ne soient pas incitées à acquérir les capacités requises pour pouvoir effectivement intégrer des considérations d'environnement dans tous les aspects de leur travail se révèle problématique. Cela peut tenir à la faiblesse des rémunérations, à des critères de recrutement et de promotion opaques ou à des équipements et des offres de soutien et de formation inadaptés (OCDE, 2006). De telles contraintes entraînent aussi un important taux de renouvellement du personnel dans la plupart des ministères et organismes des pays en développement, ce qui érode la mémoire institutionnelle indispensable pour construire et améliorer les capacités afin de rendre le développement plus écologique.

La fragilité et la faiblesse des capacités d'organisation dans de nombreux pays en développement agissent aussi comme un frein. La précarité des institutions dans certains pays et leur état de « crise permanente » impliquent que le rôle des individus, et notamment des responsables politiques et des cadres intermédiaires (qui détiennent la mémoire institutionnelle), est crucial et le restera dans un avenir proche.

Dans ce contexte, le renforcement des capacités a vocation à aider les pays en développement à : *i)* suivre les évolutions au niveau de l'environnement, des ressources, de la société et de l'économie, à la fois pour fixer les priorités et à des fins de planification ; *ii)* améliorer les textes législatifs et réglementaires et introduire des signaux de prix pour inciter à une utilisation durable des ressources ; *iii)* réformer les systèmes de fiscalité verte pour encourager une consommation optimale des ressources, augmenter les recettes et libérer des moyens pour financer d'autres priorités ; *iv)* appliquer effectivement les accords qui requièrent souvent des systèmes spécifiques de

suivi et de notification ; et *v)* intégrer les questions qui ont fait l'objet d'un accord dans les processus de planification et de décision à l'échelle nationale, sectorielle et locale.

En plus des capacités, la pression pour l'intégration de considérations environnementales doit provenir de trois niveaux :

- *moteurs locaux :* les initiatives réussies pour rendre l'environnement plus écologique procèdent essentiellement de demandes exprimées par la collectivité. Les citoyens, à qui la qualité de l'environnement importe, peuvent tenter de faire évoluer la législation environnementale à travers des actions de lobbying coordonnées par des groupes de défense de l'intérêt général. Ces groupes jouent aussi un rôle important de diffusion d'informations sur l'environnement ainsi que sur l'évolution de la demande et de la disponibilité des ressources écologiques ;

- *moteurs nationaux :* les objectifs en matière d'environnement sont en général définis au niveau national et inscrits dans le plan de développement du pays. Ainsi, la législation entourant les redevances pour la lutte contre la pollution et les normes d'efficacité environnementale jouent un rôle d'orientation important pour les acteurs des secteurs public et privé qui souhaitent réduire l'impact de leur production et de leur consommation sur le patrimoine naturel. Le ministère de l'environnement – ou un organisme apparenté – assume en général la supervision de l'application de ces textes. Il coordonne avec d'autres ministères l'allocation des ressources et le suivi du processus d'écologisation du développement. D'autres ministères ou organismes responsables de domaines ayant un impact sur la gestion de l'environnement ou susceptibles d'en subir les conséquences peuvent également jouer un rôle de premier plan ;

- *moteurs internationaux :* les contraintes légales fixées par les AME exigent souvent de mobiliser de nouvelles capacités (encadré 1.3). Ainsi, la CCNUCC et le Protocole de Kyoto imposent l'existence de capacités spéciales pour identifier et contrôler les principales sources d'émission de gaz à effet de serre (GES) et pour dresser des inventaires de ces gaz. Des capacités spécifiques sont aussi nécessaires pour évaluer les options d'adaptation au changement climatique et d'atténuation retenues dans les stratégies de gestion de l'environnement.

Encadré 1.3 **Besoins de capacités pour tenir les engagements internationaux en matière d'environnement**

Conformément aux accords de Cancun adoptés par les États parties à la CCNUCC, les pays industrialisés se sont engagés à lever par an 30 milliards USD d'ici 2012 et 100 milliards USD d'ici 2020 pour des initiatives d'aide aux pays en développement pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets (CCNUCC, 2011). Malgré les perspectives ouvertes par ces financements, les pressions pour verser rapidement les fonds imposent de mobiliser des capacités supplémentaires (compétences et connaissances) au niveau des organismes de soutien au développement comme des pays en développement, afin de pouvoir gérer au mieux ces ressources. Si les pays fournissant cet appui ont besoin de capacités pour mieux aligner leurs programmes et leurs activités sur les priorités fixées par les pays en développement, ces derniers doivent être capables d'accéder aux différents fonds multilatéraux et bilatéraux et de gérer effectivement ces ressources.

Sur l'ensemble de l'aide financière et technique apportée aux pays en développement dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, de nombreux efforts se sont orientés sur le renforcement des capacités, tant au niveau général que pour des domaines ou des processus particuliers. Ainsi, les engagements récents pris en faveur de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets dans le cadre de la CCNUCC imposent d'aider rapidement et substantiellement les pays en développement à renforcer leurs capacités de participation aux négociations liées au changement climatique, aux mécanismes de financement et à l'assistance technique – et d'en bénéficier. Mais la multitude d'initiatives peut décourager les pays en développement par leur diversité même. En voici quelques exemples :

- Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) : *Renforcement des capacités pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des GES dans les pays non inscrits à l'Annexe I (C3D)* ;
- Nations Unies (ONU) : *plate-forme de services de formation «Unité d'action des Nations Unies» en matière de changements climatiques (UNCC : Learn) ;*
- ONU : *Renforcement des capacités pour le mécanisme pour un développement propre (CD4CDM) ;*
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : *Renforcement des capacités des responsables politiques face au changement climatique* ;
- PNUD, OCDE en partenariat avec des acteurs régionaux : *Financement de la lutte contre le changement climatique et efficacité du développement ;*
- Fonds pour l'environnement mondial (FEM) avec le PNUD et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) : *Programme d'appui aux communications nationales* ;
- Société allemande pour la coopération internationale (GIZ) : *Lutter contre le changement climatique – contributions au renforcement des capacités ;*
- Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni : *Réseau de connaissance sur le climat et le développement (CDKN).*

Un cadre pour le renforcement des capacités

Après ce rappel des raisons qui imposent un renforcement des capacités, cette section propose un cadre à cet effet, qui servira de trame aux chapitres ultérieurs de ce Document

d'orientation. Une définition des notions de « capacités » et de « renforcement des capacités » inaugure l'analyse, avant la présentation du cadre en cinq volets permettant de renforcer les capacités requises pour rendre le développement plus écologique.

Définir et renforcer les capacités

Les capacités sont définies comme « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » (OCDE, 2006). Elles sont essentielles pour permettre à un pays de s'approprier les politiques et les programmes qu'il applique et pour prendre des initiatives en la matière. Elles sont au cœur d'un développement national durable – afin d'instaurer un dispositif réglementaire propice au développement économique et social et pour assurer la délivrance des services publics essentiels. C'est là un constat largement partagé par les organismes de soutien au développement comme par les pays en développement et que l'on retrouve dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 (encadré 1.4).

Encadré 1.4 **Comment la Déclaration de Paris définit-elle les capacités ?**

La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un facteur essentiel pour le développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui incombe aux pays en développement, les organismes d'aide ayant un rôle de soutien. Au titre de la Déclaration de Paris :

- **les pays en développement** s'engagent à intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et à suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays ;

- **les organismes de soutien au développement** s'engagent à aligner le concours qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des pays en développement en matière de renforcement des capacités.

Source : OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, OCDE, Paris.

Au sein de la communauté du développement, le renforcement des capacités est en général considéré comme un processus se déroulant à trois niveaux et qui va au-delà de la coopération technique et de la sensibilisation des individus (OCDE, 2006) :

- les *capacités individuelles* recouvrent les compétences de chacun – connaissances, aptitudes et capacité à fixer des objectifs et à les atteindre. Le renforcement des capacités individuelles concerne les « qualités relationnelles » *(soft skills)*, telles que la construction de liens, la confiance et la légitimité, et les « compétences fonctionnelles » *(hard skills)* que sont par exemple les aptitudes techniques, logistiques et administratives ;

- les *capacités en matière d'organisation* renvoient aux structures organiques, aux fonctions et aux systèmes qui permettent de réunir les capacités individuelles pour remplir le mandat de l'organisation concernée et atteindre les objectifs fixés. Elles sont déterminantes pour garantir la continuité et la préservation de la mémoire institutionnelle, étant donné l'importance des mouvements d'effectifs dans bon nombre d'organismes et ministères ;

- les *conditions générales de nature à favoriser le processus* font référence aux systèmes politiques, juridiques, réglementaires, économiques et d'aide sociale au sein desquels opèrent les individus et les organisations. Elles sont déterminées par les dispositifs internationaux, les politiques nationales, l'état de droit, les mécanismes de reddition de comptes, la transparence et la circulation de l'information.

Le renforcement des capacités au niveau des organisations et des individus peut se faire grâce à toute une palette de techniques de gestion, d'instruments analytiques et réglementaires, d'incitations et de structures organiques. Cela peut par exemple impliquer d'aider les individus ou les organisations à accéder au savoir, servir d'intermédiaire dans des accords multipartenaires, participer au dialogue sur l'action publique ou créer un espace pour « l'apprentissage par la pratique ». Les initiatives seront d'autant plus efficaces que l'on conjuguera différentes stratégies, en ciblant par exemple les trois niveaux évoqués – conditions générales de nature à favoriser le processus, organisations et individus. Le tableau 1.3 en propose quelques exemples.

Tableau 1.3 **Les trois niveaux de renforcement des capacités**

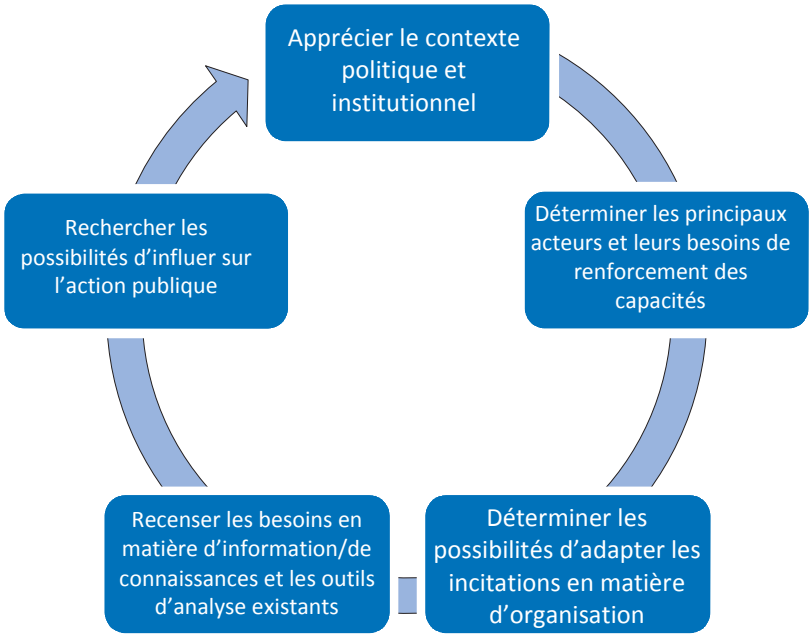
	Conditions générales de nature à favoriser le processus	Organisations	Individu
Objectif global en termes de capacités	• Concevoir des cadres réglementaires pour la gouvernance de l'environnement, l'instauration de l'état de droit et les droits de propriété • Améliorer la coordination entre les institutions	• Développer les performances de l'organisation et les capacités de gestion de l'environnement	• Améliorer la compréhension des liens entre environnement et développement • Renforcer les capacités techniques (évaluation économique et environnementale par exemple) • Appuyer un engagement à long terme
Exemples d'interventions spécifiques	• Appuyer les réformes législatives, politiques et réglementaires • Mettre au point des directives sur la gestion de l'environnement • Suivre et évaluer les systèmes de gestion de l'environnement	• Mettre au point des directives sur la gestion de l'environnement • Suivre et évaluer les institutions	• Commencer par sensibiliser avant de procéder au développement des compétences de base • Former aux instruments de gestion de l'environnement et aux techniques d'évaluation
Interventions transversales	• Sensibilisation accrue aux avantages des bonnes pratiques • Plateformes pour des échanges réguliers et un dialogue sur l'action publique entre acteurs clés (réseaux professionnels ou conférences permettant de débattre et de faire le bilan des pratiques en vigueur) • Procédures optimisées de coordination, pour améliorer par exemple l'intégration de la durabilité 'environnementale dans les politiques gouvernementales • Appui à des projets pilotes qui testent les initiatives de renforcement des capacités envisagées • Dispositifs de récompense permettant de repérer et de valoriser les bonnes pratiques		

Source : D'après OCDE (2006), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

Un cadre en cinq volets pour renforcer les capacités afin de rendre le développement plus vert

Ce Document d'orientation présente un cadre en cinq volets pour engager des activités de renforcement des capacités (figure 1.1). Le processus est itératif – un renforcement réussi des capacités est une entreprise de longue haleine et des bilans périodiques s'imposent pour suivre les progrès et rectifier au besoin la démarche. La situation varie considérablement d'un pays en développement à un autre, ce qui rend indispensable une certaine souplesse dans la mise en œuvre de cette approche.

Figure 1.1 **Cadre pour le renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert**



Étape 1 : Apprécier le contexte politique et institutionnel

La première étape consiste à analyser le contexte politique et institutionnel, à savoir le cadre juridique du pays, ses structures de gouvernement et ses institutions. Ces informations peuvent être obtenues en consultant des informations accessibles à tous ou en contactant des représentants du pays concerné et d'autres acteurs avertis des secteurs public et privé. Cette étape implique aussi une certaine familiarité avec l'analyse du milieu ambiant à l'échelle d'un pays, qui recense à la fois les problèmes et les opportunités en matière d'environnement et de ressources naturelles. Cette analyse est souvent effectuée par les différents organismes de soutien au développement. Des informations sur les systèmes politiques et sociaux et les structures d'incitations peuvent aussi être obtenues à travers des études sur l'économie politique locale ou nationale, que l'on qualifie aussi bien d'analyse institutionnelle, d'analyse des pouvoirs ou encore d'analyse des moteurs du changement (OCDE, 2006).

Étape 2 : Identifier les principaux acteurs et déterminer leurs besoins de renforcement des capacités

Il convient d'identifier les principaux acteurs à mobiliser pour l'écologisation du développement – des fonctionnaires aux membres d'organisations de la société civile (OSC) en passant par des représentants du secteur privé. Cela nécessite de bien comprendre les forces et les faiblesses des éventuelles parties prenantes. Mais il importe de dépasser le niveau institutionnel pour s'intéresser aussi aux aspects politiques et, parfois, économiques qui conditionnent leur engagement et les résultats qu'ils obtiennent pour rendre le développement plus écologique. Une fois identifiées les parties prenantes compétentes, leurs rôles respectifs dans une planification sectorielle ou nationale et des cycles budgétaires plus écologiques sont cartographiés et reliés aux besoins correspondants en termes de capacités. Dans certains cas, des groupes de travail spéciaux pourront être utilement constitués pour déterminer les besoins et les opportunités de renforcement des capacités.

Étape 3 : Déterminer les possibilités d'adapter les incitations en matière d'organisation

Il convient ensuite d'identifier les possibles points d'ancrage du renforcement des capacités au service d'un développement plus écologique, de fixer les priorités et d'indiquer quels seront le calendrier, les cibles et les ressources nécessaires pour prendre en compte les besoins repérés en termes de capacités. Il importe d'identifier ceux qui se font les « champions » de la réforme pour travailler avec eux. Une fois les acteurs et les priorités identifiés, l'attention doit porter sur les incitations en matière d'organisation. Celles-ci auront peut-être besoin d'être réformées pour entraîner un véritable renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert. C'est ici aussi qu'il faut analyser le rôle des organismes de protection de l'environnement dans le processus global de planification du développement et leurs capacités à travailler avec les ministères des finances et de la planification.

Étape 4 : Recenser les besoins en matière d'information/de connaissances et les outils d'analyse

Les acteurs concernés devront probablement être davantage sensibilisés au rôle primordial de l'environnement dans le développement économique. Une familiarité avec les produits fondés sur le savoir liés à cette question déjà utilisés compte elle aussi beaucoup. Une fois conscients des produits existants (savoir-faire, bonnes pratiques et propriété intellectuelle), les acteurs doivent avoir les capacités de les appliquer concrètement. Mais ils doivent pouvoir s'appuyer sur les capacités des organisations à adopter et utiliser ces outils.

Étape 5 : Rechercher les possibilités d'influer sur l'action publique

La dernière étape concerne les besoins en capacités des responsables de l'environnement et de la planification pour traduire les informations disponibles sur les interactions entre l'environnement et le développement en actions concrètes des pouvoirs publics en vue de rendre le développement plus vert. Cela va de la révision des priorités et des stratégies de mise en œuvre à des mesures ou investissements spécifiques en matière de gestion de l'environnement. À ce stade, les acteurs de l'environnement devront impérativement apprendre à employer le langage des décideurs afin de s'assurer de leur soutien pour les initiatives engagées.

Ces cinq étapes décrivent rapidement les principaux thèmes à aborder au moment d'engager des activités de renforcement des capacités sans pour autant imposer une séquence à respecter. Selon le contexte, une ou deux étapes seulement seront applicables alors que, dans d'autres cas, il faudra les envisager toutes les cinq, même si leur ordre peut varier. Il importe de bâtir ce type d'initiatives autour d'un calendrier réaliste calé sur

le cycle de décision politique ou de planification. Le suivi et l'évaluation jouent aussi un rôle important. Le renforcement des capacités est en général un processus de longue haleine et des bilans périodiques s'imposent pour suivre les progrès. Ces exercices sont en partie dictés par la dispersion éventuelle et non prévue des capacités à certains niveaux du système, du fait d'un mouvement de personnel. Le suivi et l'évaluation servent aussi de socle à l'apprentissage tiré de l'expérience, améliorant les performances du renforcement des capacités mais aussi la planification et l'allocation des ressources pour répondre aux priorités et attester de l'obtention de résultats.

Les points d'ancrage du renforcement des capacités

L'utilisation des systèmes nationaux comme points d'ancrage pour l'écologisation du développement appelle à l'intégration de considérations de cet ordre dans les processus de décision au niveau central. Des approches novatrices s'imposent pour mobiliser tous les acteurs qui ont une influence sur l'élaboration des politiques et les décisions d'investissement. Il importe par exemple que les responsables au sein du ministère des finances ou de la planification économique perçoivent bien les implications environnementales des priorités économiques décidées. Les initiatives de renforcement des capacités doivent donc être adaptées aux différentes parties prenantes. Elles doivent dépasser le cadre institutionnel des organismes de protection de l'environnement pour englober les ministères de la planification et des finances ainsi que les ministères fonctionnels. Les points d'ancrage de cette écologisation du développement peuvent donc être distingués en fonction du niveau d'intervention, *national* et *sectoriel*. Le tableau 1.4 résume un certain nombre d'activités habituellement engagées par le secteur public.

À *l'échelon national*, les instances législatives jouent un rôle décisif dans la création des institutions environnementales. Elles fixent les obligations juridiques et adoptent les documents d'orientation supplémentaires qui définissent les objectifs en matière d'environnement, l'autorité responsable et l'allocation des ressources (OCDE, 2009a). Au sein de l'exécutif, les ministères et organismes de protection de l'environnement sont en règle générale les principaux responsables de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Face à la priorité grandissante accordée à la nécessité de rendre le développement plus vert, les ministères et organismes de protection de l'environnement doivent de plus en plus souvent collaborer avec d'autres organes gouvernementaux. La nature de cette collaboration dépend du contexte national. Or, dans la plupart des cas, ces autres acteurs incluent le ministère de la planification et du développement (pour rendre les plans nationaux de développement plus verts) ; le ministère des finances (pour allouer des ressources dans les budgets nationaux aux initiatives vertes) ; le ministère de l'éducation (pour intégrer l'environnement dans les supports éducatifs) ; et le ministère de la sécurité publique (pour prendre en charge les risques de sécurité liés à l'environnement et aux ressources naturelles). Les organes au sein de l'administration centrale chargés de la coordination transversale – comme le cabinet du Président ou celui du Premier ministre – sont eux aussi des partenaires incontournables.

À *l'échelon sectoriel*, de nombreux ministères fonctionnels, et en particulier ceux responsables de la gestion des ressources naturelles, ont créé des services en charge de l'environnement. Plusieurs pays ont de ce fait constitué des groupes de travail interministériels, des comités ou des groupes de réflexion pour étudier les articulations entre économie et environnement. Des réseaux informels de responsables publics ont également été mis en place pour faciliter l'échange d'informations et la coopération sur des sujets communs de préoccupation (OCDE, 2009*a*). Dans certains cas, ces initiatives bénéficient du concours des organismes de soutien au développement. Malgré

l'importance de ces stratégies d'écologisation du développement, de possibles conflits d'intérêts peuvent naître lorsque la surveillance environnementale et la gestion des ressources sont confiées au même organisme. Si tel est le cas, il faut introduire des mécanismes de contrepouvoir dans les processus de décision afin de remédier aux éventuelles rivalités (OCDE, 2009a).

Tableau 1.4 **Fonctions principales du secteur public dans le domaine de l'environnement**

I. Formulation des politiques et des lois et mise à disposition de moyens financiers	• Formulation des politiques environnementales • Conception des cadres réglementaires • Constitution d'une base factuelle pour la prise de décisions et le suivi de la mise en œuvre • Conduite d'une analyse économique • Analyse des retombées sociales des politiques environnementales et mesures de correction • Recours à une planification financière stratégique • Gestion des dépenses publiques d'environnement • Intégration des obligations découlant des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) dans la planification et les programmes nationaux et sectoriels
II. Intégration de la politique de l'environnement	• Recours aux évaluations environnementales stratégiques (EES) • Conversion des politiques de développement territorial à l'écologie • Intégration des politiques d'environnement et de sécurité • Promotion de politiques pour des produits respectueux de l'environnement • Coordination entre secteurs et cellules gouvernementales • Mobilisation garantie de capacités d'intervention et de réaction en cas de catastrophe ou d'accident
III. Mise en œuvre des politiques	• Fixation de normes environnementales • Réalisation d'analyses de l'environnement au niveau des projets • Fixation de règles pour les entreprises • Correction des défaillances du marché à travers des instruments économiques • Création de marchés pour atteindre les objectifs environnementaux • Promotion d'un changement de comportement à travers la réglementation des informations • Facilitation des initiatives des entreprises pour améliorer leurs performances environnementales • Gestion des actifs et facilitation de la prestation de services environnementaux
IV. Assurance de la conformité	• Identification et profilage de la collectivité réglementée • Facilitation de la mise en conformité vis-à-vis des textes législatifs et réglementaires en matière d'études d'impact sur l'environnement (EIE) • Repérage des défauts de conformité • Garantie d'une réaction en cas de non-conformité
V. Soutien aux activités	• Définition des structures en matière d'organisation et fonction de leadership • Mise en place d'activités intra-organismes et planification budgétaire • Organisation d'une interaction concrète, à la fois interne et externe • Gestion des ressources humaines et des résultats

Source : d'après OCDE (2009*a*), « Assessing Environmental Management Capacity: Towards a Common Reference Framework », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 8, OCDE, Paris.

Selon les circonstances, les points d'ancrage pour le renforcement des capacités devront être différenciés. L'échelon national offre un cadre général de politique au sein duquel élaborer les plans et les budgets de développement et concevoir les stratégies sectorielles. Du point de vue des organismes qui œuvrent au développement, cet échelon est aussi leur principale interface avec les pays en développement. Mais il faut souligner que les pays en développement peuvent connaître une certaine volatilité politique à ce niveau, de sorte que leurs décisions ne seront pas toujours fondées sur une appréciation solide de la situation mais plutôt sur des intérêts individuels ou partisans. Dans certains cas, des perspectives infrarégionales, régionales ou internationales devront aussi être

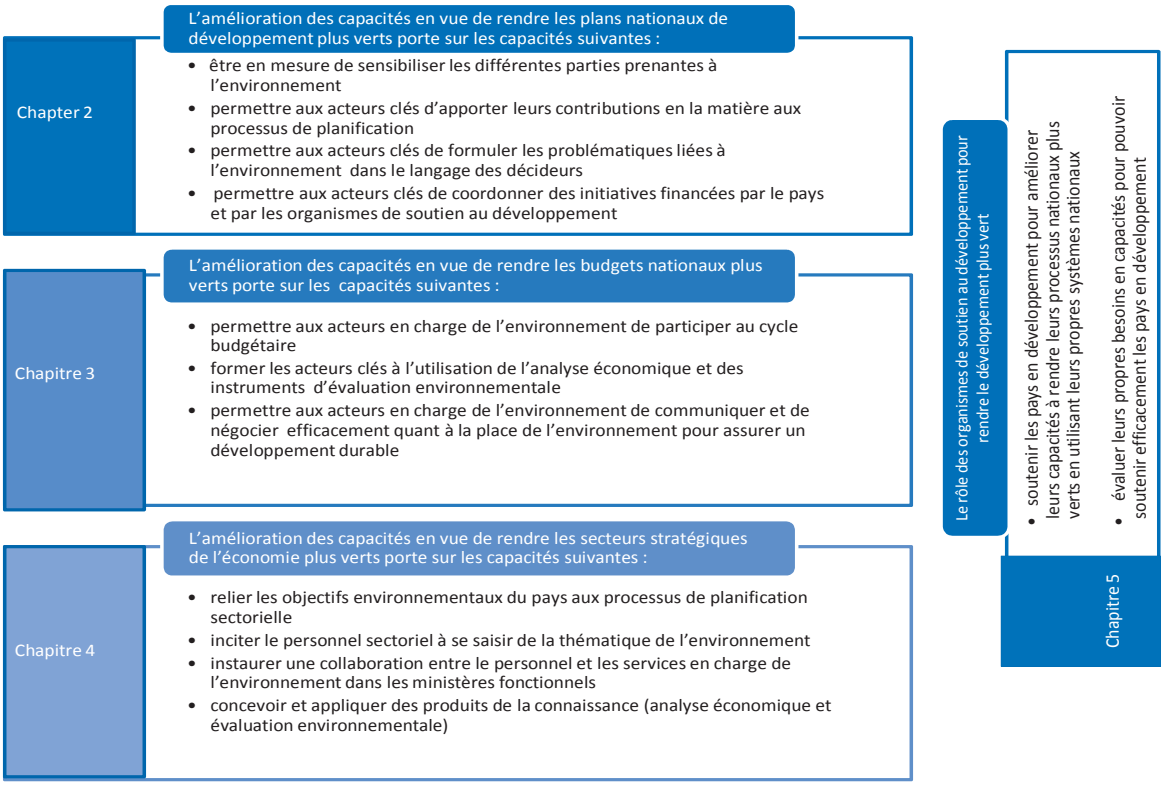
prises en compte pou déterminer les besoins de renforcement des capacités des pays en développement.

Les trois prochains chapitres de ce Document d'orientation s'arrêtent sur les trois niveaux où le renforcement des capacités paraît particulièrement important si l'on veut rendre le développement plus vert : les processus de planification du développement du pays, les cycles budgétaires nationaux et les secteurs clés de l'économie :

- *planification du développement national :* la plupart des gouvernements élaborent régulièrement des plans de développement (plurisectoriels) qui fixent les objectifs et les priorités à long terme en fonction des évolutions, des pressions et des opportunités dans le pays et à l'échelon international. Les pouvoirs publics mettent aussi à disposition un cadre d'orientation au sein duquel opèreront les organes gouvernementaux de second rang (sectoriel et local). En règle générale, les processus de planification du développement national débouchent sur un document décrivant le plan ou la stratégie en question. On parle alors de plans nationaux de développement économique, de plans quinquennaux ou décennaux de développement, de stratégies nationales de développement durable et de CSLP. Ici, l'expression « plan national de développement » (PND) désignera tous ces types de documents ;
- *cycle budgétaire national :* la réussite du processus de développement dépend pour partie de l'efficience, de l'intégrité et de l'efficacité avec lesquelles l'État collecte, gère et dépense les deniers publics (OCDE, 2009*b*). Le budget est un instrument clé pour transformer les priorités nationales en actions et renforcer la responsabilité interne, puisque sa mise en œuvre fait l'objet d'un examen du pouvoir législatif et d'audits externes (Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, 2007). Tout cycle budgétaire porte à la fois sur les revenus (collecter des fonds à travers la politique et l'administration fiscales) et sur les dépenses (allouer des ressources financières aux programmes de dépenses, exécuter ces programmes et contrôler les dépenses) ;
- *secteurs clés de l'économie :* les administrations nationales, les portefeuilles ministériels et les cadres connexes de planification et de budgétisation sont en règle générale structurés autour de secteurs. Les objectifs nationaux de développement sont souvent également définis en termes sectoriels. C'est de fait à ce niveau sectoriel que les plans nationaux et les allocations budgétaires se traduisent en politiques, programmes et investissements spécifiques. C'est aussi là que les intérêts politiques et économiques des organes gouvernementaux et du secteur privé se révèlent et qu'il faut procéder à des arbitrages stratégiques. Les ministères fonctionnels ont la responsabilité formelle de fixer et mettre en œuvre les politiques sectorielles. D'autres acteurs gouvernementaux, le secteur privé, les instituts de recherche et les ONG axent souvent leurs activités sur la mise en œuvre d'activités sectorielles.

Les trois prochains chapitres déclinent ce cadre en cinq volets en fonction de chacun de ces points d'ancrage. Enfin, le chapitre de conclusion analyse les besoins de capacités des organismes de soutien au développement si ces derniers veulent pouvoir apporter un appui adéquat en termes de capacités afin d'étayer les processus visant à rendre le développement plus écologique (figure 1.2).

Figure 1.2 **Points d'ancrage abordés dans ce Document d'orientation pour rendre les processus nationaux plus verts**



Bibliographie

Banque mondiale (2008), *Global Monitoring Report: MDGs and the Environment – Agenda for Inclusive and Sustainable Development*, Banque mondiale, Washington.

Cant, J., R. Carter et S. Lister (2008), *Stocktake on donor approaches to managing risk when using country systems*, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Londres, et Mokoro Ltd., Oxford.

CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique) (2011), *Les accords de Cancún : résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (Décision 1/CP.16*).

Chiche, M. (2010), « Literature review », *OECD/DAC Benefits of Using Country Public Financial Management Systems,* Mokoro Ltd., Oxford.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Développement durable : les grandes questions*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), « Assessing Environmental Management Capacity: Towards a Common Reference Framework », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 8, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Gérer les ressources pour le développement : l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2010), « What are the Benefits of Using Country Systems? », *Policy Brief 3*, OCDE, Paris.

Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2007), « Planification et budgétisation : harmoniser les politiques, la planification et la budgétisation », *Document de synthèse*, Hanoi, 5-8 février.

Chapitre 2

Vers des processus nationaux de planification du développement plus verts

Les processus nationaux de planification du développement d'un pays doivent tenir compte de l'environnement si l'on veut parvenir à un développement durable. Mais les pays en développement manquent souvent de capacités pour rendre ces processus plus verts. Ce chapitre présente le contexte juridique et politique et les principaux acteurs engagés dans les processus nationaux de planification. Il s'appuie ensuite sur le cadre en cinq volets présenté au chapitre 1 pour proposer des lignes directrices sur la manière de renforcer les capacités nécessaires à l'écologisation de ces processus. Des études de cas montrent combien le renforcement des capacités a contribué à intégrer des considérations d'environnement dans les processus nationaux de planification dans des pays en développement aux profils différents.

Qu'entend-on par planification nationale du développement?

La planification du développement est un puissant moteur pour tout système national de gestion de l'environnement. Elle peut fixer les objectifs des programmes gouvernementaux à l'échelon national, local et sectoriel comme régir les cycles budgétaires nationaux et l'appui correspondant fourni par les organismes de soutien au développement. Les processus de planification peuvent différer par la portée de leur mission, l'organisme responsable, la base analytique et le degré de participation des parties prenantes. Certains pays ont une longue tradition de planification du développement, où les PND ont souvent un côté opérationnel très prononcé et sont dotés de budgets précis. D'autres adoptent des PND qui fixent un cap général, déléguant la programmation des investissements à des plans d'action complémentaires.

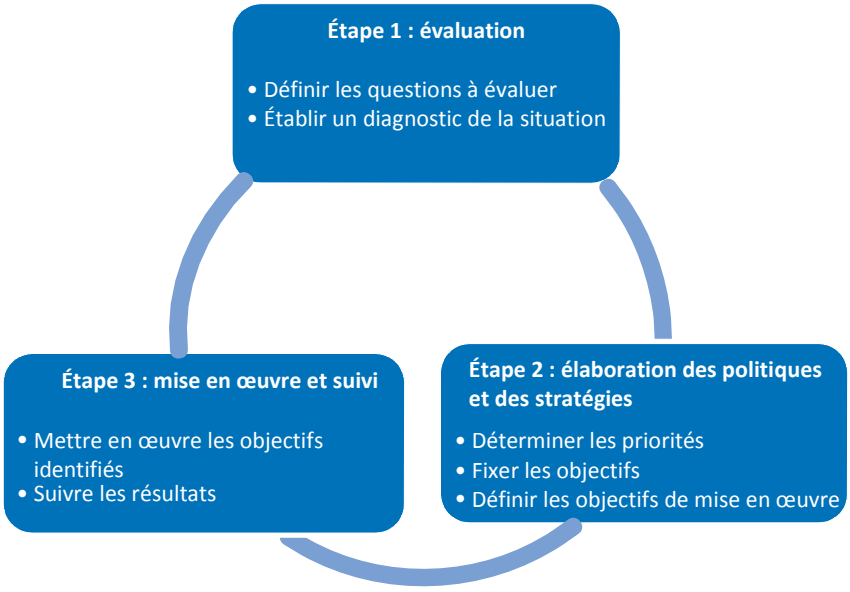
Malgré la diversité des approches retenues par les pays pour planifier et mettre en œuvre le développement, celles-ci comportent en général trois étapes fondamentales, qui composent un cycle continu s'étendant habituellement sur une période de cinq à dix ans (figure 2.1) :

1. *l'évaluation* : il s'agit d'identifier les questions à apprécier et d'établir un diagnostic de la situation. Celui-ci s'appuie sur les conclusions du suivi du précédent cycle de planification et sur les nouvelles données et analyses disponibles. Il comporte parfois également une évaluation des besoins d'investissement. Souvent, les données disponibles pour établir le diagnostic sont incomplètes et ne couvrent pas tous les enjeux politiques avec le même niveau de détail ;

2. *l'élaboration des politiques et des stratégies* : il s'agit ici de déterminer les points à traiter en priorité, de fixer les objectifs de l'action publique et de définir les politiques à mettre en œuvre. Si elles s'appuient sur les conclusions de l'évaluation, ces composantes sont aussi influencées par d'autres facteurs, comme les négociations politiques. Cette étape peut aussi prévoir une réflexion sur les réformes institutionnelles et les programmes d'investissement requis pour atteindre les objectifs visés ;

3. *la mise en œuvre et le suivi* : cette étape consiste à appliquer les mesures convenues pour atteindre les objectifs définis à l'étape précédente mais aussi à suivre les résultats obtenus. La mise en œuvre exige l'allocation de ressources ainsi que la programmation et l'exécution de mesures individuelles. Les informations retirées du suivi seront exploitées lors du cycle de planification suivant.

Figure 2.1 **Cycle de planification du développement**



Comment les plans nationaux de développement contribuent-ils à rendre le développement plus vert ?

Un PND bien conçu du point de vue de l'environnement prend habituellement en compte les aspects suivants : *i)* les enjeux environnementaux ; *ii)* les relations causales ; *iii)* les réponses ; et *iv)* les processus (Bojö et Reddy, 2003). Le tableau 2.1 propose des exemples de ces quatre dimensions. Dans les faits, le processus qui permettrait de les intégrer toutes est extrêmement ardu et exige de la part des acteurs concernés qu'ils aient les capacités requises pour s'atteler à chacune d'entre elles. Ainsi, si l'on veut comprendre l'impact d'un changement dans les services fournis par les écosystèmes sur une population autochtone, il faut analyser en profondeur les moyens de subsistance de ces individus, le pourcentage lié à tel ou tel écosystème et la disposition de ces individus à embrasser d'autres métiers. Tous ces facteurs doivent être évalués lorsqu'un gouvernement met la priorité sur des objectifs de développement qui bénéficient à la population touchée.

L'orientation réussie des PND vers plus d'écologie implique que les politiques et les stratégies identifiées à travers le processus national de planification entraînent une meilleure gestion (favorable aux pauvres) des actifs environnementaux. Elle signifie aussi que les processus institutionnels engagés dans le cadre du PND facilitent la prise en compte de la gestion de l'environnement par la communauté du développement. Surtout, elle incite les acteurs de l'environnement à prendre une part active au processus de planification.

Tableau 2.1 **Aspects environnementaux du plan national de développement**

Aspects	Dimensions	Commentaires
Enjeux environnementaux	Utilisation des terres	Ressources du sol et du sous-sol (mines, érosion, engorgement, salinisation et appauvrissement en nutriments) et ressources de surface (déforestation et dégradation des forêts/espaces boisés)
	Eau	Quantité et qualité de l'approvisionnement en eau pour la consommation humaine, l'irrigation et d'autres utilisations ; pollution ; problématiques autour des zones côtières et maritimes ; sécheresses et inondations
	Biodiversité	Dégradation des écosystèmes, menaces pesant sur certaines espèces ou ressources génétiques et possibilités d'une utilisation durable
Relations causales	Dégradation des ressources naturelles et pauvreté	Liens entre la qualité des services écosystémiques et les moyens de subsistance, l'emploi et le revenu (comment les ressources naturelles contribuent à assurer des moyens de subsistance durables)
	Vulnérabilité	Impacts de la variation climatique et des catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, séismes et ouragans) sur les pauvres et leurs moyens de subsistance
	Incitations	Influence des politiques de tarification, des subventions, des impôts, des pratiques commerciales restrictives et du taux de change sur l'utilisation des ressources naturelles et le rejet de substances polluantes dans l'environnement
	Autonomisation	Participation des pauvres aux processus de décision autour des ressources naturelles et de l'environnement d'un pays donné
Réponses	Politique environnementale/instruments budgétaires	Textes législatifs et réglementaires et normes ; recours à des instruments économiques tels que les redevances d'utilisation, les taxes d'émission et l'écofiscalité
	Investissement dans le patrimoine naturel	Programmes envisagés pour la gestion des ressources naturelles, comme la restauration des sols, forêts, espaces boisés, zones humides, récifs coralliens et zones de pêche et la gestion des zones protégées
	Investissement dans le patrimoine constitué par l'homme	Programmes pour des infrastructures durables, tels que l'aménagement des bidonvilles, l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'efficacité énergétique, la gestion des déchets, les investissements dans les infrastructures urbaines et rurales pour améliorer l'environnement
	Suivi de la gestion des ressources naturelles	Cibles et indicateurs pour la gestion des ressources naturelles, tels que le taux de déforestation, les ressources en eau par habitant et la dépendance vis-à-vis de sources d'énergie traditionnelles
Processus	Intégration de considérations d'environnement	Approches suivies pour promouvoir l'insertion des groupes de défense de l'environnement et l'ordre du jour écologique

Source : D'après Bojö, J. et R.-C. Reddy (2003), *Status and Evolution of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies – An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers*, Banque mondiale, Washington.

Cet objectif ambitieux exige un engagement de long terme. Plutôt que de se concentrer sur un processus ou un document spécifique, il est important de se consacrer à la mise en place de conditions juridiques et politiques qui simplifieront l'intégration des enjeux environnementaux dans les différentes étapes du processus national de planification. Cela concerne notamment les plans et budgets sectoriels établis au cours des cycles successifs de planification nationale.

Renforcer les capacités visant à rendre les plans nationaux de développement plus verts : un cadre en cinq volets

Après avoir étudié les caractéristiques idéales d'un PND, cette section explique comment les pays en développement pourraient procéder pour parvenir à un tel résultat. À partir du cadre en cinq volets présenté au chapitre 1, les questions suivantes cherchent à orienter la réflexion au moment d'élaborer une initiative de renforcement des capacités pour l'écologisation des processus nationaux de planification :

- quel est le *contexte politique et institutionnel* susceptible de façonner le processus national de planification ? Sera-t-il ou non propice à l'établissement de synergies entre l'environnement et les résultats en termes de développement ?
- quels sont les *acteurs clés* à mobiliser et disposent-ils des capacités requises ?
- comment conceptualiser le renforcement des capacités en tant que *programme* composé d'une série d'éléments de diverse nature et d'activités prioritaires adaptées à la particularité du processus, des points d'ancrage, des cibles, du calendrier et des ressources nécessaires ?
- quelles capacités faut-il mobiliser en termes *d'organisation* pour faciliter l'intégration de considérations d'environnement ?
- quels sont les mécanismes capables de *faire prendre conscience* et d'améliorer l'accès à des *produits fondés sur la connaissance* de qualité à la fois au niveau des organisations et de l'individu ?
- quel type de formation et d'assistance technique fournir pour faciliter l'utilisation d'*outils d'analyse* spécifiques ?
- comment les citoyens peuvent-ils participer au processus national de planification et *peser* sur des résultats particuliers ?

Le tableau 2.2 résume les grandes actions examinées dans ce chapitre, en s'appuyant sur la démarche en cinq étapes. Il met aussi en relief les difficultés rencontrées pour rendre les processus nationaux de planification plus écologiques. Les priorités, les défis et les actions sont regroupés en cinq étapes, sans que cela implique nécessairement de relation séquentielle entre eux obligeant à attendre la fin d'une étape pour passer à la suivante. Le tableau présente au contraire un certain nombre d'options envisageables. Pour autant, certaines des étapes peuvent s'enchaîner de manière logique. Ainsi, une fois la formation pour le renforcement des capacités achevée (étape 4), il est utile d'introduire des mesures de suivi pour s'assurer que les enseignements de cette formation sont bien appliqués (étape 5). Dans le même temps, les exercices liés à la formation peuvent mettre en évidence la nécessité d'impliquer certains acteurs (étape 2) et montrer que, souvent, ceux qui participent sont mal informés des intérêts et des points de vue des autres parties prenantes.

Tableau 2.2 **Les étapes du renforcement des capacités pour rendre la planification nationale du développement plus verte**

Priorités stratégiques	Défis	Actions à engager pour renforcer les capacités en vue de rendre les processus nationaux de planification plus verts
Étape 1 : Apprécier le contexte politique et institutionnel		
• Processus global d'action publique • Processus propre au PND • Dialogue avec le public autour des grands enjeux	• Le processus national de planification et les rôles institutionnels sont souvent assez mal compris par les décideurs • Le processus national de planification n'est qu'imparfaitement relié au dialogue avec le public sur les grands enjeux • Les acteurs politiques ne sont pas toujours concrètement impliqués dans le processus formel de PND	• Évaluer le cycle national de planification et du cadre institutionnel (les CSLP par exemple) • Établir un lien avec les questions relevant de l'action publique nationale (pénuries d'eau, production de denrées alimentaires, pauvreté rurale, etc.) • Solliciter des experts qui comprennent les interactions entre politique environnementale et politique économique • Inciter les parties prenantes à prendre part à un exercice d'« auto-évaluation »
Étape 2 : Identifier les principaux acteurs et déterminer leurs besoins prioritaires de renforcement des capacités		
• Acteurs gouvernementaux • Leaders d'opinion • « Champions »	• Étant donné le nombre de parties prenantes contribuant au processus de planification, il est difficile de déterminer un ensemble de besoins en termes de capacités pour chacun d'entre elles	• Prendre contact avec les principaux acteurs et déterminer leurs besoins de renforcement des capacités. Ces acteurs sont notamment : - le ministère de l'environnement/l'organisme en charge de l'environnement - le ministère des finances/de la planification - les ministères fonctionnels - les OSC - le secteur privé - les « champions »
Étape 3 : Déterminer les possibilités d'adapter les incitations en matière d'organisation		
• Incitations • Travail inter-organismes • Prise en compte de perspectives différentes	• Le rôle du personnel en charge de l'environnement se limite souvent aux activités de l'organisme compétent et n'est pas relié aux résultats du développement • L'équipe chargée de la planification n'a pas toujours la motivation de réfléchir à la contribution possible des enjeux environnementaux aux objectifs du développement • Le personnel en charge de l'environnement n'a qu'une expérience limitée du travail inter-organismes	• Faciliter la participation du personnel en charge de l'environnement au cycle national de planification (participation aux principaux groupes de travail par exemple) • Inciter l'équipe chargée de la planification à réfléchir à la pertinence des enjeux environnementaux pour les résultats du développement • Faciliter la collaboration opérationnelle entre les équipes chargées de la planification et les équipes en charge de l'environnement (comité/équipe mixte, par exemple)
Étape 4 : Recenser les besoins en matière d'information /de connaissances et les outils d'analyse existants		
• Fournir un appui/une formation • Produits fondés sur le savoir • Données d'observation nationales • Justification économique	• Le personnel en charge de l'environnement n'est pas toujours familiarisé avec le processus national de planification • Le personnel en charge de l'environnement n'est pas habitué à s'exprimer et à communiquer sur la contribution de l'environnement au développement • Les données d'observation nationales pour apporter une justification économique peuvent être limitées	• Sensibiliser davantage le personnel en charge de la planification/de l'environnement aux liens entre environnement, réduction de la pauvreté et moyens de subsistance durables • Fournir une assistance technique/une formation sur l'analyse économique des actifs et des services environnementaux pour apporter une justification économique à la volonté de rendre le développement plus vert • Fournir une assistance technique/une formation pour des analyses de type EES du processus national de planification • Collecter des données d'observation nationales pour renforcer la justification économique de l'écologisation des PND
Étape 5 : Rechercher des possibilités d'influer sur l'action publique		
• Révision des priorités du PND • Stratégies de mise en œuvre • Mesures et investissements	• Les résultats de l'analyse formelle ne sont pas toujours adaptés à la nature du processus de décision • Le personnel en charge de l'environnement n'a pas l'habitude de peser sur le processus de décision et n'a que des compétences de négociation limitées • Les OSC n'ont souvent qu'une influence limitée	• Soutenir l'intégration d'une analyse technique dans le processus de décision • Former le personnel en charge de l'environnement à l'utilisation du langage des décideurs • Mobiliser des OSC susceptibles de peser sur le débat public

Étape 1 : Le contexte politique et institutionnel

Au moment de s'atteler à l'écologisation des PND, il est impératif de commencer par une claire définition des processus de développement, des étapes à prendre en compte et des possibilités pour les principaux acteurs d'apporter leurs idées et de faire part de leurs commentaires. Cette clarification doit aller de pair avec une bonne compréhension des objectifs de la politique nationale et des enjeux, ainsi que des marges de manœuvre possibles pour rendre le processus national de planification plus vert. Ce processus sera toujours fonction du contexte, conçu en s'appuyant sur la situation géographique du pays, sa structure politique et son développement économique.

L'appui au renforcement des capacités pour rendre les processus nationaux de planification du développement plus verts part rarement de zéro. La plupart des pays ont déjà tenté de différentes manières d'intégrer les enjeux environnementaux et les besoins connexes de renforcement des capacités. Mais le plus souvent, ces tentatives n'ont pas perduré ou n'ont pas été inscrites dans un programme. Il paraît donc utile de prévoir un exercice d'auto-évaluation qui rassemble plusieurs parties prenantes, afin de tirer les enseignements des initiatives préalables et des priorités actuelles pour rendre les processus nationaux de planification plus verts, et qui donne aussi l'occasion d'identifier les besoins complémentaires de capacités.

Malgré son importance, il faut souligner que la prise en compte explicite des enjeux environnementaux dans les PND n'est qu'un indicateur limité du succès de la stratégie d'écologisation du développement. Une évaluation du niveau effectif d'intégration de considérations environnementales doit étudier la manière dont les PND sont élaborés et voir dans quelle mesure, étant donné la priorité accrue accordée à ces stratégies, les enjeux environnementaux sont budgétés et intégrés (voir Bojö et Reddy, 2003 ; Bojö *et al*., 2004 ; IIED, 2009).

Étape 2 : Les principaux acteurs et leurs besoins de renforcement des capacités

Acteurs clés

La préparation d'un PND implique habituellement un certain nombre de groupes de travail ou commissions *ad hoc*, placés sous la direction d'un ministère fonctionnel qui peut inviter d'autres ministères ou organismes en charge des secteurs stratégiques de l'économie. Il s'agit le plus souvent de l'agriculture, de l'énergie, de la santé, des travaux publics et des transports. Les acteurs qui ne participent pas officiellement au processus de planification – comme les établissements universitaires, les ONG environnementales et les OSC – sont néanmoins des parties prenantes de premier plan. Les OSC qui réclament et pratiquent une gestion améliorée de l'environnement sont à l'origine du changement écologique que connaissent de nombreux pays en développement et apportent souvent de précieux points de vue à ces commissions et groupes de travail préparatoires. Les acteurs privés peuvent aussi être sollicités, le plus souvent à travers des associations professionnelles, pour apporter des éléments aux groupes de travail sectoriels et environnementaux. Mais les acteurs gouvernementaux doivent prévoir des incitations à leur intention de manière à les transformer en défenseurs d'un développement plus vert. Les informations produites par les groupes de travail sont en général rassemblées par l'« équipe principale », qui rédige le projet de document national de planification. Ce processus permet à d'autres organismes gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux de faire des commentaires sur le plan envisagé. Une fois finalisé, le PND est en général soumis à l'approbation du Conseil des ministres.

Alors que le ministère de l'environnement ou tout organisme apparenté chargé de l'environnement joue un rôle crucial pour s'assurer que les objectifs de développement mis en relief dans le PND seront durables d'un point de vue environnemental, ce sont en général les ministères des finances et de la planification qui conservent le dernier mot quant aux priorités de l'action publique et à l'allocation des budgets. Il importe donc de sensibiliser les principaux détenteurs du pouvoir au sein de ces ministères et des ministères fonctionnels apparentés aux interactions entre la croissance économique et l'environnement.

Besoins en capacités

Toute la difficulté d'une intégration réussie des considérations d'environnement réside dans l'exploitation d'analyses solides capables d'infléchir le processus institutionnel. Il s'agit de convaincre les décideurs et les planificateurs de la précieuse contribution économique d'une bonne gestion de l'environnement de façon à être en mesure d'améliorer les résultats de la planification du développement. Il faut pour cela disposer d'un certain nombre de moyens :

- aptitude à contribuer à la création durable de groupes de défense de l'environnement et à mobiliser toutes les parties prenantes touchées ;
- mécanismes institutionnels efficaces qui alimentent de manière systématique le processus de planification du développement avec des éléments relatifs à l'environnement ;
- capacités à formuler les enjeux environnementaux dans le langage des décideurs et des parties prenantes ;
- aptitude à coordonner les initiatives financées par le pays et par les organismes de soutien au développement.

Le tableau 2.3 illustre les besoins en capacités d'un organisme de protection de l'environnement si celui-ci est appelé à jouer un rôle actif dans le processus de planification. Mais il pourrait aussi bien concerner un organisme de planification ou les membres d'autres groupes de travail.

Étape 3 : Concevoir les incitations en matière d'organisation

La principale contrainte liée à l'écologisation des processus de planification du développement national est souvent liée à l'exclusion ou à la marginalisation des organismes de protection de l'environnement et des défenseurs de cette cause. De leur côté, ces organismes accordent rarement suffisamment d'attention aux enjeux stratégiques, limitant leur action à la stricte préservation. En outre, les débats autour des PND ne traitent qu'occasionnellement des droits associés aux ressources naturelles ou des questions d'appropriation et de contrôle. Bien des processus de planification ne parviennent pas à établir le juste équilibre entre les différents groupes d'intérêt en place – industries extractives, personnes qui vivent de la terre, chefs traditionnels, gouvernement, etc. Ces intérêts doivent être réconciliés pour que chacun puisse tirer parti de ressources naturelles protégées (Waldman, 2005).

Tableau 2.3 **Besoins en capacités pour rendre la planification nationale plus verte**

Objectif	Conditions générales de nature à favoriser le processus	Organisations	Individu
Les parties prenantes concernées comprennent l'importance des enjeux environnementaux	Les décideurs participant aux dialogues nationaux sur les politiques à suivre reconnaissent les liens entre environnement et développement	Incitations pour le personnel chargé de l'environnement et les acteurs clés à communiquer avec d'autres acteurs des politiques de développement	Le personnel de l'environnement et les principaux acteurs comprennent les interactions entre environnement et développement
Implication formelle des organismes de protection de l'environnement dans le processus national de planification	Rôles convenus pour les organismes de protection de l'environnement pour participer au processus national de planification (par exemple, groupes de travail sur l'environnement)	Les organismes de planification se mettent d'accord sur des mécanismes institutionnels pour intégrer les organismes de protection de l'environnement et ces thématiques dans la planification	Le personnel chargé de l'environnement et celui en charge de la planification disposent des mécanismes et des connaissances techniques requis
Analyse des liens entre environnement et développement – justification économique	Le processus de planification implique de réunir décideurs et experts de différentes sphères pour analyser et hiérarchiser les stratégies et les budgets en fonction des données concrètes disponibles	Le personnel chargé de la planification et des volets sectoriels est incité à tenir compte des données environnementales dans le processus de planification	Le personnel chargé de l'environnement a les compétences d'analyse et de présentation pour défendre ce dossier devant l'organisme en charge de la planification
Formulation des priorités, stratégies et mesures environnementales reprises du plan national – afin de peser sur les politiques	Le processus de planification permet de formuler des priorités, stratégies et mesures environnementales pour réaliser les objectifs du développement	Les organismes de protection de l'environnement sont capables de participer concrètement aux travaux des groupes de travail compétents et de décider des priorités, des politiques et des investissements	Les organismes de protection de l'environnement ont les compétences analytiques requises pour identifier et déterminer le coût des mesures environnementales et mettre en œuvre les objectifs prévus
Utilisation des indicateurs et des mécanismes de suivi pour le couple environnement-développement	Un système opérationnel est mis en place pour suivre la stratégie ou le déploiement du plan	Les organismes de protection de l'environnement et les organismes en charge de la planification et des volets sectoriels conçoivent des systèmes de gestion pour surveiller la progression de la mise en œuvre (en concevant par exemple des indicateurs)	Le personnel en charge de l'environnement et de la planification ont de bonnes compétences de suivi-évaluation et peuvent identifier les cibles et les indicateurs

Afin de permettre aux parties prenantes de mener à bien les fonctions identifiées précédemment, des capacités doivent être renforcées au niveau des individus, des organisations et des conditions générales de nature à favoriser le processus. Ainsi, la participation constructive de tel organisme gouvernemental au suivi de la mise en œuvre des PND dépend de la légitimité que lui reconnaissent les autres parties prenantes. L'organisme doit quant à lui avoir les ressources (humaines, financières et en termes d'informations) nécessaires pour assumer effectivement cette fonction. Chaque membre de son personnel doit aussi avoir les compétences techniques et les connaissances requises pour tenir son rôle. Même un groupe de travail chargé des questions d'environnement participe au processus national de planification du développement, d'autres groupes peuvent se révéler mieux placés pour prendre l'initiative d'apporter des éclairages sur ces questions. Pour que leur intégration soit effective, les enjeux environnementaux doivent être examinés en même temps que les questions économiques et sociales plus générales.

Bon nombre de pays en développement ont du mal à coordonner leurs propres programmes sur l'environnement, éclatés entre plusieurs organismes officiels, ou à harmoniser les initiatives financées par les organismes qui soutiennent le processus de développement. De telles capacités de coordination devraient être renforcées et regroupées au sein d'un organisme de l'administration centrale doté du poids politique et

du pouvoir de rassemblement requis pour faciliter l'intégration des organismes et des secteurs et pour harmoniser les initiatives financées de l'extérieur (Fondation Heinrich Böll, 2011). Pour autant, étant donné le déséquilibre des relations entre les organismes de soutien et les pays en développement, la constitution de telles capacités de coordination est délicate (encadré 2.1). Bien que l'expérience en la matière soit toujours limitée, les pays en développement ont pris plusieurs initiatives, dont la mise au point de supports d'orientation, la création d'unités d'apprentissage inter-organismes et l'ajustement des pratiques (implication avec des experts locaux ou intégration d'un apprentissage fondé sur le contexte.

Encadré 2.1 **Sri Lanka : comment rendre le CSLP plus vert**

La prise en compte d'enjeux environnementaux dans le CSLP du Sri Lanka, en 2003, a été l'aboutissement de plus dix ans de renforcement progressif des capacités qui a impliqué une série de réformes institutionnelles. En 1990, un comité interministériel placé sous l'égide du ministère de l'Environnement a préparé le premier plan d'action national pour l'environnement jamais élaboré dans un pays d'Asie. En 1991, un comité interministériel de pilotage de l'environnement (NESC), présidé par le secrétaire du Trésor, a été établi et doté de nombreux pouvoirs. Avec l'arrivée d'une nouvelle équipe gouvernementale en 1994, le NESC a été dissous. Par la suite, dix comités sectoriels sur la politique et la gestion de l'environnement (CEPOM) ont été constitués, présidés par les secrétaires généraux des ministères fonctionnels respectifs (Énergie, Transport, Santé, Eau, etc.). À l'issue du processus, le ministère de l'Environnement est intervenu comme facilitateur et a réussi à créer les conditions générales requises pour inciter les ministères fonctionnels à prendre l'initiative de l'intégration d'enjeux environnementaux dans leurs plans de développement et à se les approprier.

Source : Bojö, J. *et al.* (2004), "Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits", *World Bank Environment Department Paper*, No. 102, Banque mondiale, Washington.

Étape 4 : Connaissances et outils d'analyse

Les connaissances et les outils d'analyse permettant de démontrer les interactions entre environnement, croissance économique et objectifs nationaux de développement sont primordiaux dans l'écologisation du processus national de planification. Cela englobe le renforcement des capacités de communication et de négociation pour tous les principaux acteurs ainsi que l'aptitude à faire appel à des outils techniques et à effectuer une analyse économique. Les éléments techniques fournis par les ministères de l'environnement contribuant au processus national de planification devront l'être sous une forme facilement exploitable par tous les acteurs concernés – décideurs, médias ou collectivités locales, par exemple. Parallèlement, il importe que les principaux acteurs soient capables d'entreprendre des analyses techniques (comme les études d'impact sur l'environnement [EIE]) pour rendre les processus nationaux de planification du développement plus verts (encadré 2.2).

L'aptitude à faire valoir la « justification économique » des considérations d'environnement à travers une analyse coûts-avantages pendant la planification nationale est tout aussi essentielle. Il faut pour cela centrer l'analyse économique sur un certain nombre d'enjeux environnementaux et faire apparaître leur lien avec des objectifs plus larges de développement. Cela impose aussi de mobiliser très en amont les décideurs et de communiquer largement autour des résultats obtenus (Drakenberg *et al*., 2009).

Encadré 2.2 **Ghana : utiliser les EES pour atteindre les objectifs de développement écologique**

En 2002, la Commission nationale de planification du développement (GNDPC) et l'Agence de protection de l'environnement (EPA) ont effectué une évaluation environnementale stratégique du tout nouveau Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Ghana (CSLPG), afin d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans la révision ultérieure de ce texte. Cette EES a été menée à bien par la GNDPC et l'EPA en collaboration avec l'ambassade des Pays-Bas à Accra et avec les conseils techniques du Department of International Development (DfID) du Royaume-Uni et de la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale. Tous les grands ministères ont été soumis aux procédures de l'EES et ont bénéficié de conseils sur la manière d'intégrer les questions d'environnement dans la formulation des politiques. Le processus d'EES a permis d'affiner la politique de développement, de modifier les plans de district et de réviser les directives de planification de manière à intégrer des considérations d'environnement dans la planification au niveau des secteurs et des districts. Grâce à ce soutien au renforcement des capacités, le CSLPG pour la période 2006-2009 a pu être préparé en s'appuyant directement sur les données fournies par l'équipe EES.

Source : OCDE (2006), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

Étape 5 : Options possibles pour influer sur l'action publique

Les mesures visant à améliorer l'intégration des enjeux environnementaux et le concept de développement plus écologique dans les PND sont essentiellement liées à une meilleure gouvernance. Au nombre des améliorations jugées utiles, l'introduction de mécanismes qui *i)* embrassent tout un éventail de points de vue pendant le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques ; *ii)* introduisent la notion de responsabilité sociale dans le contexte de l'environnement ; et *iii)* facilitent l'apprentissage collectif (Banque mondiale, 2005). Le fait de consacrer officiellement le droit de citoyens à s'engager dans les processus nationaux de planification et à associer cette disposition à une officialisation des responsabilités des pouvoirs publics face aux préoccupations environnementales permet d'accroître la participation des différentes parties prenantes (Waldman, 2005).

Les besoins en capacités à ce niveau dépendront du rôle des différentes parties prenantes, considérées isolément, dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Les acteurs de l'environnement prenant part aux commissions et groupes de travail préparatoires auront besoin de capacités de négociation et de sensibilisation en faveur de PND plus verts, alors que le personnel en charge des finances et de la planification peut avoir besoin de capacités d'interprétation des résultats des EES et autres analyses environnementales. Au moment de formuler des PND, les parties prenantes doivent aussi être en mesure d'identifier les enjeux environnementaux émergents et leurs éventuelles répercussions sur le développement. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'agit d'intégrer des considérations liées au changement climatique dans les processus de planification (encadré 2.3).

Encadré 2.3 **Indonésie : renforcement des capacités pour intégrer le changement climatique dans les PND**

L'Indonésie est l'un des plus gros émetteurs de GES du monde et sa croissance économique devrait augmenter encore ces émissions. Parallèlement, elle risque à terme d'être confrontée aux effets du changement climatique, avec notamment une raréfaction des précipitations et un allongement de la saison sèche. Ce constat a renforcé le sentiment d'urgence à intégrer le changement climatique dans la planification du développement à l'échelon national comme au plan local. En 2008, les autorités ont conçu, avec un groupe d'organismes œuvrant au développement, une matrice d'action publique qui répertoriait un certain nombre de mesures concrètes à engager sur la question du changement climatique, assorties d'objectifs et cibles complémentaires et de délais de réalisation. La consultation et l'implication de l'Agence nationale du plan et des ministères fonctionnels a renforcé l'appropriation des actions envisagées de lutte contre le changement climatique et facilité leur alignement sur les politiques et les programmes de développement nationaux et sectoriels. Un cadre axé sur les résultats a également été mis au point, accepté par toutes les parties prenantes.

L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) apporte son soutien technique aux autorités indonésiennes pour l'intégration du changement climatique dans les programmes nationaux. Quatre mesures sont concernées :

- le renforcement des capacités au service de stratégies de développement sobres en carbone ;
- le renforcement des capacités pour évaluer la vulnérabilité face au changement climatique ;
- le renforcement des capacités pour dresser un inventaire des GES ;
- une formation sur les approches sobres en carbone.

Ce programme a pour objectif de conforter les capacités de l'Indonésie à améliorer l'intégration de considérations liées au changement climatique dans sa prochaine stratégie quinquennale.

Source : Entretiens avec la JICA, juillet 2011.

La nature dynamique des besoins en capacités

L'identification des besoins en capacités et le renforcement de ces capacités ne doivent pas être des interventions ponctuelles menées en dehors du processus national de planification du développement (encadré 2.4). Dans les étapes initiales, les priorités en la matière ont de fortes chances de privilégier la phrase d'évaluation, en mobilisant les acteurs de l'environnement et les principaux organismes chargés de planifier le développement au plan national. Ensemble, ces acteurs peuvent apporter la justification économique d'un processus national de développement plus écologique. À mesure que le processus avance, l'accent porte davantage sur la mise en œuvre et le suivi. Il faut pour cela prévoir le renforcement des capacités des ministères fonctionnels, des autorités locales et des représentants de la société civile, qui doivent comprendre le rôle qui est le leur pour garantir une mise en œuvre réussie du PND.

Au-delà de l'évolution des besoins en capacités liée à l'avancement du processus national de planification, des changements « structurels » interviennent également dans les processus nationaux de développement. L'évolution du programme d'action à l'appui

du développement et, en particulier, les recommandations qui découlent de la Déclaration de Paris puis du Programme d'action d'Accra, impriment de plus en plus leur marque sur les processus nationaux de développement. À l'avenir, cela devrait aussi peser sur les besoins en capacités nécessaires pour rendre le développement plus vert.

Encadré 2.4 **Déterminer les besoins en capacités : ce qu'en pensent les praticiens**

En mars 2010, les discussions de la 15e réunion du Partenariat pauvreté-environnement (PPE) ont porté sur les capacités requises pour intégrer des considérations d'environnement dans les processus nationaux de planification. Les priorités ainsi identifiées en termes de renforcement des capacités peuvent être regroupées en trois grands domaines :

- **les compétences analytiques et techniques**, qui permettent de faire le lien entre les enjeux environnementaux et les priorités émergentes (croissance, pauvreté). Cela englobe la comptabilité des ressources naturelles, la valorisation économique et l'expression des liens entre pauvreté et environnement dans un discours économique et distributif ;
- **les capacités d'élaboration des politiques** des responsables publics, des députés et de la société civile. Il s'agit notamment de la formulation des objectifs, de la fixation des priorités et de la compréhension des processus nationaux d'élaboration des politiques ;
- **les capacités de gouvernance.** Deux grands aspects ont été identifiés : *i)* l'existence de systèmes de gouvernance environnementale efficaces qui créent les capacités et les incitations permettant aux ministères fonctionnels de s'approprier les objectifs environnementaux ; et *ii)* l'aptitude de la société à exiger des comptes de ses dirigeants.

Note : Le PPE est un réseau informel d'organismes de développement qui cherche à améliorer la coordination des travaux sur la réduction de la pauvreté et l'environnement. Pour plus d'informations sur la 15e réunion du PPE : *www.povertyenvironment.net/pep15*.

Le rôle des organismes de soutien au développement

Le rôle des organismes de soutien au développement dans les processus nationaux de planification a évolué : au lieu d'être les principaux moteurs du processus, ils aident désormais les pays en développement à en prendre l'initiative. Cette évolution est conforme aux engagements pris au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra visant à utiliser les systèmes nationaux pour acheminer l'aide (encadré 1.1, chapitre 1). Les organismes de soutien au développement peuvent jouer un rôle essentiel en aidant les pays en développement à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour rendre effectivement les PND plus verts et favoriser la participation d'acteurs en charge de l'environnement dans le processus de planification.

La promotion de PND plus verts exige de procéder à une véritable hiérarchisation, de fixer des cibles réalistes et d'adopter une approche-programme du renforcement des capacités couvrant plusieurs cycles de planification. Tout au long du processus, les systèmes nationaux sont renforcés par une amélioration constante de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques concernées portant sur la gestion de l'environnement. Ces politiques peuvent donc avoir une influence plus tangible sur le développement économique et/ou la réduction de la pauvreté. Au moment d'élaborer un

PND, l'accent est ainsi plus souvent mis sur l'appui au processus national de planification que sur l'atteinte d'un résultat spécifique. Étant donné la faible dotation en ressources des initiatives de renforcement des capacités, d'une manière générale, il est important que celles-ci soient soigneusement hiérarchisées (encadré 2.5).

Encadré 2.5 **Hiérarchisation des initiatives de renforcement des capacités**

Les acteurs externes doivent comprendre le contexte local qui prévaut dans les pays en développement afin de pouvoir fixer des attentes réalistes et de déterminer les actions à engager en priorité. Les organismes qui apportent leur soutien au développement désireux d'appuyer le renforcement des capacités pour des initiatives au service de l'environnement doivent donc admettre que cela va plus loin qu'un simple transfert de compétences. Le renforcement des capacités concerne avant tout les capacités institutionnelles collectives requises pour atteindre les objectifs nationaux et contribuer à l'évolution des valeurs sociales. S'il est crucial que le pays prenne l'initiative de créer un espace pour le changement, c'est le contexte qui détermine le champ des possibles à un moment donné.

La fixation des priorités spécifiques exige une appréhension commune et un dialogue autour d'un ensemble de questions fondamentales : renforcer les capacités, certes, mais pour quelle raison, dans quel but, avec qui, et de quelle façon ? Plusieurs éléments semblent importants à prendre en considération au moment de hiérarchiser les efforts de renforcement des capacités :

- **rechercher la collaboration :** il est essentiel de parvenir à une communauté de vues quant aux objectifs et aux priorités à prendre en compte pour relever un défi précis, et d'être animé par une volonté de changement. Les approches conjointes permettent aux organismes de soutien au développement de mieux appréhender le point de vue local tout en garantissant un certain niveau d'appropriation et une certaine maîtrise du processus de changement par les pays en développement ;
- **maintenir un processus de dialogue transparent avec les principales parties prenantes :** le renforcement des capacités est un processus dynamique qui exige des consultations et des échanges réguliers. La transparence impose la participation des principales parties prenantes (OSC, parlement, médias et autres) autant que faire se peut. Les acteurs impliqués devront périodiquement apprécier l'opportunité d'un appui politique et réfléchir à la manière de l'obtenir ;
- **démarrer modestement pour apprendre et s'adapter :** les pays tendent souvent à se fixer des objectifs trop ambitieux et à sous-estimer le délai nécessaire pour les atteindre. Le renforcement des capacités réagit souvent bien à des démarrages moins ambitieux, associés à un processus plus progressif d'apprentissage et de généralisation ;
- **cibler des « poches d'énergie » et privilégier les scénarios « gagnant-gagnant » :** l'identification des premières priorités à soutenir est plus efficace lorsque la volonté de changement est là et que des accords gagnant-gagnant sont possibles à la fois pour les pays en développement et pour les organismes de soutien au développement.

Alors que les organismes qui œuvrent au développement acheminent de plus en plus leur concours à travers un soutien budgétaire, ils doivent s'assurer que leurs engagements sont conformes aux principes d'efficacité de l'aide. Pour pouvoir rendre le développement plus vert au plan national et adopter une meilleure gouvernance de l'environnement, plusieurs actions spécifiques doivent être engagées :

- *élargir les objectifs de l'élaboration de politiques et de programmes à leur mise en œuvre effective.* Les organismes de soutien au développement qui mettent en œuvre des programmes pour rendre les PND plus verts doivent s'assurer que ces initiatives ne se résument pas à des politiques et des plans, mais conduisent au déploiement et au renforcement des besoins en capacités correspondants. Cela suppose la mise en place d'une stratégie « axée sur les résultats » à tous les niveaux de décision ;

- *utiliser pleinement les mécanismes de coordination du soutien au développement.* Les organismes de soutien au développement doivent utiliser avec efficacité les mécanismes de coordination existant à l'échelon national pour garantir l'adoption d'une approche cohérente et concertée de l'intégration de considérations environnementales et des actions de renforcement des capacités qui lui sont associées. Dans les pays où ces mécanismes de coordination sont déficients ou inexistants, les organismes de soutien au développement peuvent éventuellement apporter un concours à leur élaboration ;

- *recourir à de bonnes pratiques*. Les organismes de soutien au développement doivent donner l'exemple et intégrer des considérations d'environnement dans l'application de leurs propres instruments de financement. Ils doivent aussi collaborer pour concevoir des produits issus de la connaissance communs portant sur le retour d'expérience et sur les expériences nationales, afin de prôner une approche cohérente du renforcement des capacités au service d'un développement plus vert. Surtout, les organismes de soutien au développement doivent appliquer une stratégie réaliste, hiérarchisée et axée sur les résultats garantissant un niveau maximal d'appropriation par les pays concernés.

Bibliographie

Banque mondiale (2005*), Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation: Lessons from Policy-Based SEA Experience*, Banque mondiale, Washington.

Bojö, J. *et al*. (2004), « Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits », *World Bank Environment Department Paper, No. 102*, Banque mondiale, Washington.

Bojö, J. et R.-C. Reddy (2003), *Status and Evolution of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies. An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers*, Banque mondiale, Washington.

Drakenberg, O. *et al*. (2009), « Greening Development Planning: A Review of Country Case Studies for Making the Economic Case for Improved Management of Environment and Natural Resources », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 5, OCDE, Paris.

Heinrich Böll Foundation (2011), *Climate Governance in Africa - Adaptation Strategies and Institutions*, Heinrich Böll Foundation, Le Cap.

IIED (Institut international pour l'environnement et le développement) (2009), *A Guide to Environmental Mainstreaming*, IIED, Londres.

Initiative Pauvreté-environnement (IPE) du PNUD-PNUE (Programme des Nations Unies pour le développement – Programme des Nations Unies pour l'environnement) (2011), *www.povertyenvironment.net,* consulté le 10 octobre 2011.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006), *L'évaluation environnementale stratégique – Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

Waldman, L. (2005), *Environnement, politique et pauvreté : leçons tirées d'un examen des points de vue des intervenants dans les CSLP*, Agence canadienne de développement international, Department for International Development du Royaume-Uni, ministère fédéral pour la Coopération et le développement économiques et Institute of Development Studies, Ottawa.

Chapitre 3

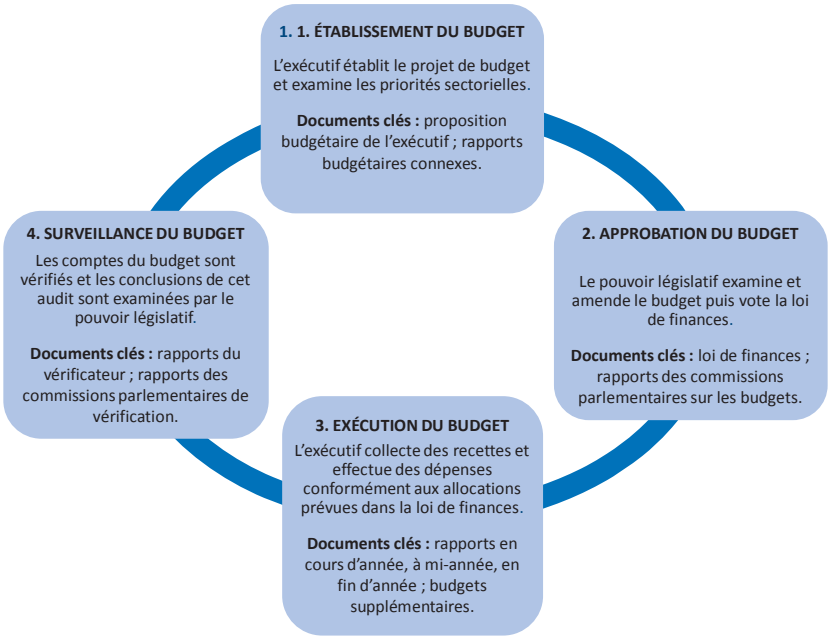
Vers des cycles budgétaires nationaux plus verts

Ce chapitre donne un aperçu des liens entre les cycles budgétaires d'un pays et ses performances environnementales, et détermine les besoins en capacités qui permettraient de rendre les budgets nationaux plus verts. Cela va de la maîtrise des règles budgétaires à l'exploitation des synergies et des relations intersectorielles en passant par l'obtention d'un engagement suffisant des principaux acteurs, la formation et le développement des ressources humaines ou encore un travail sur les points faibles. En s'appuyant sur le cadre présenté au chapitre 1, ce chapitre propose des orientations pour développer les capacités requises et, à travers plusieurs études de cas, illustre différentes modalités de soutien au renforcement des capacités dans des contextes nationaux dissemblables.

Qu'entend-on par cycle budgétaire national ?

Fondamentalement, le cycle budgétaire désigne les modalités selon lesquelles un pays décide de lever des ressources financières (recettes) pour les allouer ensuite (dépenses). On parle aussi de système de gestion des finances publiques (GFP) d'un pays. Quoi qu'il en soit, ces notions désignent le cycle budgétaire considéré dans son intégralité, de la planification stratégique à la surveillance (figure 3.1 ; OCDE, 2009). Les composantes en amont englobent la planification stratégique, la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et la dotation budgétaire annuelle. Les composantes en aval regroupent la gestion des recettes, la passation des marchés, la comptabilité, les informations financières, le suivi et l'évaluation, la vérification et la surveillance.

Figure 3.1 **Cycle budgétaire d'un pays**



Source : D'après Ramkumar, V. (2008), *Our money, our responsibility: A citizen's guide to monitoring government expenditures*, IBP, Washington.

L'étape d'établissement du budget recouvre l'examen des priorités sectorielles. Les ministères fonctionnels doivent présenter un bilan de leurs résultats afin d'étayer la proposition budgétaire pour la période suivante. Ce travail implique la collecte et l'analyse de données sur les dépenses de développement et de fonctionnement ordinaires de chaque ministère. Il suppose aussi des audiences sur le budget pendant lesquelles les plans de dépenses sectoriels sont présentés et examinés par le ministère des Finances (Buhl-Nielsen et Bird, 2010). Dans l'idéal, cet examen porte aussi sur des considérations de coûts-avantages.

Les dotations budgétaires doivent refléter les priorités de l'action publique. Dans la réalité pourtant, le processus de planification et le cycle budgétaire sont souvent déconnectés : le premier s'attache à la réalisation de cibles sectorielles sur plusieurs années quand le second est entrepris sur une base annuelle. En outre, la plupart des budgets sont construits par département et non par programme, d'où la difficulté d'établir

une relation directe entre les objectifs de l'action publique et le financement nécessaire à la fourniture des services à l'appui de ces objectifs (Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, 2007).

Conformément à la Déclaration de Paris (encadré 1.1), les pays en développement s'engagent à renforcer leurs systèmes de GFP. De leur côté, les organismes de soutien au développement s'engagent à utiliser, autant que faire se peut, ces systèmes. Avec le soutien de ces organismes, les pays en développement ont introduit plusieurs instruments techniques pour améliorer l'intégration du processus de planification et du cycle budgétaire : *i)* respect des priorités de dépenses pro-pauvres ; *ii)* introduction de CDMT ; et *iii)* budgétisation par programme orientée sur les résultats (Wilhelm et Krause, 2008). Ces réformes sont plus ou moins avancées selon les pays, ce qui illustre l'importance des contextes et des capacités spécifiques à l'échelle nationale.

Comment les cycles budgétaires nationaux peuvent-ils contribuer à rendre le développement plus vert ?

Les politiques budgétaires peuvent avoir d'importantes retombées sur l'environnement. Du côté des recettes, les prélèvements environnementaux (impôts et redevances) peuvent inciter les agents économiques à protéger durablement l'environnement mais ils peuvent aussi faciliter l'obtention de fonds pour de nouvelles actions en la matière. Du côté des dépenses, les allocations budgétaires aux ministères et organismes sectoriels peuvent contribuer à améliorer la gestion environnementale des programmes sectoriels. L'allocation de crédits aux organismes de protection de l'environnement peut aussi aider à garantir que les fonctions clés de la gestion de l'environnement – suivi environnemental ou application des textes législatifs et réglementaires en matière d'environnement – sont effectivement menées à bien (tableau 3.1).

Impôts et redevances pour l'environnement : peuvent-ils avoir un effet dans les pays en développement ?

Les recettes budgétaires offrent une marge de manœuvre importante pour améliorer les performances environnementales des pays en développement tout en réduisant la pauvreté. Une approche possible consiste à agir à travers la réforme fiscale écologique (RFE). La RFE recouvre un ensemble de mesures fiscales et de tarification permettant d'augmenter les recettes budgétaires tout en contribuant à la réalisation des objectifs environnementaux. Elle complète et renforce les mesures, réglementaires et autres, de la gestion du budget et de l'environnement. Ce type de réformes budgétaires peut directement contribuer à remédier aux problèmes d'environnement qui affectent les pauvres plus que les autres, comme la contamination de l'eau et la pollution de l'air. Elles peuvent aussi avoir un impact indirect, en renforçant les activités sectorielles qui contribuent à améliorer les moyens de subsistance et le bien-être, à l'image de l'agriculture durable (OCDE, 2005).

Tableau 3.1 **Retombées des politiques budgétaires sur l'environnement**

Politique budgétaire	Instruments	Incidences possibles sur l'environnement
Prélèvements liés à l'environnement	Taxes traditionnelles	• Toutes les taxes (sur les biens, les services, les revenus et les actifs) ont une incidence sur les décisions des agents économiques par rapport aux biens qu'ils produisent, la manière dont ils dépensent leur revenu et les actifs qu'ils détiennent
	Réforme budgétaire liée à l'environnement (taxes, redevances pour les services environnementaux et redevances d'exploitation des ressources naturelles)	• Les taxes liées à l'environnement peuvent encourager une baisse de la pollution et une utilisation durable des ressources par les agents économiques, en modifiant les prix relatifs • Les redevances pour les services peuvent garantir la fourniture de services environnementaux en contribuant à leur pérennité financière
Dépenses	Fourniture directe de services et d'infrastructures	• L'investissement dans la gestion des ressources naturelles et les services écosystémiques peut contribuer à l'obtention de résultats sectoriels en termes de développement • Les infrastructures environnementales et la fourniture de services (gestion des déchets par exemple) doivent avoir un impact positif net sur le développement
	Transferts financiers aux agents économiques (subventions)	• Les subventions à l'achat d'intrants peuvent entraîner une surexploitation des ressources naturelles et une pollution excessive • Les subventions à l'achat de produits peuvent susciter une surproduction de biens qui dégradent l'environnement • Les subventions peuvent encourager la production/l'utilisation de produits ou de technologies qui, s'ils sont souhaitables sur le plan de l'environnement, ne sont pas forcément, à leurs débuts, concurrentiels sur le marché (certaines subventions sont cependant nuisibles pour l'environnement et peuvent entraîner une surexploitation des ressources naturelles)
	Dépenses pour les fonctions de gestion de l'environnement	• Recherche, développement et diffusion de produits et de technologies respectueux de l'environnement • Mise en œuvre de programmes de protection/réhabilitation de l'environnement • Incitations aux agents économiques pour améliorer leurs performances environnementales • Soutien à l'évolution des comportements à travers des campagnes d'information, d'éducation et de sensibilisation

Les pays en développement ne pratiquent guère les prélèvements environnementaux. Le constat vaut aussi pour la plupart des pays de l'OCDE, bien que certains se soient engagés dans la voie des réformes fiscales écologiques. En outre, l'efficacité environnementale de ces mesures et leur efficience économique sont souvent compromises par des défaillances au niveau de la mise en œuvre : en cause, de multiples exonérations fiscales, un lien distendu entre les taux d'imposition et les coûts-avantages externes estimés (externalités), de nombreux chevauchements et incohérences avec d'autres instruments de la politique environnementale et leur complexité (multiplicité de taux et de dispositions particulières). Par ailleurs, la lourdeur des impôts frappant le secteur formel conjuguée aux failles des dispositifs de contrôle et à la médiocrité des services publics fournis peut favoriser des formes légales ou illégales d'évasion fiscale. Enfin, la place très importante du secteur informel dans les pays en développement crée un obstacle supplémentaire à l'application de ces écotaxes.

Malgré ces difficultés, on note un intérêt croissant dans les pays en développement pour les prélèvements environnementaux (encadré 3.1). Il s'explique en grande partie par la perspective d'augmenter des recettes qui seront conservées par l'organisme sectoriel. Étant donné la faiblesse des dotations dont le secteur de l'environnement et des ressources naturelles bénéficie généralement dans le cadre du cycle budgétaire national, les organismes sectoriels voient dans des fonds générés en interne un moyen d'assurer leur survie. Mais l'affectation des recettes tirées des prélèvements à des programmes

environnementaux va à l'encontre de certaines bonnes pratiques des finances publiques et peut susciter une vive opposition de la part du ministère des finances. Sans oublier les risques non négligeables en termes de gestion et de gouvernance de l'environnement associés à l'utilisation de ressources financières internes par les organismes de protection de l'environnement. Ces risques sont les suivants (Lawson et Bird, 2008) :

- *sous-financement des fonctions de base :* au Ghana, le modèle d'autofinancement adopté pour les organismes de protection de l'environnement a été officiellement institutionnalisé : on parle désormais d'« organismes subventionnés ». Si ce modèle peut fonctionner avec des parcs de loisirs, il ne paraît pas adapté aux fonctions de base de la gestion de l'environnement, telles que la surveillance environnementale ou l'application de la législation environnementale ;
- *apparition éventuelles de conflits d'intérêts :* au Mozambique, le régime des « licences simples » octroie aux ressortissants du pays un certain volume de coupes de bois dans des zones définies, en échange d'une redevance annuelle. Ils ne sont pas tenus de fournir d'inventaire exhaustif de ressources ni de plan de mise en œuvre. Cette approche de la gestion des forêts a encouragé une exploitation forestière non durable car elle semblait procurer des apports financiers supérieurs au département concerné ;
- *disparition possible de rentrées financières importantes :* en Tanzanie, on estime que 97 % des recettes tirées de l'exploitation des forêts sont « perdus », ce qui correspond à 40 millions USD par an. Cette situation tient essentiellement à la nature et à l'importance de l'économie informelle, qui rendent particulièrement délicate la collecte de prélèvements environnementaux.

Encadré 3.1 **Inde : Renforcer les capacités d'éco-comptabilité pour l'utilisation des redevances sur les forêts**

L'État indien de l'Himachal Pradesh a ouvert la voie à une gestion durable des ressources en renforçant ses capacités pour effectuer une valorisation économique exhaustive de ses forêts et des nombreux services environnementaux qu'elles procurent. Cet exercice a permis à l'État de prélever des redevances sur certaines activités nuisibles aux écosystèmes forestiers et d'accorder des incitations aux communautés rurales pour assurer leur préservation. Il a révélé que les forêts pouvaient potentiellement rapporter la somme impressionnante de 26.7 milliards USD par an au PIB du pays. L'essentiel (18.5 milliards) résulterait du contrôle des inondations, de la conservation du sol ou de la régulation de l'approvisionnement en eau. Pourtant, l'État ne retire actuellement que 10 millions USD par an à peine de ses forêts, des ventes de bois d'œuvre et autres produits forestiers. Pour garantir la reconnaissance de ses forêts à leur juste valeur, l'État de l'Himachal Pradesh impose une redevance à tout utilisateur qui réduit, d'une manière ou d'une autre, les services rendus. Il s'agit ce faisant de compenser la perte de valeur économique et écologique. Cette redevance incite aussi les communautés à préserver leurs forêts. Ce renforcement des capacités pour utiliser une méthode d'« éco-comptabilité » a fait des émules dans d'autres États indiens et au sein de la Commission nationale des forêts.

Source : www.lead.org.

De nombreux pays ont constitué des fonds pour l'environnement dans l'objectif de gérer les ressources retirées des prélèvements environnementaux et des contributions des organismes de soutien au développement aux programmes environnementaux. En tant

qu'alternative au financement de projets par les organismes d'aide, ces fonds présentent plusieurs avantages : ils sont bien adaptés à la mobilisation de ressources nationales et à l'appui au renforcement des capacités locales ; ils peuvent aussi servir de mécanisme pour mettre en commun des ressources obtenues de diverses sources ou encore de cadre et de dispositif pour financer des projets à petite échelle sans devoir impliquer directement les organismes de soutien au développement (Lovei, 1995).

Dépenses : comment intégrer les considérations environnementales ?

Les dépenses publiques d'environnement peuvent être définies comme les dépenses engagées par des institutions publiques pour des activités visant à prévenir et à réduire la pollution et la dégradation de l'environnement provoquées par l'homme (Swanson et Lundethors, 2003). Ces dépenses ne se limitent donc pas aux dépenses des autorités et organismes de protection de l'environnement. De fait, d'autres budgets sectoriels offrent de nombreuses opportunités pour intégrer des considérations d'environnement en appui aux grands objectifs de développement.

Dans la plupart des pays en développement, il n'existe pas de « budget sectoriel » unique pour les dépenses publiques dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles. Le secteur de l'environnement et des ressources naturelles est composé d'un ensemble de sous-secteurs qui utilisent les ressources naturelles à des fins de production (pêche, sylviculture ou mines, par exemple) ou fournissent des services environnementaux (comme la gestion ou le traitement des déchets). Le secteur comprend donc une dimension transversale dont la vocation est de rallier un niveau adéquat d'investissement afin qu'il soit possible de gérer et de renforcer les actifs ou services environnementaux liés aux secteurs productifs que sont notamment l'agriculture, l'énergie ou la santé. Cette composante transversale implique des fonctions souvent marginalisées dans les processus gouvernementaux.

Dans un cycle budgétaire traditionnel, les ministères de la planification ou des finances n'ont guère de latitude pour améliorer l'intégration des dépenses d'environnement dans les budgets sectoriels, puisque les plafonds de ressources sont souvent fixés en fonction des historiques de dépenses. Pour rendre les dépenses publiques des ministères fonctionnels comme l'agriculture ou l'énergie plus vertes, il faut organiser un dialogue stratégique autour des politiques publiques et disposer de compétences au plan sectoriel. Une coordination entre le cycle budgétaire et le processus de planification est indispensable pour fournir suffisamment de ressources à l'appui des objectifs fixés à chacun des secteurs de l'économie pour contribuer aux performances environnementales du pays.

Les CDMT offrent la possibilité de rendre les budgets nationaux plus verts, en reliant les processus d'élaboration des politiques, de planification et de budgétisation. Le CDMT conjugue des approches descendantes et ascendantes de la gestion des finances publiques et pose les jalons institutionnels de sa mise en œuvre. Mais, pour être efficace, l'approche reposant sur les CDMT implique de disposer de capacités suffisantes et adaptées pour la collecte et la gestion des données, des connaissances requises et de l'aptitude à fixer des priorités – mais aussi d'accepter le rôle de coordination du ministère des finances vis-à-vis des autres ministères fonctionnels. Une analyse de l'expérience dans neuf pays africains a révélé que de nombreux CDMT ne sont pas intégrés dans le cycle budgétaire annuel, faute de volonté politique et parce qu'il est difficile de faire évoluer les comportements en matière budgétaire (Le Houerou et Taliercio, 2002).

Les réformes en matière de budget national peuvent modifier les rapports entre organismes chargés des finances et organismes de protection de l'environnement. Au fur et à mesure que la planification et la budgétisation s'imposeront comme un processus intégré d'allocation des ressources, l'élaboration du budget cessera d'être une négociation autour des montants pour devenir un moyen d'identifier et de hiérarchiser les options en vue d'atteindre les cibles prévues. Dans ce processus, les organismes de protection de l'environnement devront prouver que les programmes environnementaux valent la peine d'être poursuivis et qu'ils peuvent directement contribuer à la réalisation des objectifs nationaux de développement. Selon le niveau des capacités disponibles au sein du ministère des finances, la modernisation du cycle budgétaire peut recentrer le rôle de l'administration sur un appui aux ministères fonctionnels et non plus sur un contrôle hiérarchique, afin de les aider à tenir leurs cibles sectorielles grâce à une allocation plus efficace des ressources. Cela permettrait d'avoir une plus grande flexibilité dans la gestion des fonds budgétés. Mais il faut pour cela que les agents chargés du budget aient les moyens de convertir les organismes de protection de l'environnement à la gestion axée sur les résultats. Une meilleure coordination sur la budgétisation des objectifs environnementaux intersectoriels devra aussi être garantie pour assurer la cohérence entre objectifs nationaux de durabilité et dotations sectorielles.

Renforcer les capacités pour rendre les cycles budgétaires nationaux plus verts : un cadre en cinq volets

Le renforcement des capacités est une proposition de long terme. Il doit donc s'étaler sur plusieurs cycles budgétaires, sachant que des capacités spécifiques devront être renforcées à chaque étape du processus. Étant donné que le cycle budgétaire dure en général un an – par opposition au cycle de la planification qui peut durer de cinq à dix ans – la mise en place d'un programme de renforcement des capacités à long terme, couvrant plusieurs cycles budgétaires, est indispensable.

La réforme du cycle budgétaire devrait être plus ardue que celle du processus de planification – les enjeux défendus par les groupes d'intérêt étant supérieurs, puisque les cycles budgétaires nationaux sont les mécanismes à travers lesquels les ressources nationales sont affectées et distribuées. Le renforcement des capacités pour rendre le cycle budgétaire plus vert doit donc avoir des ambitions stratégiques, en s'appuyant sur une bonne compréhension de l'économie politique du cycle budgétaire mais aussi des rôles et des intérêts des acteurs visés et du type d'efforts pouvant être déployés. Un cadre de renforcement des capacités pour le cycle budgétaire doit donc tenir compte des éléments suivants :

- de bonnes connaissances en matière budgétaire ;
- mobilisation d'un large éventail d'acteurs ;
- formation et valorisation des ressources humaines ;
- ciblage sur les principaux points faibles ;
- exploitation des synergies existantes ;
- amélioration des liens intersectoriels.

Le tableau 3.2 met en lumière les défis et les actions prioritaires propres au cycle budgétaire, en respectant l'approche en cinq étapes.

Tableau 3.2 **Étapes du renforcement des capacités afin de rendre les cycles budgétaires nationaux plus verts**

Priorités stratégiques	Défis	Actions à engager pour assurer le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement
Étape 1 : Apprécier le contexte politique et institutionnel		
• Cycle budgétaire • Alignement sur le processus des PND • Sensibilisation des responsables du budget	• Le cycle budgétaire est assez mal compris des acteurs en charge de l'environnement • Le cycle budgétaire n'est qu'imparfaitement relié au processus de planification et aux priorités du pays • Il peut être difficile d'identifier des responsables du budget ayant une bonne connaissance des problématiques liées à l'environnement et au développement	• Évaluer le cycle budgétaire et le cadre institutionnel • Identifier le lien possible avec un dialogue sur l'action publique pertinent et des enjeux clés (comme les recettes forestières) • Solliciter de hauts responsables ayant une expérience des interactions entre environnement et développement et qui prennent part au cycle budgétaire
Étape 2 : Identifier les principaux acteurs et déterminer leurs besoins prioritaires de renforcement des capacités		
• Acteurs des finances/du budget • Acteurs en charge de l'environnement • OSC/organismes de recherche	• Étant donné la diversité des parties prenantes contribuant au cycle budgétaire national, il est difficile de déterminer un ensemble de besoins en capacités pour chacune d'entre elles.	• Prendre contact avec les principaux acteurs et déterminer leurs besoins de renforcement des capacités. Ces acteurs sont notamment : - les organismes de protection de l'environnement - le ministère des finances/de la planification - les ministères fonctionnels - les OSC - les « champions »
Étape 3 : Déterminer les possibilités d'adapter les incitations en matière d'organisation		
• Incitations • Travail inter-organismes • Familiarité avec le processus	• Les acteurs en charge de l'environnement sont souvent associés de manière formelle au cycle budgétaire – la plupart des travaux sur l'environnement relèvent de « financements-projets » • L'équipe budgétaire n'est pas toujours incitée à tenir compte du rôle de l'environnement pour les budgets sectoriels • L'équipe en charge de l'environnement et l'équipe budgétaire travaillent rarement ensemble	• Permettre la participation formelle de l'organisme de protection de l'environnement dans le cycle budgétaire (implication dans les groupes de travail centraux, par exemple) • Créer des incitations pour l'équipe budgétaire afin d'apprécier les coûts et les avantages des dépenses d'environnement • Instaurer des relations de travail entre les équipes budgétaires et en charge de l'environnement
Étape 4 : Recenser les besoins en matière d'information/de connaissances et les outils d'analyse existants		
• Fournir un appui/une formation • Produits fondés sur la connaissance	• L'équipe en charge de l'environnement comprend rarement le cycle et les politiques budgétaires • L'équipe budgétaire n'est habituellement pas sensibilisée à la manière dont l'environnement contribue aux résultats sectoriels	• Former l'équipe en charge de l'environnement sur le cycle et le système budgétaires • Sensibiliser l'équipe budgétaire à la valeur économique et financière des dépenses d'environnement • Promouvoir les produits fondés sur la connaissance (études de cas et partage d'expériences, par exemple)
Étape 5 : Rechercher des possibilités d'influer sur l'action publique		
• Révision des dotations budgétaires • Mesures budgétaires prioritaires • Gestion financière	• Une analyse spécifique n'est pas toujours bien adaptée aux besoins du processus de décision dans le cycle budgétaire • L'équipe en charge de l'environnement n'a pas d'expérience pour « justifier » les dépenses d'environnement • Les OSC doivent être incitées à peser sur les processus	• Soutenir l'utilisation des résultats de l'analyse technique pour s'adapter au processus de décision • Développer les compétences de communication et de négociation de l'équipe en charge de l'environnement • Mobiliser les OSC qui peuvent peser sur le cycle budgétaire

Étape 1 : Le contexte politique et institutionnel

Cette étape implique de bien comprendre le contexte politique et institutionnel régissant le cycle budgétaire ainsi que les enjeux qui déterminent le choix des priorités. Certains pays sont parvenus à intégrer des enjeux environnementaux dans les plans nationaux de développement tels que les stratégies de réduction de la pauvreté. Mais dans la plupart des cas, l'importance accordée à l'environnement dans les plans de développement ne s'est pas traduite dans les dotations financières ni la mise en œuvre à l'échelle sectorielle. Les dotations annuelles consenties pour la protection de l'environnement se situent souvent entre 1 et 2.5 % des dépenses publiques (Lawson et Bird, 2008). Le caractère limité des budgets opérationnels empêche les organismes de protection de l'environnement de mener effectivement à bien leurs fonctions élémentaires de gestion – comme d'assurer la surveillance environnementale ou de veiller au respect des textes législatifs et réglementaires en la matière. En outre, ils n'ont guère les moyens de travailler avec les organismes sectoriels pour intégrer les enjeux environnementaux dans les stratégies sectorielles.

En règle générale, pour garantir leur survie et leur développement, les organismes de protection de l'environnement trouvent plus simple de concentrer leur énergie sur l'obtention de financements pour des projets auprès des organismes de soutien au développement ou de financer leurs activités à partir des impôts et des redevances, plutôt que d'entrer en concurrence avec d'autres secteurs pour obtenir des crédits relevant du budget national (Lawson et Bird, 2008). Avec le temps, les donneurs extérieurs ont fini par devenir une source majeure de financement pour la plupart des organismes de protection de l'environnement. Cette approche présente pourtant un inconvénient : le fait que ce financement soit essentiellement consenti à des fins d'investissement. Par conséquent, les organismes de protection de l'environnement cherchant à obtenir des fonds pour des projets doivent réorienter leurs activités afin de répondre aux critères d'investissement. Ils manquent donc d'expérience pour participer aux cycles budgétaires nationaux et n'ont souvent pas les compétences de base pour déposer des propositions de budgets crédibles (Lawson et Bird, 2008).

Pour les organismes de protection de l'environnement, le fait de participer au cycle budgétaire national pour obtenir les ressources financières nécessaires au secteur et garantir le respect des objectifs de durabilité environnementale énoncés dans les plans nationaux et sectoriels prend une importance grandissante. Les organismes qui œuvrent au développement optent de plus en plus pour des instruments de soutien budgétaire général et sectoriel (encadré 3.2). Par conséquent, les organismes de protection de l'environnement devront avoir les capacités d'obtenir toujours plus de ressources pour leurs activités ordinaires auprès du budget national et non à travers le financement de projets alloué par les organismes de soutien au développement. Des propositions budgétaires solides déposées par les organismes, étayées éventuellement par des directives budgétaires élaborées par le ministère des finances, contribueraient à faciliter l'obtention de ressources publiques. Au bout du compte cependant et pour justifier des dotations adaptées, ces propositions budgétaires doivent montrer que les bénéfices des investissements dans l'intégration de considérations environnementales sont supérieurs à leur coût.

Encadré 3.2 **Ghana : Renforcer les capacités pour une meilleure utilisation des budgets sectoriels**

Le secteur ghanéen des ressources naturelles est réputé pour avoir su intégrer des considérations d'environnement dans ses activités. Le programme de gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement a été mis au point par les autorités nationales et un groupe d'organismes œuvrant au développement. Le budget sectoriel a bénéficié d'un appui financier mais le gouvernement ghanéen avait toute latitude pour dépenser ces fonds, à condition que les activités contribuent aux cibles de progression convenues. Cet appui relativement discret à la gestion du budget sectoriel a été rendu possible par une série d'activités de renforcement des capacités conçues par les autorités du pays et portant notamment sur l'expertise technique en EIE, EES et adaptation au changement climatique. Résultat, tous les plans, programmes et politiques institués par le programme de gouvernance font aujourd'hui l'objet d'EES.

Source : OCDE (2011), *L 'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développent : Revue d'expériences récentes*, OCDE, Paris.

Étape 2 : Les principaux acteurs et leurs besoins de renforcement des capacités

Acteurs clés

Le cycle budgétaire national est davantage centré sur le gouvernement que le processus de planification discuté au chapitre 2, puisqu'il implique surtout (mais pas exclusivement) des acteurs gouvernementaux. Alors que l'exécutif et le parlement tendent à s'impliquer plus dans l'établissement du budget que dans la planification du développement national, la société civile et le grand public ont souvent moins l'occasion de participer de manière significative à l'élaboration du budget qu'à la planification, même si la participation diffère selon les pays (Wilhelm et Krause, 2008). Les acteurs clés du cycle budgétaire national, avec leurs principales missions, sont détaillés ci-après (OCDE, 2001) :

- *le ministère des finances :* garde et gère l'ensemble des finances publiques. Dès lors qu'il existe un ministère distinct de l'économie ou de la planification, le ministère des finances est en général chargé de déterminer quels programmes permettront de respecter les priorités en termes d'environnement ;
- *les ministères fonctionnels :* planifient, gèrent et contrôlent leurs propres budgets. Ils sont chargés de définir et de mettre en œuvre les politiques gouvernementales et les budgets sectoriels. Ils disposent aussi des capacités et des informations techniques nécessaires pour procéder à des arbitrages entre programmes en cours et apprécier les nouveaux programmes et politiques ;
- *les autorités locales :* participent au cycle budgétaire en tant que groupes budgétaires sectoriels pour élaborer des propositions de programmes plus concrètes. Étant donné les contraintes de capacités de l'équipe budgétaire, les autorités locales pourraient jouer à l'avenir un rôle plus important en tant que coordonnateurs des propositions budgétaires sectorielles au plan local ;
- *le pouvoir législatif :* participe à la gouvernance du budget en approuvant les dotations budgétaires, en surveillant l'exécution du budget et en contrôlant les résultats budgétaires. Souvent, des problèmes de redevabilité découlent du

manque de familiarité des députés avec les notions financières, qui ont du mal à suivre les discussions ;

- *les institutions supérieures de vérification des comptes :* vérifient les comptes publics pour s'assurer que ce dernier a effectivement mis en œuvre les budgets votés par le pouvoir législatif ;
- *les instituts de recherche indépendants :* peuvent jouer un rôle important en vérifiant que les députés ont bien fixé les bonnes priorités.

Il faut aussi réfléchir aux besoins de capacités des acteurs n'intervenant pas dans le domaine de l'environnement mais qui prennent part au cycle budgétaire ou élaborent les politiques budgétaires. Ceux-ci doivent comprendre les implications de leurs actions sur l'environnement. Ainsi, les décisions du ministère des finances portant sur un arsenal d'impôts ou de subventions non liés à l'environnement peuvent entraîner une utilisation non durable des ressources naturelles. De même, les politiques environnementales auront des répercussions plus larges sur l'économie – en termes d'emplois par exemple. Les acteurs de l'environnement doivent aussi comprendre l'impact économique potentiel de leurs efforts pour augmenter les budgets en faveur de l'environnement ou les impôts « verts » frappant l'activité économique.

Besoins en capacités

L'objectif doit consister à concentrer les ressources nécessaires au renforcement des capacités sur les domaines où elles auront un impact maximal. Manifestement, les conditions générales adéquates doivent être en place pour garantir un engagement politique suffisant en faveur de cette intégration. Seulement alors peut-on évaluer précisément les capacités nécessaires à l'échelle des organisations et de l'individu et réfléchir aux résultats réalistes par rapport aux capacités existantes et aux priorités techniques/politiques. Cela peut aller des capacités des acteurs n'intervenant pas dans le domaine de l'environnement (comme le ministère des finances) à comprendre l'importance des enjeux environnementaux aux capacités à formuler et justifier les programmes environnementaux en passant par les capacités à exécuter effectivement les programmes de dépense en faveur de l'environnement, à tenir les acteurs sectoriels compétents comptables de leurs résultats et à coordonner les organismes œuvrant au développement qui financent des activités dans le domaine de l'environnement.

Le tableau 3.3 identifie les priorités de renforcement des capacités aux trois niveaux identifiés : conditions générales, organisations et individus. Il tient compte des besoins en capacités des ministères de l'environnement et des finances. L'un des objectifs prioritaires est de s'assurer que l'organisme de protection de l'environnement a les capacités de présenter des données probantes sur la contribution de l'environnement à l'atteinte de résultats au regard du développement dans une langue accessible aux responsables du budget. D'où la nécessité de renforcer les capacités à la fois au sein de l'organisme de protection de l'environnement et du ministère des finances, mais aussi de tous les autres acteurs parties au cycle budgétaire.

Tableau 3.3 **Besoins en capacités pour rendre les budgets nationaux plus verts**

Objectif	Conditions générales	Organisations	Individu
Les parties prenantes concernées comprennent l'importance des enjeux environnementaux	Les parties prenantes de l'environnement ont accès au processus institutionnel pour élaborer le budget national	Les incitations et mécanismes institutionnels pour aider le ministère des finances à apprécier la valeur financière et économique des politiques et des programmes environnementaux sont mis en place	Le personnel du ministère des finances est sensible à la valorisation économique des politiques et des programmes environnementaux
Les organismes de protection de l'environnement s'impliquent formellement dans le processus national de planification	Le ministère des finances reconnaît le rôle de l'organisme de protection de l'environnement dans le cycle budgétaire	Les responsables des finances et de l'environnement sont d'accord sur la manière dont les parties prenantes en charge de l'environnement participeront au cycle budgétaire	L'équipe en charge de l'environnement comprend bien le fonctionnement du cycle budgétaire et la manière dont elle peut utilement y participer
Analyse des liens entre environnement et développement –justification économique	Le cycle budgétaire implique une allocation des ressources financières entre ministères dépensiers qui soit cohérente par rapport au plan national et aux priorités identifiées	Le personnel du ministère des finances est incité à intégrer les priorités et les mesures environnementales énoncées dans le plan national au moment d'élaborer le budget	L'équipe en charge de l'environnement a des compétences pour effectuer des revues des dépenses publiques dans le domaine de l'environnement (PEER), établir la valeur économique, calculer le coût des programmes et justifier les dépenses d'environnement auprès des responsables du budget
Détermination des mesures de gestion environnementale et de la réforme de la fiscalité écologique à l'échelle du budget	Le cycle budgétaire comporte formellement des mesures spécifiques pour la gestion de l'environnement, l'utilisation d'instruments de fiscalité écologique et la réforme des subventions	L'organisme de protection de l'environnement a la possibilité de participer concrètement à l'élaboration des propositions budgétaires Le ministère des finances adopte des lignes directrices pour garantir l'intégration de considérations d'environnement	L'équipe en charge de l'environnement a les compétences requises en termes d'analyse et de présentation pour communiquer autour des avantages des mesures, environnementales, des instruments économiques et de la réforme des subventions prévus dans le budget
Utilisation des indicateurs et des mécanismes de suivi pour le couple environnement-développement	Un système national efficace d'audit favorise une gestion saine des dépenses dans tous les organismes publics	Les organismes de protection de l'environnement et autres organismes sectoriels concernés ont les systèmes de gestion requis pour distribuer les fonds en fonction des priorités de l'action publique	Le personnel des organismes de protection de l'environnement a de bonnes compétences d'analyse des projets, de gestion et de suivi/évaluation

Il est évident que l'on doit s'attacher aux besoins en capacités pour gérer le processus lui-même et les aspects techniques qui visent à rendre les budgets nationaux plus verts. Il arrive que le cycle budgétaire national soit purement mécanique, les apports techniques contribuant automatiquement au résultat du processus en termes de dotations ou autres changements de la politique budgétaire. Mais dans la pratique, les résultats dépendent des compétences des acteurs engagés dans le processus. Le fait de renforcer l'aptitude de l'organisme de protection de l'environnement à participer à ce processus devrait contribuer à l'obtention de résultats de meilleure qualité. Au moment d'identifier les besoins, il faut également garder à l'esprit qu'ils varieront en fonction des étapes (établissement, approbation, exécution et surveillance) du cycle budgétaire national.

Étape 3 : Concevoir les incitations en matière d'organisation

Avant d'engager des initiatives visant à renforcer les capacités pour rendre le cycle budgétaire national plus vert, plusieurs questions essentielles devront être posées :

- comment concevoir le renforcement des capacités pour rendre le cycle budgétaire plus vert afin de parvenir à un programme spécifique composé d'une série d'éléments différents et d'activités prioritaires adaptées à la particularité du processus, aux points d'ancrage, aux cibles, au calendrier et aux ressources nécessaires ?
- quelles sont les possibilités de satisfaire les besoins de capacités en matière d'organisation susceptibles de permettre à l'organisme de protection de l'environnement de jouer un rôle significatif dans le cycle budgétaire ?

Les principaux acteurs doivent comprendre l'importance d'une coordination intersectorielle et avoir conscience de la manière dont les interactions peuvent être repérés et améliorés. Le renforcement de la durabilité environnementale dans un secteur peut avoir des retombées positives sur d'autres secteurs. Souvent pourtant, ces interactions (impact de l'érosion des sols sur la production d'électricité et les réservoirs de stockage de l'eau, par exemple) sont mal retranscrites dans les dotations budgétaires. Ainsi, pour remédier au manque de reddition de comptes provoqué par l'éclatement du secteur de l'environnement et des ressources naturelles (multiplicité des organismes, des modes de dépenses et des filières de financement), des méthodes communes de notification peuvent être mises au point. Les fonctionnaires du ministère des finances peuvent agir comme personnes-ressources pour les initiatives de renforcement des capacités destinées au personnel de l'organisme de protection de l'environnement. C'est aussi un moyen de favoriser la collaboration entre des sphères (d'un côté les décideurs et de l'autre l'administration) qui ont plutôt tendance à s'ignorer (encadré 3.3).

Encadré 3.3 **Ouganda : De meilleurs instruments pour rendre le cycle budgétaire national plus vert**

Pendant plusieurs années, le gouvernement ougandais a renforcé ses capacités pour rendre les processus nationaux et locaux de planification plus verts. L'autorité nationale de gestion de l'environnement a récemment fait porter son effort sur l'amélioration des capacités au niveau de l'organisation et de l'individu, afin de rendre le cycle budgétaire plus vert, avec la coopération du ministère des Finances. Elle a conçu à cet effet un manuel de l'utilisateur : Mainstreaming Environmental Issues into Budget Framework Papers (Intégrer les enjeux environnementaux dans les documents de cadre budgétaire). Ces lignes directrices respectent le format habituel des documents de cadre budgétaire utilisés pour les propositions de budget. Elles constatent que des capacités supplémentaires sont nécessaires pour viser les acteurs responsables des cycles budgétaires au niveau local et national. Il s'agit notamment de s'assurer de leur participation à toutes les étapes du cycle budgétaire. Au fil du temps, quatre domaines se sont révélés essentiels : i) le fait de parvenir à une compréhension commune entre le ministère des finances et les organismes de protection de l'environnement et des ressources naturelles autour de la signification d'un budget « vert » ; ii) la mise au point d'instruments et de listes de vérification faciles à utiliser pour suivre les progrès ; iii) la conception d'instruments de pression et le renforcement de capacités en la matière parmi les principaux responsables sectoriels de l'environnement, pour relier les priorités environnementales et politiques ; et iv) l'utilisation des examens annuels du suivi des performances des budgets environnementaux et des dépenses pour identifier les aspects à améliorer.

Source : www.unpei.org.

Étape 4 : Connaissances et outils d'analyse

Le fait d'avoir de solides connaissances en matière budgétaire est crucial pour rendre le cycle budgétaire plus vert. Cela implique de comprendre le système budgétaire du pays (un système fédéral exigera une approche différente d'un système centralisé), les points de décision pour introduire et réformer les impôts ou les allocations de dépense, et les exigences dont est investie la politique budgétaire (exigence de stabilité ou appui à la sécurité alimentaire, par exemple). De telles connaissances sont particulièrement importantes dans les pays où le recouvrement et l'administration de l'impôt sont décentralisés et où, faute de transparence, les risques de corruption sont élevés.

Les revues des dépenses publiques dans le domaine de l'environnement (PEER) se sont souvent révélées utiles pour apprécier l'adéquation et l'efficience des dépenses d'environnement, et déterminer les domaines où des améliorations étaient possibles. Elles ont aussi renforcé le dialogue entre ministères sur les budgets dédiés à l'environnement et ont, globalement, accru la prise de conscience. En règle générale, les PEER traitent des activités suivantes (Swanson et Lundethors, 2003) :

- *allocation des dépenses à des programmes environnementaux* : coût des priorités de l'action publique dans le domaine de l'environnement et comparaison avec l'enveloppe mise à disposition ; identification des possibilités d'augmentation de l'enveloppe de dépenses (grâce à une augmentation des ressources internes mais sans préconiser la préaffectation) ; repérage des éventuelles incohérences de l'action publique au niveau des dotations budgétaires en s'appuyant sur des comparaisons internationales, en analysant les allocations infranationales et en examinant les tendances dans le temps ;
- *gestion des dépenses dans les programmes environnementaux* : raison d'être des programmes ; intégration des dépenses courantes et d'investissement ; analyse des sommes budgétées par rapport aux sommes dépensées ; analyse de l'efficacité des programmes environnementaux ; analyse de l'efficience et de la qualité des programmes environnementaux (coût/efficacité, par exemple).

Fondamentalement, les PEER sont un moyen d'apprécier de manière systématique l'équité, l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques d'environnement. Les données et les informations qu'elles procurent peuvent nourrir l'élaboration des réformes et contribuer à la détermination des budgets publics et des projets d'investissement. Elles vérifient que les dépenses de l'État correspondent bien aux priorités environnementales et repèrent les éventuelles incohérences. Lorsqu'elles sont réalisées avec sérieux, les PEER mettent souvent en lumière un décalage entre, d'une part, la politique environnementale et les (nouveaux) plans et, d'autre part, les niveaux (historiquement) faibles de dépenses dans ces domaines de l'action publique désormais associés à des priorités environnementales. Dans de nombreux cas, les PEER ont permis de réorienter les dépenses vers les institutions en charge des priorités environnementales et vers des objectifs à plus long terme et non plus à brève échéance et, parfois, d'augmenter les budgets alloués à l'environnement (encadré 3.4).

Encadré 3.4 **Recommandations de différentes revues des dépenses publiques dans le domaine de l'environnement sur la manière de rendre les budgets plus verts**

Madagascar : la PEER a révélé un besoin de financement pour le dispositif des aires protégées et sa lourde dépendance vis-à-vis de l'aide au développement (50 %). Elle a aussi montré que ce dispositif pourrait, grâce à l'écotourisme, devenir une source nette de recettes pour l'État.

Ukraine : la PEER a recommandé une rationalisation des multiples fonds pour l'environnement, sans liens entre eux, pour réduire l'ensemble des frais d'administration.

T**anzanie :** la PEER a prouvé l'intérêt de l'investissement en faveur de l'environnement pour les moyens de subsistance des populations et recommandé de multiplier par cinq le budget de l'autorité chargée de l'environnement.

Colombie : la PEER a comparé les dépenses courantes aux résultats d'une enquête auprès des parties prenantes sur les futures priorités, justifiant ce faisant l'octroi par la Banque mondiale d'un prêt important pour le développement durable.

Mozambique : la PEER a montré que les dépenses d'environnement ne représentaient que 0.9 % du PIB et repéré la déconnexion entre la politique environnementale et les crédits alloués, soulignant l'absence de hiérarchisation des objectifs de la politique environnementale.

Source : Markandya *et al*. (2006), "Getting the Most for the Money – How Public Environmental Expenditure Reviews Can Help", *World Bank Environment Strategy Note*, No. 16, Banque mondiale, Washington.

En 2006, le Conseil de l'OCDE a publié des *Recommandations sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement*, assorties de listes de référence pour aider les organismes de protection de l'environnement en la matière. Ces recommandations invitent les pays membres à de prendre des mesures efficaces pour que les programmes de dépenses publiques d'environnement soient écologiquement performants, économiquement efficients et administrés selon des principes rationnels de gestion des dépenses publiques. Ce texte recommande en outre que, lors de l'élaboration et de la gestion des programmes de dépenses publiques d'environnement, les pays membres :

- définissent des objectifs environnementaux prioritaires à l'aide de méthodes telles que l'évaluation des risques, l'analyse coûts-avantages et l'analyse coût-efficacité, ainsi que dans le cadre de processus d'élaboration des politiques à caractère participatif ;
- démontrent que des dépenses publiques sont nécessaires pour atteindre ces objectifs ;
- définissent les sources de financement, la taille du budget et les modalités et conditions du programme de dépenses ;
- autorisent les organismes d'exécution appropriés à gérer le programme de dépenses ;
- poursuivent le programme de dépenses, le modifient ou y mettent fin à la lumière de bilans périodiques visant à évaluer si ses objectifs ont été atteints et s'il est nécessaire de le prolonger.

Ces Recommandations comportent aussi trois listes de référence sur la performance des dépenses publiques d'environnement en termes *i)* d'efficacité environnementale ; *ii)* de bonnes pratiques budgétaires ; et *iii)* d'efficience de la gestion. Ces listes recensent les grands principes et les bonnes pratiques. Ce sont de précieux outils auxquels les pays en développement peuvent faire appel alors qu'ils s'efforcent de rendre leurs cycles budgétaires nationaux plus verts.

Étape 5 : Options possibles pour influer sur l'action publique

Les ministères des finances et les ministères fonctionnels sont souvent rivaux – les premiers s'évertuant à abaisser et faire respecter les plafonds de dépenses alors que les seconds cherchent à « bâtir des empires ». C'est moins vrai des organismes de protection de l'environnement, étant donné le faible poids de leurs dépenses dans le budget national. Tant que la principale source de recettes – comme les taxes sur les combustibles fossiles – restait sous la houlette du ministère des finances, les relations sont restées relativement sereines. Cela a conduit à une érosion des capacités de l'organisme de protection de l'environnement à participer concrètement au processus d'établissement du budget.

La place grandissante du financement de la lutte contre le changement climatique accentue l'obligation d'une concertation plus étroite entre ministères des finances et de l'environnement et organismes de protection de l'environnement. Ces interactions resserrées ont également mis en évidence les déficits de capacités –parmi les personnels en charge des finances aussi bien que chez les responsables des questions d'environnement. Ces failles concernent les capacités à quantifier les besoins financiers pour lutter contre le changement climatique (encadré 3.5) comme celles liées à l'acheminement de ces nouvelles ressources par le canal des mécanismes publics de financement en place. Mais, étant donné le volume potentiel de ces fonds, toutes les parties sont incitées à renforcer leurs capacités pour pouvoir y accéder effectivement et permettre une utilisation optimale.

Encadré 3.5 **Costa Rica : Renforcement des capacités pour l'analyse financière des investissements liés au changement climatique**

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) appuie le Costa Rica dans le cadre d'un programme mondial de renforcement des capacités en vue de permettre au pays de financer ses investissements pour la lutte contre le changement climatique dans des secteurs stratégiques de l'économie. Le programme entend renforcer la sensibilisation et améliorer les compétences techniques requises au sein des organismes gouvernementaux concernés – y compris le ministère des finances et les ministères fonctionnels – afin d'évaluer les besoins d'investissement et d'aider les secteurs clés à s'adapter au changement climatique. Les secteurs de l'eau et de la biodiversité ont été privilégiés. Les activités de renforcement des capacités prévoient deux réunions de dialogue interministériel et un atelier de travail sur les flux financiers et d'investissement afin d'identifier les priorités et les actions en matière d'adaptation et de mettre au point des méthodes de calcul des coûts pour mieux comprendre les exigences financières particulières liées à ces activités. Plusieurs enseignements se dégagent de l'étude de cas sur le Costa Rica : i) les mesures doivent être soigneusement définies pour être prises en compte et intégrées dans le plan financier d'un pays (elles doivent comporter une quantification précise des coûts et établir les priorités) ; ii) la distinction entre les coûts d'investissement et les coûts de fonctionnement et d'entretien est utile (pour pouvoir envisager des arbitrages entre les mesures) ; et iii) l'évaluation du coût des différentes options est particulièrement difficile dans des secteurs plus incertains et où l'on manque d'expérience en matière d'action publique, comme la conservation de la biodiversité.

Source : D'après www.undpcc.org.

Le rôle des organismes de soutien au développement

Dans le nouveau contexte de soutien budgétaire général et de recours accru aux systèmes nationaux, les organismes qui œuvrent au développement peuvent, quand ils contribuent à rendre les cycles budgétaires des pays en développement plus verts, axer leurs interventions sur les éléments suivants :

- *s'entendre sur les priorités et la manière d'apprécier les résultats*. Les organismes qui œuvrent au développement doivent convenir avec les pays en développement des modalités d'intégration de considérations d'environnement dans le cycle budgétaire. Ils doivent intégrer le fait que, dans les pays en développement, les organismes de protection de l'environnement dépendent habituellement de l'aide extrabudgétaire et s'assurer que ces organismes ne sont pas marginalisés au moment du passage au soutien budgétaire. Ils doivent enfin aider les pays en développement à repérer les sources internes de recettes récurrentes qui sont alignées sur la contribution de l'environnement à l'économie ;
- *renforcer les compétences techniques et élaborer des programmes environnementaux solides*. Les organismes de soutien au développement doivent fournir une assistance technique qui privilégie les compétences et les outils dont ont besoin les acteurs clés dans les pays en développement. À cet égard, l'aptitude à apprécier les coûts économiques et les retombées positives des politiques environnementales ainsi que la capacité à préparer des PEER pour les secteurs stratégiques de l'économie sont essentielles. Leur aide peut également s'orienter sur l'établissement de lignes directrices quant aux modalités d'élaboration des programmes environnementaux afin d'assurer la conformité du cycle budgétaire et de démontrer leur apport au CSLP ;
- *apporter un soutien à travers les mécanismes existants*. Les organismes de soutien au développement doivent fournir leur assistance en faisant appel aux mécanismes consultatifs existants dans les pays en développement au lieu de créer des processus parallèles. Alors que la fixation des priorités doit être confiée aux experts nationaux, les organismes en question peuvent jouer un rôle actif en apportant les ressources nécessaires. Ils peuvent également concourir à définir plus précisément les fonctions des organismes participant à la gestion de l'environnement afin d'éviter d'éventuels chevauchements de responsabilités.

Bibliographie

Buhl-Nielsen, E. et N. Bird (2010), « Sector Approaches in Environment and Natural Resources », rapport de consultant non publié effectué pour EuropeAid, Bruxelles.

Communauté climatique du PNUD (2011), *www.undpcc.org,* consulté le 10 octobre 2011.

Initiative Pauvreté-Environnement du PNUD/PNUE (2010), *www.unpei.org*, consulté le 10 octobre 2011.

Lawson, A. et N. Bird (2008), *Environmental funding: How to increase the effectiveness of public expenditure in developing countries*, Overseas Development Institute, Londres.

Le Houerou, P. et R. Taliercio (2002), « Medium-Term Expenditure Frameworks: From concept to practice », *Africa Region Working Paper Series,* No. 28, Banque mondiale, Washington.

Lovei, M. (1995), *World-Wide Experience with Environmental Funds and Other Earmarked Environmental Financing Mechanisms*, Banque mondiale, Washington.

Markandya, A., K. Hamilton et E. Sanchez-Triana (2006), « Getting the Most for the Money – How Public Environmental Expenditure Reviews Can Help », *World Bank Environment Strategy Note*, No. 16, Banque mondiale, Washington.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques de gestion des dépenses publiques d'environnement*, OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Gérer les ressources pour le développement : l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2011), *L'évaluation environnementale stratégique dans la coopération pour le développement : Revue d'expériences récentes*, OCDE, Paris.

Ramkumar, V. (2008), *Our money, our responsibility: A citizen's guide to monitoring government expenditures*, International Budget Partnership, Washington.

Réseau LEAD : www.lead.org, consulté le 10 octobre 2011.

Swanson, A. et L. Lundethors (2003), « Public Environmental Expenditure Reviews (PEER): Experience and Emerging Practice », *World Bank Environment Strategy Paper*, No. 7, Banque mondiale, Washington.

Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2007), « Planification et budgétisation : harmoniser les politiques, la planification et la budgétisation », *Document de synthèse*, Hanoi, 5-8 février.

Wilhelm, V.-A. et P. Krause (dir. pub.) (2008), *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*, Banque mondiale, Washington.

Chapitre 4

Vers des secteurs économiques stratégiques plus verts

Le présent chapitre examine les modalités de fonctionnement du processus de planification au sein des secteurs – point d'ancrage essentiel pour intégrer des considérations d'environnement. Les liens entre les secteurs économiques stratégiques et les performances en matière d'environnement sont examinés, de même que les besoins en capacités associés à la planification sectorielle. Les recommandations sur la façon de satisfaire aux besoins de capacités recensés s'appuient sur le cadre proposé au chapitre 1. Des études de cas illustrent la façon dont le renforcement des capacités environnementales a été mis en œuvre dans la pratique.

Comment les secteurs économiques peuvent-ils contribuer à rendre le développement plus vert ?

Les administrations publiques, les portefeuilles ministériels et les cadres de planification et de budgétisation qui leur sont rattachés s'articulent généralement autour de secteurs économiques comme l'agriculture et l'énergie. De la même manière, les objectifs nationaux de développements sont généralement définis par rapport à un secteur donné. C'est à l'échelon sectoriel que les plans nationaux et les allocations budgétaires se traduisent en politiques, programmes et investissements spécifiques. C'est aussi là que les intérêts politiques et économiques des organes gouvernementaux et des acteurs privés se révèlent et qu'il faut procéder à des arbitrages entre stratégies.

La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra considèrent implicitement l'échelon sectoriel comme un point d'ancrage fondamental pour l'organisation de l'aide au renforcement des capacités et la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. Une approche sectorielle du renforcement des capacités pour rendre le développement plus vert colle au plus près des modes de fonctionnement les plus courants des administrations publiques et des organismes de développement. Les ministères fonctionnels sont chargés de fixer et de mettre en œuvre les politiques sectorielles. D'autres acteurs publics, le secteur privé, les organismes de recherche et les ONG concentrent souvent leur action sur l'exécution des activités à cet échelon. C'est notamment le cas du secteur privé, gouverné par des normes et règlements de conformité sectoriels. Mais il a rarement la possibilité de participer au processus de planification et d'élaboration du budget du développement au niveau national, même si ses investissements peuvent constituer une source essentielle de financement pour le renforcement des capacités sectorielles.

Traditionnellement, on distingue trois secteurs : primaire, secondaire et tertiaire. Mais cette catégorisation ne doit pas occulter les articulations complexes qui existent entre eux :

- les activités du secteur *primaire* sont fortement tributaires du « capital naturel » – l'agriculture, les industries extractives, la pêche et la sylviculture, par exemple. Ce sont elles qui assurent en grande partie l'emploi et la subsistance des populations des pays en développement. La surexploitation mais aussi l'extraction et l'utilisation non durables de ces ressources réduisent les avantages économiques qui pourraient être tirés de ces dernières et compromettent la viabilité à long terme des secteurs en question ;
- le secteur *secondaire* recouvre la transformation des matières premières en produits finis au moyen de processus de fabrication et de traitement. Il prend une place accrue dans la croissance de nombreux pays en développement et économies émergentes, parce qu'il assure potentiellement une bonne part de la valeur ajoutée en termes d'emplois et de revenu dans les pays richement dotés en ressources naturelles. Plus les pays évoluent vers les industries secondaires comme la fabrication et le traitement de l'énergie ou des ressources naturelles extraites, plus leur dépendance à l'égard de la capacité d'absorption des déchets par l'environnement naturel augmente. D'où leur exposition à des coûts environnementaux négatifs, comme la pollution de l'air ou de l'eau ;
- le secteur *tertiaire*, également appelé secteur des services, englobe notamment la production de services comme les produits de l'information et de la connaissance,

le transport, les industries de détail, le tourisme et les services sociaux. Il tend à privilégier les services sur les produits finals mais peut rester dépendant de l'état de l'environnement naturel. Ainsi, le tourisme repose souvent sur la richesse de l'environnement naturel que constituent par exemple les forêts tropicales ou de belles régions côtières. Cette activité peut donc être sensiblement ébranlée par la dégradation de l'environnement et/ou le changement climatique s'ils entraînaient des inondations côtières ou d'autres catastrophes naturelles.

Les autorités nationales déploient tout un arsenal d'instruments pour influencer et façonner les performances des différents secteurs de l'économie en termes de développement et d'environnement. Cela va de modifications dans les dispositions réglementaires et d'application des lois, à l'introduction ou la réduction de mesures budgétaires, la réforme des marchés, la déréglementation de la production, l'infléchissement de la demande des consommateurs, etc. Dans le débat actuel sur la nécessité de rendre le développement plus vert, l'accent est surtout mis sur les contributions possibles des politiques et des dispositions pour rendre des secteurs comme l'énergie, l'agriculture et l'eau plus écologiques.

Certes, ce chapitre ne porte que sur les secteurs économiques, mais les orientations générales qu'il présente quant au renforcement des capacités visant à les rendre plus « verts » peuvent s'appliquer à l'ensemble des secteurs, y compris celui des infrastructures, ou encore des services sociaux, de l'éducation et de la santé.

Énergie

Dans de nombreux pays en développement, en milieu rural notamment, le secteur énergétique n'assure généralement qu'un accès médiocre aux sources modernes d'énergie. Le recours aux combustibles traditionnels a de lourds impacts sur la santé humaine et l'environnement. Le bois est certes une source d'énergie renouvelable, mais sa surexploitation diminue sa disponibilité à d'autres fins (Matheson et Giroux, 2010). De même, une utilisation intensive de la biomasse peut créer des problèmes en cas de conversion des terres agricoles ou forestières de premier ordre à des cultures énergétiques destinées aux biocarburants. Cela dit, étant donné que 80 % de la population des pays les moins développés dépendent au premier chef des combustibles solides comme le charbon et le bois pour cuisiner, les possibilités de développer leur accès à des sources d'énergie écologiquement viables – dont l'hydroélectricité, les biocarburants, l'énergie éolienne et l'énergie solaire – sont immenses. Ces sources alternatives d'énergie sont par ailleurs porteuses de débouchés considérables dans les pays en développement et ouvrent des perspectives de réduction des émissions de GES.

Agriculture

L'agriculture est un moteur essentiel de la croissance économique dans la plupart des pays en développement. Alors qu'elle représente environ 30 % du PIB des pays à faible revenu, elle en constitue généralement moins de 4 % dans les pays à revenu élevé (OCDE, 2008). En Afrique, l'agriculture est le secteur économique le plus important : elle génère chaque année plus de 100 milliards USD et est à l'origine de 15 % du PIB total du continent (Jayaram *et al.*, 2010). La hausse des prix alimentaires mondiaux et les améliorations de récoltes envisageables offrent à de grandes parties de l'Afrique des perspectives de croissance économique. Néanmoins, la médiocrité des pratiques de gestion des sols, l'échec à tenir adéquatement compte du changement climatique, la sélection et l'utilisation inappropriées des cultures, des produits chimiques et des engrais érodent ce potentiel de croissance dans certaines régions. Ainsi, on estime à plus de 16 %

les terres agricoles des pays à faible revenu qui ont été modérément ou gravement atteintes par l'érosion (OCDE, 2008).

Pêche et sylviculture

La *pêche* est une source majeure de revenu pour de nombreux habitants des zones côtières et des pays insulaires. Environ 95 % des 35 millions de pêcheurs de la planète vivraient dans les pays en développement (OCDE, 2008). De la même manière, la valeur des produits à base de poisson exportés depuis les pays en développement dépasse de loin celle de n'importe quel autre produit d'exportation et compte pour pas moins de 30 % des recettes budgétaires de certains pays. Or, le libre accès aux ressources halieutiques et la mauvaise gestion qui l'accompagne menacent la viabilité du secteur. Dans un contexte de demande accrue et de stocks en recul, il faut améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques afin de permettre à ce secteur de continuer à contribuer à la croissance pro-pauvres. Pareillement, la *sylviculture* concourt à hauteur de plus de 10 % au PIB des pays en développement et emploie entre 40 et 60 millions de personnes (OCDE, 2008). La principale difficulté rencontrée a trait à la réduction du couvert forestier sur la planète, qui a reculé de 20 % depuis l'arrivée de l'agriculture. Là aussi, la mauvaise application des règlements en matière de gestion forestière et une corruption généralisée érodent la capacité des forêts à contribuer à la réduction de la pauvreté dans de nombreux pays (OCDE, 2008 ; encadré 4.1).

Encadré 4.1 **Renforcement des capacités pour une gestion durable des forêts dans la région Asie-Pacifique**

L'un des obstacles à la gestion durable des forêts dans la région Asie-Pacifique tient à la pénurie de capacités pour une administration forestière efficace. Avec l'appui du gouvernement australien, le Programme de renforcement des compétences et des capacités forestières en Asie-Pacifique, composé de 15 projets, est en cours depuis 2008. Il assure au personnel des entreprises et des organismes publics une formation de terrain aux pratiques améliorées de gestion forestière. Par ailleurs, i) il apporte un appui à la formation en matière d'élaboration de politiques et de méthodes forestières visant à diminuer la fréquence des activités forestières illégales ; ii) il favorise les échanges régionaux d'informations ; et iii) il stimule le débat général quant aux retombées d'un accord mondial post-2012 sur le changement climatique pour les peuples tributaires des forêts.

Source : Ministère australien de l'Agriculture, de la pêche et de la forêt (2010), *Making headway with sustainable forest management to help combat climate change: Asia-Pacific forestry skills and capacity building programme*, ministère de l'Agriculture, de la pêche et de la forêt, Canberra.

Industries extractives

L'exploitation *pétrolière et gazière* présente un potentiel considérable en termes de rentrées financières pour de nombreux pays d'Asie et d'Afrique. En Afrique, 19 pays sont de gros producteurs de pétrole et, d'ici 2015, le continent devrait assurer 13 % de la production mondiale (Roelofsen et Sheng, 2010). Mais les activités pétrolières en terre et en mer et la production gazière posent de graves problèmes sur le plan social et écologique et du point de vue du changement climatique. Dans les cas extrêmes, ces problèmes peuvent compromettre la viabilité des investissements dans le secteur et les avantages qu'en retire la population. L'industrie *minière* offre également un fort potentiel de croissance économique à de nombreux pays en développement, puisqu'elle représente 20 % du PIB de la Guinée, 38 % du PIB du Botswana et 40 % des exportations de la

Tanzanie (OCDE, 2008). Le continent africain possède l'essentiel des ressources mondiales connues de platine, de chrome et de diamants, de même qu'une large part des ressources mondiales de bauxite, de cobalt, d'or, de phosphates et d'uranium (Bardouille *et al.*, 2010). Mais, à l'instar de l'exploitation pétrolière et gazière, l'industrie minière a d'immenses retombées sur l'environnement de la communauté d'accueil. Il convient d'intégrer des considérations écologiques aux stratégies, règlements et investissements pour assurer la pérennité de l'ensemble des avantages économiques et sociaux découlant de ces activités (encadré 4.2).

Encadré 4.2 **Zambie : Le renforcement des capacités des services en charge de l'environnement dans les institutions sectorielles**

En Zambie, les réformes institutionnelles et le renforcement des capacités au niveau organisationnel en vue d'intégrer la gestion de l'environnement aux différents secteurs économiques sont au centre des débats portant sur la politique environnementale. En 1994, le Plan national d'action environnementale a recommandé l'établissement, au sein des ministères fonctionnels et des institutions sectorielles, de services environnementaux dotés de compétences spécialisées adaptées à leurs différentes responsabilités sectorielles. Des services de cette nature ont depuis lors été créés dans trois secteurs hautement prioritaires de l'économie nationale : les mines, les routes et l'électricité.

Ainsi, le Département de la sécurité dans les mines (MSD) a reçu pour nouveau mandat de donner une plus grande priorité à la gestion de l'environnement dans le secteur minier. Pour faciliter cette transition, les autorités ont mis en œuvre plusieurs programmes de renforcement des capacités destinés à renforcer la coordination entre le MSD et le Conseil environnemental. L'objectif était également de consolider la capacité du MSD en matière d'examen des EIE, de négociation des plans de gestion de l'environnement, de délivrance de permis et de suivi de la conformité aux normes environnementales.

Source : Aongola, L. *et al.* (2009), *Creating and Protecting Zambia's Wealth: Experience and next steps in environmental mainstreaming*, IIED, Londres.

Infrastructures

Le secteur des infrastructures est en pleine croissance dans de nombreux pays en développement, mais des problèmes écologiques substantiels lui sont également associés, notamment lors de la construction de voies ferrées ou de grandes centrales électriques. Entre 1998 et 2007, les dépenses annuelles d'infrastructures en Afrique ont augmenté, passant de 3 à 12 milliards USD. Même si les bases sont inférieures en valeur absolue, ce niveau d'investissement dépasse de loin la progression moyenne des investissements infrastructurels à l'échelle mondiale (Cloete *et al.*, 2010). Cette croissance tient en grande partie à l'augmentation des investissements effectués par les États hors OCDE. La Chine a ainsi apporté 77 % des investissements étrangers dans les infrastructures africaines en 2007. De nombreux pays ont annoncé des hausses encore plus prononcées des investissements dans ce domaine à l'avenir. L'Afrique du Sud va ainsi investir 44 milliards USD dans les infrastructures de transport, de distribution de carburant et d'alimentation en eau et en énergie entre 2009 et 2011 (Cloete *et al.*, 2010). Cela correspond à une hausse de 73 % des dépenses annuelles par rapport à 2007-08.

Renforcer les capacités pour rendre les secteurs stratégiques de l'économie plus verts : un cadre en cinq volets

Le tableau 4.1 met en relief plusieurs éléments particulièrement importants à considérer au moment d'élaborer une stratégie de renforcement des capacités à des fins de planification sectorielle : une bonne compréhension du contexte, des processus et des procédures institutionnels et politiques ; l'identification des agents concernés, publics ou non, au-delà du ministère ou de l'organisme compétent ; les points d'ancrage éventuels des projets de renforcement des capacités pour créer les mécanismes institutionnels qui permettront d'intégrer des considérations d'environnement ; les besoins en connaissances qui doivent être satisfaits pour apporter une justification économique de l'intégration de l'environnement ; et les outils d'analyse existants susceptibles d'être utilisés pour procéder à cette intégration en bonne et due forme. Les sections suivantes reviennent plus en détail sur ces points.

Étape 1 : Le contexte politique et institutionnel

Pour définir les capacités requises afin de rendre le processus de planification sectorielle plus vert, il importe d'avoir une idée précise de ses différentes phases. Bien qu'il revête des formes diverses selon les pays, en fonction du contexte politique et institutionnel, ce processus tend à s'articuler autour de quatre étapes principales (OCDE, 2009) :

- *formulation des politiques.* Fondée sur les politiques et plans nationaux, cette phase établit les objectifs généraux de chaque secteur pour une période donnée. Elle définit également les principales approches et politiques corollaires à mettre en œuvre pour les réaliser. Sur la base des plans opérationnels arrêtés, les ressources nécessaires à leur exécution seront mobilisées. Certaines stratégies relèveront d'un ministère fonctionnel (le ministère de l'agriculture pour la réglementation relative à l'agrément, la certification et la commercialisation de certains pesticides, par exemple), mais d'autres mesures seront parfois de nature plus transversale et nécessiteront une concertation entre les ministères et les autres parties prenantes (programme d'infrastructures, mesures budgétaires relatives à des contributions et impôts essentiels) ;
- *planification.* Le plan sectoriel traduit les politiques propres à un secteur en mesures, investissements et activités à exécuter dans un délai donné. En font partie des directives relatives au nombre, à la catégorie et à la localisation des aménagements nécessaires (la zone géographique ciblée pour la réforme agricole, la nature des cultures qui seront introduites et les besoins connexes en infrastructures). Les détails varieront probablement pour les différentes parties du pays, en fonction de la répartition des ressources naturelles et de l'environnement. Il importe, lors de la formulation du plan sectoriel, de prendre en considération la totalité des coûts et des bénéfices des actions envisagées pour le secteur et pour la région. Les phases de formulation des politiques et de planification sont parfois regroupées ;

Tableau 4.1 **Étapes pour renforcer les capacités afin de rendre les processus de planification sectorielle plus verts**

Priorités stratégiques	Difficultés	Mesures de renforcement des capacités en matière d'environnement
Étape 1 : Apprécier le contexte politique et institutionnel		
• Processus de planification sectorielle • Alignement sur les grands enjeux	• Souvent, les processus de planification sectorielle et le cadre institutionnel ne sont pas bien établis ou cohérents • Les stratégies sectorielles doivent prendre les grands enjeux nationaux en considération	• Évaluer le cycle de planification sectorielle et le cadre institutionnel – en tenant compte des différences selon les secteurs • Établir le lien avec les grands enjeux nationaux, comme la pénurie d'eau, la production alimentaire, la pauvreté rurale
Étape 2 : Identifier les principaux acteurs et déterminer leurs besoins de renforcement des capacités		
• Acteurs sectoriels • Acteurs en charge de l'environnement • Secteur privé	• Étant donné le nombre de parties prenantes au processus de planification sectorielle, il est difficile de déterminer un ensemble de besoins en termes de capacités pour chacune d'entre elles	• Prendre contact avec les principaux acteurs et déterminer leurs besoins de renforcement des capacités. Ces acteurs sont notamment : - les ministères fonctionnels - les organismes de protection de l'environnement - des acteurs économiques - des institutions financières - des instituts de recherche - les OSC - les « champions »
Étape 3 : Déterminer les possibilités d'adapter les incitations en matière d'organisation		
• Travail inter-organismes • Liaison institutionnelle	• Le personnel des organismes de protection de l'environnement ne participe généralement pas au processus de planification sectorielle • Les services de l'environnement des ministères fonctionnels ont généralement un rôle limité (EES au niveau du projet par exemple) • Le personnel des organismes et des unités en charge de l'environnement ont peu d'incitations à privilégier les interactions entre l'environnement et le secteur concerné • Le personnel en charge de l'environnement n'a qu'une expérience limitée du travail inter-organismes	• Définir d'un commun accord des procédures et les fonctions d'appui de l'organisme de protection de l'environnement dans le cycle de planification sectorielle (par exemple, dans les groupes de travail stratégiques) • Favoriser les relations professionnelles entre le personnel en charge de l'environnement et les services responsables de ces questions • Mettre en place des incitations pour que le personnel du secteur définisse des résultats sectoriels en tenant compte des considérations d'environnement • Promouvoir la collaboration opérationnelle entre les équipes sectorielles et le personnel en charge de l'environnement (comité/équipe mixte, par exemple)
Étape 4 : Recenser les besoins en matière d'information/connaissances et les outils d'analyse existants		
• Fournir un appui/une formation • Produits fondés sur la connaissance • Données d'observation nationales • Justification économique	• Le personnel de l'organisme de protection de l'environnement manque souvent de connaissances et d'expérience pour faire la preuve de la contribution économique de la gestion de l'environnement aux objectifs du pays en matière de développement	• Sensibiliser aux interactions entre l'environnement et les programmes et investissements stratégiques sectoriels • Fournir des produits issus de la connaissance – manuels, études de cas, visites dans le cadre d'échanges • Assurer un appui/une formation techniques à l'évaluation de services sectoriels et à l'analyse économique des actifs/services environnementaux pour justifier la validité économique de telle ou telle mesure/politique environnementale • Assurer un appui/une formation techniques aux analyses de type EES des stratégies sectorielles
Étape 5 : Rechercher des possibilités d'influer sur l'action publique		
• Révision des priorités sectorielles • Investissements prioritaires • Mesures réglementaires	• Souvent, les analyses conventionnelles ne sont pas adaptées aux besoins du processus de planification sectorielle • Il importe d'utiliser le langage des dirigeants sectoriels et des spécialistes du développement • Le personnel en charge de l'environnement n'a pas l'habitude de peser sur le processus de décision et manque de compétences de négociation	• Assurer un appui à l'exploitation des résultats des analyses techniques pour satisfaire aux spécificités des processus de décision • Développer les compétences de communication et de négociation de l'équipe en charge de l'environnement

- *affectation des ressources.* Le plan sectoriel est fonction des ressources inscrites au budget national pour le secteur, elles-mêmes déterminées par le rôle de ce secteur dans la réalisation des objectifs nationaux de planification et par l'aptitude des représentants sectoriels à défendre les mesures qu'ils préconisent. Selon l'enveloppe budgétaire, les autorités de tutelle définissent les domaines prioritaires et allouent les fonds aux différentes régions en fonction des politiques et objectifs nationaux et sectoriels. L'affectation des ressources passe par l'identification et l'évaluation précises des coûts d'un ensemble d'investissements, d'activités ou de projets qui seront mis en œuvre dans un délai donné ;
- *programmation/exécution.* La phase de programmation couvre la définition et l'évaluation du coût des options d'investissement, des activités ou des projets réalisables dans le délai couvert par l'enveloppe budgétaire. Elle englobe également la collecte d'informations relatives aux modalités d'exécution, aux fonctions, aux responsabilités et aux délais d'exécution. Un programme sectoriel national se compose de procédures établies en fonction des objectifs généraux et nationaux (un développement viable sur le plan environnemental, par exemple) et de procédures plus spécifiques répondant à des priorités au niveau régional. Néanmoins, les mesures doivent généralement être conformes aux directives et procédures sectorielles.

Étape 2 : Les acteurs clés et les besoins prioritaires de renforcement des capacités

Acteurs clés

Les processus de planification sectorielle ne sont pas toujours aussi clairement définis que d'autres procédures analysées ici. Les mesures d'écologisation des secteurs économiques seront influencées par le processus même d'amélioration de la gouvernance et du financement de ces secteurs. Or, il s'agit de systèmes complexes, qui impliquent de nombreux acteurs, dont la plupart ne relèvent pas du gouvernement mais sont plutôt des investisseurs, des producteurs, des distributeurs et des consommateurs. Il faut par ailleurs tenir compte des éventuelles retombées des politiques et décisions publiques sur eux. Idéalement, un éventail diversifié d'acteurs devrait participer au processus visant à rendre les secteurs économiques plus verts et davantage d'attention devrait être prêtée aux incitations et aux obstacles qu'ils rencontrent. Cela permettra de mieux comprendre comment atteindre l'objectif de viabilité écologique.

Les besoins en capacités ne concernent donc pas seulement l'organisme de planification et les ministères fonctionnels en charge d'un secteur donné. Cela dit, le nombre précis de parties prenantes et leurs fonctions dépendent du mode de gouvernance exercé. Ainsi, les modes de gouvernance en réseau mobilisent la participation d'un plus grand nombre d'acteurs, à des fonctions plus élevées que les modes de gouvernance hiérarchiques. Quelle que soit la méthode appliquée, les principaux acteurs publics seront les ministères et les organismes de tutelle ou les commissions parlementaires. D'autres acteurs, généralement présents dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie, sont énumérés au tableau 4.2.

Tableau 4.2 **Principaux acteurs dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie**

Acteurs	Secteur agricole	Secteur énergétique
Ministères et organismes de tutelle	• Agriculture, élevage, pêche • Eau • Autres ministères (ressources naturelles, forêts, transports, santé)	• Énergie • Ressources naturelles (forêts, eau, terres, mines) • Agriculture • Secteur consommateur d'énergie (transports, industrie, logement, etc.)
Ministères et organismes centraux	• Finances • Planification du développement • Environnement	• Finances • Planification du développement • Environnement
Autres acteurs publics	• Instituts de recherche agricole et services de vulgarisation • Autorités régionales	• Instance de réglementation de l'énergie • Autorités régionales
Acteurs non publics	• Agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, main-d'œuvre • Organisations agricoles, coopératives, organisations locales • Agro-industrie et acteurs de l'industrie alimentaire • Promoteurs commerciaux et négociants • Supermarchés et autres distributeurs de détail (y compris les marchés internationaux) • ONG actives dans le domaine du développement et de l'environnement • Consommateurs particuliers et institutionnels	• Fournisseurs d'énergie (entreprises de production et de distribution d'électricité, entreprises de production et de distribution de pétrole et de gaz, fournisseurs de combustibles issus de la biomasse, fournisseur d'équipements de production d'énergies renouvelables) • Producteurs d'énergie locaux • Associations privées • ONG actives dans le domaine du développement et de l'environnement • Consommateurs

Sources : Matheson, G. et L. Giroux (2010), « Capacity Development for Environmental Management and Governance in the Energy Sector », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 25, OCDE, Paris ; Neely, C.-L. (2010), « Capacity Development for Environmental Management in the Agriculture Sector in Developing Countries », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 26, OCDE, Paris.

Quand ils décident de rendre les secteurs économiques plus verts, les parties prenantes concernées doivent réfléchir aux questions suivantes :

- *facteurs généraux :* quelle est l'influence des principaux objectifs stratégiques sur les processus de planification sectorielle (agissent-ils par exemple sur le développement des exportations agricoles, la réforme foncière, les flux d'investissements étrangers, l'exploitation pétrolière/gazière et l'expansion de la production d'énergie renouvelable) ?
- *compétences en matière de planification :* dans quelle mesure les autorités influent-elles sur le développement sectoriel (choix des cultures, régime foncier, service de vulgarisation, créneaux d'investissement, régime de propriété de la compagnie de production d'électricité, mesures en matière de tarification/subventions) ?
- *compétences en matière d'investissements :* quelles sont les responsabilités des autorités en matière d'apport/de contrôle des investissements (amélioration des infrastructures, mise en valeur commerciale à grande échelle de terrains, licences d'exploitation pétrolière/gazière, nouvelles capacités de production) ?
- *compétences en matière de réglementation/d'application :* dans quelle mesure les autorités ont-elles à réglementer et à veiller à ce que les agents économiques respectent les textes législatifs et réglementaires (droits de propriété, utilisation de produits chimiques agricoles, consommation d'eau, émissions dérivant de la

production énergétique, adoption de technologies de production d'énergie renouvelable, rendement énergétique) ?

- *solutions/apports techniques :* quel est le rôle des autorités dans la mise au point, l'analyse et la promotion des solutions techniques (variétés cultivées, méthodes de production alimentaire viables, technologies de production/utilisation de l'énergie) ?
- *participation du secteur privé :* en quoi les autorités influent-elles sur la participation du secteur privé (en encourageant l'investissement du secteur privé dans l'agriculture commerciale, en privatisant la production d'électricité, en offrant des incitations aux investisseurs dans les énergies renouvelables, etc.) ?

Encadré 4.3 **Kazakhstan : Renforcer la contribution de l'industrie à la viabilité écologique**

Le Conseil kazakh des entreprises pour le développement durable (KBCSD) est une coalition de 20 entreprises industrielles et sociétés de conseil employant plus de 100 000 personnes. Ses membres sont unis par un engagement commun à assurer un développement durable à travers les trois piliers que sont la croissance économique, l'équilibre écologique et le progrès social. Le KBSCD a pour objectif de renforcer le rôle de l'industrie dans la promotion de projets efficaces sur le plan environnemental et de l'innovation technologique et dans l'application des principes de responsabilité sociale des entreprises. Il vise également à améliorer la législation environnementale et son application, à fournir des analyses et des informations sur les projets de loi, les dispositions réglementaires et les documents stratégiques correspondants.

En 2003-2006, le KBCSD a organisé une série d'ateliers pour évoquer les difficultés de mise en conformité aux textes législatifs et réglementaires nationaux en matière d'environnement. Il a pris une part active à la procédure d'élaboration du Code environnemental. En mars 2007, les autorités et les entreprises se sont réunies dans le cadre d'un Forum international d'entreprises parrainé par le ministère de la Protection de l'environnement et le Conseil national pour le développement durable qui leur a donné l'occasion d'engager un dialogue constructif, de confronter leurs expériences et de procéder à des analyses comparatives. Le KBCSD assure également une formation à ses membres et facilite la mise en réseau au plan national et international.

Source : UNECE (2008), « Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Second Review », *Environmental Performance Reviews Series*, No. 27, Nations Unies, New York/Genève.

Besoins en capacités

Dans les pays en développement, les budgets sectoriels sont souvent restreints en raison de problèmes liés à la hiérarchisation des priorités, à la faiblesse des financements disponibles, à la médiocrité des mécanismes de gestion financière et la lenteur de l'allocation des ressources. Les fonds reçus sont parfois inférieurs au montant prévu au budget ou ne sont versés qu'après intervention directe de personnalités influentes. Les détournements caractérisés et la corruption, les carences du cycle budgétaire initial, les insuffisances des systèmes bancaires de base en matière de virements ou les formalités administratives qui ralentissent les procédures sont quelques-uns des autres problèmes qui peuvent survenir. Le fait d'améliorer ces points permettra donc un renforcement général des capacités de planification.

Les secteurs sont affectés par le contexte général – efficacité des systèmes de gestion des finances publiques, systèmes de passation de marchés, surveillance, responsabilité ou implication des parties prenantes. C'est la raison pour laquelle l'appréciation des capacités requises pour rendre effectivement les processus de planification sectorielle plus verts doit se faire aux trois niveaux : les conditions générales, les organisations et les individus. Il est indispensable de renforcer les capacités internes des ministères fonctionnels pour évoluer vers une planification sectorielle plus verte et d'allouer suffisamment de ressources dans les budgets sectoriels à la réalisation des objectifs environnementaux. Il est tout aussi important que le ministère ou l'organisme de protection de l'environnement compétent comprenne le fonctionnement des processus de planification et d'élaboration du budget du secteur et qu'il s'efforce de jouer un rôle plus actif pour rendre les stratégies sectorielles plus vertes.

Le juste équilibre entre le renforcement des services chargés de l'environnement au sein des ministères fonctionnels et l'autonomisation des organismes de protection de l'environnement pour leur permettre de participer directement au processus de décision dans le secteur sera évalué au cas par cas, selon des facteurs tels que les modes de collaboration inter-organismes mis en place au sein d'un gouvernement. Par ailleurs, les ministères ou organismes en charge des finances et de la planification, qui coordonnent généralement le processus de planification sectorielle, doivent comprendre les raisons justifiant le renforcement du rôle de l'organisme environnemental et convenir avec lui de ses fonctions aux différentes étapes. Dans le même temps, les acteurs gouvernementaux doivent être conscients du rôle des autres parties prenantes et les faire participer au processus de planification. Celui-ci doit dépasser la simple consultation pour constituer une véritable participation. Il mobilise diverses capacités, au niveau des organisations et de l'individu, qui sont résumées au tableau 4.3.

Chaque secteur doit commencer par définir ses objectifs en matière d'environnement. Ainsi, les objectifs de développement du secteur énergétique pourront être un approvisionnement et une utilisation durables de l'énergie, complétés de certains éléments intersectoriels. Les capacités nécessaires sur le plan technique et de la gouvernance peuvent être définies à partir de ces objectifs et des stratégies de gestion de l'environnement convenues. Le tableau 4.4 contient une liste plus détaillée des capacités nécessaires dans le secteur énergétique. Certaines sont assez générales (capacité d'exécution du programme par exemple), même si elles exigent un ensemble de compétences techniques spécialisées pour divers secteurs. D'autres sont plus spécifiques (capacité à surveiller la performance environnementale du secteur de la production énergétique et appui à l'amélioration des résultats par des mesures de nature à renforcer le respect et l'application des procédures), mais reposent sur des caractéristiques communes partagées avec d'autres secteurs.

Tableau 4.3 **Besoins en capacités pour rendre les secteurs économiques plus verts**

Objectif	Conditions générales de nature à favoriser le processus	Organisations	Individu
Les parties prenantes concernées comprennent l'importance des enjeux environnementaux	Le processus de stratégie sectorielle implique formellement un engagement concret des acteurs de l'environnement	Des incitations sont mises en place au sein des ministères fonctionnels pour améliorer la compréhension des interactions environnement-secteur. Les acteurs clés de l'environnement sont incités à prendre part au processus de planification sectorielle et en ont la possibilité	Le personnel sectoriel et les acteurs de l'environnement ont une bonne appréhension du rôle de l'environnement face aux différents objectifs sectoriels
Implication formelle des organismes de protection de l'environnement dans le processus de planification et d'établissement du budget au niveau sectoriel	Les ministères fonctionnels et de la planification se mettent d'accord sur le rôle de l'organisme de protection de l'environnement dans le processus de planification sectorielle (groupes de travail sectoriels par exemple)	Les responsabilités et les procédures sont conjointement définies entre l'organisme de protection de l'environnement et les ministères fonctionnels/de la planification à des fins de participation	Le personnel en charge de l'environnement a une bonne compréhension du processus et dispose des compétences techniques qui lui permettent d'y participer
Analyse des liens entre l'environnement et le secteur donné – justification économique	Le processus de planification sectorielle requiert une bonne compréhension de l'apport de chaque objectif sectoriel au PND et de la coordination entre des secteurs aux objectifs similaires	Le personnel du ministère fonctionnel/de la planification est capable d'intégrer des informations sur l'environnement dans le processus de planification (à travers les services chargés de l'environnement dans les ministères fonctionnels par exemple)	Le personnel sectoriel comprend mieux les interactions entre l'environnement et le secteur concerné et a les compétences d'analyse et de présentation requises pour défendre les arguments économiques face aux décideurs du ministère fonctionnel/de la planification
Formulation de mesures environnementales et définition d'investissements dans le plan/budget sectoriels – influence sur l'action publique	Le processus de planification donne la possibilité de définir des politiques, programmes et investissements en matière d'environnement pour réaliser les objectifs et les résultats sectoriels	Des processus sont introduits au sein des ministères fonctionnels pour permettre au personnel d'intégrer des considérations d'environnement dans la prise de décision ; les organismes de protection de l'environnement (et d'autres acteurs clés, comme le secteur privé) sont habilités à participer concrètement aux mécanismes institutionnels correspondants	Avec l'appui des organismes de protection de l'environnement, le personnel sectoriel peut définir et évaluer le coût des politiques et des interventions environnementales nécessaires à la réalisation des objectifs du plan sectoriel (par exemple la conduite d'une EES)
Utilisation des indicateurs et des mécanismes de suivi pour le couple environnement-développement	Un système opérationnel est mis en place pour assurer le suivi de l'exécution du plan sectoriel	Les organismes de protection de l'environnement/les organismes sectoriels ont mis en place des mécanismes de gestion pour suivre les progrès de la mise en œuvre	Le personnel en charge de l'environnement et le personnel sectoriel ont de bonnes compétences en matière de suivi et d'évaluation : définition d'objectifs et d'indicateurs clés

Tableau 4.4 **Capacités nécessaires à une gestion rationnelle de l'environnement dans le secteur énergétique**

Capacités requises par	État	Fournisseurs d'énergie	Secteur privé	Société civile
Production d'énergie				
Établissement et maintien de conditions favorables à la production durable de l'énergie (politiques publiques, textes législatifs et réglementaires, financement, promotion, etc.)	√			
Planification de l'offre énergétique (prévisions, analyse du coût économique total, évaluation technique, évaluation et sélection des options, etc.)	√	√		
Exécution du programme (respect des engagements à appliquer une politique énergétique durable)	√	√	√	√
Suivi de l'environnement dans le cadre de l'exploitation de nouvelles sources d'énergie	√	√	√	√
Suivi de la performance environnementale de la production énergétique et appui à l'amélioration des résultats par des mesures de nature à renforcer le respect et l'application des procédures	√	√	√	√
Utilisation de l'énergie				
Établissement et maintien de conditions favorables à la production durable de l'énergie (politiques publiques, textes législatifs et réglementaires, financement, promotion, etc.)	√			
Planification de la demande (analyse de l'utilisation finale, évaluation économique et technique du potentiel de rendement énergétique, etc.)	√	√		
Exécution du programme (respect des engagements à appliquer une politique énergétique durable)	√	√	√	√
Surveillance des programmes et des projets de gestion de la demande d'énergie	√	√	√	√
Suivi des résultats techniques et environnementaux de l'utilisation finale de l'énergie et soutien à l'amélioration des résultats par des mesures de nature à renforcer le respect et l'application des procédures	√	√	√	√
Objectif intersectoriel				
Planification intégrée (offre et demande)	√	√		
Évaluation environnementale stratégique et au niveau du projet	√	√	√	√
Évaluation des risques et de la vulnérabilité climatique pour les infrastructures énergétiques (offre et demande)	√	√	√	√
Mobilisation des parties prenantes et communication avec elles	√	√	√	√

Source : Metheson, G. et L. Giroux (2010), « Capacity Development for Environmental Management and Governance in the Energy Sector », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 25, OCDE.

Étape 3 : Concevoir les incitations en matière d'organisation

Au moment d'étudier les différents points d'ancrage à partir desquels renforcer les capacités à rendre les processus de planification sectorielle plus verts, il importe de procéder à un examen de l'articulation entre l'environnement et les différents secteurs afin de garantir la durabilité. Cet exercice est aussi l'occasion de déterminer le rôle de l'environnement dans la réalisation des cibles sectorielles et de créer des incitations pour les acteurs concernés afin de préserver une approche collaborative.

Plusieurs dispositifs permettent d'aller vers des processus de planification sectorielle plus verts (tableau 4.5). Le renforcement des capacités au sein de ces dispositifs peut modifier la configuration des parties prenantes, influer sur la programmation, mobiliser

les connaissances, améliorer la coordination et déterminer l'allocation des ressources ou offrir des perspectives de suivi et d'évaluation (Jacob *et al.*, 2008). Mais ils ne sont pas tous adaptés aux différentes étapes du processus. Leur regroupement dans le tableau suivant fait apparaître les différentes capacités nécessaires à chaque étape pour introduire et utiliser efficacement les instruments pertinents. La connaissance et la pratique de ces instruments sont des compétences essentielles pour intégrer correctement l'environnement à la planification sectorielle.

Tableau 4.5 **Rendre le processus de planification sectorielle plus vert**

« Produits »	Principaux instruments
Stratégies et plans sectoriels	• Dispositions constitutionnelles pour assurer la durabilité environnementale • Analyse économique de la contribution aux objectifs sectoriels • EES • Élargissement des compétences de l'organisme de protection de l'environnement • Coordination interministérielle (« cabinets verts », groupes de travail interministériels) • Évaluation des politiques publiques
Budgets et programmes sectoriels	• Renforcement des compétences et des connaissances du personnel de l'organisme responsable de l'environnement • Coordination inter-organismes (groupes de travail sectoriels) • EES • Analyses économiques coûts-bénéfices • Notification obligatoire
Évaluations sectorielles	• Organismes indépendants qui évaluent et suivent la performance environnementale • EES • Notification obligatoire • Coordination inter-organismes (« cabinets verts », groupes de travail interministériels)

Étape 4 : Connaissances et outils d'analyse

De tous les mécanismes cités ci-dessus, l'EES a été conçue pour intégrer des considérations d'environnement en amont des politiques, plans et programmes, dans l'optique d'améliorer les retombées des initiatives en termes d'environnement (OCDE, 2006). L'EES est appliquée au démarrage des processus de planification et fournit des données environnementales de nature à étayer le processus de décision. Elle identifie par ailleurs de nouvelles opportunités en encourageant un examen systématique et approfondi des options de développement. Elle permet aussi d'assurer une gestion rigoureuse de l'environnement et des ressources naturelles et pose les jalons d'une croissance économique durable. Elle peut également conforter l'engagement des parties prenantes à améliorer la gouvernance, faciliter les relations et la coopération transfrontières en ce qui concerne les ressources naturelles communes et favoriser la stabilité politique (OCDE, 2006). L'EES étant entreprise dans le cadre d'un système national, elle doit être adaptée au contexte d'intervention.

L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) vient compléter l'EES. L'EIE est un outil couramment utilisé pour examiner les retombées des initiatives de promotion du développement sur l'environnement. Elle porte uniquement sur le projet et non sur les questions stratégiques et institutionnelles plus générales, même si ces dernières peuvent fortement influer sur l'impact environnemental d'un projet. L'EIE peut être conduite soit dans le cadre des règles et normes prévalant dans le pays concerné, soit en référence aux normes et procédures nationales de l'organisme qui œuvre à la promotion du

développement. L'EES constitue elle un exemple d'évaluation environnementale des systèmes nationaux.

En outre, le recours à des évaluations économiques qui mettent en évidence le coût d'une utilisation non durable des ressources dans les conditions particulières propres au secteur ainsi que les bienfaits économiques des investissements est fondamental (encadré 4.4). L'analyse économique est un outil puissant, notamment parce qu'elle décrit les arbitrages et les retombées dans un langage bien connu des décideurs et des responsables de la planification sectorielle. Il importe donc que tous les acteurs clés aient les moyens d'utiliser ces instruments et/ou d'interpréter les résultats qui découlent de leur application.

Encadré 4.4 **Ouganda : Renforcement des capacités pour le financement de la lutte contre le changement climatique**

Établi en 2006, le Uganda Carbon Bureau (UCB) mène des programmes de formation et de renforcement des capacités en matière de changement climatique et de financement carbone à l'intention des secteurs public, privé et bancaire en Ouganda. Les initiatives de renforcement des capacités ont pour objectifs de sensibiliser aux enjeux du changement climatique, de démontrer la possibilité d'obtenir un financement carbone et d'accroître la participation des secteurs financier et privé au marché du carbone.

Une formation structurée est actuellement dispensée au personnel de la National Water and Sewerage Corporation, de la Banque de développement de l'Afrique de l'Est (BDAE), de la Uganda Investment Authority et de la Uganda Bankers' Association. Cette formation, assurée par l'UCB, a des retombées positives sur la BDAE. Le changement climatique, et le rôle que la BDAE peut jouer dans ce domaine a été intégré au programme d'initiation destiné à l'ensemble de ses services. La BDAE est donc mieux informée des possibilités de financement carbone et envisage d'établir un Fonds vert à l'appui de projets qui présentent de solides références en matière d'environnement.

Source : Échanges avec le Uganda Carbon Bureau, juillet 2011.

Étape 5 : Options possibles pour influer sur l'action publique

Ce chapitre a analysé le processus de renforcement des capacités en vue de rendre plus verts les secteurs économiques. Dans certains cas, l'incorporation du renforcement des capacités entraînera une réforme institutionnelle. Les responsabilités propres à un ministère fonctionnel pourraient être appelées à changer. Dans d'autres cas, l'intégration sectorielle réunira de nombreuses parties prenantes, qui auront chacune leur point de vue sur le plan et la gestion des secteurs concernés.

Une réforme organisationnelle pourra être nécessaire pour favoriser la collaboration entre les différents organismes. Une telle réforme contribue à faire en sorte que les questions d'environnement soient prises en compte lors de la détermination des priorités sectorielles, de l'élaboration des politiques et de la mise en place des activités et de l'allocation des ressources. Souvent, les secteurs économiques sont définis de manière trop étroite et les interactions entre les différents secteurs sont insuffisamment prises en compte. Un développement durable exige que les politiques, les plans et les programmes sectoriels ne soient pas déployés indépendamment des autres secteurs mais, qu'ensemble, ils contribuent à une stratégie globale.

Le rôle des organismes de soutien au développement

Les organismes de soutien au développement qui contribuent à rendre les politiques nationales plus vertes doivent veiller à ce que ces efforts ne se limitent pas à ce niveau de planification, mais couvrent également les plans et stratégies sectoriels. De la même manière, les réformes en matière de gestion financière conduites dans les pays en développement doivent être répercutées à l'échelon sectoriel. Les informations remontant du niveau sectoriel devraient contribuer à la réalisation de ces réformes. Les organismes qui soutiennent le développement doivent également être conscients des besoins en capacités qui sont à la base d'une mise en œuvre réussie et de l'obtention de résultats. Un certain nombre d'initiatives pourront accroître l'efficacité des interventions visant un renforcement des capacités en vue de rendre les différents secteurs plus verts :

- *recourir au renforcement des capacités pour pallier les lacunes à corriger en priorité*. Des méthodes communes de notification pourront être mises au point pour remédier aux carences de la reddition de comptes provoquée par la fragmentation du secteur économique (multiplicité des acteurs) ;
- *travailler de concert avec d'autres programmes poursuivant les mêmes buts.* Le renforcement des capacités en vue de rendre les secteurs économiques plus verts peut être incorporé à des programmes de renforcement des capacités engagés dans chacun des secteurs concernés. Tous les programmes sectoriels qui touchent à l'environnement et aux ressources naturelles et destinés à développer les compétences d'analyse dans ces domaines pourront être utilisés à cet effet ;
- *adopter une approche itérative à long terme.* Le renforcement des capacités visant à rendre les secteurs économiques plus verts doit prévoir de dégager des enseignements de l'application d'une approche-programme pour les intégrer dans les cycles de planification ultérieurs afin d'obtenir une amélioration durable ;
- *améliorer les mécanismes de coordination intersectorielle.* L'amélioration des mécanismes de coordination se traduira probablement par une meilleure hiérarchisation des questions transversales, comme l'environnement, ce qui permettra de déceler les articulations entre les secteurs et d'en tenir compte ;
- *replacer le renforcement des capacités de chaque secteur dans le contexte général.* Les secteurs sont des systèmes complexes et toute mesure de renforcement des capacités d'écologisation des stratégies sectorielles doit tenir compte des objectifs nationaux à caractère plus général, et des facteurs politiques, sociaux et contextuels propres à chacun d'entre eux. On a tendance à associer les secteurs aux ministères fonctionnels et à organiser l'aide autour des rôles et responsabilités dévolus à ces ministères, ce qui fait que, souvent, on ne prête pas suffisamment attention à d'autres acteurs et parties prenantes, notamment les échelons d'administration infranationaux ou le secteur privé ;
- *décomposer la tâche en éléments assimilables.* Les secteurs peuvent être trop vastes pour être gérés avec efficacité. Dans le cas de l'agriculture et de l'énergie, deux grands secteurs économiques, il sera éventuellement plus efficace d'agir sur un sous-ensemble. Quoi qu'il en soit, il importe d'avoir toujours à l'esprit le secteur dans son intégralité et de susciter la participation de nombreux acteurs au niveau du sous-secteur.

L'opération consistant à rendre les processus de planification sectorielle plus verts est une entreprise de longue haleine qui doit être mise en place sur plusieurs cycles de planification et de budgétisation. Les objectifs correspondants de renforcement des capacités doivent également prévoir des cibles réalistes et nécessitent un engagement politique global parfois difficile à obtenir. Il est probablement plus ardu de réformer les processus de planification sectorielle que les processus de planification nationale, dans la mesure où les enjeux pour les parties prenantes en place sont plus élevés. Dans de nombreux pays, le processus de planification sectorielle est également moins bien défini et moins transparent que la planification et l'élaboration du budget au plan national. Il est donc indispensable que les programmes de renforcement des capacités s'appuient sur une solide compréhension du secteur et que les parties prenantes concernées soient informées des possibles points d'ancrage et des différentes attentes liées aux stratégies sectorielles. La coopération Sud-Sud est à cet égard une démarche appréciée, qui réunit des pays aux caractéristiques sociales et économiques comparables afin qu'ils puissent confronter leur expérience dans un domaine particulier et mettre en commun les enseignements dégagés (encadré 4.5).

Encadré 4.5 **Coopération Sud-Sud en matière de gestion de l'environnement**

La coopération Sud-Sud est un mécanisme important par l'intermédiaire duquel les pays en développement peuvent construire certaines des capacités dont ils ont besoin pour assurer une gouvernance environnementale équitable et durable dans un secteur spécifique. Elle permet à des pays dont les ressources naturelles, le développement économique, les structures politiques ou les objectifs sociaux sont comparables de s'entraider pour renforcer les mesures institutionnelles et les capacités techniques qui leur permettront d'atteindre des objectifs comme la gestion durable de l'environnement. La Stratégie mésoaméricaine de viabilité environnementale (EMSA) est l'un de ces mécanismes. Établi en 2008, il réunit les ministères de l'Environnement du Belize, de la Colombie, du Costa Rica, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua, du Panama, de la République dominicaine et du Salvador. Dans l'objectif d'assurer une fourniture plus durable des services écosystémiques, l'EMSA entend renforcer le corridor biologique mésoaméricain par les moyens suivants : i) mise en place d'un système régional d'aires protégées et renforcement de leurs interactions ; ii) établissement d'un réseau d'experts pour la gestion intégrée des bassins hydrographiques ; et iii) création d'un système mésoaméricain d'évaluation économique et sociale des écosystèmes. Les autorités des pays concernés acquerront des capacités techniques et institutionnelles tout au long de ce processus en vue d'atteindre l'objectif ultime de l'EMSA.

Source : CDB (2010), *South-South Co-operation on Biodiversity*, Newsletter, Volume 1, Issue 1, CDB, Montréal.

Bibliographie

Aongola, L. *et al.* (2009), *Creating and Protecting Zambia's Wealth: Experience and Next Steps in Environmental Mainstreaming*, International Institute for Environment and Development, Londres.

Bardouille, P., A. Hamblin et H. Pley (2010), « Mining: Unearthing Africa's potential », *McKinsey on Africa : A Continent on the Move,* McKinsey Global Institute, New York.

CDB (Convention des Nations Unies sur la diversité biologique) (2010), *South-South Cooperation on Biodiversity Newsletter,* Volume n° 1, n° 1, UNCBD, Montréal.

CEE-ONU (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe) (2008), « Environmental Performance Reviews: Kazakhstan, Second Review », *Environmental Performance Reviews Series*, n° 27, ONU, New York/Genève.

CII-ITC (Centre d'excellence pour le développement durable) (2010), *Sustainability Evolution in India: The Success Story of CII-ITC Centre of Excellence for Sustainable Development*, CII-ITC, New Delhi.

Cloete, R., F. Faulhaber et M. Zils (2010), « Infrastructure: A long road ahead », *McKinsey on Africa : A continent on the move,* McKinsey Global Institute, New York.

Jacob, K., A. Volkery, et A. Lenschow (2008), « Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD countries », *in* Jordan, A. et A. Lenschow (dir. pub.), *Innovation in Environmental Policy ? Integrating the Environment for Sustainability*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Jayaram, K., J. Riese et S. Sanghvi (2010), « Agriculture: Abundant opportunities », *McKinsey on Africa : A continent on the move,* McKinsey Global Institute, New York.

Matheson, G. et L. Giroux (2010), « Capacity Development for Environmental Management and Governance in the Energy Sector », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 25, OCDE, Paris.

Ministère australien de l'Agriculture, de la pêche et de la forêt (2010), *Making headway with sustainable forest management to help combat climate change: Asia-Pacific forestry skills and capacity building programme*, ministère de l'Agriculture, de la pêche et de la forêt, Canberra.

Neely, C.L. (2010), « Capacity Development for Environmental Management in the Agriculture Sector in Developing Countries », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 26, OCDE, Paris.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politique*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation*, OCDE, Paris.

Roelofsen, O. et P. Sheng (2010), « Oil and Gas: New Sources of Growth », *McKinsey on Africa: A continent on the move,* McKinsey Global Institute, New York.

Chapitre 5

Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement

La réussite de l'effort de renforcement des capacités visant à rendre le développement plus vert est étroitement tributaire de la pérennité du soutien des organismes de soutien au développement. Ce chapitre analyse les besoins en capacités de ces organismes, au niveau des conditions générales de nature à favoriser le processus, des organisations et de l'individu, pour apporter une aide optimale aux pays en développement qui cherchent à renforcer leurs propres capacités environnementales. Il s'intéresse à la coopération entre organismes et présente des exemples de pratiques optimales. Il examine les modalités qui permettent aux organismes de soutien au développement d'apprécier leurs propres capacités à acheminer une aide et de les renforcer afin, qu'à l'avenir, leur soutien soit plus efficace. L'outil d'autoévaluation proposé pourrait les aider à déterminer leurs propres besoins en la matière.

Comment les organismes de soutien au développement contribuent-ils à rendre le développement plus vert ?

Les chapitres 2, 3 et 4 de ce document d'orientation ont défini trois domaines stratégiques pour acheminer l'aide au renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert : *i)* le processus national de planification du développement ; *ii)* le processus d'établissement du budget national ; et *iii)* les secteurs économiques stratégiques. Les organismes multilatéraux et bilatéraux de soutien au développement peuvent jouer un rôle précieux dans chacun de ces domaines pour soutenir le renforcement des capacités environnementales. Ce chapitre revient sur ce rôle et sur les capacités requises pour pouvoir le tenir avec efficacité.

Les organismes de soutien au développement ne s'engagent pas tous de la même manière en faveur de l'intégration des considérations environnementales : ils peuvent opter pour l'introduction de mesures de sauvegarde environnementale et sociale dans leurs propres programmes ou consentir une assistance opérationnelle directe afin de favoriser la pleine intégration de ces considérations dans les pays en développement. Le niveau de renforcement requis des capacités internes de tels organismes pourra donc varier d'un cas à l'autre, selon l'objet et la portée de leurs programmes et projets. Certaines initiatives ont été conçues pour consolider les politiques et les institutions liées à l'environnement dans les pays en développement quand d'autres ont été axées sur la gestion environnementale de secteurs, de régions ou de projets. Cette palette spécifique d'expériences fournira une bonne part de la somme des connaissances sur lesquelles s'appuient les procédures et les mécanismes organisationnels de renforcement des capacités aux fins de rendre le développement plus vert. Les fonctions les plus fréquentes des organismes de soutien au développement en matière d'orientation et de gestion environnementales sont décrites au tableau 5.1.

Tableau 5.1 **Fonctions des organismes de soutien au développement en matière d'environnement**

Activité	Fonction d'orientation et de gestion
Gestion globale	• Définition de procédures organisationnelles de gestion de l'environnement et des ressources naturelles • Coordination avec d'autres organismes, notamment en ce qui concerne les AME et la coopération internationale • Gestion des ressources humaines et déploiement d'un personnel suffisant doté des connaissances et des capacités nécessaires à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles
Fixation d'objectifs	• Formulation de politiques environnementales à l'échelon des organismes concernés compatibles avec la politique nationale en la matière • Formulation par les organismes de leur contribution à la politique environnementale internationale (AME par exemple) • Mise au point de licences et de procédures de sauvegarde pour l'intégration des politiques environnementales au sein des organismes de soutien au processus de développement
Intégration de l'environnement	• Harmonisation des politiques avec les procédures des organismes et participation au dialogue international • Établissement d'objectifs et de procédures pour intégrer les considérations d'environnement dans les politiques ou programmes stratégiques des organismes

Tableau 5.1 Fonctions des organismes de soutien au développement en matière d'environnement (suite)

Activité	Fonction d'orientation et de gestion
Affectation de fonds	• Recours à la planification financière pour faire concorder les objectifs et les financements disponibles à moyen et long termes • Gestion des dépenses d'environnement • Allocation de fonds suffisants pour financer l'aide au renforcement des capacités aux fins d'intégration de l'environnement, de suivi des progrès et de diffusion des enseignements dégagés
Mise en œuvre des politiques	• Établissement de normes de performances environnementales et/ou accès et recours à des normes équivalentes dans les pays en développement • Renforcement des capacités des pays en développement en matière d'évaluation et de gestion de l'environnement et des ressources naturelles • Réalisation de programmes et de projets d'EES et d'EIE • Promotion des projets des organismes visant à améliorer la performance environnementale des interventions • Élaboration de programmes ou projets environnementaux à l'échelon régional ou national
Conformité et assurance	• Intégration de critères et d'indicateurs environnementaux dans les cadres de gestion axée sur les résultats • Identification des cas de non-conformité et réaction à ces situations

Source : d'après OCDE (2009*a*), « Assessing Environmental Management Capacity : Towards a Common Reference Framework », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 8, OCDE.

Ces trente dernières années, de nombreux organismes de soutien au développement ont adopté des politiques, procédures et stratégies qui les engagent à promouvoir un développement respectueux de l'environnement. Le plus souvent, ils le font en adoptant des mesures internes de sauvegarde environnementale et sociale qu'ils appliquent à leurs propres interventions et en contribuant à l'établissement et au renforcement de politiques et programmes environnementaux dans les pays en développement. Les examens par les pairs réalisés par le CAD de l'OCDE révèlent toute la palette de ces engagements (encadré 5.1). Mais le fait que ces politiques existent ne signifie pas forcément que les organismes de soutien au développement ont les moyens de les mettre en œuvre ou les capacités organisationnelles requises pour contribuer à rendre les systèmes d'appui aux pays en développement plus verts.

De quelles capacités les organismes de soutien au développement ont-ils besoin ?

Les organismes qui œuvrent au développement sont confrontés à deux grands défis : *i)* comment appréhender les aspects institutionnels et techniques liés à l'objectif de rendre le développement plus vert ; et *ii)* comment aligner le renforcement des capacités visant à rendre le développement plus vert sur les systèmes nationaux en place. Pour résoudre ces problèmes, ils doivent passer en revue leurs capacités internes et les renforcer.

Le tableau 5.2 présente un cadre que les organismes de soutien au développement pourront utiliser pour apprécier leur aptitude à soutenir efficacement les initiatives en faveur d'un développement plus vert. Il respecte la structure préconisée dans le présent document, abordant le renforcement des capacités aux trois niveaux identifiés : les conditions générales de nature à favoriser le processus, les organisations et l'individu.

Encadré 5.1 **Examens du CAD de l'OCDE portant sur l'environnement et le changement climatique (2008-2010)**

Chaque pays membre du CAD fait l'objet d'un examen par les pairs environ tous les quatre ans, à deux fins : i) aider les pays à comprendre comment ils pourraient améliorer leur stratégie et leurs structures de développement pour renforcer l'efficacité de leurs investissements ; et ii) identifier et partager les bonnes pratiques qui se dégagent de ces politiques et stratégies de développement. La section de ces examens consacrée à l'environnement et au changement climatique permet de retirer plusieurs enseignements :

- au Japon, la charte de l'aide au développement établit que l'environnement et le développement doivent être traités de concert ;
- en Autriche, l'environnement est l'un des trois objectifs consacrés par la loi en matière de coopération pour le développement ;
- en Allemagne, le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement a mis en place un Programme d'action sur le climat et le développement ;
- en Norvège, le ministère des Affaires étrangères a publié en 2008 un *Guide pratique d'évaluation des principaux facteurs favorables/de risque* pour la viabilité afin de fournir à tous les nouveaux projets et programmes un cadre d'évaluation des risques environnementaux et climatiques ;
- en Suède, l'environnement et le changement climatique sont l'un des trois volets prioritaires de la coopération au développement. Les autorités ont adopté une *Politique relative aux enjeux environnementaux et liés au changement climatique dans la coopération au développement de la Suède*, où le renforcement des capacités fait partie des axes prioritaires ;
- en Suisse, le *Rapport de politique étrangère* établit que la coopération au développement doit se conformer à la politique nationale en matière d'environnement ;
- au Royaume-Uni, le *Livre blanc sur l'élimination de la pauvreté dans le monde* accorde une place prioritaire au changement climatique.

Source : www.oecd.org/dac.

Tableau 5.2 **Instrument d'autoévaluation destiné aux organismes de soutien au développement**

Conditions générales de nature à favoriser le processus	
Cadre d'action pour l'environnement	• Existe-t-il une politique institutionnelle en faveur de l'environnement ? • Existe-t-il une politique d'intégration des considérations d'environnement dans les programmes nationaux ? • Existe-t-il une politique d'examen préalable des aspects environnementaux des programmes et projets ainsi qu'un engagement à appliquer des mesures précises de protection de l'environnement *via* le recours à des EES et des EIE ? • Y a-t-il cohérence avec la politique nationale en matière d'environnement ? • Y a-t-il cohérence avec la politique des autres organismes de développement multilatéraux et bilatéraux ?
Engagement en faveur des programmes environnementaux	• L'environnement est-il considéré comme un programme ou un secteur ? • Un soutien financier aux programmes relevant de l'environnement est-il prévu à l'échelon régional ou national ? • Compte tenu de la demande des pays, l'engagement financier est-il suffisant pour appuyer la gouvernance et le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement dans les pays en développement ? • Des programmes sont-ils engagés pour appuyer le renforcement des capacités des organismes de protection de l'environnement ? • Des programmes sont-ils engagés pour favoriser l'intégration de considérations d'environnement dans le processus de planification du développement ?
Organisation	
Effectifs alloués à l'environnement et responsabilités	• Existe-t-il un service responsable de l'environnement ? • Existe-t-il des conseillers en environnement à l'échelon régional ou national ? • Existe-t-il un accord de coopération entre l'organisme de coopération pour le développement et l'organisme national de protection de l'environnement ? • Les conseillers centraux en matière d'environnement contribuent-ils à la sensibilisation du personnel, à l'amélioration des incitations institutionnelles et à l'élaboration des programmes ? • Les conseillers régionaux ou nationaux participent-t-il au dialogue et à la programmation au niveau des pays ? • Les membres du personnel extérieur au secteur de l'environnement reçoivent-ils une formation dans ce domaine ?
Orientations relatives au renforcement des capacités et aux systèmes nationaux	• Existe-t-il un service spécialisé dans la théorie et la pratique du renforcement des capacités ? • Des pratiques optimales en matière de renforcement des capacités, avalisées au niveau international, ont-elles été adoptées ? • Existe-t-il des orientations relatives à l'application de pratiques optimales à l'appui du renforcement des systèmes nationaux – notamment une analyse de l'évolution des besoins dans les pays ?
Programmes intersectoriels	• Le recours à des modalités de travail intersectorielles adaptées au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement est-il encouragé (des programmes réunissant des équipes spécialisées dans la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et le renforcement des capacités, par exemple) ? • La nécessité de conduire des évaluations et de définir des calendriers réalistes et des indicateurs de résultats est-elle bien prise en considération ? • Existe-t-il, au niveau des organismes, des incitations à privilégier le renforcement des capacités pour les activités dans le domaine de l'environnement parmi les besoins du pays ? • Existe-t-il des mécanismes de gestion, de suivi et d'évaluation des connaissances intersectorielles ?
Individu	
Connaissances théoriques et pratiques : • gouvernance et intégration de l'environnement • articulation entre économie et pauvreté-environnement • gestion axée sur les résultats	• Des pratiques exemplaires en matière de renforcement des capacités aux fins de gouvernance de l'environnement et d'intégration des considérations environnementales dans les processus de développement ont-elles été adoptées ? • Des examens ou évaluations de programmes antérieurs d'appui au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement ont-ils été conduits ? • Des mécanismes sont-ils prévus pour accéder au savoir-faire complémentaire requis (analyse institutionnelle, argumentation économique, économie politique, communication), par exemple des services d'assistance extérieure ou des contrats cadres ? • Le personnel est-il compétent en matière d'élaboration de programmes et de gestion axée sur les résultats ?

Conditions générales de nature à favoriser le processus

La plupart des organismes de soutien au développement ont pris des mesures pour préserver leurs activités à l'appui du développement même si leur degré d'exécution peut être variable. Ils sont moins nombreux à s'être explicitement engagés à traiter des enjeux environnementaux. Ils sont probablement encore plus rares à pouvoir affirmer que leur politique nationale d'environnement est en cohérence avec la composante environnementale de leur politique de coopération pour le développement. Certains font de l'environnement un secteur programmatique ; d'autres le traitent comme une question intersectorielle. Les crédits disponibles pour aider les gouvernements des pays en développement peuvent être limités et les pays en développement peuvent être moins incités à solliciter un soutien dans ce domaine.

Il faut d'abord que les organismes de soutien au développement prennent l'engagement d'accorder la priorité aux considérations d'environnement et d'y affecter les ressources correspondantes pour que puissent s'établir des conditions générales favorables (tableau 5.3). Faute de quoi, il est peu probable que les organismes qui œuvrent au développement aient la capacité organisationnelle nécessaire à ces interventions ou qu'ils soient en mesure de susciter l'intérêt en interne pour les grands enjeux écologiques. Ils ne pourront pas non plus « prêcher l'exemple » dans leur mission auprès des pays en développement.

Tableau 5.3 **Possibilités de renforcement des capacités au service d'un développement plus vert**

Conditions générales de nature à favoriser le processus	**Éléments à prendre en considération**
Cadre d'action pour l'environnement	• Affirmer l'adhésion à une stratégie environnementale associée à la lutte contre la pauvreté et aux OMD • Participer à l'harmonisation et à la coordination des processus des organismes qui soutiennent le développement pour définir une stratégie commune d'écologisation de leurs activités de développement • Participer à la mise en commun des connaissances et des instruments ainsi qu'au renforcement de la base de connaissances factuelles
Engagement en faveur de programmes environnementaux	• Déclarer l'attachement à un soutien harmonisé aux efforts que déploient les pays en développement en vue d'améliorer la gouvernance et de renforcer les capacités. • Adhérer clairement à l'approche fondée sur l'utilisation des systèmes nationaux • Préciser si l'aide est acheminée dans le cadre de programmes multilatéraux ou délivrée directement grâce à une coordination du soutien accordé au développement à l'échelon des pays
Organisations	**Éléments à prendre en considération**
Effectifs alloués à l'environnement et responsabilités	• Analyser le rôle, les responsabilités et le déploiement du personnel en charge de l'environnement pour évaluer leur compatibilité avec le degré d'engagement à renforcer des capacités dans le domaine environnemental • Assurer une répartition appropriée entre les services centraux et les missions locales pour respecter les engagements • Adopter ou établir des dispositifs adaptés pour accéder aux expertises requises (analyse institutionnelle, justification économique, économie politique, communications) comme les services d'assistance extérieure ou des contrats cadres
Orientations relatives au renforcement des capacités et aux systèmes nationaux	• Établir des liens effectifs avec le personnel spécialisé dans le renforcement des capacités ou l'accès aux capacités communes des organismes • Examiner les incitations à la collaboration

Tableau 5.3 **Possibilités de renforcement des capacités au service d'un développement plus vert** (suite)

Conditions générales de nature à favoriser le processus	**Éléments à prendre en considération**
Programmes intersectoriels	• Examiner les incitations à un travail intersectoriel, par exemple dans le cadre d'un programme commun faisant appel à des équipes spécialisées dans la gouvernance, la lutte contre la pauvreté, l'économie et le renforcement des capacités • Veiller à ce que le personnel spécialisé dans le renforcement des capacités adopte le cadre axé sur les résultats • Examiner les incitations à adopter des calendriers réalistes et à hiérarchiser les activités • Établir les capacités organisationnelles nécessaires pour appliquer une approche programmatique au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement
Individu	**Éléments à prendre en considération**
Connaissances théoriques et pratiques : • gouvernance et intégration de l'environnement • articulation entre économie et pauvreté-environnement • gestion axée sur les résultats	• Adopter les pratiques exemplaires en matière de renforcement des capacités pour intégrer l'environnement et internaliser les enseignements dégagés des travaux réalisés en commun avec d'autres organismes • Identifier les lacunes dans les connaissances et le savoir-faire à la lumière du nouveau consensus sur la conduite efficace des initiatives de renforcement des capacités

Organisations

L'ampleur et les responsabilités du service en charge de l'environnement au sein des organismes de soutien au développement varient considérablement. Dans certains pays, cette expertise est limitée au personnel des services centraux, alors que dans d'autres, des conseillers en environnement sont recrutés et détachés au niveau de la région ou du pays où ils exercent des responsabilités opérationnelles. La collaboration entre l'organisme de soutien au développement et l'organisme de protection de l'environnement variera selon les organismes qui œuvrent au développement, ce qui se traduira par des résultats divers en termes de soutien au renforcement des capacités. Pour apporter ce soutien, il importe de disposer des mécanismes d'incitation à la coopération intersectorielle afin de réunir l'expertise et les connaissances nécessaires. Les organismes de soutien au développement doivent aussi disposer des capacités suivantes en termes organisationnels (tableau 5.3) :

- procédures d'intégration des considérations d'environnement dans les programmes nationaux et sectoriels ;
- orientations concernant l'application de mesures de sauvegarde environnementale et sociale (EES et instruments d'examen préalable des aspects environnementaux) ;
- services centraux de l'environnement et recours aux conseillers régionaux et nationaux en environnement ;
- mesures structurelles destinées à renforcer l'efficacité et la transparence, à l'instar des contrats cadres et des services d'assistance externe ;
- procédures inter-organismes de communication et de sensibilisation.

Individu

Ici, l'accent est en grande partie placé sur le personnel des organismes de soutien au développement (dans le domaine de la coopération pour le développement et dans le domaine de l'environnement) et leur accès aux connaissances, aux pratiques exemplaires et à l'apprentissage opérationnel. Cela recouvre les principes et les instruments généraux du renforcement des capacités, la connaissance des modalités de soutien aux systèmes

nationaux concernés, une maîtrise technique et opérationnelle des moyens de relever le défi de l'intégration de l'environnement et une expertise intersectorielle spécifique. Une connaissance de la gouvernance, de l'analyse institutionnelle, de l'élaboration du budget, de l'analyse économique, des stratégies sectorielles et de l'administration locale est indispensable. Le fait de renforcer le niveau d'expertise économique au sein des organismes de soutien au développement est essentiel pour pouvoir apprécier les coûts et les avantages des interventions (tableau 5.3).

Les organismes internationaux de soutien au développement sont à l'origine d'un nombre substantiel de produits spécialisés et de documents d'orientation relatifs à l'analyse économique de l'intégration environnementale (Norad, 2007 ; Drakenberg *et al.*, 2009 ; OCDE, 2008). Un outil important, évoqué précédemment, est l'EES. L'encadré 5.2 propose des pistes pour renforcer les capacités du personnel à exploiter cet instrument.

Encadré 5.2 **Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement pour la conduite d'évaluations environnementales stratégiques (EES)**

Le processus de renforcement des capacités du personnel des organismes de soutien au développement à effectuer une EES comporte les volets suivants :

- **appui à l'EES :** le personnel technique et les hauts responsables doivent comprendre pourquoi il est nécessaire d'intégrer les questions d'environnement dans la prise de décision et en quoi l'EES peut les y aider. En conséquence, le personnel doit recevoir une formation à l'utilisation de l'EES en tant qu'outil de prise de décisions viable ;
- **lignes directrices relatives à l'EES :** l'une des étapes importantes du renforcement des capacités en matière d'EES consiste à définir clairement le type de processus décisionnel pour lesquels l'organisme d'aide a besoin d'une EES, comment l'évaluation doit être menée et quel doit être son contenu. Pour être utiles, ces lignes directrices doivent tenir compte des spécificités des processus de planification utilisés dans l'organisme ;
- **soutien à l'EES :** pour les chargés de programme des organismes œuvrant au développement qui chapeautent ou effectuent des EES, il est souvent crucial de pouvoir bénéficier d'un soutien. Celui-ci peut prendre la forme d'une « trousse à outils » comprenant des listes de questions à prendre en compte et des modèles de termes de référence pour les contrats avec les consultants, etc. La possibilité d'accéder aux conseils des experts en EES de l'organisme ou de centres d'assistance externes constitue une autre forme de soutien à l'EES ;
- **examens et évaluations systématiques :** l'existence d'un mécanisme d'examen peut constituer une composante importante des capacités de l'organisme de développement en matière d'EES, ce type de mécanisme garantissant que les questions d'environnement sont bien intégrées aux décisions, conformément aux lignes directrices préétablies ;
- **renforcement de la coordination et de l'échange de données d'expérience sur l'EES entre organismes de soutien au développement :** l'intensification des échanges entre organismes sur les pratiques exemplaires, les lignes directrices, les supports de formation, etc., peut conduire à renforcer la valeur ajoutée. De même, les organismes peuvent participer à des manifestations visant à promouvoir les échanges de données d'expérience.

Source : OCDE (2006), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement

Le renforcement des capacités est un objectif fondamental de toute intervention de coopération au développement. Comme les chapitres précédents l'ont souligné, il n'existe pas de formule simple à l'usage des organismes de soutien au développement pour aborder cette question du renforcement des capacités, surtout dans les pays aux ressources institutionnelles très limitées (les États pauvres et fragiles, par exemple) qui, de plus en plus, sont des bénéficiaires des différentes formes de soutien au développement. Il existe néanmoins des éléments de base auxquels les organismes de soutien au développement doivent s'attacher lorsqu'ils définissent l'ampleur et la portée de leurs interventions. Cette section de conclusion avance un certain nombre de recommandations à l'intention de ces organismes pour qu'ils contribuent plus efficacement au renforcement des capacités au service d'un développement plus vert :

- considérer le renforcement des capacités au service de l'environnement comme le fondement de l'ensemble des activités de promotion du développement ;
- pratiquer une collaboration inter-organismes pour maximiser les complémentarités ;
- harmoniser les procédures entre organismes de soutien au développement ;
- favoriser l'appropriation locale ;
- privilégier les résultats ;
- appliquer les orientations dégagées des pratiques optimales au renforcement des capacités ;
- Réfléchir et tirer les enseignements.

Considérer le renforcement des capacités au service de l'environnement comme le fondement de l'ensemble des activités de soutien au développement

Le renforcement des capacités au service de l'environnement doit être considéré comme une thématique stratégique intersectorielle de toutes les interventions à l'appui du développement. Ce renforcement ne doit jamais intervenir *a posteriori* mais bien être présent dans toutes les activités, de la conception à l'évaluation en passant par la mise en œuvre. La définition des priorités sera optimale si elle intervient dans le cadre de processus coopératifs auxquels participe un large éventail d'acteurs nationaux et locaux, gouvernementaux et non gouvernementaux. Il ne s'agit pas là de processus isolés, mais de vastes concertations associées à des stratégies de portée plus générale et à la réalité politique locale. Ce sont des processus d'apprentissage qui ont besoin de temps pour mûrir et évoluer. Au fil du temps, la réussite des programmes de renforcement des capacités amène les pays en développement à être moins tributaires de l'appui de l'ensemble des pays et organismes qui accompagnent le processus de développement.

Pratiquer une collaboration inter-organismes

Les organismes de soutien au développement ne sont pas toujours les mieux placés pour assurer le renforcement des capacités en vue d'intégrer des considérations environnementales, étant donné qu'ils ne disposent pas forcément de l'expertise technique et du savoir opérationnel requis. Parfois, ils délèguent une partie des responsabilités aux organismes nationaux de protection de l'environnement ou collaborent directement avec eux dans le cadre d'accords de jumelage. Cette collaboration maximise les avantages comparés des différents organes d'un gouvernement apportant son soutien et favorise une meilleure communication ainsi que l'adoption d'une stratégie plus cohérente pour mettre en œuvre des activités qui ont le double objectif de protéger l'environnement et de promouvoir le développement.

C'est le cas en Suède, où un accord cadre entre l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (ASDI) et l'Agence suédoise de protection de l'environnement (SNV) détermine la répartition des responsabilités et les aspects associés à la coopération. L'ASDI et la SNV collaborent dans de nombreux pays en développement où le soutien au secteur de l'environnement a été jugé prioritaire. La SNV s'appuie sur les compétences et les expériences acquises dans le cadre de ses responsabilités nationales pour apporter une aide au renforcement des capacités organisationnelles et individuelles dans des domaines tels que les politiques et la gouvernance environnementales dans le secteur public. Si elle est responsable d'une partie du portefeuille de l'ASDI pour ce qui relève du soutien à l'environnement, c'est l'ASDI qui se charge d'apporter ce soutien (SNV, 2010).

De la même manière, l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement (US EPA) est responsable de nombreux programmes bilatéraux dans le domaine de l'environnement. Ces programmes permettent à d'autres pays, notamment en développement et en transition, de bénéficier de l'expérience américaine dans la mise au point de programmes nationaux de protection de l'environnement. Avec l'aide de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et du département d'État des États-Unis, l'US EPA a ainsi conduit des projets pour permettre aux pouvoirs publics, aux universités, au secteur industriel, aux ONG et à d'autres parties prenantes de s'attaquer au problème grandissant de la pollution et de ses retombées en termes de santé publique.

Certains organismes de soutien au développement choisissent d'apporter leur concours technique et financier dans le cadre de programmes multilatéraux comme l'Initiative pauvreté et environnement du PNUD et du PNUE (PEI). L'initiative PEI aide les pays en développement à établir des programmes de renforcement des institutions et des capacités qui visent à intégrer l'environnement dans les politiques publiques et les budgets. Elle ambitionne de susciter des réformes institutionnelles en faisant mieux percevoir le lien entre la réalisation des objectifs de développement d'un pays et l'investissement dans la durabilité environnementale selon des modalités propres à améliorer les conditions de vie des pauvres. Cette démarche nécessite un éventail de moyens institutionnels, techniques, stratégiques et de communication au service de la préparation et de la gestion des programmes à l'échelon national. Conscients de cette nécessité, le PNUD et le PNUE ont créé un service qui veille à ce que les programmes de l'initiative PEI puissent disposer des capacités nécessaires en termes d'aide à la gestion, de savoir-faire et de pratiques optimales. Dans ce cas, les organismes de soutien au développement font appel aux capacités opérationnelles et techniques du programme conjoint PNUD-PNUE. Mais, grâce à l'expérience des partenaires de l'initiative PEI, ils

peuvent mettre à profit le savoir-faire et les enseignements accumulés à cette occasion à leurs propres interventions et déterminer ainsi ce qui peut s'appliquer à leurs propres capacités internes.

Harmoniser les procédures entre organismes de soutien au développement

L'harmonisation du soutien au développement est un principe fondamental de l'efficacité de l'aide, conformément aux termes de la Déclaration de Paris. Étant donné le grand nombre d'organismes de soutien au développement et de protection de l'environnement opérant dans les pays en développement, il importe que tous les acteurs harmonisent leur démarche de manière à : *i)* assurer l'exécution efficace des programmes ; *ii)* faciliter l'échange de connaissances et d'expertise entre organismes ; *iii)* éviter le recoupement d'activités ; et *iv)* favoriser l'intégration plus systématique des activités de soutien au développement dans les politiques publiques et les budgets nationaux ainsi que dans les stratégies sectorielles essentielles (Welle *et al.*, 2008). C'est un moyen de réduire les coûts de transaction que les pays en développement doivent assumer pour satisfaire aux multiples exigences des organismes de soutien au développement et, à terme, d'améliorer l'efficacité globale de l'aide.

La stratégie d'aide conjointe (SAC) va permettre de procéder à cette harmonisation. La SAC est un cadre qui spécifie les modalités et les procédures du soutien au développement à un pays donné. Elle exige une étroite coopération avec les autorités nationales et vise à améliorer la gestion de l'acheminement de l'aide dans le cadre d'une approche du développement harmonisée. Son objectif est de réduire les coûts de transaction auquel les États sont confrontés lorsqu'ils ont affaire à de multiples partenaires au développement (OCDE, 2009*b*). La Stratégie d'aide conjointe pour le Kenya (KJAS) en est une bonne illustration, qui implique une stratégie commune à 17 organismes de soutien au développement, organismes multilatéraux et banques de développement pour 2007-2012[*] (USAID, 2007). Elle constitue le fondement d'un soutien au développement pour la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement, dont la « Perspective 2030 ». Elle a notamment pour priorités la fourniture conjointe de conseils et d'une aide au renforcement des capacités, en vue d'atténuer les retombées du changement climatique sur les activités à l'appui du développement. Elle couvre par exemple l'utilisation de variétés de culture résistantes à la sécheresse, l'amélioration de la gestion de l'eau, les infrastructures à l'épreuve du climat et les prévisions saisonnières pour anticiper et planifier les maladies liées au climat.

Les initiatives visant à harmoniser le soutien au développement pourraient ouvrir d'importantes perspectives de renforcement des capacités au service d'une écologisation de la planification nationale du développement, des cycles budgétaires nationaux et des stratégies sectorielles. Cela dit, les résultats varient sensiblement selon les pays et les secteurs. Ainsi, la coordination du soutien au développement dans le domaine du changement climatique se limite essentiellement aux groupes de travail spécialisés dans l'environnement et n'est pas parvenue à s'imposer à d'autres secteurs, comme l'agriculture ou l'énergie. Elle privilégie souvent les projets portant spécifiquement sur le climat ou l'environnement alors que, dans la réalité, un fort pourcentage de l'aide allouée

[*] Les organismes de soutien au développement sont ceux de l'Allemagne, du Canada, de la Commission européenne, du Danemark, de l'Espagne, les États-Unis, de la Finlande, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède, ainsi que la Banque africaine de développement, les Nations unies et le Groupe de la Banque mondiale.

par l'intermédiaire de projets de lutte contre la pauvreté a des conséquences sur les ressources naturelles. Il importe donc d'adopter une approche plus globale de l'harmonisation des activités de soutien au développement au service de la gestion de l'environnement (Fondation Heinrich Böll, 2011 et encadré 5.3).

Encadré 5.3 **Mozambique : De la nécessité d'une approche holistique**

Au Mozambique, plus de 70 % des investissements publics sont financés par l'aide internationale. Les apporteurs de soutien au développement ont donc un rôle important à jouer pour rendre les processus nationaux plus verts. Un certain nombre de projets leur ont permis d'appuyer le renforcement des capacités de gouvernance environnementale. Les Pays-Bas et le Danemark ont ainsi soutenu le renforcement des capacités du ministère de la Coordination de l'action environnementale. Avec l'aide de la Banque mondiale, des unités chargées de l'environnement ont été créées dans plusieurs ministères fonctionnels. Mais certains éléments montrent que les capacités des institutions restent faibles et que les fonctions environnementales centrales ne sont pas encore pleinement effectives. La complexité du cadre institutionnel au niveau sectoriel explique en partie cette situation. Mais cette inefficacité pourrait être aussi liée au fait que les initiatives de renforcement des capacités financées par un soutien au développement tendent à privilégier la délivrance de résultats dans le cadre de projets plutôt que la performance des fonctions environnementales centrales du gouvernement. D'où une duplication fréquente du travail et un manque de coordination de la part du ministère compétent. Il ressort de cette expérience qu'il convient de cibler les fonctions environnementales centrales à travers de multiples domaines de l'action publique plutôt que d'axer l'effort sur des objectifs et des activités liés à un projet précis.

Source : Cabral, L. et D. Francisco (2008), *Environmental institutions, public expenditure and the role for development partners : Mozambique case study*, *Final Report*, DfID, Londres.

Favoriser l'appropriation locale

Le soutien au renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert a plus de chances de réussir s'il poursuit des objectifs réalistes et jugés prioritaires pour les pays en développement partenaires – ce qui respecte les principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. L'alignement des initiatives de renforcement des capacités sur les priorités nationales sera propice aux investissements dans la conduite, la supervision et la gestion d'un tel soutien. Il existe déjà de multiples approches permettant de favoriser l'appropriation et la conduite du processus par les pays, mais il importe qu'elles soient suffisamment souples pour s'adapter aux contextes locaux. Cela suppose des politiques réfléchies de développement et une collaboration au niveau des pays, susceptibles d'enrichir ce leadership local. Plus le programme envisagé sera vaste, plus le concept d'appropriation devra l'être aussi.

Privilégier les résultats

Des résultats quantifiables sont la clef de voûte de programmes efficaces de renforcement des capacités. Plus les activités sont clairement définies, plus il est facile de fixer des objectifs et de hiérarchiser les ressources. Les apporteurs de soutien au développement peuvent ainsi évaluer leurs progrès et mettre en place leurs activités ultérieures sur la base des enseignements dégagés. Cela garantit en outre que les deux parties – les pays et organismes qui soutiennent le développement et les pays en développement – respectent les engagements énoncés dans le cadre ainsi adopté.

La place grandissante accordée aux résultats et à la rentabilité de l'aide a influé sur les récents débats relatifs au renforcement des capacités. Une étude de la Banque mondiale illustre bien cette évolution : elle estime que les apporteurs de soutien au développement ont dépensé plus de 20 milliards USD pour renforcer les capacités des pays en développement en vue d'assurer la planification budgétaire nationale et de mener à bien les cycles budgétaires (Otoo *et al*., 2009). Pour que cet appui provoque un changement (en termes d'amélioration de l'intégration de l'environnement dans les stratégies nationales de développement, par exemple), les pays ou organismes qui soutiennent le développement ont entrepris d'harmoniser leur approche en matière de définition, d'élaboration, de suivi et d'évaluation des programmes de renforcement des capacités. Cette évolution reflète un infléchissement plus profond, qui abandonne la tradition consistant à mesurer uniquement les intrants et les extrants pour faire une plus grande place à l'obtention de résultats et aux effets à long terme.

La Banque mondiale et le PNUD (encadré 5.4) ont été parmi les premiers à élaborer des cadres de renforcement des capacités axés sur les résultats. Leurs cadres diffèrent dans leur démarche et dans leurs points d'ancrage pour évaluer les programmes de renforcement des capacités, mais ils ont un objectif commun : comprendre les facteurs qui déterminent l'aptitude d'un organisme à remplir sa mission.

Ces cadres, même s'ils ne sont pas particulièrement destinés à évaluer le renforcement des capacités en vue de rendre le développement plus vert, n'en constituent pas moins des mesures essentielles pour que les organismes de soutien au développement respectent les engagements formulés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.

Appliquer les directives relatives aux pratiques exemplaires

Certains organismes de soutien au développement ont publié des documents d'orientation sur les pratiques exemplaires en matière de renforcement des capacités. On citera pour exemple le document du PNUD, *Guide opérationnel : le renforcement des capacités au service d'un environnement durable* (2011). Ce texte se fonde sur les pratiques optimales définies par les groupes de renforcement des capacités de cette organisation et apporte des conseils précis sur la façon d'appliquer les principes et les outils fondamentaux aux initiatives de renforcement des capacités. Il définit plusieurs capacités fonctionnelles et techniques indispensables aux pays en développement pour parvenir à améliorer l'intégration des considérations d'environnement (encadré 5.5).

Encadré 5.4 **Cadres axés sur les résultats pour l'évaluation des programmes de renforcement des capacités**

Approche de la Banque mondiale

Le cadre de renforcement des capacités axé sur les résultats (CDRF) de la Banque mondiale a défini trois facteurs qui déterminent l'aptitude d'un organisme à atteindre l'objectif (les objectifs) de développement formulé(s), de même que l'efficacité et l'efficience de cet effort :

- la conjoncture sociopolitique ;
- l'efficience des moyens d'action ;
- l'efficacité des modalités d'organisation.

Chacun de ces facteurs peut être mesuré à l'aune d'un ensemble d'indicateurs types, largement tirés d'études économiques aux orientations diverses. Le CDRF présente également une typologie de six résultats pour appréhender les résultats d'apprentissage immédiats des initiatives de renforcement des capacités : i) sensibilisation ; ii) amélioration des qualifications ; iii) renforcement du consensus/travail d'équipe ; iv) promotion de coalitions/réseaux ; v) formulation d'une politique/stratégie ; et vi) mise en œuvre de la stratégie/du plan. Tous les résultats d'apprentissage peuvent être articulés à des objectifs d'apprentissage sur lesquels se fonde la conduite d'activités données.

L'approche du PNUD

Le PNUD a recensé trois niveaux d'évaluation des programmes de renforcement des capacités, dont chacun est assorti d'indicateurs détaillés :

- **retombées :** évolution des conditions de vie de la population ;
- **résultats :** évolution institutionnelle en termes de résultats, de stabilité et d'adaptabilité. Les améliorations sont mesurées par l'aptitude d'un organisme *i)* à convertir des intrants à un usage productif (performance) ; *ii)* à chercher à résoudre les difficultés et à éliminer les obstacles (stabilité) ; et *iii)* à s'adapter à l'évolution des circonstances et des demandes (adaptabilité) ;
- **réalisations :** produits ou services fournis sur la base des problématiques centrales du renforcement des capacités (dispositifs institutionnels, leadership, connaissances et reddition de comptes).

Des éléments spécifiques sont utilisés pour évaluer chaque niveau. Pour mesurer les résultats institutionnels, il conviendra ainsi de tenir compte de l'efficacité et de l'efficience. Autrement dit, quelle est l'efficacité des politiques institutionnelles à satisfaire les besoins des bénéficiaires ? Dans quelle mesure l'institution utilise-t-elle ses ressources de manière efficiente ? Pour mesurer le niveau de leadership dans la réalisation du résultat prévu, il convient d'évaluer si l'institution a la capacité de définir une orientation stratégique et de la suivre. Est-elle en mesure d'assurer une communication efficace ?

Sources : Otoo *et al*. (2009), *The Capacity Development Results Framework : A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*. Banque mondiale, Washington ; PNUD (2010), *Measuring Capacity*, PNUD, New York.

Encadré 5.5. **Le PNUD publie son *Guide opérationnel : le renforcement des capacités au service d'un environnement durable***

Les programmes de renforcement des capacités visant à assurer la viabilité de l'environnement doivent :

- **faire l'objet d'une appropriation par les pays qui en assurent la conduite**, à travers l'utilisation et le renforcement des systèmes, des programmes et de l'expertise au plan national et local, lesquels seront intégrés à des projets de plus grande envergure (réduire au minimum le nombre de projets isolés) ;
- **tenir directement compte du contexte du pays**, des priorités nationales et locales, notamment des problèmes prioritaires ayant trait à l'environnement et aux ressources naturelles, des liens entre pauvreté et environnement et des besoins des bénéficiaires finaux ;
- **être fondés sur les actifs**, en exploitant et en renforçant les capacités environnementales existantes et naissantes dans le pays, dans la région et dans d'autres pays du Sud. Ils doivent également « développer les capacités de renforcement des capacités » en étoffant les compétences nationales à élaborer et exécuter des programmes d'évaluation et de renforcement des capacités ;
- **favoriser la participation des différents segments de la société** et l'appropriation des résultats par les principales parties prenantes, à savoir les différents échelons et organismes de l'administration, le secteur privé et la société civile, notamment les collectivités locales, les hommes et les femmes, les garçons et les filles, les communautés pauvres, marginalisées et/ou reculées et les populations autochtones (selon le problème traité) ;
- **adopter une démarche globale et systémique**, axée sur les interactions stratégiques entre les conditions générales de nature à favoriser le processus, l'échelon organisationnel et l'échelon individuel, et veiller à ce que les capacités individuelles (sensibilisation, éducation et formation) soient consolidées à d'autres niveaux ;
- **être axés sur les résultats** et aboutir à un renforcement des capacités mesurables et durables au moyen de méthodes systématiques mais souples qui encouragent l'innovation, la gestion évolutive et l'apprentissage par la pratique ;
- **être considérés comme des processus progressifs, de longue haleine**, résultant de la réalisation d'étapes de courte durée, souvent sous forme non linéaire. Cela suppose de procéder à une échelle et à un rythme qui permettent aux systèmes nationaux d'absorber et d'internaliser les changements, mais aussi de tenir le cap face aux difficultés ;
- **conforter la gouvernance environnementale**, notamment en améliorant les procédures politiques et institutionnelles et en remédiant aux déséquilibres de pouvoir et aux inégalités d'accès aux ressources naturelles et de participation aux décisions en matière d'environnement. Cela suppose de favoriser les changements d'attitude et de comportement, les droits humains, l'équité, l'égalité des sexes, la transparence et l'esprit d'initiative.

Source : PNUD (2011), *Guide opérationnel : le renforcement des capacités au service d'un environnement durable*, PNUD, New York.

Réfléchir et dégager des enseignements

Les autoévaluations de leurs activités auxquelles se livrent les organismes de soutien au développement donnent une excellente idée de la façon dont ils mesurent leur aptitude à assurer le renforcement des capacités au service d'un développement plus vert. Ces examens s'efforcent d'apprécier l'efficacité de l'appui prodigué et les moyens susceptibles de leur permettre d'améliorer leurs propres capacités pour obtenir de meilleurs résultats par la suite. L'encadré 5.6 résume certains des principaux enseignements. L'un des constats importants concerne le fait que l'aptitude des organismes à préparer et exécuter des programmes performants de renforcement des capacités pour l'intégration de considérations d'environnement devrait davantage s'attacher aux conditions générales de nature à favoriser le processus, aux structures institutionnelles et à l'échelon organisationnel plutôt que de privilégier uniquement les compétences et l'expertise individuelle. Les organismes de soutien au développement doivent donc mieux appréhender les facteurs déterminants des conditions générales de nature à favoriser le processus et la façon d'analyser les mécanismes de gouvernance. Les professionnels de l'environnement étant rarement dotés de connaissances et d'expérience en la matière, la solution pourrait consister à tirer profit des compétences des différents secteurs au sein de l'organisme de soutien au développement.

Encadré 5.6 **Évaluation du renforcement des capacités pour rendre les programmes de développement plus verts**

L'Agence norvégienne de développement et de coopération (Norad) a récemment procédé à l'analyse et à la synthèse des enseignements dégagés de la coopération institutionnelle et du renforcement des capacités pour l'intégration de considérations d'environnement. Les principes qu'elle en a tirés sont les suivants :

- évaluer ses propres ressources humaines avant d'engager un programme de coopération institutionnelle et de renforcement des capacités dans les pays en développement ;
- analyser correctement les facteurs de risque et de réussite avant le démarrage du projet ;
- ajuster la planification du projet (souvent trop ambitieuse) aux capacités et aux compétences des institutions locales ;
- veiller à ce que le processus de coopération institutionnelle soit véritablement déterminé par la demande et s'assurer que l'organisme norvégien n'outrepasse pas ses fonctions.

Source : Norad (2008), *Review and synthesis of lessons learned from Institutional Co-operation and Capacity Building in the Environmental Sector in Norwegian Development Co-operation*, Norad, Oslo.

Encadré 5.6 **Évaluation du renforcement des capacités pour rendre les programmes de développement plus verts (suite)**

La programmation dans le secteur de l'environnement – un document d'orientation sur les bonnes pratiques de l'Agence danoise de développement international (Danida)

- Les programmes doivent être établis à la fois par les organismes de protection de l'environnement et par les organismes financiers/de planification sur la base des besoins apparents.
- Leur élaboration doit se fonder sur une connaissance intime des procédures institutionnelles en matière de gouvernance environnementale.
- Le renforcement des capacités doit viser aussi bien les organisations que l'individu – et accorder la priorité aux « systèmes nationaux ».
- La formation en cours d'emploi doit être privilégiée pour intégrer le renforcement des capacités au travail de l'organisme.
- Le programme de renforcement des capacités doit s'adresser à la fois au personnel des organismes de défense de l'environnement et à celui d'autres composantes du réseau de gestion de l'environnement, comme les organismes pilotes, d'autres organismes spécialisés, les ONG, etc.

Source : Danida (2006), *Environment Sector Programming, Good Practice Paper*, Danida, Copenhague.

Aide bilatérale suédoise au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement : panorama des principaux résultats et des enseignements retirés

- Le fait de transformer les résultats du renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement en réalisations et retombées durables, comme la réduction de la pauvreté, est un enjeu stratégique.
- Il faut davantage faire appel à l'analyse institutionnelle dans le cadre de la préparation du soutien au développement pour le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement de manière à identifier les contraintes politiques et économiques et les éléments favorables.
- Il est indispensable que les organismes de protection de l'environnement des pays en développement puissent participer aux cycles budgétaires nationaux pour assurer la viabilité des investissements dans le renforcement des capacités en matière d'environnement.
- En prenant pour thème prioritaire le changement climatique, on peut créer des points d'ancrage stratégiques pour que les organismes de défense de l'environnement participent à la coordination des politiques à haut niveau.
- Pour établir un programme d'action plus ambitieux dans ce domaine, la Suède devra faire appel à une expertise particulière et renforcer les compétences générales dans les ambassades suédoises et au sein des équipes pays de l'ASDI.

Source : Slunge, D. et E. César (2010), *Swedish Bilateral Support to Environmental Capacity Development : Overview of Key Results and Lessons Learned,* université de Göteborg, Göteborg.

Le PNUD a également examiné les enseignements tirés des autoévaluations nationales des capacités à renforcer (ANCR) financées par le FEM. Le FEM apporte depuis près de dix ans un soutien financier à 146 pays aux fins de renforcement des capacités au niveau des systèmes nationaux, son instrument principal dans cette démarche étant l'ANCR. Il s'agit d'une initiative conduite par les pays, qui facilite l'analyse systématique et intersectorielle des capacités individuelles, organisationnelles et systémiques nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés dans la Convention de Rio. L'évaluation a constaté quelques failles dans le fonctionnement des ANCR, comme le lien entre les priorités en matière d'environnement et les mesures recommandées. Les cinq premiers besoins en matière de renforcement des capacités exprimés par les pays pour obtenir des résultats durables en matière de protection de l'environnement mondial sont les suivants : *i)* sensibilisation et éducation écologique ; *ii)* gestion et échange de renseignements ; *iii)* élaboration et application de cadres stratégiques et réglementaires ; *iv)* renforcement des mandats et des structures des organismes ; et *v)* instruments économiques et mécanismes durables de financement (Bellamy et Hill, 2010).

La procédure d'examen périodique conduite par les organismes de soutien au développement devrait les amener à engager une réflexion approfondie sur l'ajustement des stratégies et l'amélioration des capacités en vue de rehausser l'efficacité de leurs programmes de renforcement des capacités pour rendre le développement plus vert. À terme, une approche plus programmatique devrait être mise en place pour que « l'apprentissage par la pratique » devienne partie intégrante du processus global.

Quelques pistes à suivre à l'intention des organismes de soutien au développement

Lorsque l'on définit le rôle des organismes de soutien au développement en matière de renforcement des capacités au service d'un développement plus vert, il convient de se faire une idée exacte de ce qui est réaliste et réalisable. Le renforcement des capacités pour un développement plus vert est une opération complexe et de longue haleine qui, parfois, passe par une réforme de la gouvernance. Ce sont donc les conditions propres à chaque pays qui déterminent les contours du soutien à apporter. Les organismes de soutien au développement doivent prendre des décisions pragmatiques et veiller à ce que leur appui repose sur une analyse solide des perspectives, des obstacles et des objectifs réalisables. Ils doivent être en mesure d'identifier et d'évaluer les points d'ancrage prometteurs, le rôle éventuel des « champions », la complexité des processus institutionnels mais aussi les aspects concrets de l'apprentissage par la pratique.

Bibliographie

Bellamy, J.-J. et K. Hill (2010), *National Capacity Self-Assessments: Results and Lessons Learned for Global Environmental Sustainability*, PNUD, New York.

Cabral, L. et D. Francisco (2008). *Environmental institutions, public expenditure and the role for development partners: Mozambique case study, Final Report*, DfID, Londres.

CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE (2011), *www.oecd.org/dac*, consulté le 10 octobre 2011.

Danida (Agence danoise de développement international) (2006), *Environment Sector Programming, Good Practice Paper*, Danida, Copenhague.

Drakenberg, O. *et al*. (2009), « Greening Development Planning: A Review of Country Case Studies for Making the Economic Case for Improved Management of Environment and Natural Resources », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 5, OCDE, Paris.

Fondation Heinrich Böll (2011), *Climate Governance in Africa – Adaptation Strategies and Institutions*, fondation Heinrich Böll, Le Cap.

Norad (Agence norvégienne de développement et de coopération) (2007), *Review of Policies, Practice and Impacts of Relevance to Norwegian Partner Countries – The Economic Case for Investing in Environment*, Norad Report 6a/2007 Discussion, Norad, Oslo.

Norad (2008), *Review and Synthesis of Lessons Learned from Institutional Co-operation and Capacity Building in the Environmental Sector in Norwegian Development Co-operation*, Norad, Oslo.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politique*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), « Assessing Environmental Management Capacity: Towards a Common Reference Framework », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 8, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation*, OCDE, Paris.

Otoo, S., N. Agapitova et J. Behrens (2009), *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, Banque mondiale, Washington.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010), *Measuring Capacity*, PNUD, Paris.

PNUD (2011), *Guide opérationnel : le renforcement des capacités au service d'un environnement durable*, PNUD, New York.

Slunge, D. et E. César (2010), *Swedish Bilateral Support to Environmental Capacity Development: Overview of Key Results and Lessons Learned*, université de Göteborg, Göteborg.

SNV (Agence suédoise de protection de l'environnement) (2010), *Comprehensive Annual Report Regarding the Activities of the Swedish EPA in Eastern Europe, the Western Balkans, the Global Programme and China for 2009, and a forecast for 2010,* SNV, Stockholm.

USAID (Agence américaine pour le développement international) (2007), *Kenya Joint Assistance Strategy 2007-2012*, USAID, Nairobi.

Welle, K., A. Nicol et F. van Steenbergen (2008), « Why is Harmonisation And Alignment Difficult for Donors? Lessons from the Water Sector », *ODI Project Briefings,* No. 6, Overseas Development Institute, Londres.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(43 2012 03 2 P) ISBN 978-92-64-16851-0 – n° 59808 2012

Vers un développement plus vert

AMÉLIORER LES CAPACITÉS POUR LA GESTION ET LA GOUVERNANCE DE L'ENVIRONNEMENT

Ce document d'orientation décrit un certain nombre des mesures à prendre en compte dans le cadre de toute action de renforcement des capacités visant à intégrer les enjeux environnementaux dans les plans nationaux de développement, les cycles budgétaires nationaux et les principales stratégies économiques sectorielles. Il passe en revue les acteurs clés à associer aux processus décisionnels, détermine dans les grandes lignes les éventuels besoins en capacités et propose des solutions pour les satisfaire. Ce document a pour objet de soutenir les pays en développement dans leur effort pour écologiser leur trajectoire de développement. Il a également vocation à aider les organismes chargés de la coopération pour le développement et de l'environnement dans l'action qu'ils mènent pour appuyer ce processus.

Sommaire

Introduction
Chapitre 1. Vers un développement plus vert – un cadre pour le renforcement des capacités
Chapitre 2. Vers des processus nationaux de planification du développement plus verts
Chapitre 3. Vers des cycles budgétaires nationaux plus verts
Chapitre 4. Vers des secteurs économiques stratégiques plus verts
Chapitre 5. Renforcer les capacités des organismes de soutien au développement

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Vers un développement plus vert : Améliorer les capacités pour la gestion et la gouvernance de l'environnement*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264168527-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-16851-0
43 2012 03 2 P

