

Évaluation participative des cadres institutionnels pour une gouvernance optimale du développement durable dans l'espace francophone

L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) a lancé, début 2010, à travers son organe subsidiaire, l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), une étude dont le principal objet est de faire un état des lieux de la gouvernance du développement durable dans ses États membres presque dix ans après les engagements de Johannesburg et en cette veille de la Conférence de Rio+20. L'ONG canadienne UNISFERA a été mandatée pour sa réalisation. Le présent texte reprend le résumé exécutif qu'elle a produit en l'allégeant pour en donner l'essentiel des conclusions.

Les principales étapes de l'étude

L'étude a été éconduite en quatre étapes :

- a) *Une 1^{re} étape* de revue motivée de littérature en vue de bien cerner les concepts et de construire le cadre d'analyse des situations nationales de mise en œuvre du développement durable.
- b) *Une 2^e étape* organisée autour d'un questionnaire distribué à l'ensemble des pays membres de la Francophonie pour recueillir l'information utile sur l'état de la mise en œuvre, dans ces pays, des SNDD et d'autres mécanismes de planification stratégique.
- c) *Une 3^e étape* d'études de cas pour compléter, *in situ*, le recueil d'information sur la gouvernance du développement durable dans les pays membres de la Francophonie. Les pays les plus représentatifs des situations rencontrées sur le terrain, suivant les réponses tirées du questionnaire, ont été appelés à documenter leurs cas dans le cadre conceptuel dégagé de la revue de littérature.
- d) *Une 4^e étape*, en un atelier participatif de restitution ayant regroupé 15 pays impliqués dans le processus. L'ensemble des résultats obtenus, ceux tirés de la revue de littérature et du questionnaire, et les études de cas ont été présentés au cours de cet atelier.

Les Résultats

I- Revue de littérature

De la revue de littérature on retiendra les définitions suivantes :

Le développement durable est compris « *comme une démarche visant l'amélioration continue de la qualité de vie des citoyens par la prise en compte du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale, économique et culturelle du développement dans une perspective d'équité intra et intergénérationnelle* » (déf. OIF).

« **La gouvernance** est une démarche de concertation et de prise de décision, qui implique de façon responsable les acteurs ou les populations concernées par les politiques de développement durable et leurs plans d'actions. L'objectif de la **gouvernance** est d'aboutir à des décisions acceptables par la majorité, dans la mesure du possible, et qui vont dans le sens du bien commun »¹.

Selon le Dictionnaire du développement durable édité par l'OIF², la Gouvernance c'est « *l'art ou la manière de gouverner qui vise un développement économique, social et institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'État, la société civile et le marché économique* ».

La revue a aussi permis d'élaborer un cadre conceptuel d'évaluation de l'état de la mise en œuvre de la gouvernance du développement durable dans les pays autour des points suivants :

- a) *L'état du cadre institutionnel national* dans lequel se conduisent les politiques et se mettent en œuvre les plans, programmes et projets de développement, et comprenant l'ensemble des textes, des institutions publiques et des organes concourants à la réalisation du développement durable (la Constitution, les lois et les décrets ; les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; les unités décentralisées et l'administration publique, etc).

1. Encyclopédie du développement durable (<http://www.vedura.fr/gouvernance/>).

2. Dictionnaire du développement durable, Collection Points de Repère, les publications de l'IEPF, éditions MultiMondes, 2004 (<http://www.iepf.org/ressources/ressources-pub-desc.php?id=207>).

- b) *La coordination stratégique* se référant à l'organisation et à la gestion des relations entre les différentes institutions publiques et non publiques engagées dans la gouvernance du développement durable (à travers un Conseil national de développement durable, un Forum national de développement durable, un Comité interministériel, des relations informelles, etc.).
- c) *Les interactions avec les paliers infra et supra nationaux* traitant de la prise en compte des engagements internationaux et régionaux, des relations avec les paliers locaux (ces relations sont importantes lors de la mise en œuvre) et de la mise en cohérence des actions à ces différents paliers.
- d) *La prise en compte des parties prenantes* telle que définie par l'Agenda 21, les institutions, les groupes de personnes et les individus, dont l'engagement et la participation à la prise de décisions sont essentiels dans le processus de gouvernance du développement durable. Les critères d'évaluation sont la composition, la nature et la fréquence des consultations et le rôle de ces parties dans le processus.
- e) *Le suivi et l'évaluation continue* réalisés suivant les règles de l'art par l'État, un tiers indépendant ou les pays pairs, sur la base d'indicateurs acceptés par les parties prenantes, avec diffusion publique des résultats et production de recommandations aux institutions publiques.

II- L'enquête, les études de cas et l'atelier participatif

Sur 56 questionnaires diffusés, 18 ont été remplis et retournés, soit 32,1%. Treize (13) des réponses (72%) proviennent d'États ou de Gouvernements membres de l'OIF du Sud (pays sahéliens, forestiers, côtiers, insulaires) et 5 (28%) du Nord (Europe, Amérique). Cinq pays sur les 13 sollicités (38%) ont préparé une étude de cas présentée à l'atelier participatif. L'atelier qui s'est tenu à Ouagadougou en décembre 2010, a réuni une quarantaine de personnes de 15 pays membres de l'OIF. Les faits saillants suivants ressortent du dépouillement des questionnaires :

- 1) Une quinzaine de mécanismes de planification stratégique, concourant à des degrés divers au développement durable, sont aujourd'hui mis à contribution dans les pays. Les plus courants

concernent la mise en œuvre des conventions issues de Rio (soit 56%), la lutte contre la pauvreté (77%), le processus de Marrakech sur les modes de consommation et de production (56%) et le développement durable (56%). Les cadres de gouvernance du développement durable en présence dans les pays sont ainsi de type global et multidimensionnel (56%), intersectoriel (39%) et sectoriel (1 pays).

- 2) Dix pays (56%) disposent d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD) au moins à l'étape 3 de la mise en œuvre, suivant les critères d'évaluation de l'OCDE.
- 3) D'une façon générale, les pays membres de l'OIF disposent d'un cadre de gouvernance du développement durable et, dans la majorité des cas (56%), d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD) relativement fonctionnelle. Dans les pays qui ne disposent pas d'une telle stratégie, un cadre de gouvernance remplissant des fonctions similaires existe, où la volonté d'évoluer vers une SNDD est manifeste.

Plusieurs défis, et notamment ceux (i) de participation des parties prenantes, (ii) de fonctionnalité et (iii) d'intégration transversale des enjeux du développement durable restent cependant encore à lever dans tous les cas.

- 4) L'analyse de l'état de la gouvernance du développement durable révèle que :

a) *Les cadres institutionnels nationaux* sont récents, et le plus souvent en cours d'élaboration à partir de structures et mécanismes préexistants. Dans les pays disposant d'une SNDD, c'est une loi, un décret présidentiel ou un arrêté ministériel qui fonde ces cadres (90%) et, dans très peu de cas, un article de la Constitution. Dans les cas des pays en développement, la base juridique, très fragmentée, demande à être consolidée. Ces cadres sont très souvent rattachés aux ministères chargés de l'environnement, trahissant un déséquilibre patent entre les différents piliers du développement durable en faveur de l'environnement. Un biais socio-économique existe aussi dans les pays ayant basé leur stratégie sur la lutte contre la pauvreté.

b) *La coordination stratégique* se fait dans la plupart des cas à travers des commissions, des conseils ou des comités chargés de la concertation entre les différents acteurs. Généralement bien structurés dans les pays disposant de SNDD, ces organes de coordination souffrent encore d'un déficit de clarification et de reconnaissance de leurs rôles. De ce fait et même dans ces cas, les fonctionnements en silo, avec des logiques internes propres, perdurent entre les différents et nombreux mécanismes de planification stratégique existants et aussi entre les ministères, la situation étant encore plus prononcée dans les pays ne disposant pas de SNDD.

c) *L'interaction entre les différents paliers de gouvernement* reste à renforcer au *niveau infra*, surtout dans les pays en développement où les collectivités territoriales demeurent encore insuffisamment associées à la définition des orientations stratégiques, à la planification et à la mise en œuvre. Les démembrements locaux des administrations centrales y sont bien mieux associées. Les progrès sensibles enregistrés ces dernières années, avec les lois sur la décentralisation, en modifiant les dynamiques locales, créent les bases d'une plus grande participation des collectivités aux prises de décisions et à leur mise en œuvre.

d) *Au niveau supra*, les pays sont étroitement associés aux concertations mondiales sur l'environnement, le développement et le développement durable, certes avec des moyens d'influence limités. Ils sont actifs dans des communautés économiques régionales dont les actions peuvent être renforcées dans le sens d'une plus grande prise en compte du développement durable dans les politiques, plans, programmes et projets de développement communautaires et aussi dans les concertations mondiales sur le développement durable.

e) *La prise en compte des parties prenantes* est généralement de niveau élevé en ce qui concerne les organisations non gouvernementales (ONG), les collectivités locales, le commerce et l'industrie, et la communauté scientifique et technique. Elle reste à améliorer en ce qui concerne les femmes, les enfants et les jeunes ainsi que les populations autochtones. Les instruments de consulta-

tion privilégiés sont les forums nationaux, les ateliers de validation et de révision des documents de stratégie. Ces prises en compte restent occasionnelles, voire ponctuelles et sont marquées par une importante asymétrie entre les phases de consultation où elles sont élevées et les phases de mise en œuvre et d'évaluation où elles sont limitées, voire inexistantes dans certains cas.

f) En ce qui concerne *le suivi/évaluation*, peu de pays, parmi les pays en développement, disposent des instruments idoines, des objectifs de développement durable à long terme (surtout dans les pays ne disposant pas de SNDD), des indicateurs acceptés de tous, des ressources techniques et financières, pour en assurer la *systématicité* et la transparence. On assiste de plus en plus à un recours à l'approche de « revue par les pairs » qui a permis à certains pays de faire des progrès sensibles dans la conception et la mise en œuvre de leur cadre de gouvernance du développement durable.

III- Contraintes, besoins exprimés et conditions de réussite identifiés

Au titre des *difficultés* qu'ils rencontrent sur le terrain, les acteurs soulignent (ii) le manque chronique et récurrent de ressources (humaines, techniques, financières, etc.) adéquates, (ii) une volonté politique bien en deçà des enjeux, (iii) des carences opérationnelles, comme le flou relatif à la définition des rôles des institutions engagées dans le processus. La multiplication, surtout dans les pays en développement, des mécanismes de planification stratégique encouragée par la coopération multilatérale, complique la situation en entretenant des visions sectorielles cloisonnées du développement durable et en faisant peser sur les maigres ressources disponibles un surcroît de charges opérationnelles pénalisantes pour une gouvernance optimale du développement durable.

Les besoins exprimés ciblent principalement le renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans le sens d'une meilleure maîtrise des concepts, des enjeux et des pratiques relatifs à la gouvernance du développement durable. Les domaines ciblés concernent (i) la recherche et développement, (ii) le transfert de technologies, (iii) les outils d'intégration de l'environnement (évaluation d'impact, évaluation environnementale stratégique, économie de l'environnement) et de gouvernance du développement durable, (iv) la

conception et la mise en œuvre d'indicateurs de développement durable et (v) les techniques de suivi évaluation. La revue par les pairs suscite un intérêt marqué et sa généralisation a été suggérée comme point de départ d'un processus des mutations souhaitées vers la dotation de chaque pays d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD) fonctionnelle.

En ce qui concerne *les conditions de réussite*, les acteurs soulignent l'importance de la volonté et de l'engagement politiques au plus haut niveau de l'État. D'où la recommandation d'un rattachement hiérarchique élevé (présidence ou primature) pour l'organe national d'animation et de la gouvernance du développement durable. La création d'un ministère dédié au développement durable aux compétences analogues à celles des « défunts » ministères du plan et auquel serait confiée cette animation s'inscrit dans le même registre. Dans tous les cas, une définition non équivoque du rôle de cet acteur essentiel et des autres, dans un cadre institutionnel cohérent avec les enjeux et les objectifs nationaux de développement, participe de ces conditions. La conception d'un tel cadre, le choix des objectifs à long terme et des actions à conduire, et la conduite de ces actions, doivent se faire de façon participative avec des outils et des instruments de suivi-évaluation adaptés. Un financement dédié reste dans ce cas le gage d'une action réussie et pérenne.

Conclusion

L'une des principales conclusions de l'étude sur l'état de la gouvernance du développement durable dans l'espace francophone, est que la SNDD est le mécanisme à privilégier pour rendre cette gouvernance optimale. Les autres mécanismes de planification stratégique existants, telle la stratégie de réduction de la pauvreté, ne peuvent être un substitut satisfaisant. Ils constituent cependant une base pertinente sur laquelle les pays peuvent s'appuyer pour construire une SNDD opérationnelle. Les Commissions et autres Comités nationaux de développement durable mis en place ici et là participent à souhait des dispositifs institutionnels nécessaires pour une gouvernance optimale du développement durable. Leurs rattachements hiérarchiques doivent être étudiés pour que la stratégie joue pleinement son rôle de cadre intégrateur de l'ensemble des énergies concourant au développement durable.

Résumé exécutif réalisé par l'ONG canadienne Unisféra et révisé par Kiri Tounao, responsable du Projet Stratégies Nationales Développement Durable à l'IEPF, commanditaire de l'étude.



Photo: Quy-Toan Do/The World Bank