

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

Rencontre d'information et d'échanges sur (i) la Gouvernance du Développement Durable dans l'espace Francophone en perspectives de RIO+20 et (ii) le Partenariat Stratégique avec la CDD des Nations Unies sur le Déploiement de la Norme ISO 26000

New York, USA
Le 5 mars 2011

Résumé Exécutif

Sibi Bonfils
sibi@videotron.ca



Plan de la présentation

- Contexte de l'étude
- Objectif de l'étude
- Les principales étapes de l'étude
- Les principaux résultats obtenus
 - Revue de littérature
 - L'enquête, les Études de cas et l'atelier participatif
 - Contraintes, besoins exprimés et conditions de réussite identifiées
 - Orientations pratiques et stratégie opérationnelle pour une gouvernance optimale du développement durable
- Conclusions

Contexte de l'étude

- L'étude s'inscrit dans le cadre du processus préparatoire de la Conférence Mondiale sur le Développement Durable 2012, Rio+20, prévue à Rio en mai de l'année prochaine,
- La gouvernance du développement durable est l'un des thèmes à l'agenda de cette Conférence,
- L'OIF, désireuse d'apporter sa contribution à cet important rendez-vous mondial qu'est Rio+20, a pris une série d'initiatives dont:

La réalisation d'une étude sur la Gouvernance du développement durable dans ses États et Gouvernements membres.



Objectif de l'étude

- Faire un état des lieux de la gouvernance du développement durable dans les États et Gouvernements membres de l'OIF, *dans le but de dégager des orientations pratiques et une stratégie opérationnelle pour une Gouvernance optimale du Développement Durable.*



Les principales étapes de l'étude (1)

L'étude a été conduite suivant 4 principales étapes:

- **1^{ère} étape:** une **revue** motivée **de littérature** ayant permis de bien cerner les concepts et de construire le cadre d'analyse des situations nationales de mise en œuvre du développement durable,
 - **2^{ème} étape:** **enquête** par questionnaire 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 mécanismes dédiés, dont la SNDD.
- ☞ Analyse des réponses suivant les principes directeurs et le cadre conceptuel élaboré à partir de la revue de littérature

Les principales étapes de l'étude (2)

- **3^{ème} étape:** des **études de cas** ayant permis de compléter, in situ, le recueil d'information sur la gouvernance du développement durable dans les pays et gouvernements 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.
- **4^{ème} étape:** organisation d'un **atelier participatif** de restitution regroupant l'ensemble des pays impliqués dans le processus, avec présentation de l'ensemble des résultats intermédiaires.
 - ☞ **Analyse collective et participative de ces résultats** afin de dégager *des orientations pratiques et une stratégie opérationnelle pour une Gouvernance optimale du Développement Durable* dans les pays membres de la Francophonie.



Les principaux résultats: **Revue de littérature**

- La revue de littérature a permis:
 - De rappeler et clarifier les concepts de base déterminants pour l'étude
 - D'élaborer un cadre conceptuel d'analyse de l'état de la gouvernance du développement durable

Rappel et clarification des concepts (1)

- Développement durable:
- «Un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :
 - le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité.
 - l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir »

Rappel et clarification des concepts (2)

- Développement durable

*« Le développement durable doit être vu 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 »*

Source: OIF

Rappel et clarification des concepts (3)

- La SNDD

« Processus coordonné, participatif et itératif de jugements et d'actions permettant d'atteindre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux d'une façon équilibrée et intégrée aux niveaux nationaux et locaux »

Source: UN DESA: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy

Rappel et clarification des concepts (4)

- La SNDD

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

Source: OCDE, Les lignes directrices du CAD, Stratégies de développement durable, 2001.

Rappel et clarification des concepts

- La gouvernance:

« 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 »

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

« 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 »

Source: 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>)

Cadre conceptuel d'analyse de l'état de la gouvernance (1)

- Les principaux éléments suivants composent ce cadre conceptuel d'analyse (1):
 - *L'état du cadre institutionnel national* dans lequel se conduisent les politiques et se mettent en œuvre les plans, programmes et projets de développement (textes et institutions responsables...)
 - *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 (Conseils ou fora nationaux)
 - *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

Cadre conceptuel d'analyse de l'état de la gouvernance (2)

- Les principaux éléments suivants composent ce cadre conceptuel d'analyse (2):
 - *La prise en compte des parties prenantes* telles que définies 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, le rôle de ces parties dans le processus
 - *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

Les principaux résultats: **Enquête, études de cas, atelier participatif**

- L'enquête, les études de cas et l'atelier participatif ont permis de donner une vue d'ensemble sur:
 - Les mécanismes de planification stratégique mis en œuvre dans les pays;
 - Le cadre de gouvernance du développement durable;
 - L'état de la gouvernance du développement durable à l'aune du cadre conceptuel d'analyse dégagé de la revue de littérature.

Les principaux résultats: **Enquête, études de cas, atelier participatif**

Quelques chiffres clés

Les chiffres clés suivants sont à souligner:

- 56 questionnaires diffusés (annexe..), 18 (32,1%) remplis et retournés,
 - 13 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).
- 5 pays sur 13 sollicités (38%) ont préparé des études de cas présentées à l'atelier participatif.
- L'atelier participatif qui s'est tenu à Ouagadougou courant décembre 2010, a réuni, sur 3 jours, une quarantaine de personnes de 15 pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Les principaux résultats: **Enquête, études de cas, atelier participatif**

Quelques faits saillants

Les faits saillants suivants méritent d'être relevés:

- 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** (au moins 10 pays sur les 18, soit 56%), la **lutte contre la pauvreté** (10 sur les 13 PVD, soit 77%), le **processus de Marrakech** sur les modes de consommation et de production (10 sur 18, soit 56%).
- **10 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**
 - ☞ [ces critères sont : i-aucune action entreprise, ii-composantes et critères de développement durable mis en place, iii-développement de SNDD en cours, iv-textes approuvés par le gouvernement, v-SNDD mise en œuvre] ;

Les principaux résultats: Enquête, études de cas, atelier participatif

Quelques faits saillants (2)

Autres faits saillants:

- D'une façon générale, les pays membres de l'OIF disposent d'un cadre de gouvernance du développement durable.
 - ☞ Dans les pays ne disposant pas de SNDD, un cadre de gouvernance remplissant des fonctions similaires existe, où la volonté d'évoluer vers une SNDD est manifeste.
- Plusieurs défis sont cependant encore à lever dans tous les cas: (i) la participation des parties prenantes, (ii) la fonctionnalité et (iii) l'intégration transversale des enjeux du développement durable

Composantes du cadre d'analyse

Principaux résultats: État de la gouvernance du DD État des lieux

1. Les cadres institutionnels nationaux

- Ces cadres 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 fondent ces cadres (90%).
- Dans les pays en développement, la base juridique, très fragmentée, demande à être consolidée.
- Les cadres sont très souvent rattachés aux ministères chargés de l'environnement, trahissant le déséquilibre 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

2. La coordination stratégique

- La coordination se fait dans la plupart des cas à travers des commissions, des Conseils ou des comités chargés de la concertation entre les différents acteurs.
- Ces organes de coordination sont généralement bien structurés dans les pays disposant de SNDD, mais souffrent là aussi d'un déficit de clarification et de reconnaissance de leurs rôles.
- Les fonctionnements en silo sont courants, avec des logiques internes propres, entre les différents et nombreux mécanismes de planification stratégique existants et aussi entre les ministères;
- La situation est encore plus prononcée dans les pays ne disposant pas de SNDD

Composantes du cadre d'analyse

Principaux résultats: État de la gouvernance du DD État des lieux

3. L'interaction entre les différents paliers de gouvernement

- Elle reste à renforcer au *niveau infra*, surtout dans les pays en développement;
- Les *collectivités territoriales* demeurent *encore insuffisamment associées* à la définition des orientations stratégiques, à la planification et à la mise en œuvre.
- Les progrès enregistrés au niveau des *lois sur la décentralisation créent les bases d'une plus grande participation des collectivités* aux prises des décisions et à leur mise en œuvre.
- *Au niveau supra*, les pays sont étroitement associés aux concertations mondiales sur l'environnement, le développement et le développement durable;
- Ils sont actifs dans des communautés économiques régionales dont les actions en faveur du DD peuvent être renforcées.

4. La prise en compte des parties prenantes

- Elle 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 consultation* privilégiés sont les *forums nationaux, les ateliers de validation* et de révision des documents de stratégie.
- Ces *prises en compte* restent *occasionnelles, voire ponctuelles*. Elles 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.

Composantes du cadre d'analyse

Principaux résultats: État de la gouvernance du DD État des lieux

5. Le suivi/évaluation

- Peu de pays parmi les pays en développement, disposent des instruments idoines:
 - des objectifs de développement durable de 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 *systematicité* et la transparence.
- Le recours à l'approche de « revue par les pairs » se renforce,
- Elle 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

Les principaux résultats: Contraintes, besoins et conditions de réussite

- Le processus engagé a aussi permis de cerner:
 - les **difficultés** que rencontrent les acteurs sur le terrain,
 - les **besoins d'appuis** à ces acteurs et,
 - les **conditions nécessaires** pour asseoir les bases d'une gouvernance optimale du développement durable.

Les difficultés

Au titre des *difficultés* rencontrées sur le terrain, les acteurs soulignent

- le **manque** chronique et récurrent **de ressources** (humaines, techniques, financières...) adéquates,
 - une **volonté politique** bien **en deçà des enjeux**,
 - des **carences opérationnelles**, comme le flou relatif à la définition des rôles des institutions engagées dans le processus.
- ☞ La **multiplication**, 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** pénalisantes pour une gouvernance optimale du développement durable.

Les besoins

- Les *besoins exprimés* concernent principalement le **renforcement des capacités humaines et institutionnelles** pour la maîtrise des concepts, des enjeux et des pratiques relatifs à la gouvernance du développement durable.
- Les **domaines ciblés** sont
 - la recherche et développement,
 - le transfert de technologies,
 - les outils d'intégration de l'environnement (évaluation d'impact, évaluation environnementale stratégique, économie de l'environnement) et de gouvernance du développement durable,
 - la conception et la mise en œuvre d'indicateurs de développement durable et,
 - les techniques de suivi évaluation.
- ☞ La revue par les pairs suscite un intérêt marqué et sa généralisation a été **suggérée** comme point de départ des mutations souhaitées vers la dotation de chaque pays d'une Stratégie nationale de Développement durable (SNDD) fonctionnelle

Les principaux résultats: **Contraintes, besoins et conditions de réussite**

Les Conditions de réussite

Les conditions de réussite exprimées par les acteurs, sont:

- la **volonté et l'engagement politiques** au plus haut niveau de l'État.
 - un **rattachement hiérarchique élevé** (présidence ou primature) pour l'organe national d'animation et de la gouvernance du développement durable,
 - un **ministère dédié au développement durable** aux compétences analogues à celles des « défunts » ministères du plan pour assurer cette animation.
 - La **définition non équivoque des rôles** de cet animateur et des autres acteurs,
 - un **cadre institutionnel cohérent avec les enjeux et les objectifs nationaux de développement.**
- ☞ La **conception d'un tel cadre**, le choix des objectifs de 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 tous le cas le gage d'une action réussie et pérenne

Les principaux résultats: Orientations pratiques et stratégie opérationnelle pour une gouvernance optimale du développement durable

- L'une des principales conclusions du processus conduit 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.

D'où:

- ☞ la recommandation de l'atelier participatif de Ouagadougou invitant les pays membres de l'OIF à se doter tous de SNDD;
- ☞ les orientations pratiques et la stratégie opérationnelle quant aux appuis de l'OIF aux pays

Les principaux résultats: Contraintes, besoins et conditions de réussite

Les orientations pratiques

Les orientations pratiques retenues sont au nombre de 2:

- Apporter aux pays ne disposant pas d'une SNDD (Stratégie nationale de développement durable) les appuis nécessaires pour se doter d'une SNDD;
- Apporter à l'ensemble des pays les appuis nécessaires pour rendre ces SNDD opérationnelles.

Les principaux résultats: Contraintes, besoins et conditions de réussite

Stratégie opérationnelle

La *stratégie* opérationnelle proposée comprend 4 principaux axes:

- i) **Création**, dans les pays, **des conditions de réussite**, avec des actions de **sensibilisation** en direction **des décideurs**, et des actions de **formation pour tous les acteurs locaux**.
- ii) **Accompagnement des processus locaux** de mise en place des stratégies nationales de développement durable, avec des **appuis opérationnels pour la construction des cadres institutionnels** idoines et **la conception de la stratégie**, dans le respect strict des priorités nationales de développement,



Les principaux résultats: Contraintes, besoins et conditions de réussite

Stratégie opérationnelle

La *stratégie* opérationnelle proposée comprend 4 principaux axes:

- iii) L'accompagnement des processus d'opérationnalisation des SNDD existantes, avec des appuis ciblés visant la pérennisation des actions, une reddition de comptes utiles à d'autres acteurs nationaux, la mise en place d'un système de suivi-évaluation efficace, en visant la *systematicité*,
 - iv) La création des bases d'un processus d'autoformation des acteurs locaux utilisant une communauté de pratique au niveau de l'ensemble de la Francophonie et des communautés de pratiques locales
- ☞ Une revue par les pairs, en amont des processus nationaux, est recommandée pour déterminer les conditions de réussite et les actions à engager
 - ☞ La mise en place d'une unité volante d'experts (*Task Force SNDD*) pour apporter les appuis experts nécessaires à la réalisation de ces activités est suggérée

Conclusions

- La revue de littérature a permis:
 - De rappeler et de clarifier les **concepts** de base déterminants pour l'étude
 - D'élaborer un **cadre conceptuel d'analyse** de l'état de la gouvernance du développement durable
 - De l'enquête, des études de cas et de l'atelier participatif on a pu dégager une vue d'ensemble sur:
 - Les mécanismes de planification stratégique mis en œuvre dans les pays;
 - Les cadres nationaux de gouvernance du développement durable;
 - L'état de la gouvernance du développement durable dans les pays à l'aune du cadre conceptuel d'analyse dégagé de la revue de littérature.
 - Le processus engagé a aussi permis de cerner:
 - les **difficultés** que rencontrent les acteurs sur le terrain,
 - les **besoins d'appuis** à ces acteurs et,
 - les **conditions nécessaires** pour asseoir les bases d'une gouvernance optimale du développement durable.
- ☞ Ces constats ont inspiré **les orientations pratiques et la stratégie opérationnelle exposées**, que l'OIF devrait mettre en œuvre pour appuyer ses pays membres dans leurs efforts visant à se doter d'une stratégie nationale de développement durable fonctionnelle.

Merci de votre aimable écoute

sibi@videotron.ca

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



40
ans



Institut de l'énergie et de l'environnement
de la Francophonie
IEPF