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**

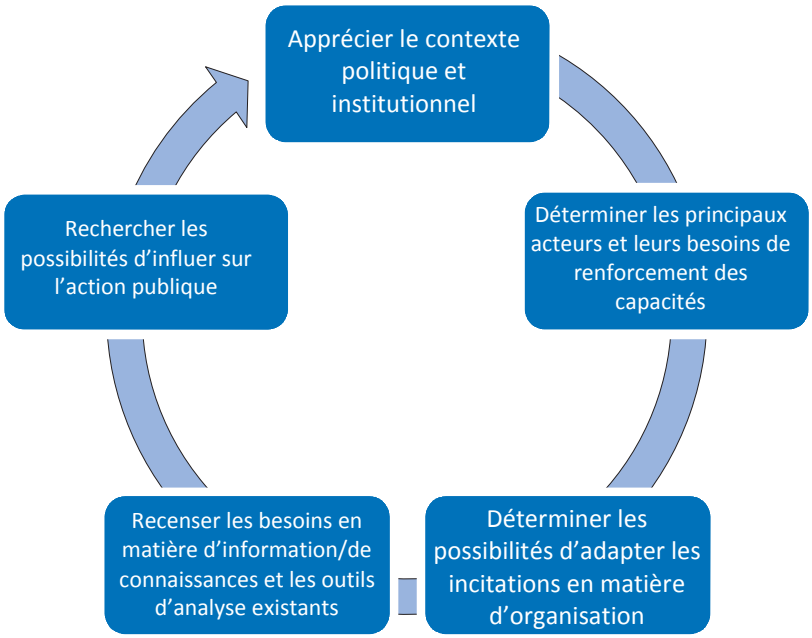
	Conditions générales de nature à favoriser le processus	**Organisations**	**Individu**
Objectif global en termes de capacités	• Concevoir des cadres réglementaires pour la gouvernance de l'environnement, l'instauration de l'état de droit et les droits de propriété • Améliorer la coordination entre les 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

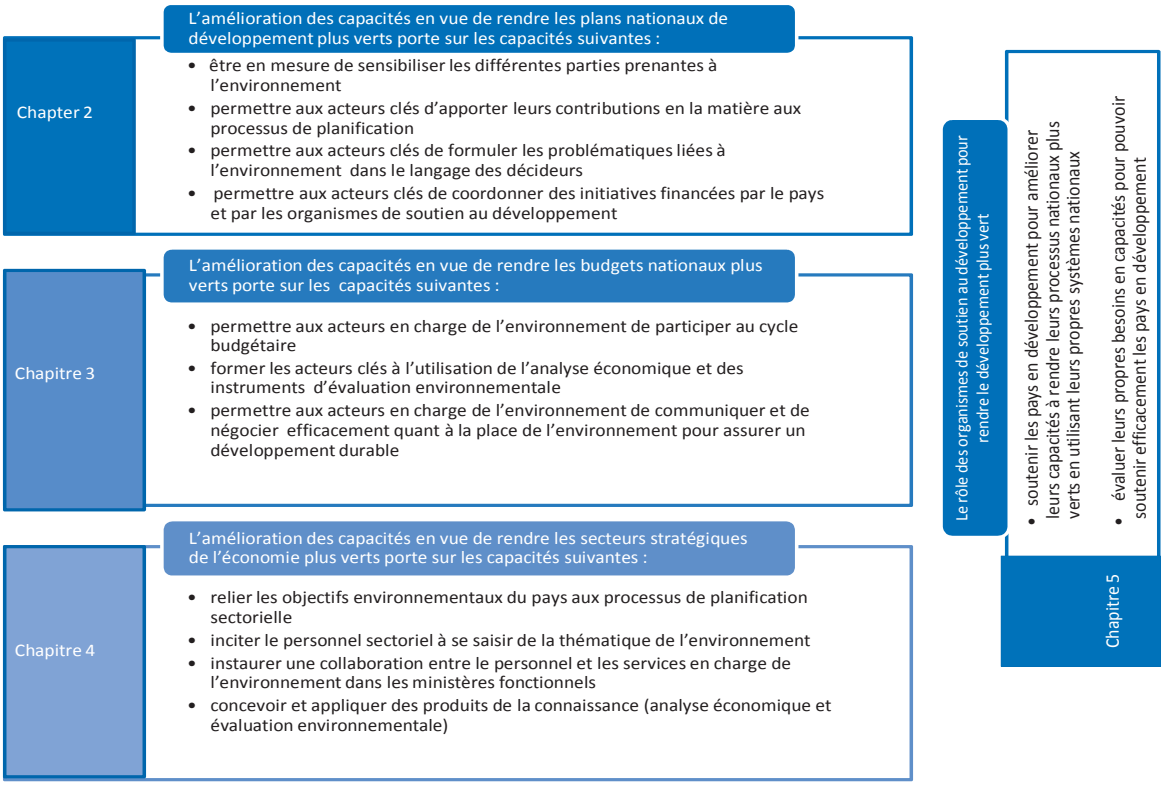
prises en compte pou déterminer les besoins de renforcement des capacités des pays en développement.

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.

Extrait de :

Greening Development

Enhancing Capacity for Environmental Management and Governance

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264167896-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Vers un développement plus vert : un cadre pour le renforcement descapacités », dans *Greening Development : Enhancing Capacity for Environmental Management and Governance*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264168527-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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.