

## PROGRAMME AGENDAS 21 LOCAUX

---

**Le processus Agenda 21 Local  
Approche et mode d'emploi**

## 1. Qu'est-ce qu'un processus Agenda 21 local ?

Le programme Agendas 21 locaux est basé sur la compréhension du rapport entre le développement et l'environnement. Considérant que le développement urbain et économique affecte l'environnement autant que la disponibilité et la qualité des ressources environnementales affectent le développement, le programme insiste sur le fait que :

- ❑ les activités du développement urbain utilisent les ressources environnementales ;
- ❑ les activités du développement urbain peuvent dégrader les ressources environnementales : pollution atmosphérique, épuisement des ressources en eau, perturbation des systèmes écologiques ;
- ❑ chaque secteur d'activité utilise différemment les ressources environnementales ;
- ❑ l'épuisement et/ou la dégradation des ressources environnementales affectent aussi bien le développement que la qualité de la vie.

Le Programme Agendas 21 locaux promeut une nouvelle problématique de développement qui se différencie fortement des modèles traditionnels de développement. Il est basé sur les principes fondamentaux suivants :

- ❑ Les villes durables, considérées comme moteurs de la croissance, sont primordiales pour le développement économique et social du pays ;
- ❑ La dégradation de l'environnement nuit à l'efficacité économique et à l'équité sociale et entrave la contribution des villes au développement ;
- ❑ La dégradation de l'environnement n'est pas inévitable.

De cette problématique découle un certain nombre de questions. Quelles ressources environnementales sont les plus menacées et par quelles activités ? Quels sont les conflits d'usage autour des ressources et leur localisation ? Quels sont les secteurs d'activité les plus sévèrement affectés par l'épuisement ou la dégradation environnementale ?

Ce sont ces questions que le programme tente de résoudre. Le cadre de travail fourni par le programme des Agendas 21 locaux est l'une des approches de cette problématique de développement qui tente de traiter efficacement les problèmes environnementaux. C'est un processus qui permet aux différents acteurs de négocier collectivement des stratégies et de trouver d'un commun accord des solutions adéquates aux grands problèmes environnementaux de la ville.

L'objectif principal de la mise en œuvre d'un projet Agenda 21 local dans une ville est de renforcer les capacités de planification environnementale et de gestion intégrée à l'échelle de la société et de la collectivité locale. Il doit permettre de résoudre les conflits existant autour de l'accès aux ressources naturelles (eau, air, énergie, foncier urbain et agricole) et des risques environnementaux (inondations, glissements de terrain, sécheresse, tremblements de terre, incendies, risques pour la santé publique, risques industriels).

Intervenant à l'échelle mondiale, le programme des Agendas 21 locaux développe des activités de coopération technique dans le cadre des Nations Unies. Il a pour objectif la mise en place d'un système de planification de l'environnement urbain en collaboration avec les partenaires locaux. L'approche doit être adoptée par les différents partenaires et non pas imposée de l'extérieur. Il s'agit de travailler sur le renforcement des capacités de l'ensemble

des acteurs du développement urbain. Adapté aux particularités et aux priorités de chaque ville, le programme des Agendas 21 locaux propose une méthodologie générale de compréhension des enjeux environnementaux, qui se concentre sur l'identification des problèmes prioritaires, l'élaboration des stratégies, la mise en œuvre des plans d'action.

#### Les points essentiels du programme

- Il traite des interactions entre développement et environnement. Ainsi, pour chaque ressource, seront analysées la nature et l'échelle de l'impact environnemental de chaque secteur d'activité (santé de la population, disponibilité des ressources vitales telles que l'eau, effets sociaux et économiques - habitats informels, variation des prix des denrées de première nécessité).
- Il insiste sur la participation d'une multitude d'acteurs, ceux qui disposent d'informations en relation avec ces problèmes, ceux qui contrôlent les moyens de mise en œuvre et ceux qui subissent les problèmes environnementaux. L'implication et la collaboration sont indispensables. Ces acteurs des différents secteurs (public, privé et communautaire) seront impliqués au travers d'un processus participatif.
- Il participe à la mise en place d'un processus de résolution des problèmes. Le processus se focalise sur les enjeux prioritaires et la construction de capacités locales. Le processus doit devenir partie intégrante des structures institutionnelles et des procédures de gestion et de planification de la ville.

Le processus s'organise autour d'une série d'activités interactives. Il comprend trois phases principales :

#### Calendrier

Première phase (six à neuf mois)	Deuxième phase (15 à 24 mois)	Troisième phase (sans limite de durée)
L'identification et la mobilisation des différents participants et des différents partenaires. La familiarisation de ces partenaires avec les concepts du processus et de l'approche Agenda 21 local. La préparation du profil environnemental et l'identification des priorités environnementales qui sont discutées au cours de la consultation de ville.	Période pendant laquelle sont organisées les négociations et les discussions des différents groupes de travail permettant de préparer les stratégies et les plans d'action et de mettre en œuvre des projets de démonstration.	Poursuive les actions précédemment initiées, exécuter les décisions prises pour mettre en œuvre les plans d'action et assurer une institutionnalisation du processus.

Le processus commence généralement par la préparation du profil environnemental de la ville et l'identification des enjeux prioritaires. Les acteurs des principaux secteurs sont invités à participer à la préparation de ce profil et à identifier les enjeux prioritaires à travers un processus consultatif.

Le profil environnemental comporte deux enjeux :

- ❑ 1. fournir une base de données commune sur les différents secteurs d'activité, le cadre environnemental et la gestion de l'environnement ;
- ❑ 2. déterminer des interactions entre le développement et l'environnement et entre les différents secteurs d'activité.

*Les détails concernant la préparation d'un profil environnemental sont consultables dans le volume I de la série des manuels de planification et de gestion environnementale.*

La préparation du profil environnemental est suivie par une consultation de ville à laquelle participent tous les acteurs des secteurs privé, public et communautaire. La consultation est basée sur l'identification collective des problèmes, la résolution des conflits, la recherche de consensus et de partenariats. La participation effective de l'ensemble des acteurs est systématiquement encouragée.

Les objectifs majeurs de la consultation de ville sont :

- ❑ identifier et examiner les principales questions environnementales qui affectent la croissance et le développement durable de la ville ;
- ❑ réunir les principaux acteurs des différents secteurs public, privé et communautaire afin qu'ils reconnaissent le besoin d'agir et s'engagent ensemble à soutenir le processus de planification et de gestion environnementale de la ville ;
- ❑ établir, en traitant les questions environnementales urbaines, un processus de définition des intérêts des différents acteurs ainsi qu'une méthodologie d'élaboration d'une approche de travail intersectorielle ;
- ❑ encourager la mise en place d'une structure institutionnelle appropriée, intégrée au cadre institutionnel de la ville, et s'entendre sur les ressources à mobiliser et sur la façon de les mobiliser afin de traiter les grands enjeux préalablement retenus.

Dans plusieurs villes, la Consultation de ville a été reconnue comme un événement unique réunissant pour la première fois des personnes venant d'horizons multiples. En sensibilisant un large auditoire, le processus encourage à un nouveau partage des responsabilités dans le but de résoudre les questions d'intérêt commun.

La Consultation de la ville est organisée suivant des séances bien structurées qui combinent des discussions en séance plénière et en groupe de discussion. La consultation se déroule sur 3 à 5 jours.

- ❑ Durant la première partie de la Consultation, le profil environnemental est présenté, discuté et validé. Les participants, représentant le plus large éventail possible d'acteurs – ministères, autorités de la ville, institutions paraétatiques, secteur privé, opérateurs du secteur informel, ONG, etc. – discutent des enjeux environnementaux selon leur propre point de vue.
- ❑ Durant la deuxième partie, les participants concentrent leurs discussions sur des questions prioritaires, qui ont été préalablement sélectionnées. L'objectif est de développer une approche participative en groupe de discussion pour traiter des grandes questions retenues. En se constituant en petits groupes thématiques, les acteurs

confrontent leurs points de vue et donc leur perspective sur la question débattue. Les résultats de chaque groupe de discussion sont ensuite rapportés en séance plénière.

- Durant la troisième partie, les participants examinent les aspects institutionnels de la gestion environnementale et déterminent le rôle de chaque acteur dans la gestion des problématiques prioritaires retenues.
- La Consultation de ville est clôturée par un Pacte urbain au travers duquel les différents participants s'engagent à poursuivre le travail dans le respect du processus participatif intersectoriel.

Cette consultation est un événement majeur qui permet de :

- Donner une compréhension commune des problématiques environnementales à l'ensemble des acteurs au travers de la validation publique du profil environnemental ;
- Mobiliser l'appui technique et politique de tous les acteurs des secteurs public, privé et communautaire ;
- Démontrer l'intérêt d'une approche participative ;
- S'accorder sur les modalités et les arrangements institutionnels qui permettront de trouver des solutions à ces problèmes.

*Les détails concernant la manière d'organiser et d'élaborer la Consultation de ville peuvent être consultés dans le volume II de la série des manuels de planification et gestion environnementale.*

A la suite de la Consultation de ville, des groupes de travail sont organisés pour travailler sur chacune des questions sélectionnées par la consultation de ville. Les participants les plus actifs des groupes de discussion de la consultation de ville formeront le noyau dur des groupes de travail. Les groupes de travail réunissent les principaux acteurs qui, soit sont directement touchés par le problème, soit disposent de l'information nécessaire et ont donc la capacité de participer aux négociations. Agissant comme plateformes intersectorielles, les groupes de travail sont les principaux véhicules du processus de planification et de prise de décision intersectorielle et participative.

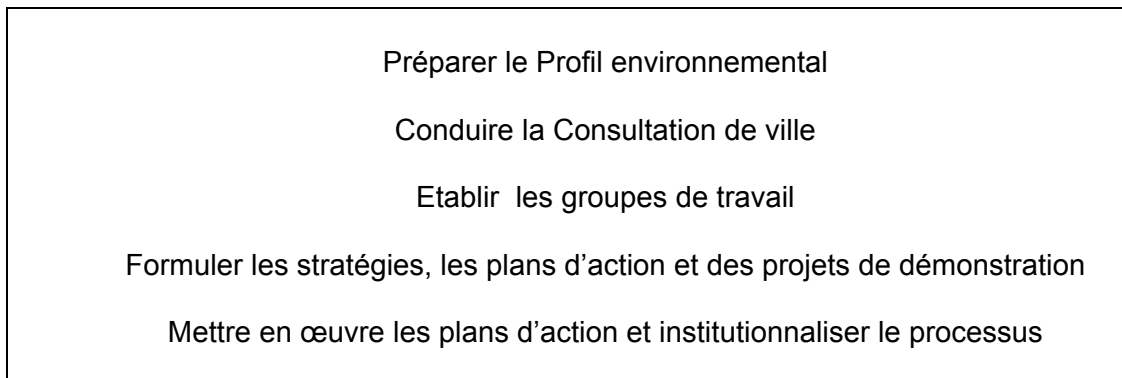
*Les procédures utilisées dans la mise en œuvre des groupes de travail et dans la formulation des stratégies sont décrites dans les volumes III et IV de la série des manuels de planification et gestion environnementale.*

L'institutionnalisation du processus reste l'objectif commun qui se poursuit dans les villes bien après que les projets d'Agendas 21 locaux aient été achevés. Tout au long des activités, les responsables doivent avoir le souci permanent d'assurer une institutionnalisation du processus au sein des institutions locales. Bien que les activités d'un Agenda 21 local (préparer le Profil environnemental, élaborer la Consultation de ville, établir les groupes de travail, formuler les stratégies et institutionnaliser le processus) soient décrites comme un processus respectant un certain nombre de phases et d'étapes, l'une débouchant sur la suivante, elles représentent en réalité un processus complexe à entrées multiples.

*Les différents principes permettant d'institutionnaliser l'Agenda 21 local sont décrits dans le volume V de la série des manuels de planification et de gestion environnementale.*

## 2. Quelles sont les étapes-clés du processus Agenda 21 local ?

Les étapes de l'élaboration du processus



## 3. Première étape du processus : que faut-il pour préparer le profil environnemental ?

1. Familiariser les principaux acteurs et les experts locaux aux processus et aux outils Agendas 21 locaux et les mobiliser pour qu'ils participent à la préparation du Profil environnemental de la ville.
2. Créer un « groupe consultatif » avec les principaux acteurs et experts concernés par les enjeux environnementaux urbains afin qu'ils préparent le Profil en coordination avec l'équipe de projet.
3. Contacter les institutions susceptibles de fournir de l'information et des documents et les sensibiliser au processus afin de les impliquer dans la préparation du Profil. Il est indispensable que le Profil environnemental soit le résultat de la collaboration des différents acteurs impliqués dans sa préparation.
4. Vérifier ses sources d'information ainsi que leur accessibilité. Le problème de l'accès aux sources d'information, s'il n'est pas lié au manque d'informations, réside souvent dans la fragmentation des données, leur inaccessibilité ou leur usage sectoriel limité. La préparation du Profil offre alors l'opportunité d'identifier les différentes sources d'information, de pointer les lacunes d'information et de faire un meilleur usage des informations.
5. Préparer une table des matières du Profil et la discuter avec les acteurs principaux. Cette discussion a deux objectifs :
  - ❑ familiariser les différents acteurs avec la structure générale du Profil et les principes du processus afin qu'ils l'adaptent au contexte local ;
  - ❑ inciter les différents acteurs à réfléchir en termes de « questions prioritaires croisées ».
6. Préparer un plan annoté, c'est-à-dire une version élargie de la table des matières. Celle-ci doit permettre de présenter les sections du profil avec des titres et des sous-titres et de signaler les questions ou les éléments-clés qui seront traités dans le profil

7. Discuter du plan annoté avec l'équipe du projet, le groupe consultatif et les différents acteurs-clés afin de solliciter activement leurs commentaires. Un bon plan annoté présage un bon Profil.
8. Rédiger le Profil et le soumettre aux groupes précédemment cités pour analyse et commentaires.
9. Produire le profil en trois versions :
  - ❑ un document de travail compréhensible en format non relié (classeur) qui inclut des informations détaillées de chaque section du profil environnemental avec des appendices pertinents et une liste complète des matériaux de base ;
  - ❑ un rapport récapitulatif (pas plus de cinquante pages) qui dispose du même plan que celui du profil global, mais en version résumée ;
  - ❑ un résumé exécutif (pas plus de quatre pages) qui met l'accent sur les résultats principaux et liste les enjeux prioritaires.

Chaque version aura un usage et une audience particuliers :

- ❑ le profil global est un document de travail qui sera utilisé et constamment réactualisé par les différents groupes de travail concernés ;
  - ❑ le profil récapitulatif est destiné à tous les participants du projet d'Agenda 21 local ; il sera utilisé comme document de base par les décideurs politiques et les praticiens ;
  - ❑ le résumé exécutif est censé être distribué à un très large public.
10. Finaliser et lancer le profil dans le cadre d'un atelier ou d'un séminaire afin de discuter de son intérêt et de son usage futur.

EXEMPLE : Table des matières

<p><b>TABLE DES MATIERES</b></p> <p>Résumé exécutif – Anglais-français Résumé exécutif – Langue locale</p> <p><b>Chapitre 1. Introduction de la Ville</b></p> <p>1.1. Caractéristiques physiques 1.2. Développement historique 1.3. Structure sociale 1.4. Caractéristiques de la population 1.5. Structure et activités économiques</p> <p><b>Chapitre 2. Cadre du développement</b></p> <p>2.1. Industrie 2.2. Commerce 2.3. Agriculture 2.4. Approvisionnement en eau 2.5. Pêche 2.6. Tourisme et loisirs 2.7. Gestion des eaux usées 2.8. Gestion des déchets solides 2.9. Transport et télécommunications 2.10. Logement 2.11. Santé 2.12. Education 2.13. Energie 2.14. Secteur informel Autres</p> <p><b>Chapitre 3. Cadre de l'environnement</b></p> <p><i>Les ressources environnementales urbaines</i></p> <p>3.1. Ressources foncières     <input type="checkbox"/> Foncier urbanisable     <input type="checkbox"/> Foncier agricole     <input type="checkbox"/> Zones naturelles de loisirs 3.2. Ressources en eau     <input type="checkbox"/> Eau de surface     <input type="checkbox"/> Nappes phréatiques et aquifères 3.3. Air</p>	<p>3.4. Ressources forestières 3.5. Ressources minières 3.6. Patrimoine bâti Autres</p> <p><i>Les risques environnement urbains</i></p> <p>3.7. Inondations 3.8. Glissements de terrain 3.9. Séismes 3.10. Risques industriels Autres</p> <p><b>Chapitre 4. Le cadre institutionnel</b></p> <p>4.1. Principaux acteurs     <input type="checkbox"/> Secteur public     <input type="checkbox"/> Secteur populaire     <input type="checkbox"/> Secteur privé</p> <p>4.2. La gestion environnementale     <input type="checkbox"/> Information et expertise environnementale     <input type="checkbox"/> Formulation de la politique environnementale     <input type="checkbox"/> Mise en œuvre de la politique environnementale</p> <p>4.3. Renforcement des capacités de gestion</p> <p>Abréviations Bibliographie</p> <p>Annexe A :..... Annexe B :.....</p>
--	--

#### **4. Deuxième étape du processus : Que faut-il faire pour organiser et conduire une Consultation de ville ?**

1. Impliquer les différents acteurs des secteurs public, privé et populaire : les leaders politiques, les représentants des secteurs-clés, du secteur public et municipal, les leaders des groupes de jeunes et de femmes et les institutions universitaires. Tous ces acteurs sont des partenaires potentiels dont l'appui est indispensable à la promotion du processus et de son éventuelle institutionnalisation.
2. Etablir une Equipe d'organisation de la consultation, l'informer du processus : celle-ci comprend l'équipe du projet Agenda 21 local, les personnes chargées de la documentation, les consultants et toute personne dont l'appui et les compétences sont nécessaires à l'organisation logistique de la consultation.
3. Préparer le plan de travail de la consultation : la consultation est une grande réunion publique qui se déroule sur trois à cinq jours et qui nécessite une liste de préparation détaillée, tout détail est important dans ce type de manifestation.
4. Identifier les participants éventuels et les inciter à participer à la consultation. Ceci implique de fixer les dates de la consultation suffisamment longtemps à l'avance, de les annoncer et de diffuser largement les informations concernant la consultation.
5. Sélectionner les problèmes prioritaires qui seront abordés par l'Agenda 21 Local et focaliser la consultation sur ces problématiques prioritaires.
6. Préparer les documents de base, les documents de propositions et les fiches de travail. <sup>1</sup> Ceci implique de préparer des Termes de référence, de désigner des personnes chargées de cette préparation et de se mettre d'accord sur les plans annotés, les fiches de travail et la forme à donner aux documents finaux.
7. Choisir, nommer et assister les panélistes. Ces derniers sont choisis parmi les acteurs en relation avec les problématiques environnementales retenues. Ils doivent présenter leurs points de vue lors de la présentation des propositions, intervenir pour présenter leur relation avec les problématiques prioritaires et la façon dont ils pensent qu'elles devraient être traitées.
8. Choisir, nommer et engager un facilitateur de la consultation expérimenté et connaissant le processus Agenda 21 local. Il est préférable que le facilitateur soit impliqué dans le processus le plus tôt possible afin de s'assurer qu'il est au courant de tous les détails nécessaires
9. Elaborer *le Manuel du participant*, c'est-à-dire une série de documents soigneusement choisis. Ce manuel doit être préparé à l'avance afin de pouvoir être distribué lors de la Consultation de Ville. Les différents participants assistent à la consultation, non seulement pour écouter mais aussi pour discuter et présenter leurs points de vue, ils ont donc besoin d'être bien informés.

---

<sup>1</sup> Les documents de base comprennent les études concernant la ville, le processus Agenda 21 local, le projet Agenda 21 local de la ville et la Consultation de ville. Les documents de proposition sont des documents examinant les problèmes environnementaux spécifiques afin de donner une vue d'ensemble de ces problèmes et de présenter les approches et les expériences adaptables à leur résolution.

10. Arranger et finaliser la logistique. La préparation logistique inclut :

- ❑ le lieu de la consultation qui doit avoir des salles adéquates pour les groupes de discussion et le secrétariat ;
- ❑ l'équipement audiovisuel ;
- ❑ le matériel consommable (papier, etc.) ;
- ❑ les services tels que la traduction, le secrétariat et les photocopies ;
- ❑ l'approvisionnement en nourriture et rafraîchissements ;
- ❑ le transport (organisation de sorties à partir ou vers le lieu de la consultation) ;
- ❑ l'hébergement des participants et des invités venant de l'extérieur de la ville d'accueil ;
- ❑ d'éventuelles expositions, visites de sites et toutes autres activités culturelles ;
- ❑ l'enregistrement vidéo.

11. Contacter et confirmer la participation de l'invité d'honneur, des participants chargés des principaux discours et de tous les autres officiels. Finaliser le programme de consultation et aider à la préparation des discours d'ouverture.

12. Choisir et nommer les présidents des séances plénières et des groupes de discussion et les familiariser avec les thèmes des sessions et l'utilisation des techniques de facilitation et de visualisation.

13. Mettre à contribution les médias afin d'informer le public des objectifs de la consultation, des activités de suivi ainsi que de l'évolution des préparatifs de la consultation.

14. Conduire la consultation : créer un groupe exécutif chargé de superviser le déroulement de la consultation et de prendre les décisions adéquates, le cas échéant.

15. Produire le rapport sur le déroulement de la consultation et ses résultats en deux versions, une, globale, de référence et une, récapitulative, pour la distribution.

16. Produire et diffuser le rapport de la Consultation.

<b>Première journée</b>	<b>Deuxième journée</b>	<b>Troisième journée</b>	<b>Quatrième journée</b>
<i>Module</i>	<i>Module</i>	<i>Module</i>	<i>Module</i>
Ouverture et présentation	Discussion autour des problématiques prioritaires	Discussion autour des questions institutionnelles	Présentation des résultats
<i>Module</i>	<i>Module</i>	<i>Module</i>	<i>Module</i>
Examiner les questions environnementales	Discussion autour des problématiques prioritaires	Discussion autour des questions institutionnelles	Clôture

## 5- Troisième étape : Que faut-il pour établir et faire fonctionner les « Groupes de travail » ?

1. Identifier les acteurs principaux c'est-à-dire tous ceux qui sont principalement touchés par le problème, ceux dont les informations sont indispensables et ceux qui disposent d'un pouvoir de décision et d'instruments de mise en œuvre<sup>2</sup>.
2. Sensibiliser les différents acteurs et solliciter leur appui. Une première sensibilisation peut avoir lieu sur une base bilatérale ou sectorielle. L'expérience montre que les personnes peuvent avoir un intérêt commun à résoudre un problème qui les concerne collectivement ; cependant, un certain nombre d'obstacles peuvent empêcher que ces personnes joignent leurs efforts pour résoudre ce problème. Parmi ces obstacles compliquant la prise de décision commune, on peut trouver :
  - différentes perceptions et perspectives sur le problème par différents groupes d'intérêts ;
  - une tendance des acteurs à s'identifier avec des activités, des secteurs ou des territoires spécifiques plutôt qu'à des problématiques qui sont intersectorielles et qui transcendent les frontières administratives.
3. Préparer localement l'adaptation des outils permettant une sensibilisation systématique. En principe, les séances de sensibilisation doivent s'organiser suivant trois étapes :
  - L'introduction au concept et au processus Agenda 21 local ;
  - L'explication des enjeux définis comme prioritaires ;
  - Une introduction aux techniques et aux outils principaux correspondant à chacune des phases du processus Agenda 21 local.
4. Dans le cadre du processus de sensibilisation, examiner, avec les acteurs principaux, le cadre institutionnel le plus applicable au développement et au renforcement d'un processus participatif intersectoriel. Remettre à plus tard la réflexion sur les relations entre les groupes de travail et le cadre institutionnel existant fait courir le risque que les groupes de travail deviennent des « institutions parallèles » rendant difficile l'institutionnalisation de l'Agenda 21 local.<sup>3</sup>
5. Etablir les groupes de travail principaux : ils peuvent être domiciliés au sein de l'institution chef de file de la problématique du groupe, ce qui peut, à terme, permettre une éventuelle reprise en main des activités des groupes de travail au sein des principales institutions d'accueil.
6. Formaliser les groupes de travail et le processus participatif (avec les groupes de travail comme véhicule) durant la Consultation de ville.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Initialement, l'intérêt doit porter sur les acteurs principaux c'est-à-dire ceux qui pourraient être susceptibles de former le noyau dur du groupe de travail. L'une des techniques d'identification des acteurs principaux est présentée dans le volume III de la série des manuels de planification et gestion environnementale.

<sup>3</sup> Par exemple, la création de groupes de travail à Chennai et à Lusaka a été précédée par une analyse détaillée du cadre institutionnel dans lequel les groupes de travail devaient évoluer.

<sup>4</sup> Le premier document formel par lequel les différents acteurs confirment leur adhésion aux principes du processus participatif intersectoriel est le Pacte urbain élaboré et adopté à la fin de la Consultation de Ville.

7. Après la Consultation de ville, assigner un coordinateur pour chaque groupe de travail et établir un groupe de travail de coordination composé des coordinateurs de chaque groupe et des professionnels choisis au sein de l'Unité d'appui technique<sup>5</sup> du projet. Après la consultation de ville, la première tâche des groupes de travail est d'articuler et d'affiner l'analyse des problématiques discutées lors de la consultation. Les coordinateurs, quant à eux, doivent préparer un programme de travail détaillé afin de guider les groupes de travail.
8. Lors de la création des groupes de travail, mettre en place un système de documentation<sup>6</sup> afin de suivre l'évolution de chaque étape du processus. Au-delà du suivi du processus, le système de documentation a trois autres objectifs :
  - ❑ faciliter la traduction des résultats émergents des groupes de travail en résultats finaux tangibles, soit l'élaboration de stratégies, de plans d'action et de projets ;
  - ❑ permettre la construction de bases de données qui alimentent ensuite le Système d'Information de la Gestion environnementale multi-modulaire (EMIS/SGIE) ;
  - ❑ être le catalyseur du processus d'apprentissage de l'approche participative.
9. Elargir les groupes de travail en associant de nouveaux membres ayant manifesté leur intérêt et dont le rôle a été reconnu à la Consultation de ville
10. Développer constamment les compétences et la dynamique des groupes de travail :
  - ❑ en s'assurant que les groupes de travail sont composés des institutions les plus pertinentes (la composition du groupe de travail doit-être représentative des différents intérêts et compétences vis-à-vis de la question abordée), des personnes les plus représentatives et compétentes. Le cas contraire affaiblirait la capacité de prise de décision et la compétence des groupes de travail ;
  - ❑ si certains acteurs importants ont des difficultés pour participer régulièrement aux groupes de travail, il peut être envisagé de créer d'autres groupes qui seront composés essentiellement de décideurs politiques clés afin que les propositions des groupes de travail soient effectivement mises en œuvre<sup>7</sup> ;
  - ❑ ajuster la composition des groupes de travail au calendrier de planification stratégique afin de maintenir un bon niveau de compétences et de prise de décision. Si les institutions participantes et les membres principaux restent les mêmes, certains membres peuvent changer en fonction de la demande d'expertise et de l'étape du processus. Le rôle des décideurs politiques et des législateurs est extrêmement important durant l'étape de négociation des stratégies. Au fur et à mesure que le processus avance vers la préparation de plans d'action et de projets, le rôle des techniciens et gestionnaires devient plus important.

---

<sup>5</sup> Des termes de référence génériques pour un Coordinateur du groupe de travail, un Groupe de travail de coordination et une Unité d'appui technique figurent dans le volume III de la série des manuels de gestion et de planification environnementale.

<sup>6</sup> Un système complet et global de documentation comprend deux types de documentation : d'abord, une documentation générale qui suit les étapes de la formulation de la stratégie et qui fait un usage plus large des cartes, ensuite, un document descriptif qui inclut aussi les stratégies et les plans d'action négociés et approuvés.

<sup>7</sup> Ce genre d'initiative a été mené à Chennai, Dar es-Salam et Lusaka (cf volume III de la série des manuels de gestion et de planification environnementale).

11. S'assurer que les groupes de travail disposent de l'expertise technique et des services d'appui nécessaires.<sup>8</sup> Cet appui technique peut être très diversifié (élaboration de l'état des lieux de la situation existante, SIG, cartographie, analyse économique et financière des projets prioritaires mais aussi expertise technique et scientifique). Le type d'appui et le nombre d'heures de travail requis dépendent de quatre facteurs :<sup>9</sup>
- La complexité et l'importance du problème traité par le groupe de travail ;
  - Les objectifs à atteindre ainsi que l'échelle et la complexité des programmes et des projets à développer ;
  - La compétence des membres du groupe de travail ;
  - Le fonds de connaissances et de savoir-faire sur lequel le groupe peut s'appuyer.
12. Crédibiliser le processus en démontrant qu'il peut amener progressivement à des solutions profitables pour les populations et à des changements profonds à travers des initiatives et des projets de démonstration concrets et reproductibles.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Les services d'appui aux groupes de travail peuvent être organisés à travers une Unité d'appui technique. En ce qui concerne les différentes modalités d'organisation du soutien technique, voir volume III de la série des manuels de gestion et de planification environnementale.

<sup>9</sup> L'appui technique a besoin d'être en relation fonctionnelle directe avec les deux premiers facteurs et une relation inverse avec les deux autres facteurs.

<sup>10</sup> Un projet peut être considéré comme démonstratif avec un potentiel de reproductibilité lorsqu'il répond à deux exigences :

- être financièrement viable, c'est-à-dire autofinancé ou se financer sur la base du recouvrement des coûts ou avoir la possibilité d'être réalisé à travers la mobilisation de ressources ;
- être viable au niveau institutionnel, c'est-à-dire avoir un cadre institutionnel et un ancrage clairs afin d'assurer la durabilité opérationnelle et de gestion du projet.

Ce que n'est pas un Groupe de travail	Ce qu'est un Groupe de travail
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ce n'est pas un comité technique</li> <li><input type="checkbox"/> Ce n'est pas un simple groupe de conseil</li> <li><input type="checkbox"/> Il ne remplace pas une institution</li> <li><input type="checkbox"/> Il n'est pas permanent</li> <li><input type="checkbox"/> Il n'est pas limité à des niveaux spécifiques d'intervention</li> <li><input type="checkbox"/> Il n'est pas rigide</li> <li><input type="checkbox"/> Il n'opère pas nécessairement à l'échelle de toute la ville</li> <li><input type="checkbox"/> Il n'est pas limité à des interventions à court terme</li> <li><input type="checkbox"/> Il ne compte pas sur une seule institution pour l'appui technique</li> <li><input type="checkbox"/> Il n'est pas spécifique à un secteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> C'est une plateforme de négociations</li> <li><input type="checkbox"/> C'est un mécanisme de prise de décision qui est en mesure de traduire des accords en actions</li> <li><input type="checkbox"/> Il associe des institutions et établit des partenariats</li> <li><input type="checkbox"/> Il dure jusqu'à la résolution du problème</li> <li><input type="checkbox"/> Il mène des négociations aux niveaux de gestion et de la mise en œuvre</li> <li><input type="checkbox"/> Il est assez souple pour s'adapter aux partenaires et aux problèmes en question</li> <li><input type="checkbox"/> Il peut se focaliser sur des questions particulières ou certains quartiers</li> <li><input type="checkbox"/> Il articule des visions et formule des stratégies</li> <li><input type="checkbox"/> Il bénéficie des ressources et de l'expertise d'un certain nombre d'institutions</li> <li><input type="checkbox"/> Il est intersectoriel dans sa composition</li> </ul>

## 6. Quatrième étape : que faut-il faire afin de formuler des stratégies sur les problématiques abordées?

1. Clarifier les différents problèmes retenus : la clarification d'une question signifie l'analyse du problème à partir de différentes perspectives. Des techniques telles que « l'arbre à problèmes » permettent la construction et l'analyse d'une hiérarchie de causes et d'effets. Mais la rigueur analytique des différents problèmes n'est pas suffisante pour résoudre efficacement le problème. L'examen du problème préalablement sélectionné par les acteurs principaux est l'un des éléments les plus importants du processus Agenda 21 local. En effet, la perception d'un groupe d'intérêt peut être très différente de celle d'un autre groupe. Ce sont sur ces points de désaccord que les acteurs doivent travailler afin, d'une part, de clarifier la question et, d'autre part, d'aboutir à un consensus.
2. Mener des mini-consultations afin de permettre à un plus grand nombre d'acteurs de se positionner par rapport à la question débattue et donc sur les options de stratégies pour la résolution de ces questions.

3. Construire, à travers une série de délibérations, une compréhension commune du problème. Cette élaboration d'une compréhension commune est basée sur l'analyse du problème en soulignant les enjeux économiques et sociaux, les causes et les facteurs sous-jacents, les contraintes financières, techniques et institutionnelles dominantes ainsi que les coûts économiques et sociaux supportés par les différents acteurs.
4. Considérer les options stratégiques et les options de leur mise en œuvre. Ceci nécessite des connaissances profondes de deux éléments :
  - ❑ des instruments politiques existants et de qui les contrôle ; la participation aux groupes de travail des acteurs contrôlant les instruments politiques, est cruciale ;
  - ❑ des conséquences possibles de l'utilisation des différents instruments politiques vis-à-vis du problème. L'intuition n'est pas suffisante, les expériences passées ayant permis de tester différentes options, leurs conséquences et les résultats obtenus doivent être pris en compte. L'expertise technique permet de déterminer le pour et le contre de chacune des options stratégiques.
5. Considérer les différentes possibilités de mise en œuvre : une option stratégique peut en effet être réalisée suivant différentes modalités <sup>11</sup>.
6. Organiser un atelier de revue des stratégies environnementales permettant de présenter les stratégies préliminaires au plus grand nombre de groupes d'intérêt afin que les différentes stratégies retenues soient discutées, amendées et validées par tous.
7. Transformer les stratégies retenues en actions par le biais de plans d'action, en appliquant les procédures ci-après : <sup>12</sup>
  - ❑ déterminer les acteurs potentiels, leurs ressources techniques, financières et de gestion ainsi que leurs contraintes afin de savoir ce qui est possible de faire et à quel horizon ;
  - ❑ en dériver des objectifs réalistes et physiquement mesurables ;
  - ❑ déterminer les ressources humaines et financières et les conditions institutionnelles et législatives requises pour atteindre les objectifs préalablement définis ;
  - ❑ répartir les tâches et définir le rôle de chacun sans omettre de définir qui va financer les actions ;
  - ❑ négocier les délais et s'assurer que les activités et leurs coûts correspondants sont pris en compte dans les programmes du travail et dans les budgets annuels des institutions participant à la préparation du plan d'action.
8. S'assurer de la cohérence entre les différentes stratégies correspondant aux différentes problématiques abordées, notamment à travers la préparation de cartes résultant de l'analyse des problèmes environnementaux et leur superposition avec les cartes

---

<sup>11</sup> Un exemple figurant dans le volume IV de la série des manuels de gestion et de planification environnementale illustre la manière par laquelle différentes modalités de privatisation ont été examinées et évaluées pour la mise en œuvre de la privatisation de la collecte des déchets solides à Dar es-Salaam.

<sup>12</sup> Les stratégies elles-mêmes peuvent être considérées comme des actions ou des interventions définies en termes généraux. La définition précise des actions à entreprendre, des responsabilités, du financement, du calendrier de mise en œuvre constitue le plan d'action.

traduisant les stratégies retenues permettant de définir le schéma de la croissance future de la ville<sup>13</sup>.

## **7. Cinquième étape - Comment s'assurer de l'institutionnalisation des approches et des activités promues**

### **7.1. Qu'est-ce que l'institutionnalisation ?**

Le processus de l'Agenda 21 local est considéré comme institutionnalisé lorsqu'il est compris, largement accepté et appliqué systématiquement lors de la prise de décision dans la gestion et la planification environnementale et urbaine. Les changements dans les approches de gestion et leurs retombées économiques et sociales peuvent être ressentis uniquement lorsque le processus est pratiqué systématiquement dans le cadre institutionnel existant.

### **7.2. Que faut-il institutionnaliser ?**

L'application et la promotion du processus Agenda 21 local doit aboutir à la consolidation des approches participatives, au renforcement des capacités et à l'amélioration de la coordination intersectorielle.

Plus concrètement, l'application et la promotion systématiques du processus Agenda 21 local doivent conduire à des améliorations en termes d'informations et d'expertises, de prise de décision et de mise en œuvre des projets. Ce que les villes développant un Agenda 21 local visent à institutionnaliser sont les principes fondamentaux de l'ensemble du processus pour opérer des changements et des améliorations au niveau des quatre domaines mentionnés ci-dessus.

---

<sup>13</sup> Un exemple de Dar es-Salaam sur l'agrégation des stratégies relatives aux différentes problématiques abordées et sous forme d'un Cadre stratégique de planification du développement urbain figure dans le volume IV de la série de manuels de la planification et gestion environnementale.

### Que doit-on institutionnaliser ?

	<b>Information</b>	<b>Stratégies et prise de décision</b>	<b>Mise en oeuvre</b>	<b>Emploi efficace des ressources</b>
<b>« Noyau dur » ( principes fondamentaux)</b>	Transparence et partage de l'information	Stratégie sur les problèmes	Coordination	Mobilisation des ressources existantes et emploi stratégique des ressources externes
<b>Logiciel (capacité et expertise)</b>	Compétence en SGIE et SIG	Compétence en planification et formulation de projet	Capacité d'exécution des projets et mécanismes pour la coordination	Amélioration des capacités de montage de projets et mobilisation de ressources
<b>Produit (résultats)</b>	Profil environnemental	Stratégies, plans d'action, règles et principes de développement validés	Mise en œuvre de projets de démonstration et de projets d'investissement	Accroissement des ressources, des sources de financement et des partenaires

### 7.3 Comment institutionnaliser?

Les domaines précités les plus prometteurs en termes d'amélioration et, par conséquent, d'institutionnalisation sont largement tributaires du cadre politique et administratif, des dynamiques de développement et de la situation environnementale ainsi que du niveau qualitatif de l'administration de la ville et/ou du pays concernés. Il appartient également à la ville concernée d'identifier tant les obstacles à une bonne gestion que les axes majeurs à développer. En général, l'institutionnalisation du processus Agenda 21 local se réalise selon les axes suivants :

- ❑ le renforcement des structures institutionnelles ;
- ❑ la modification et l'ajustement des mandats ;
- ❑ l'identification et la responsabilisation des institutions leaders ;
- ❑ la mise en relation du processus avec les instruments stratégiques existants tels que les exercices de budgétisation et la planification spatiale ;
- ❑ le développement des compétences nécessaires ;
- ❑ la modification ou l'amendement des législations pertinentes ;
- ❑ la mise à disposition des fonds nécessaires au fonctionnement des activités du processus ;
- ❑ la mise en place d'un mécanisme permettant de mettre à profit les enseignements et de partager les expériences ;

Les activités du processus Agenda 21 local peuvent être intégrées ou liées à différents types de structures :

- ❑ Les institutions leaders dont le rôle et la politique sont les plus pertinentes, notamment par le renforcement de leurs capacités en les dotant de savoir-faire sur le processus et d'outils spécifiques et de services d'appui tels que le SGIE et le SIG.
- ❑ Le système en place dont le rôle est de fixer des priorités, de prendre des décisions, d'allouer des ressources telles que le budget municipal ou la planification urbaine ; par la modification des procédures, de la budgétisation et des pratiques de planification en intégrant les stratégies et les projets issus de l'Agenda 21 local.
- ❑ Les établissements d'enseignement, en les impliquant dans l'adaptation du processus et des outils Agenda 21 local au contexte local, permettant l'intégration de l'expérience dans leurs programmes de formation.
- ❑ Les instituts de recherche ainsi que les consultants par la création d'équipes d'experts maîtrisant parfaitement le processus afin de permettre sa diffusion (à travers des études de cas, la documentation, des ateliers et séminaires conçus pour promouvoir le partage d'expériences) et d'appuyer l'Agenda 21 local et sa répliation dans d'autres villes.

#### **7.4 Qui sont les « représentants du changement » ?**

En somme, l'institutionnalisation ne peut réussir que si elle est perçue comme un processus approprié et géré localement. Ceci implique que certains acteurs aient parfaitement compris le processus, y adhèrent et soient dans des positions stratégiques leur permettant de promouvoir l'Agenda 21 local. Ces « représentants du changement » peuvent être identifiés par :

- ❑ leur position dans le processus de prise de décision (par ex. le maire et le pPrésident d'un conseil municipal) ;
- ❑ leur position dans le processus d'exécution des stratégies et des programmes de développement (par ex. le Chef du secteur de l'eau) ;
- ❑ leur rôle dans les services d'appui à la prise de décision y compris l'information et la recherche (par ex. le chef du département de la recherche et de la planification et le spécialiste du SIG) ;
- ❑ leur connaissance des principes et des approches du processus Agenda 21 local (les spécialistes et activistes de l'environnement, les universitaires et consultants) ;
- ❑ leur connaissance locale (par ex. les fonctionnaires à la retraite, les leaders communautaires) ;
- ❑ leur popularité et leur crédibilité dans leur circonscription (par ex. les femmes dirigeantes et les jeunes leaders, les personnes âgés, les élus ayant l'expérience de plusieurs mandats) ;
- ❑ leurs compétences en matière de communication (par ex. les journalistes réputés et les spécialistes de la formation).

## **8. Comment savoir que des changements sont en train de se produire à travers le processus Agenda 21 local ?**

Le processus Agenda 21 local est une manière d'améliorer les approches de gestion, la prise de décision et les pratiques de la planification. La relation entre l'Agenda 21 local et l'exercice de planification et sa mise en œuvre est évidente. Cette approche par la planification participative est établie comme la nouvelle problématique de gestion du développement. Cependant, être capable d'évaluer les progrès réalisés comporte deux difficultés. D'abord, le processus se caractérise par des éléments (tels que la participation et la construction de consensus) difficilement mesurables et quantifiables. Ensuite, la relation fonctionnelle entre les progrès dans le processus et les changements palpables sur le terrain n'est pas simple.

Néanmoins, un travail innovant qui tente d'introduire un ensemble systématique de procédures et d'indicateurs pour mesurer le progrès dans le processus de Planification et Gestion Environnementales (PGE) a été entrepris, dont les résultats ont été publiés.

Bien que les indicateurs de processus impliquent un jugement subjectif, leur application logique permet de mesurer les directions et tendances du changement dans l'amélioration de la planification et de la gestion. Les indicateurs de processus apportent une réponse systématique aux questions fondamentales, à savoir : qui, où, quand, combien ?

Un système complet de suivi et d'évaluation couvre, dans le cadre de l'Agenda 21 local, les trois niveaux suivants :

- Au niveau du processus: le progrès au niveau du processus signifie que les principes fondamentaux de l'Agenda 21 local (tels que la participation des principaux acteurs à la prise de décision ou la formulation de stratégies par la construction de négociations et de consensus) ont été adaptés pour tout le système, non seulement au niveau des secteurs publics traditionnels, mais aussi des secteurs privés et publics <sup>15</sup>.
- Au niveau du projet : le progrès au niveau du projet est lié au suivi des objectifs directs et aux résultats obtenus à travers les indicateurs, connus traditionnellement dans le projet PNUD comme «critères de réussite».
- Au niveau physique : il est lié à l'évaluation des améliorations de l'environnement physique, de l'efficacité économique et de l'équité sociale, qui résultent des changements engendrés et attribuables au processus Agenda 21 local.

---

<sup>15</sup> Pour de plus amples informations, consulter le document « Measuring progress », 2003.