



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# **Agenda 21 local et SIG : des stratégies de développement durable pour les Entités Territoriales Décentralisées en République démocratique du Congo**

présenté par

**Didier Jean YEMBA**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration- Gestion

Spécialité « Gouvernance et management public »

le 27 avril 2011

Devant le jury composé de :

Danièle Bordeleau	Présidente
Directrice du département Administration- Gestion, Université Senghor	
Guy Chiasson	Examineur
Professeur à l'Université du Québec à Outaouais	
Sébastien Azondékon	Examineur
Professeur à l'Université du Québec à Outaouais	



## Remerciements

Au moment où nous terminons ce travail, nous savons qu'il est d'usage de rassembler dans des remerciements collectifs toutes celles et tous ceux qui ont peu ou prou contribué à un tel « enfantement ». Nous voudrions dépasser ici cette *symbolique* pour exprimer plus particulièrement notre gratitude à certains.

Une grande reconnaissance au Professeur Guy Chiasson de l'Université du Québec à Outaouais pour avoir, en dépit de ses nombreuses occupations, accepté de diriger le présent travail. Sa disponibilité, ses remarques et incessantes remises en question nous ont permis, nous le pensons, de dépasser le stade du *banal* et du *mal structuré*.

Que madame Danièle BORDELEAU, directrice du département administration-gestion à l'Université Senghor ainsi que tous nos Professeurs sachent que notre reconnaissance leur est particulièrement destinée : nous n'oublions pas que les premiers défrichements de ce thème leur doivent beaucoup et que ce travail n'aurait pas vu le jour sans les premières bases théoriques qu'ils ont contribué à élaborer tout au long de notre formation universitaire.

Merci au Professeur Noël Obotela de l'Université de Kinshasa dont les observations nous ont permis d'être en phase avec l'évolution du processus de la décentralisation en R.d.C tout au long de la rédaction de cette étude.

Nous ne pouvons pas oublier monsieur Crispin MAKABU, Chef de division unique au Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire pour son encadrement lors de notre stage de mise en situation professionnelle. Nous n'oublierons pas de si tôt son humilité, sa disponibilité, son intérêt et ses précieux conseils dans la formulation de ce thème de recherche.

Nos remerciements aussi à Madame Suzanne YOUSSEF, assistante de la directrice du département administration-gestion, pour sa serviabilité et sa gentillesse.

Que tous ceux de nôtres dont les noms ne figurent pas dans l'énumération précédente sachent que nous ne les avons pas oubliés ; nous les portons tous dans notre cœur et leur disons merci de leur attachement à notre personne.

Enfin, merci à tout le personnel de l'université Senghor et à tous nos ami(e)s et nos collègues qui nous ont aidé de près ou de loin à réaliser ce mémoire et à rendre agréable notre séjour à Alexandrie.

## DEDICACE

*A mon père Jean- Christophore YEMBA*

*A ma mère Jeanne TABIA KILASE*

*A ma fille Gemcy YEMBA OKASA*

*A mes sœurs et frères*

*A mes tantes et oncles*

*A tous mes amis*

*Je dédie ce travail, fruit de leur encouragement.*

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

- A21L : Agenda 21 local
- CDD : Conserved domains database
- CETAD : Cellule d'Appui à la Décentralisation
- CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
- CSMOD : Cadre stratégique de mise en œuvre de la Décentralisation
- DCE: Dossier de consultation des entreprises
- DD : Développement durable
- ETD : Entité territoriale décentralisée
- FMCU : Fédération mondiale des Cités Unies
- GPS : Global positioning system, en français on peut le traduire par système de positionnement mondial et signifie un système de géolocalisation fonctionnant au niveau mondial
- ICLEI : International Council for local environmental initiatives
- ISO : International Organisation for Standardization
- IULA : International union of local authorities
- OCDE : Organisation de Coopération et Développement Economiques
- OSFAC : Observatoire Sattelital des Forêts d'Afrique Centrale
- R.d.C : République démocratique du Congo
- RARE : Réseau des Agences régionales de l'Energie et de l'Environnement
- SIG : Système d'information géographique
- USAID : United states Agency for International Development
- VIH/SIDA: virus de l'immunodéficience humaine

## Liste des illustrations

### Figures

Figure 1	Les principaux paliers du DD.....	14
Figure 2	Quelques apports des différents acteurs vers la collectivité.....	36
Figure 3	: Approches pour construire un A21L.....	37
Figure 4	: Les étapes de l'Agenda 21 local.....	41

### Tableaux

Tableau 1	: Enjeux dans le groupe recherche- action.....	31
Tableau 2	: Objectifs de l'implantation d'un SIG.....	44

## TABLE DES MATIERES

Remerciements .....	i
DEDICACE .....	ii
Liste des acronymes et abréviations utilisés .....	iii
Liste des acronymes et abréviations utilisés .....	iii
Liste des illustrations .....	iv
RESUME .....	vii
ABSTRACT .....	viii
Introduction .....	1
1 PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	4
1.1 Contexte général et particulier .....	4
1.2 Pertinence du travail .....	8
1.3 Objectif du travail .....	9
1.4 Questions de recherche .....	9
1.5 Synthèse des données du terrain .....	10
1.6 Résultats attendus .....	10
2 CADRE THEORIQUE .....	12
2.1 Définition des concepts- clés et enjeux scientifiques .....	12
2.1.1 Développement durable .....	12
2.1.2 Agenda 21 local.....	15
2.1.3 Agenda 21 local vers un développement durable : principales tendances .....	16
2.1.4 Parenté des concepts d'Agenda 21 local et de gouvernance .....	17
2.1.5 Systèmes d'Information géographiques, SIG .....	19
2.2 Etudes antérieures et perspective de recherche.....	20
2.2.1 Etude d'Emmanuel Torres (2002).....	20
2.2.2 Ouvrage de Ndiaye Déthié S. , Toure A. et all.....	21
3 CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES.....	24
3.1 Détermination de la méthode.....	24
3.1.1 Limites .....	24
3.1.2 Définitions .....	25
3.2 Recueil des données .....	25
3.2.1 La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition et fonctionnement des Entité Territoriales et Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces .....	26
3.2.2 Agenda 21 de Rio.....	27
3.3 Phases opératoires .....	30
3.3.1 Etape 1 : Point de départ .....	30

3.3.2	Etape 2 : clarification de la situation problématique .....	31
3.3.3	Etape 3 : planification de l'action .....	31
3.3.4	Etape 4 : action .....	31
3.3.5	Etape 5 : réflexion et analyse .....	32
3.3.6	Etape 6 : savoir généré.....	32
3.4	Apport du stage .....	32
3.4.1	Présentation de la structure d'accueil .....	32
3.4.2	Apport personnel à la structure .....	33
3.4.3	Apport de la structure.....	33
4	PROPOSITION D'UNE DEMARCHE D'IMPLANTATION DES AGENDA21 LOCAUX ET SIG EN RDC	35
4.1	Agenda 21 Local.....	35
4.1.1	Pertinence d'Agenda 21 local.....	35
4.1.2	Approches pour construire les A21 .....	37
4.1.3	Les mécanismes d'implantation et de planification d'un A21L.....	38
4.1.4	Le cadre budgétaire et temporel.....	42
4.1.5	Partenaires.....	43
4.2	Système d'Information Géographique.....	43
4.2.1	Objectifs.....	44
4.2.2	Les étapes fondamentales pour la mise en œuvre d'un SIG.....	44
4.2.3	Les principaux facteurs-clés de réussite .....	46
4.2.4	Les éléments- clés pour un cahier des charges .....	46
4.2.5	Choix du prestataire et mise en place de la solution.....	47
4.2.6	Les partenaires.....	48
4.2.7	Les modalités de financement d'un SIG.....	48
	CONCLUSION GENERALE.....	50
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	52
	ANNEXE.....	54

## **RESUME**

A l'heure actuelle, beaucoup de pays africains sont en proie à de nombreux enjeux dans le processus de mise en place de la décentralisation. Pour cause : plus de 25 ans après sa proclamation, le résultat demeure mitigé.

Et pour un pays post-conflit comme la R.d.C, malgré l'adoption par referendum de la nouvelle constitution en 2006, des pesanteurs d'ordre politique, financier, humain et matériel rendent encore lourde la mise en place de ce mode de gestion politico- administrative au niveau local, c'est-à-dire les Entités territoriales Décentralisées. En lieu et place de renforcer l'unité nationale mise à mal en permanence par des forces centrifuges et de créer des centres d'impulsion du développement à la base, c'est la pauvreté qui s'aggrave dans un pays pourtant doté d'une diversité de ressources naturelles à nulle autre pareille. Il convient néanmoins de souligner, par ailleurs, qu'on en est pas à la première tentative depuis l'époque coloniale jusqu'à la deuxième République.

Face à cette situation, il devient impérieux d'inventer de nouvelles stratégies de mise en branle progressive et effective de ce processus de la décentralisation au niveau local.

Et dans le cas d'espèce, le programme d'Action 21 (Agenda 21) de la Conférence des nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992, offre l'Agenda 21 local comme stratégie de gouvernance territoriale ou locale. C'est ainsi que l'implantation des Agendas 21 locaux fait désormais partie des politiques publiques dans de nombreux pays à travers le monde, car elle favorise la participation des tous les acteurs d'une entité territoriale à l'élaboration des normes des actions communautaires à mener.

Et pour faire complet avec l'aspect de l'aménagement du territoire qui ressort de la compétence du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire, aspect du reste à renforcer, les Systèmes d'Information Géographique paraissent comme des outils complémentaires et efficaces. Ils le sont d'autant plus que le développement croissant de leur champ d'application ainsi que le recentrage quasi-systématique des activités humaines autour des questions territoriales prend actuellement de l'ampleur dans beaucoup de pays.

### **Mots- clefs**

Décentralisation, développement durable, Entités Territoriales décentralisées, Agenda 21 local, gouvernance territoriale, approche territoriale intégrée, Systèmes d'Information Géographique (SIG).

## **ABSTRACT**

At the present time, many African countries are facing numerous stakes in the process of installation of decentralization. Here is the cause: more than 25 years after its proclamation, the result remains mitigated.

And for a post- conflict country like the Democratic Republic of the Congo, in spite of the adoption by referendum of the new constitution in 2006, political, financial, human and material obstacles still add burdens to the implementation of this administrative and political management style at the local level, i.e. the decentralized territorial entities. Instead of permanently reinforcing the national unit undermined by centrifugal forces and creating centers of impulse of grassroots development, it is poverty which is on the rise in a country that has diverse and unparalleled natural resources. It is advisable nevertheless to underline, in addition, that this not the first attempt since the colonial time to the second Republic.

To deal with this situation, it is an imperative to invent new strategies to progressively and effectively implement the decentralization process at the local level.

For instance, the Agenda 21 action plan of the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) held in Rio in 1992, offers the local Agenda 21 as a strategy for territorial or local governance. This is how the setting of local Agenda 21 is now a component of public policies in many countries throughout the world, because it supports the participation of all the actors of a territorial entity in the development of the standards of community actions to be carried out.

To finish with the aspect of territory management for which the General secretariat for decentralization and territory management is responsible to decentralization and town and country planning, aspect of the remainder to be reinforced, the Geographical Information systems appear like complementary and effective tools. They are effective and complementary because their scope of application is increasing as well as the quasi-systematic centering of human activities around territorial issues is currently growing in importance in many countries.

### **Key-words**

Decentralization, sustainable development, decentralized Territorial Entities, local Agenda 21, territorial governance, integrated territorial approach, Geographical Information systems (SIG.)

## Introduction

Depuis les années 80, les Etats africains ont vu dans la décentralisation une voie de sortie de crise. Pour cause : un processus de désarticulation de leurs systèmes politiques et économiques a émergé à travers des indicateurs des performances économiques tendanciellement défavorables. Situation qui met l'Etat en difficulté dans ses principaux engagements vis-à-vis, à la fois, de la société et de ses partenaires extérieurs. Et ces derniers n'ont désormais qu'un seul mot d'ordre : il faut laisser aux acteurs infra étatiques la responsabilité des activités de développement au point de créer des « para-souverainetés » locales, pour utiliser le terme de Von Trotha.

Et le développement est considéré de ce point de vue comme la finalité d'un processus de décentralisation qui opère une répartition verticale tout en tenant compte de la distinction entre un centre et une périphérie, en termes de compétences et de moyens. Au bout du compte, c'est le sens de tout le discours ambiant sur la participation locale, le développement local, bref, sur la décentralisation.

C'est ce qu'affirme Nach Mback (Krueger S., 2006) en déclarant que la décentralisation est également censée donner un nouveau souffle au développement en Afrique, en libérant les énergies à la base. Il en découle que la participation des populations à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent est censée assurer une adhésion à leur exécution et, par voie de conséquence, une appropriation locale des politiques de développement.

Cette appropriation locale, c'est la participation qui est devenue selon Bako Arifi N. et Laurent P. (1998, p. 552) « le point focal aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour la communauté scientifique par rapport à la problématique général du développement. ». Elle circonscrit ainsi les deux principaux enjeux de la décentralisation dans l'Afrique aujourd'hui : la démocratie locale et le développement local.

Mais entre la décentralisation et le développement local, Deberre J. (p.45-54) nous fait remarquer qu' « il y va plus que d'un accommodement entre les deux modes de gestion- l'un redistributif de compétences centrales vers les périphéries de l'Etat, l'autre participatif à la base- des forces qui composent une communauté. »

Au-delà de cette distinction, il pourrait que la recherche de la démocratie locale soit, pour certains gouvernements africains, un moyen d'atteindre d'autres objectifs aussi, surtout politiques en rapport avec l'établissement ou le rétablissement de la paix sociale. Nombre de conflits internes, avec des enjeux territoriaux, se sont éteints dès l'adoption de la décentralisation comme mode d'administration territoriale : les rébellions touaregs au Mali et au Niger, ou encore de l'irrédentisme anglophone au Cameroun. Même là où les conflits n'ont pas atteint l'ampleur de guerre civile, la décentralisation a été un élément dans la solution des crises politiques : au Bénin, au Burkina Faso et au Gabon.

Qu'à cela ne tienne, comment peuvent se présenter les résultats du processus de la décentralisation à ce jour ? Très mitigés globalement, car d'intenses efforts restent à fournir dans la plupart de pays africains. C'est notamment le cas de la R.d.C pour qui cette gestion politico administrative n'est pas

nouvelle. Depuis l'époque coloniale jusqu'avant l'adoption par référendum de la nouvelle constitution en 2006, plusieurs tentatives d'application de la décentralisation n'ont pas conduit au progrès du pays. Du fait qu'elles constituaient essentiellement un instrument politique de subjugation du peuple à l'autorité de l'Etat.

Pour parer, entre autres, à cette situation, une nouvelle approche du développement s'est dégagée de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992, une nouvelle approche dont se font l'écho depuis lors plusieurs forums internationaux sur le développement durable : le chapitre 10 du *programme d'Action 21* (communément appelé agenda 21). Avec cette approche, la problématique du développement est abordée sous un volet triptyque : économique, social et environnemental pour autant que « c'est une approche intégrée de l'économique comme moyen et du social comme finalité et de l'équité comme préoccupation transversale alors que l'intégrité écologique représente une condition incontournable » (Smouts, 2005, p. 2). Et de là, plusieurs pays se sont engagés dans une dynamique développementaliste greffée sur la gouvernance territoriale ou locale et l'implantation des Agendas 21 locaux.

Cela permet, dans les changements contemporains des politiques publiques et de formes de gouvernabilité locales, d'impliquer davantage les institutions locales, les acteurs privés et associatifs, dans l'élaboration des normes, au niveau de territoires politiques émergents.

Ces préoccupations sont prises en compte dans la nouvelle constitution adoptée par référendum en 2006 en R.d.C lorsqu'elle oriente le processus de la décentralisation comme mode de gestion politico-administrative « dans le but, d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par les guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base. »

A ce jour, malheureusement, ce processus de décentralisation piétine par manque de volonté politique (des lois adoptées mais soit non promulguées, soit non appliquées), des ressources humaines, financières et matérielles. Notre mise en situation professionnelle au sein du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire nous a convaincu de cette réalité. Par exemple au niveau de la Direction d'Analyses spatiales ainsi que de la gestion de l'espace, aucun matériel pour la cartographie et les informations géographiques.

Comme mandat de notre stage, le Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire nous a demandé de lui proposer une voie de sortie qui tiendrait compte à la fois de l'aspect décentralisation et aménagement du territoire en vue de redynamiser le fonctionnement de cette structure publique.

D'où la question centrale de notre étude : qu'est-ce qu'il faut faire pour permettre au Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire dans ses missions de créer les centres d'impulsion du développement à la base tout en assurant l'unité nationale mise à mal par de guerres civiles intermittentes dans ce pays considéré comme un scandale géologique ?

Pour répondre à cette préoccupation, l'implantation des Agenda21 locaux et des Systèmes d'Information géographique (SIG) nous paraît une proposition adéquate pour un renforcement efficace

et efficient des capacités opérationnelles du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire, dans une approche territoriale intégrée des Entités Territoriales Décentralisées (ETD). Dans la mesure où il faut combattre la pauvreté, redonner confiance et responsabiliser les acteurs dans une logique de concertation, développer un projet de territoire fédérateur selon les capacités écologiques de chaque ETD et des principes de développement durable. Sans oublier que les élus sont appelés à assumer désormais un leadership transformationnel en favorisant plus de cohésion sociale et de démocratie de proximité. Pour y arriver nous avons adopté une démarche *interprétative – qualitative* basée sur une *recherche- action*. Le but visé est de contribuer à la solution de problèmes auxquels est confronté le Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire. Plus précisément, nous avons eu recours à l'observation directe (notes descriptives, notes théoriques, différents autres documents) et la recherche documentaire. Subséquemment, le plan de notre travail s'organise autour de quatre chapitres.

Le premier chapitre est consacré à la problématique de la décentralisation et du développement durable. Nous allons étudier le contexte général et particulier de la R.d.C qui justifie cette problématique. En plus, nous mettrons en évidence la pertinence pratique du sujet pour les ETD congolaises en s'appuyant sur les données du terrain.

Le second chapitre traitera du cadre théorique. Nous présenterons en premier lieu la définition des concepts clés et leurs enjeux scientifiques, notamment l'Agenda21 local, le développement durable, la gouvernance et les Systèmes d'Information géographique (SIG). Et certaines études antérieures sont analysées pour nous permettre de tracer notre piste de recherche par rapport à leurs spécificités.

Dans le troisième chapitre qui représente l'aspect pratique de ce mémoire, la méthodologie de recherche ainsi que notre expérience du stage seront exposés.

Quant au quatrième chapitre, il a trait à notre proposition d'une démarche d'implantation des Agendas21 locaux et des SIG au sein des ETD en R.d.C. Pour y parvenir, nous allons évoquer la question des préalables à l'implantation de ce type d'outils dans une approche territoriale intégrée, que nous considérons comme fondamentale. Par la suite, une démarche pratique d'implantation des Agendas21 locaux et des SIG est présentée.

Notre souhait est que ce dernier chapitre puisse devenir une référence pour le Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire, même pour les partenaires extérieurs qui appuient le processus de la décentralisation en R.d.C

Enfin, nous espérons avoir ouvert de nouvelles pistes de recherche dans le domaine de la décentralisation.

# 1 PROBLEMATIQUE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Ce chapitre va porter sur la problématique de la décentralisation face aux enjeux indiqués tantôt dans son contexte général en Afrique et particulier en R.d.C. Et puis, tour à tour, seront dégagés la pertinence de cette étude, son objectif, les questions soulevées, la synthèse des données du terrain ainsi que les résultats attendus.

## 1.1 Contexte général et particulier

La décentralisation occupe, depuis plus de vingt cinq ans, une place importante dans toutes les politiques de développement en Afrique. Considérée à la fois comme postulat et paradigme de développement, elle entend promouvoir des formes de gouvernance plus participatives de manière à ouvrir l'espace politique aux initiatives locales, et à mobiliser une action de développement socio-économique issue de la base. Et de façon assez naturelle aujourd'hui s'est installée l'évidence d'une relation transitive entre décentralisation et développement local, comme si l'une engendrait l'autre, qui trouverait en elle l'instrument logique de sa réalisation. Cette évidence détermine autour d'un processus institutionnel en phase de généralisation dans les pays en développement, une assez forte adhésion du partenariat international.

Et en République Démocratique du Congo, parler de la décentralisation aujourd'hui n'est pas un phénomène nouveau dans son histoire politique. Que se soit pendant la période coloniale, que pendant la deuxième république (1965 à 1997) la décentralisation a été toujours d'actualité. A la seule différence cependant : la décentralisation n'a toujours été, en fin de compte, que de timides mesures enjolivées dans un centralisme politico-administratif dans le but de contrôler politiquement toutes les entités territoriales du sommet à la base. C'est le cas avec le Décret organique du 13 octobre 1959 sur l'organisation des communes ; l'Ordonnance loi n°68-025 du 20 janvier 1968 relative à l'organisation des villes autres que la ville de Kinshasa ; les ordonnances-Loi n°082/006 et 008 du 25 février 1982 portant la première sur l'organisation territoriale, politique et administrative du pays, et la seconde sur le statut de la ville de Kinshasa ; etc.

A ce propos et sous un registre global, nous pouvons en même temps relever qu'en Afrique, si, en théorie, la décentralisation a pu provoquer une optimisation des instruments et des politiques destinés aux pauvres, la réalité demeure moins séduisante.

En effet, les conclusions d'une étude approfondie d'expériences menées dans 19 pays en 2005 par le Centre de développement de l'OCDE, *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, sont sans équivoques (Jünting J., Corsi E., et al, 2005, p.1-2) :

*La décentralisation n'a effectivement provoqué des améliorations en termes de réduction de la pauvreté que dans un tiers des cas ; dans les pays où l'Etat est incapable de remplir ses missions de base et où, au départ, les inégalités sont*

*très marquées, il existe un risque réel de voir la décentralisation aggraver la pauvreté au lieu de la réduire...D'après des recherches menées par la Banque mondiale sur l'expérience de décentralisation de 30 pays africains, seule une poignée d'entre eux – dont l'Afrique du Sud et l'Ouganda –ont opté pour une délégation significative de pouvoirs et de ressources aux autorités locales. Dans la majorité des cas, le processus de décentralisation n'en est qu'au tout début et s'apparente davantage à une déconcentration qu'à une véritable délégation.*

*Une des raisons qui justifient que la plupart des problématiques du développement s'avèrent multidisciplinaires ou multisectoriels et exigent, à ce jour, de tenir compte dans la gestion politico- administrative des entités territoriales, des compensations entre des buts contradictoires de différents secteurs.*

C'est ainsi que depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992, une nouvelle approche intégrée fait désormais l'objet d'une attention particulière et persistante à travers plusieurs forums internationaux sur le développement durable (DD), notamment en son chapitre 10 du *programme d'Action 21* (communément appelé agenda 21) :

*L'expansion des besoins de l'homme et de ses activités économiques exerce des pressions toujours croissantes sur les terres, et engendre une concurrence et des conflits qui aboutissent à une utilisation infra-optimale du sol et des terres. Pour pouvoir satisfaire ces besoins à l'avenir, de manière durable, il faut dès maintenant éliminer ces conflits et progresser vers une exploitation plus efficace et plus rationnelle de la terre et de ses ressources naturelles. L'intégration de l'aménagement du territoire, et de la planification et la gestion de l'utilisation des sols est un moyen éminemment pratique d'atteindre ce but. L'examen intégré de toutes les utilisations du sol permet d'atténuer les conflits, d'établir les équilibres les plus rentables et de lier le développement économique et social à la protection et à l'assainissement de l'environnement, ce qui contribue à atteindre les objectifs d'un développement durable.*

Autrement, l'idée du DD est orientée vers une finalité à caractère environnemental (préservation des ressources naturelles), économique (modes de production soucieux de la planète et des personnes) et social (partage et équité) ; donc, *une démarche trois en un.*

Et à la suite de la conférence de Rio, la plupart des Etats se sont dès lors engagés à élaborer une stratégie nationale de développement durable qui impose des changements structurels en profondeur, une nouvelle gouvernance que d'aucuns appellent *gouvernance territoriale* ou *locale* greffée sur l'Agenda 21 local (A21L). Elle peut se comprendre comme une organisation de l'espace pour la mise en valeur des ressources naturelles d'un territoire en vue de satisfaire les besoins de la population dans le respect de l'environnement et dans la perspective du développement durable. A la base, cette idée fondamentale : un territoire ne doit plus uniquement s'entendre comme un contexte purement physique doté d'attributs matériels dans lequel se déroulent les relations économiques. Il doit être compris aussi comme un espace possédant une dimension sociale fondatrice qui permet de le saisir plus comme une

construction active de relations que comme un « réceptacle neutre et uniforme » des stratégies des acteurs (Dupuy et Gilly, 1996). En bref, comme un construit social porteur d'une identité.

Il en découle aussi de cette conception élargie de l'espace, que le partage d'une identité facilite alors les échanges et catalyse les interactions sociales (Vant, 1998): les relations socio-économiques, encadrées dans des relations localisées de nature privée, peuvent alors être à la fois plus nombreuses et plus approfondies, sans pour autant être garanties. Et sur le plan institutionnel, par exemple, ce lien social identitaire, principalement de nature tacite et qui facilite les interactions sociales (Rallet et Torre, 2004), peut se révéler fondateur d'une confiance entre les acteurs locaux et plus généralement de ressources cognitives spécifiques qui, une fois combinées, aident à la résolution de problèmes (Colletis et Pecqueur, 1995, 2004).

Cette résolution de problèmes pourrait notamment se réaliser par : le rééquilibrage des pouvoirs entre les priorités économiques et les impératifs sociaux et écologiques ; l'instauration d'une nouvelle pratique des décisions gouvernementales ; l'implication de tous les groupes socio-économiques dans la réalisation de différents projets locaux, etc. Pour cause :

*Le territoire n'est plus perçu comme un cadre naturel plus ou moins contraignant, doté d'un héritage historique plus ou moins important, mais comme une construction des acteurs avec comme objectifs principaux : le développement de la citoyenneté et la démocratie, l'équité sociale, ainsi que le progrès social et économique. (Fraboulet et D. Rivière, 2006, p.327).*

Ou mieux encore comme le perçoivent Auriac et Brunet (1986, p.48) pour qui la notion du territoire recouvre trois dimensions différentes mais complémentaires, notamment :

- *Une dimension identitaire* : le territoire correspond alors à une entité spatiale dotée d'une identité propre (son nom, ses limites, son histoire et son patrimoine), mais aussi par la manière dont les groupes sociaux qui l'habitent se le représentent, se l'approprient et le font exister au regard des autres ;
- *Une dimension matérielle* : le territoire est conçu comme un espace doté de propriétés naturelles définissant des potentialités ou des contraintes de développement, ou de propriétés matérielles résultant de l'aménagement de l'espace par les sociétés (armature urbaine, réseau de desserte...). Ces propriétés physiques des territoires sont caractérisées par leurs structures et leurs dynamiques temporelles et spatiales ;
- *Une dimension organisationnelle* : le territoire est défini comme une entité dotée d'une organisation des acteurs sociaux et institutionnels, elle-même caractérisée par des rapports de hiérarchie, de domination, de solidarité, de complémentarité.

C'est pourquoi il est impossible de dissocier le concept de DD de celui de territoire, et ce autant d'un point de vue théorique que pratique comme l'expliquent par ailleurs Laganier *et al.* (2002, p.2) :

- Dans une perspective théorique, en effet, l'approche en termes d'équité intergénérationnelle se complète nécessairement d'une approche en termes d'équité intragénérationnelle. Le souci du

sort, ou pour le moins la considération des intérêts des générations futures, n'a de sens que s'il s'accompagne d'une prise en compte de la génération présente dans la variété de ses situations. Et, à cet égard, les niveaux respectifs de bien-être suivant les territoires constituent une variable de première importance ;

- D'un point de vue opérationnel, l'objectif de développement durable à l'échelle mondiale requiert nécessairement, pour espérer le succès, la contribution des territoires nationaux, régionaux et locaux. En effet, une mesure décidée au niveau international risque de ne pas être concrétisée si les autres échelons territoriaux ne se la réapproprient pas. D'autre part, notamment avec des mouvements tels que la décentralisation, la répartition des compétences laisse une part de responsabilités significative aux territoires régionaux et locaux.

Ces données contradictoires montrent bien que le rapport entre la décentralisation et le développement local et/ou le progrès d'une communauté est loin d'être évident. De même le résultat de la décentralisation est fortement tributaire des spécificités de chaque pays, mais aussi de la manière dont le processus a été conçu (engagement des élites, pouvoirs et ressources délégués, informations sur les institutions locales, mécanismes participatifs, etc.) mais également de la volonté politique de gouvernants dans chacun de milieux concernés.

Processus conçu ? En effet, sortie d'un long régime de centralisme politico-administratif sous la deuxième République, et après une longue période de transition démocratique de plus de quinze ans, émaillée par une instabilité politique cyclique, la République Démocratique du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution, adoptée par référendum et promulguée le 18 février 2006. La décentralisation y a été consacrée comme seul mode d'organisation politique et administratif au niveau des entités territoriales de base, dans le but d'enclencher le développement et /ou le progrès du pays. Pays, du reste, à fort coefficient de forces centrifuges qui se sont manifestées à travers les différents mouvements politico-militaires éparpillés sur toute l'étendue du pays, bien avant la formation du gouvernement issu de l'Accord politique de Sun City en Afrique du Sud, et qui a organisé les élections de 2006. Comme cela ne suffisait pas, on signale encore, par moment à ce jour, certaines velléités bellicistes à travers de mouvements insurrectionnels et/ou rebelles, ci et là, dans certaines provinces du pays (Equateur, Sud kivu, Orientale, Bas-congo, etc.)

C'est pourquoi dans l'actuelle Constitution, en son préambule, la décentralisation est conçue « dans le but, d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par les guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base. » Et la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 définit déjà ce que l'on entend par Entité Territoriale décentralisée (ETD) en ces termes à son article 5 : « la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. »

Force est malheureusement de constater que la *décentralisation congolaise* peine à démarrer de manière efficace à cause :

- de l'absence de lois organiques de facilitations comme la Loi organique sur la décentralisation, la loi organique sur le fonctionnement des Entités Territoires Décentralisées (adoptée deux ans après la mise en place des institutions issues des Elections de 2006), la Loi organique sur le découpage territorial (non promulguée), la Loi organique sur les Finances (non adoptée), la loi organique sur la fonction publique (non adoptée) ;
- d'un manque de volonté politique caractérisé par l'absence d'un cadre légal de programmation de la mise en œuvre de la décentralisation ainsi que de l'installation des provinces fixées par la Constitution au plus tard le 14 Mai 2010 ;
- de l'insuffisance de qualification des ressources humaines en la matière.

## 1.2 Pertinence du travail

La réussite du processus de la décentralisation en R.d.C dépend d'un renforcement efficace et efficient des capacités opérationnelles du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du Territoire. Nous avons remarqué lors de notre stage de mise en situation professionnelle qu'il est en proie à une insuffisance et/ou un manque de ressources financières, matérielles et humaines qui rendent difficiles, sinon impossibles, la quasi totalité de ses missions fondamentales. Dans ce cas, à quoi peut aboutir un tel processus de décentralisation et d'aménagement du territoire ? A une illusion politico-administrative du développement qui ne peut qu'aggraver la pauvreté !

Ainsi cette nouvelle approche territoriale du DD, novatrice et intégrative, qualifiée de « post-Brundtland » par Gagnon (2008) pourra permettre, à coups sûrs, de doter les Entités territoriales décentralisées (ETD) de nouveaux enjeux dans cet irréversible processus de planétarisation. Elle ouvre la porte à un repositionnement du DD en phase avec les *capabilités* des acteurs territoriaux, individuels et collectifs, dans la détermination des choix de développement. Cette approche permettra aux ETD d'assurer plus d'efficacité et de réactivité en rendant disponibles les informations et les services publics destinés aux usagers concernés ; ce qui signifie plus de partage et d'accès aux données, avec des services disponibles, ergonomiques et sécurisés à travers les SIG, par exemple.

Les ETD parviendront à travailler en synergie pour plus d'efficacité, en renforçant la relation et le partenariat entre les différents acteurs (services déconcentrés de l'Etat, organismes de protection sociale, associations, entreprises, etc.) en vue de mener une politique cohérente et concertée sur l'ensemble du territoire. Elles devront prendre en compte les nouvelles normes environnementales et se placer dans une politique concrète de développement durable. Elles auront à leur disposition des informations fiables et agrégées pour mesurer, suivre, évaluer la progression des politiques publiques et piloter différents projets dans la transparence, la visibilité et la réactivité, etc.

Un A21L, d'abord, parce que comme l'indiquent bien, entre autres, Gagnon et Arth (2006, pp.4 -6) pour :

*Combattre la pauvreté, redonner confiance et responsabiliser les acteurs dans une logique de concertation, développer un projet de territoire*

*fédérateur selon les capacités écologiques du territoire et des principes de DD où les élus assument un leadership transformationnel, mettre à contribution les forces vives tout en favorisant plus de cohésion sociale, de démocratie participative (de proximité) et une responsabilité citoyenne, etc.*

Ensuite, les SIG, parce qu'une bonne gouvernance territoriale nécessite d'obtenir des informations acquises sur le terrain et dans le temps. Et les SIG permettent de mesurer certaines caractéristiques physiques et humaines, de stocker les données acquises et de traiter ces données en vue d'obtenir des informations d'aide à la décision. Ils offrent des données et informations de qualité qui sont diffusées grâce à l'informatique. Ainsi, à partir des informations obtenues, les SIG offrent une analyse de différents scénarios décisionnels. Ces informations peuvent décrire entre autres: la topographie, la disponibilité en eau, la nature du sol, le couvert végétal, la santé, la sécurité, le domaine socio-économique, le domaine militaire, le domaine juridique, le climat, la géologie, la population, la propriété foncière, les bornes administratives ou bien encore les infrastructures (routes principales, voies ferrées, réseau électrique, etc.).

Le deuxième chapitre nous fournira un fondement théorique à ce propos.

### 1.3 Objectifs du travail

L'objectif général de cette étude vise l'impulsion du développement durable en R.d.C à partir des ETD. Et son objectif spécifique consiste en l'implantation des A21L et des Systèmes d'Information Géographiques (SIG) pour pallier les insuffisances constatées au Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire. Insuffisances en termes de manque d'outils, de compétences humaines, de méthodes et de documents de planification dans la gestion des ressources naturelles et du foncier à l'échelle nationale et locale.

### 1.4 Questions de recherche

Dans le contexte décrit ci-dessus, nous nous posons cette question centrale : comment sortir le processus de la décentralisation de la lenteur politico-administrative dans laquelle il est englué en vue effectivement de « créer des centres d'impulsion et de développement à la base » en République démocratique du Congo ? Un scandale géologique, un pays potentiellement riche, doté d'un bassin forestier le plus vaste au monde après celui de l'Amazonie et d'une diversité faunique et de ressources halieutiques à nulle autre pareille, etc.

Et dans l'un ou l'autre de cas, les A21L et les SIG ne peuvent-ils pas être d'une utilité fondamentale pour redynamiser le Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire ? Cette nouvelle approche intégrée du développement ne peut-elle pas par conséquent permettre le renforcement et l'accélération du processus de la décentralisation et de l'aménagement du territoire en R.d.C ?

## 1.5 Synthèse des données du terrain

Pour mener cette étude, nous disposons de la Constitution de la R.d.C adoptée par référendum en 2006 de même que la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat.

L'ordonnance n°82/027 du 19 Mars 1982 nous offre un cadre organique sur le fonctionnement du Secrétariat général de la décentralisation et aménagement du territoire. Et le Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD) offre un panorama historico – administratif sur la pratique de la décentralisation en R.d.C.

L'Agenda 21 nous sert de guide pour aborder la thématique du développement durable dans un contexte global, mais singulièrement des collectivités locales dans l'optique de la lutte contre la pauvreté.

D'autres articles scientifiques ainsi que certains ouvrages spécialisés nous servent dans l'articulation de notre réflexion.

## 1.6 Résultats attendus

Notre étude s'inscrit dans une démarche de proposition de l'implantation des Agendas 21 locaux et des SIG au sein des ETD *pour créer des centres d'impulsion et de développement à la base.*

Ce travail vise à susciter la conscientisation à la fois des pouvoirs publics, des acteurs privés, de la société civile congolaise, des citoyens et des bailleurs de fonds par rapport à la pertinence de la nouvelle approche de gestion des ETD. Et au-delà de la conscientisation, le déclenchement d'une nouvelle pratique politico- administrative fondée sur des projets dont la réalisation fait appel à la participation de toutes les parties prenantes au processus du développement local. A travers notamment :

- les ateliers d'innovation : les citoyens peuvent avoir l'occasion d'exprimer librement toutes leurs préoccupations, leurs souhaits et leurs propositions concernant le développement de leurs territoires en déterminant eux- mêmes les sujets à aborder. Les résultats, une fois structurés sous forme de propositions et/ou des thèmes, peuvent constituer la matière première des futurs projets à exécuter ;
- les conférences de consensus thématiques qui doivent réunir chacune une moitié de citoyens et/ou habitants ayant participé aux ateliers d'innovation, l'autre moitié de représentants de groupes d'intérêt par rapport aux différents thèmes. A ce niveau on ne retient que les projets faisant l'objet d'un consensus (projets sans opposition au sein de la conférence), étant entendu que ces projets devaient contribuer à un ou plusieurs des objectifs formulés par le territoire ;
- l'élaboration d'un programme d'action par l'administration territoriale à travers des groupes interservices thématiques (communication, logement, urbanisme, ville propre, transports publics, santé, etc.). Ces groupes doivent réaliser une brève étude de faisabilité des projets esquissés par les conférences de consensus, c'est-à- dire définir les actions et modalités de

mise en œuvre, étudier la compatibilité, voire les contradictions, avec les projets en cours; estimer les coûts globaux; et assurer une vision d'ensemble des projets afin de pouvoir mieux définir les priorités en termes de réalisations.

En guise de conclusion, le processus de décentralisation n'est pas en soi une panacée aux impuissances de l'Etat central ; elle peut être considérée comme une modalité utile de prise en charge des besoins et des aspirations d'une population dans une collectivité territoriale donnée, pour autant qu'elle participe désormais à la mise en œuvre des politiques publiques. Mais dans le contexte congolais dont le processus semble piétiner, l'A21L et les SIG se présentent comme des moyens efficaces pour créer des centres d'impulsion du développement à partir de la base. Avec comme référence principale les recommandations de la Conférence des nations unies sur l'environnement tenue à Rio en 1992. Le deuxième chapitre en constituera, donc, un fondement théorique.

## 2 CADRE THEORIQUE

Dans ce chapitre nous allons tour à tour définir les concepts- clés de notre étude, analyser certaines études antérieures en vue de dégager notre perspective de recherche.

### 2.1 Définition des concepts- clés et enjeux scientifiques

#### 2.1.1 Développement durable

A remarquer que nous ne visons pas ici à détailler l'historique et les nombreux principes du développement durable, ni à entamer une recherche de fond à ce propos. Le développement durable étant encore une notion en construction et chargé de contours imprécis et pluriels. C'est un paradigme scientifique en construction où théories et approches sont en concurrence et ne font pas consensus dans le milieu scientifique. Ce que confirme, par ailleurs Gagnon (2008, p.12) lorsqu'elle écrit : « au sens *kuhnien*, le DD possède une capacité suggestive et normative pour l'activité scientifique, mais où le travail de clarification conceptuelle et de théorisation restent à faire au fur et à mesure de l'évolution du paradigme. »

Et actuellement, cette notion de développement durable est omniprésente dans les discours scientifiques et politiques dominants. Elle s'est imposée dans de nombreux textes juridiques d'un grand nombre de pays à travers le monde. La prose administrative de l'Etat comme celle des collectivités territoriales y ont largement recours, dans des contextes très variés.

En effet, le développement durable, considéré parfois comme un terme flou, a été produit dans un contexte *d'information imparfaite*, selon l'expression de Brodagh (2001). Mais de là à le qualifier d'auberge espagnole ou de « *buzzword* », c'est tomber dans le piège du réductionnisme, voire de la caricature (Gagnon, 2000). Car ce serait faire fi des trente dernières années de recherche sur la revisite du concept de développement dans le sens de l'intégration de l'environnement, de la temporalité, de l'équité et des nouveaux modes de gouvernance. Et depuis les années 1970, les pratiques et les écrits se sont multipliés: un paradigme se construit et est en ébullition.

C'est pourquoi de multiples vocables le désignent: soutenu, soutenable, viable, solidaire, etc. Ou encore il est associé à d'autres secteurs ou disciplines, tel le développement urbain viable (Gariépy, 1990) ou local viable (Gagnon, 1994), les collectivités viables (Comité sur les communautés rurales, 1995) ou la forêt et les pêches durables.

Le DD se nourrit de plusieurs approches par ailleurs complémentaires: écologiste, économiste, planificatrice, humaniste (Gagnon, 1995). A celles-là d'autres approches pourraient s'ajouter (technologiste, organisationnelle, etc.).

Comme bien d'autres registres de pratique et concepts, le DD met en scène une multitude de partenariats (Favreau et Gagnon, 2004; Lévesque et Mager, 1992) autour d'une même table, des acteurs aux intérêts historiquement opposés. Les groupes écologistes, les entreprises, les

gouvernements et les organisations internationales ont mis à leur agenda le développement durable. A ce titre, du point de vue de la connaissance, il devient un révélateur du changement qui s'opère dans les rapports de force historiques entre l'économique, le social et l'environnemental. «La thématique du développement dès lors qu'on lui accole un adjectif normatif (durable) porte à la fois la promesse de l'idéal et la déception de l'expérience, l'une s'enracinant dans l'autre» (Godard, 1994, p.309). Comme le mentionne Loinger (2003) : « le développement durable est désormais un incontournable. »

Mais dans le cadre de notre étude, il nous paraît suffisant de tracer brièvement les grandes lignes de ce concept ainsi que certaines de ses limites en vue de nous permettre de mieux situer l'optique de notre démarche. Et en la matière, la définition « officielle » du développement durable est tirée du Rapport de la Commission Brundtland, « Our Common Future » (Notre Avenir à Tous) publié en 1987 :

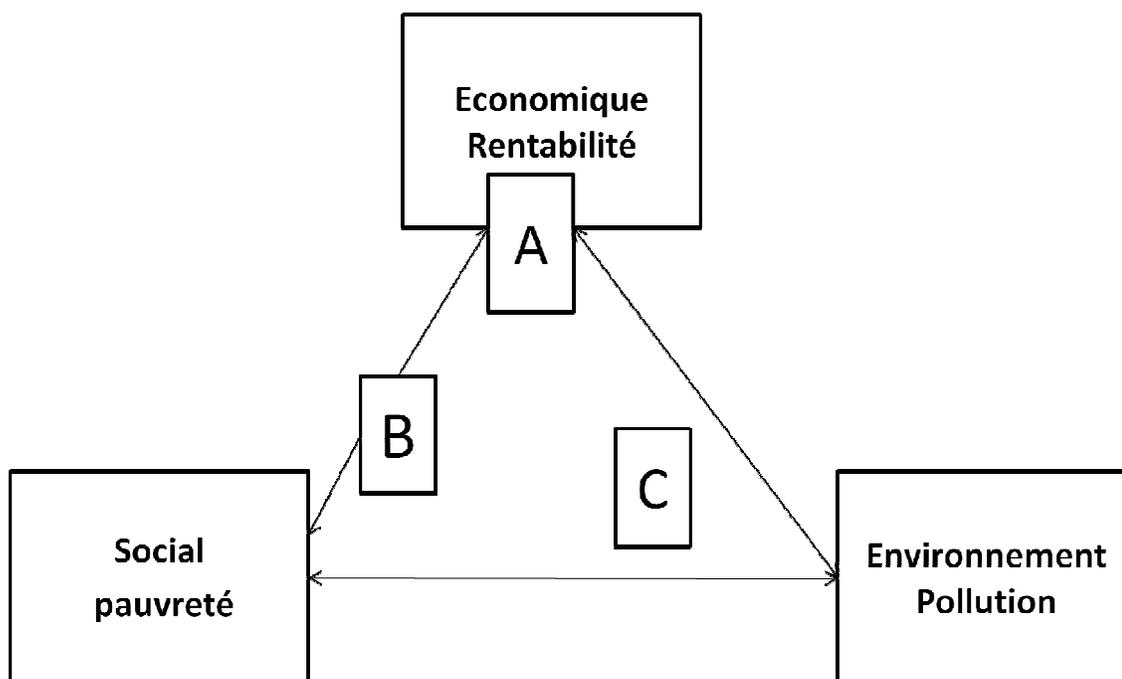
*Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.*

Le DD constitue donc un postulat commun à tous les acteurs pour aborder les problèmes de société. Mais, l'unanimité s'arrête au signifiant car il repose sur des conceptions multiples, qui peuvent être très différentes, voire contradictoires.

En effet, le DD, nous fait remarquer Deprise (1998), peut être décrit comme une boîte noire politique et scientifique permettant à chacun d'exprimer ses préférences et espérances.

Le DD fait partie de ces concepts tels que la démocratie, la justice, etc. qui sont avant tout des grands principes, des valeurs qui guident l'action, mais dont la mise en œuvre peut prendre de multiples formes et génère de nombreux débats. Et à ce jour, de manière répandue, le DD se présente schématiquement sous forme d'un triangle à trois dimensions reflétant ses trois piliers : où dans la nouvelle approche du développement l'économie (rentabilité) devient le principe, le social (lutte contre la pauvreté) la finalité et la gestion de l'environnement incontournable.

Figure 1 Les principaux piliers du DD



Source : ZACCAI Edwin (1999).

Il faut cependant se garder d'une lecture simplificatrice de cette schématisation dans la mesure où le concept de développement durable ne sort pas du néant. Il est le fruit de l'évolution du concept de développement et charrie également dans son sillage les problèmes et interrogations liés à cette notion tout aussi controversée (logique basée sur un raisonnement économique généralisé, positionnement par rapport aux Pays Périphériques ou En Développement, etc.).

Et par rapport à la littérature spécialisée en la matière, il se dégage une série de traits saillants du DD que nous allons, à la suite de Deprise D. (1998, p.12) présenter comme suit :

- la reconnaissance de la *multi-dimensionnalité* des problèmes écologiques qui ne peuvent plus être isolés, non seulement au niveau des *secteurs*, mais aussi au niveau de *l'espace* (globalité) et du *temps* (équité générationnelle); par conséquent, le développement durable implique l'intégration des politiques de l'environnement dans toutes les autres politiques (qu'elles soient économiques ou sociales). Il inclut également la nécessité d'une coopération internationale pour établir des solutions prenant en compte cette interdépendance, reconnaissant cependant les responsabilités communes mais différenciées des pays du Nord et du Sud. Ces politiques doivent en outre permettre aux générations futures d'assurer leur propre développement ;
- l'intérêt pour le *bien-être humain*, en particulier pour la *satisfaction des besoins fondamentaux* des plus démunis. L'élimination de la pauvreté est généralement présentée comme une condition indispensable au développement durable. A ce niveau apparaît la notion d'équité intergénérationnelle. Différentes solutions sont proposées pour réaliser cet objectif, la plus

commune étant de simplement reprendre ou de soutenir "la" ou "un nouveau type de" croissance économique ;

- la reconnaissance de l'existence d'un niveau de *capacité de charge maximale de la biosphère* et en conséquence l'intérêt pour la protection et la gestion des écosystèmes et des ressources environnementales permettant de préserver cette capacité afin d'assurer le bien-être des générations présentes et futures ;
- la reconnaissance de *l'irréversibilité* de certains processus amorcés par l'homme et de l'incertitude qui existe quant à l'impact que ces processus peuvent avoir sur la vie sur Terre ;
- la mise en évidence de l'importance de la *participation* de tous les acteurs de la société dans les processus de mise en œuvre du développement durable ;
- la réorientation des techniques de manière à *améliorer la capacité des écosystèmes*.

Ce concept de développement durable génère, donc, un grand nombre de questionnements et de débats quant à la manière d'insérer l'environnement dans les autres politiques, de transformer la gestion de l'environnement, des ressources et des techniques quant au degré de remise en cause des structures et conceptions actuelles de l'économie et de la croissance, de la politique et de la démocratie, aux relations et différences existants entre "le Nord et le Sud", aux notions d'équité et de droit au bien-être, quant aux rôles de tous les secteurs à tous les niveaux, etc.

### 2.1.2 Agenda 21 local

Etymologiquement, *Agenda 21 local* vient du gérondif du verbe faire en latin *agenda* et signifie *ce qui doit être fait*, et 21 se réfère au XXI<sup>e</sup> siècle.

Roche (2004, p. 6) a recensé et analysé plusieurs définitions d'A21L, ce qui lui a permis d'en identifier plusieurs conceptions. Selon le chapitre 28 de l'Agenda 21, «l'Agenda 21 local apparaît essentiellement comme un processus participatif qui devient nécessaire parce que les solutions les plus viables sont celles générées par une mise en commun de l'ensemble des informations disponibles et par la concertation entre l'ensemble des acteurs concernés. »

Ce processus est, donc, de nature *participative* et à l'échelle d'un *territoire*. Il se concrétise par une *réflexion* stratégique et la mise en œuvre d'un *programme d'actions*, périodiquement *évalué et mis à jour*. Il se pérennise grâce à une *gouvernance* adaptée.

*Processus* parce que l'on parle également de "démarche Agenda 21" pour caractériser les différentes étapes de la réflexion puis de l'action. *Réflexion stratégique* : la démarche fait appel à l'intelligence collective pour coordonner des actions autour de finalités précises à court, moyen et long terme.

Fondée sur un diagnostic identifiant les enjeux significatifs du territoire à l'aune du développement durable, la stratégie définit et justifie une série d'objectifs pour le territoire, en présentant les moyens envisagés pour les atteindre.

*Programme d'actions* renvoie à un document issu de la réflexion stratégique qui rassemble et hiérarchise les actions proposées. Il peut aussi détailler, au moyen de fiches de programmation, des actions et tâches opérationnelles à engager à court terme – généralement au cours de l'année – en affectant à chaque action un pilote, des partenaires, un échéancier, des moyens financiers et humains.

Le tout *évalué et mis à jour* selon une démarche d'amélioration. La finalité même de la démarche étant le développement durable, le programme d'actions doit donc être enrichi et amendé au fil des ans et la stratégie revue en fonction du résultat des évaluations.

*Et gouvernance* pour expliciter la « combinaison de démocratie électorale, de participation des citoyens et d'approches rationnelles de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations » (Brodhag, 2004). Ce néologisme issu de la science politique anglo-saxonne désignerait, grosso modo, ici, l'organisation d'un processus de décision et de mise en œuvre garantissant la cohérence de l'action publique: cohérence entre les politiques menées, cohérence sur le long terme, cohérence entre territoires et entre échelons décisionnels, arbitrage équilibré entre les intérêts en présence. Nous pouvons nous référer par exemple aux études de Hermet G., Kazancigil A. *et.al* (2005) portant sur : *la gouvernance : un concept et ses applications*; celle de Leloup F., Moyart L. *et.al.* (2005) : *la gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination ?* ou encore celle de Pasquier R. (2007) qui traite de : *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*.

Pour tout résumer, une définition assez exhaustive est présentée par l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives, Conseil international pour les initiatives écologiques locales) en ces termes : « L'Agenda 21 local est un processus multi-sectoriel et participatif continu destiné à atteindre les buts de l'Agenda 21 au niveau local et au moyen de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan stratégique d'action sur le long terme, plan qui traite des enjeux locaux et prioritaires de développement durable. » (ICLEI, 1997, section Survey Methodology)

Un Agenda21 local est donc, à notre sens, un processus dans lequel l'ensemble de la société civile joue un rôle primordial en participant et en s'engageant de manière continue dans une démarche, un projet. Cependant, l'A21L n'est pas qu'un processus, c'est aussi un programme d'action visant à établir une stratégie de DD dont la finalité est d'atteindre les buts de l'Agenda 21 en ciblant les enjeux locaux de DD.

### 2.1.3 *Agenda 21 local vers un développement durable : principales tendances*

En plus de ce qui vient d'être mentionné, l'intérêt de l'étude des A21L réside dans le fait que ceux-ci ont émergé comme étant le principal moyen d'aborder la pratique du développement durable au niveau des gouvernements locaux (Selman et Parker, 1999). Mais est-ce que les initiatives d'A21L permettent réellement de progresser vers un DD ?

A l'heure actuelle, très peu de chercheurs s'aventurent à juger les A21L sur l'aspect de leur progrès vers un DD. La majorité d'études antérieures sur les A21L consiste en des études de cas descriptives parues dans des journaux tels que *Local Environment* et *Urbanisation and Environment* (numéros

spéciaux en 1998, 1999 et 2000) ainsi que dans de nombreux rapports et publications diverses. Le but de ces études de cas consiste à diffuser le concept d'A21L et à fournir des exemples de « bonnes pratiques ».

De plus, plusieurs travaux ont cherché à comparer la situation dans différents pays (majoritairement européens) en ce qui a trait à la rapidité et à l'intensité de l'implantation des A21L (Lafferty et Eckerberg, 1998 ; Lafferty et Langhelle, 1999 ; Association 4D, 2001 ; Lafferty, 2001 ; CDD, 2002). D'ailleurs, le principal moyen utilisé pour mesurer la performance des A21L est la comptabilisation des initiatives d'A21L : plus il y a d'A21L, plus la diffusion du concept est grande et donc plus nous progressons vers le DD. Cette manière de mesurer la performance des A21L ne nous convient qu'à moitié parce que le fait que les A21L permettent effectivement de progresser vers le DD n'est pas encore démontré bien que ce soit le but recherché et ce, que l'on s'appuie sur une vision normative (dictée par des experts) ou constructiviste (issue d'un processus participatif) des A21L.

Des travaux plus précis sur les A21L ont été réalisés et la plupart d'entre eux concernent l'aspect procédural des A21L, c'est-à-dire le processus interne de la construction et du développement d'un A21L, ce qui inclut les questions de participation et de gouvernance (Selman, 1998 ; Selman et Parker, 1999 ; Selman, 2000 ; ICLEI, 2001 ; Lafferty, 2001 ; Moser, 2001 ; Oels, 2002 ; Rydin, 2003). En définitive, seuls certains auteurs ont tenté d'évaluer la correspondance des A21L avec le DD. Une manière d'évaluer cette correspondance a été de chercher à savoir si les trois pôles du DD étaient effectivement pris en compte dans les A21L (Bond *et al.* 1998 ; Brodhag, 1999).

Ces études ont montré qu'une majorité d'Agenda21 local sont d'abord centrés sur le pôle environnement. Selman (1998) s'est demandé si les A21L pourront entraîner un véritable changement. Ses conclusions sont que les Agenda 21L consolident une approche cohérente d'une planification soutenable et stimulent une citoyenneté environnementale active et que le principal effet visible des A21L sera sur la démocratie locale.

Ces travaux illustrent ce qu'il est possible de trouver dans la littérature scientifique et qui permet de se prononcer sur le fait que les A21L favorisent ou non la progression vers un DD. Toutefois, un autre type de littérature plus axé sur les volets technique et pratique, explore cette question en tentant de développer des méthodes d'évaluation du DD : *l'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable* (Rey- Valette H. et Roussel S., 2006) ; *évaluation du développement durable : retour d'expérience de la pratique de l'évaluation à l'ADEME* (Plottu E., 2007) ; *comment réaliser une analyse de développement durable ?* (Villeneuve C., 2006).

#### 2.1.4 Parenté des concepts d'Agenda 21 local et de gouvernance

Les caractéristiques fondamentales de l'A21L font penser à un autre concept à la mode, celui de gouvernance. A une lecture synthétique, le terme en lui-même implicitement apparaît quelques fois dans les articles portant sur les A21L ; mais au-delà, il nous a semblé qu'il existait un lien entre les deux notions.

Le terme gouvernance, s'il n'est pas le thème principal, finit toujours par apparaître au détour d'une phrase ou d'un chapitre. On le retrouve tant dans le monde académique que dans le monde politique. Et à ce propos Gaudin J.P. (2002) indique que le terme gouvernance nous apparaît comme *un mot-valise*, employé partout dans le monde, par tous et à tout propos. Une abondante littérature existe pour le démontrer ». Aussi, dans le cadre de cette étude nous préférons tout simplement nous orienter vers une mise en évidence de certains liens entre l'Agenda 21 local et la gouvernance.

Nous partons d'une observation de Defarges M. (2006, p.45) pour dresser, de manière non exhaustive, certains points communs entre les deux notions, lorsqu'il déclare au sujet de la gouvernance que :

*Les problèmes appellent des processus. L'important est autant la fin que le cheminement. Celui-ci noue les échanges, met à plat les malentendus, accouche pas à pas d'une vision commune. Ce processus, surtout de paix, fusionne le technique et le politique. Le processus est global, concernant tous les domaines de la vie sociale, et amenant individus, Etats et sociétés à travailler ensemble.*

Jempa Kanko Mutombo E. (2006, p.95) a, quant à elle, essayé de résumer ces liens de parenté de la manière suivante :

- les A21L comme la gouvernance concernent le *comment*, la révision des modes de fonctionnement de l'action publique notamment dans le sens d'une révision des relations hiérarchisées au profit de relations horizontales;
- ils visent l'intégration des politiques, à tout le moins dans le sens d'une action transversale dépassant les divisions traditionnelles fixes de la structure administrative, mais aussi séparant privé et public, Etat et société civile, administration et politique;
- ils ont la volonté de transformer les gouvernements en *enabling authorities* (facilitateurs) et visent en cela une diminution de la part de responsabilité de l'autorité dans la prise de décision au profit d'acteurs extérieurs;
- ils promeuvent tous deux un partenariat avec les différentes sphères publiques, privées et société civile au travers de la coopération, la recherche de consensus et évacuent la question des rapports de force et des conflits;
- ils visent l'élaboration d'un projet collectif, d'une vision commune de la communauté et de son futur, une identité collective;
- les deux concepts veulent améliorer le fonctionnement démocratique de la prise de décision en favorisant la participation et l'ouverture;
- ils insistent sur la responsabilité de la population qui doit prendre part à l'action, se prendre en charge ; ainsi que sur *l'accountability*, l'imputabilité;
- le discours des Agenda21 local, comme celui de la gouvernance, est relativement marqué d'un accent sur la recherche d'efficacité, d'efficience, etc.

Somme toute, de notre point de vue , les deux notions peuvent avoir ceci en commun : d'une part, la présentation d'un certain idéal, l'opportunité d'améliorer le fonctionnement du service public par une

plus grande recherche d'efficacité des procédures à travers une ouverture au débat sur les grandes orientations des politiques en collaboration avec tous les acteurs afin de ne léser aucune partie, et d'autre part, le transfert du pouvoir de décision à une équipe semi-publique de professionnels et d'experts non élus.

### 2.1.5 *Systèmes d'Information géographiques, SIG*

A noter que la notion de SIG est amplement détaillée dans les différents ouvrages et/ articles sur la géomatique. Notre souci ici est de tenter de clarifier aussi brièvement que possible ce concept et d'indiquer son utilité dans divers domaines de la gestion politique, économique, sociale et environnementale d'une entité territoriale décentralisée.

Ainsi de nombreuses définitions d'un système d'information géographique (SIG) existent. Pour faire simple, on peut se référer aux deux définitions suivantes :

- un SIG est un ensemble de données repérées dans l'espace, structuré de façon à pouvoir en extraire commodément des synthèses utiles à la décision (Michel Didier, 1990) ;
- un SIG est un système informatique de matériels, de logiciels et de processus conçu pour permettre: la collecte, la gestion, la manipulation, l'analyse, la modélisation, l'affichage de données à référence spatiale, afin de résoudre des problèmes complexes d'aménagement et de gestion (Comité Fédéral de Coordination Inter-agences pour la Cartographie Numérique, 1988, USA)

Entre les deux définitions précédentes, notre compréhension d'un SIG dans tous ses aspects peut se résumer de cette façon : un Système d'Information Géographique est un outil informatique permettant de représenter et d'analyser toutes les choses qui existent sur terre ainsi que tous les événements qui s'y produisent.

Les SIG offrent toutes les possibilités des bases de données (telles que requêtes et analyses statistiques) et ce, au travers d'une visualisation unique et d'analyse géographique propres aux cartes. Ces capacités spécifiques font du SIG un outil unique, accessible à un public très large et s'adressant à une très grande variété d'applications. Pour cause : les enjeux majeurs auxquels l'humanité a à faire face aujourd'hui (environnement, démographie, santé publique, sécurité, etc.) ont tous un lien étroit avec la géographie.

De nombreux autres domaines tels que la recherche et le développement de nouveaux marchés, l'étude d'impact d'une construction, l'organisation du territoire, la gestion de réseaux, le suivi en temps réel de véhicules, la protection civile... sont aussi directement concernés par la puissance des SIG pour créer des cartes, pour intégrer tout type d'information, pour mieux visualiser les différents scénarios, pour mieux présenter les idées et pour mieux appréhender l'étendue des solutions possibles.

Les SIG sont utilisés par tous ; public, entreprise, écoles, administrations, Etats utilisent les SIG. La création de cartes et l'analyse géographique ne sont pas des procédés nouveaux, mais les SIG

procurent une plus grande vitesse et proposent des outils sans cesse innovant dans l'analyse, la compréhension et la résolution des problèmes.

Les principaux objectifs poursuivis dans la mise en œuvre d'un SIG au sein d'une Collectivité ou d'un groupement de collectivités sont entre autres :

- l'automatisation de l'administration du territoire, la localisation des informations, l'extrapolation des évaluations budgétaires, la maîtrise des données par la mise en œuvre de nouveaux comportements fondés sur l'utilisation de l'informatique ;
- la planification spatiale, l'aménagement du territoire ;
- la maîtrise de produits cartographiques : Cadastre, Plan d'Occupation du Sol, réseaux ;
- le contrôle des éléments du domaine public : voiries, espaces verts, équipements divers ;
- les études portant sur l'implantation de nouvelles voies, de lotissement ;
- la diffusion à des tiers de certaines informations.

## 2.2 Etudes antérieures et perspective de recherche

Au niveau actuel de notre étude, il sied bien de faire remarquer que loin de nous est l'idée de prétendre établir une liste bibliographique exhaustive. Un tel projet exige une durée très longue. Notre objectif est plus simple et plus limité. Il s'agit naturellement de passer en revue certaines études antérieures que l'on rencontre dans la littérature spécialisée et disponible, pour dégager leurs spécificités en vue d'un rapprochement éventuel avec la nôtre. Ce qui permettra par la suite de situer notre contribution, c'est-à-dire de relier l'apport de cet essai au corpus des connaissances accumulées dans le domaine d'études des A21L et des SIG sous l'optique du développement durable et de l'approche territoriale intégrée.

### 2.2.1 Etude d'Emmanuel Torres (2002)

Cette étude porte sur *Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche- qualité* et vise comme objectif de réfléchir aux modalités d'un développement durable local en interprétant la problématique de développement durable comme un programme de recherche, de construction et d'articulation de "normes" provenant de plusieurs champs : économique, écologique et éthique. Pour cause selon lui : les règles de durabilité sont souvent construites dans un cadre global, "a-spatial" et dans une démarche de rationalité substantielle basée sur des procédures d'optimisation. Ce qui rend difficile l'application territoriale des normes et leur appropriation concrète par les acteurs locaux. Pour tenter de remédier à ce problème de "no bridge" entre une production de normes globales et théoriques et le développement au quotidien dans la diversité des territoires, cette étude propose deux cheminements théoriques non exclusifs l'un de l'autre : d'une part, enrichir la problématique de développement durable par l'introduction d'une logique procédurale locale de production de règles et normes et d'autre part, adjoindre à cette même problématique une problématique complémentaire axée sur la recherche de la qualité environnementale des milieux de vie quotidiens, principalement urbains.

Sur un seul point notre étude rencontre la sienne : une démarche d'adaptabilité de la problématique récurrente du développement durable au niveau territorial. Nous prolongeons quant à nous cette démarche jusqu'à une approche territoriale intégrée fondée sur les A21L et les SIG.

### 2.2.2 Ouvrage de Ndiaye Déthié S., Toure A. et all.

*Gouvernance locale et gestion décentralisée des ressources naturelles* est une compilation des travaux d'études et de recherche menées au Sénégal et en Afrique, et présentés lors du colloque international portant le même thème du 12 au 13 février 2008 à Dakar. Cet ouvrage est divisé en trois grandes parties (320 pages) :

- ressources naturelles, environnement et développement local ;
- le foncier dans le contexte de la décentralisation et les enjeux de la réforme ;
- les politiques de décentralisation de la gestion des ressources naturelles, de la décision à l'application.

L'on peut retenir de manière globale de ces différentes études que le processus de la décentralisation est abordé dans une phase en progression vers le développement durable dans certains pays africains, alors que la nôtre se situe dans une phase de balbutiement.

Il ressort aussi de ces travaux une grande importance accordée à la *géomatique* dans la gestion durable des ressources naturelles au niveau local, sans toutefois tenir compte d'une approche territoriale intégrée du développement qui associerait par exemple les A21L aux SIG.

Le cas avec cette étude Toure I., Seck M.D. *et al.* qui porte sur *la Géomatique et Décentralisation au Sénégal : Quels outils et méthodes pour une gestion durable des ressources naturelles à l'échelle locale* (p.125) ? Cette étude vise à répondre à cette question : comment concevoir et socialiser les outils et méthodes de la géomatique pour accompagner le processus de décentralisation dans les entités territoriales décentralisées de Thiel et Vélingara Ferlo au Sénégal en vue de pallier le manque de moyens et de compétences humaines. Cela d'autant plus que la gestion des ressources naturelles et du foncier à l'échelle locale pose d'énormes difficultés aux élus chargés du contrôle et de l'exercice du pouvoir par manque d'outils, de méthodes et de documents de planification appropriés.

Ces auteurs ont élaboré l'hypothèse selon laquelle pour réduire la fracture numérique et accéder à des informations pour la sécurisation foncière, ces deux collectivités locales ont manifestement besoin d'instruments de planification adaptés à leur problématique de gestion. Leur démarche globale peut être déclinée en quatre principales étapes : la cartographie de base, le diagnostic externe, la formation et l'apprentissage ainsi que la planification locale organisée en différents ateliers avec les chercheurs de l'équipe et les populations.

En guise de résultats, ces deux études ont démontré l'efficacité de l'instrumentation *géomatique* dans le processus de décentralisation et du transfert des outils et des compétences de l'Etat vers les collectivités locales. Ces outils (SIG) ne sont pas la panacée aux problèmes de gestion spatiale des

ressources naturelles ou de planification qu'elles rencontrent. Cependant, si leur déploiement applicatif est établi dans les règles de l'art qu'exigent les différentes étapes de leur mise en œuvre, ils s'avèrent indispensables dans le dispositif de gouvernance territoriale et d'élaboration de politiques d'aménagement concerté aux différents échelons administratifs.

Avec l'étude de Toure L., Tangara P. *et.al.* portant sur les *Apports d'un SIG dans le processus d'affectation des terres : Exemple des communautés rurales de Thiel et de Keur Momar Sarr dans la zone sylvopastorale du Ferlo* (p.231), nous avons l'occasion de nous rendre compte de l'utilité des SIG comme solution à la gestion foncière en milieu rural. Une sorte de plaidoirie pour les SIG qui permettent de rendre compte de la réalité, visualiser et comprendre la complexité des territoires et de leurs occupations, afin de pouvoir diriger le développement, l'aménagement et ainsi prendre des décisions.

Dans le même élan, nous pouvons aussi signaler l'étude de Dumont F. et Samaké B. intitulé : *Mali, des Systèmes d'Information Géographique (SIG) au service du développement des communes rurales (2007)* où l'utilité des SIG est présentée pour mieux connaître et comprendre l'organisation de l'espace en vue de mieux aménager et/ ou valoriser les territoires communaux.

De toutes ces études, nous pouvons retenir que les conditions suivantes peuvent justifier l'utilité des SIG dans un processus de décentralisation et d'aménagement du territoire, notamment :

- le souci de réduire la fracture numérique et d'accéder à des informations pour la sécurisation foncière en vue d'aider les collectivités territoriales dans leur problématique de gestion ;
- la faiblesse du niveau d'instruction, le manque d'expertise des élus ainsi que l'absence d'outils de suivi et d'exploitation de l'espace- ressource et l'absence d'outils dans le domaine d'évaluation qui constituent un échec ou un attermoiement de transfert des outils et des compétences de l'Etat vers les collectivités locales ;
- la dynamique de renforcement des capacités techniques, financières, humaines, matérielles et surtout organisationnelles des structures locales garant d'un développement socio-économique et environnemental durable.

De même, pour ces auteurs les SIG constituent un outil indispensable pour un développement durable en ceci que le développement de la géomatique (télédétection et système d'information géographique) et des outils d'acquisition de données (les logiciels de collecte, de stockage et d'analyse des informations géoréférencées) permettent de comprendre et de suivre les tendances évolutives des ressources naturelles des collectivités territoriales. Et les SIG permettent d'accroître la participation des populations locales aux processus de planification au niveau local en facilitant la concertation entre les responsables et les communautés en matières de droits de propriété, d'utilisation et de contrôle des ressources naturelles (Rambaldi G., 2005). En matière de gestion foncière, les SIG permettent de visualiser et de comprendre la complexité des territoires et de leurs occupations afin de pouvoir diriger le développement, l'aménagement et de prendre de bonnes décisions ; en d'autres termes, ils constituent un outil de gestion de l'information au service de la planification des ressources et de leur affectation.

Somme toute, l'utilité des SIG et les conditions de leur déploiement deviennent des exigences incontournables qui justifient la pertinence même de notre étude lorsqu'on considère les défaillances auxquelles fait face le Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire. Et surtout sur la problématique de transfert des compétences du pouvoir central vers les collectivités territoriales : ces compétences ne sont pas toujours liées aux compétences humaines qualifiées, ni aux outils appropriés de gestion pour accompagner le processus de la décentralisation. Ainsi, dans l'un ou l'autre cas, les SIG peuvent être considérés comme un processus d'amélioration des conditions de vie des collectivités territoriales, qui passe nécessairement par la viabilité du système d'exploitation des ressources naturelles (dimension environnementale du développement), l'appropriation du changement par les populations locales, qui résulte de leur participation. Ainsi, nous avons montré à travers cette revue de littérature la pertinence de l'implantation des A21L et des SIG dans un processus de décentralisation, surtout comme celui mis en place en R.d.C

Et pour résoudre la problématique posée dans cette étude, nous allons suivre une stratégie de recherche qui combine les aspects théoriques et pratiques en vue de l'implantation des A21L et SIG au sein des ETD en R.d.C. C'est l'objet du prochain chapitre.

### 3 CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES

Ce chapitre est entièrement consacré à la description de l'appareil méthodologique utilisé dans la réalisation de cette étude. Il sied mieux, par ailleurs, de rappeler brièvement ici l'objectif poursuivi par cette étude, lequel détermine du coup la méthodologie : il s'agit de proposer comme stratégies de DD des ETD l'approche territoriale intégrée du DD à travers l'implantation des A21L et les Systèmes d'Information Géographiques (SIG). Il sera plus question ici des A21L que des SIG pour la simple raison que l'implantation des SIG est tributaire de celle des A21L et que l'aspect technologique de l'implantation des SIG ne fait pas partie de notre préoccupation. Nous allons recourir par conséquent à une méthode qualitative greffée sur une recherche- action. Dès lors 4 étapes s'imposent à notre analyse :

- détermination de la méthode ;
- recueil des données ;
- phases opératoires ;
- l'apport du stage.

#### 3.1 Détermination de la méthode

##### 3.1.1 Limites

Notre travail s'inscrit dans une perspective qualitative/interprétative qui signifie que le questionnement de la réalité du terrain et la production des connaissances sont orientés par ce que plusieurs auteurs appellent un *design émergent* en opposition à un design préétabli et fixe.

Et quoique la relation au terrain ait été typiquement déductive « parce qu'elle fonde sur des éléments théoriques la sélection des situations à explorer » (Anadon et Guillemette, 2006, p.32), néanmoins « ce moment déductif » a été au service d'une démarche générale essentiellement inductive, d'autant plus que « l'on ne se retrouve jamais dans une démarche de vérification d'hypothèses construites spéculativement » (Glaser, 1978). Ou comme le précisent en d'autres termes Anadon et Guillemette (2007, p.33) face aux éventuelles faiblesses de cette approche lorsqu'ils déclarent que :

*Il serait possible de maintenir alors en français la distinction existante en anglais entre hypothesis et hunch. Il s'agirait simplement de parler d'intuitions à valider dans les données empiriques plutôt que d'hypothèses à vérifier. Ainsi, le caractère affectivo-cognitif des intuitions dont il est question, caractère qui suscite une certaine méfiance dans les esprits scientifiques, est compensé par le caractère méthodique de la validation scientifique.*

Pour cette raison, cette présente étude est du type « recherche- action ». Qu'est-ce à dire ?

### 3.1.2 Définitions

Plusieurs définitions abondent dans la littérature spécialisée. Nous n'allons que faire référence à quelques unes pour raison de prescription méthodologique commode.

Grell et Wéry (1981) considèrent la *recherche- action* en partant de son objectif qui est de contribuer à la solution de problèmes auxquels sont confrontés les intéressés, tout en contribuant à l'élaboration de modèles théoriques. Ou de façon plus explicite, comme toute étude de ce genre, celle-ci se propose du point de vue de Bruyne *et.al.* (1974) de connaître et d'agir ; sa démarche est une sorte de dialectique de la connaissance et de l'action. Au lieu de se borner à utiliser un savoir existant, comme la recherche appliquée, elle tend simultanément à créer un changement dans une situation naturelle et à étudier les conditions et les résultats de l'expérience effectuée.

Mais Gauthier B. (2009, p.558) attire notre attention sur le fait que la *recherche- action* n'est pas simplement une intervention en vue de produire un changement, mais :

*C'est aussi une recherche qui se sert d'outils méthodologiques, non seulement pour observer et documenter le déroulement de l'action, mais aussi pour aider les chercheurs et les acteurs à clarifier la problématique de la recherche, à développer les solutions pertinentes, à planifier les interventions qu'ils jugent nécessaires pour influencer la situation problématique et à produire des savoirs qui seront rendus éventuellement publics.*

Somme toute, il faudrait comprendre que la spécificité et la finalité de notre sujet imposent ce choix méthodologique. Aucune prétention, aussi, de notre part de générer une théorie, mais la volonté d'apporter une vision pratique pour permettre au Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire de devenir davantage opérationnel et efficace nous y oblige.

## 3.2 Recueil des données

Une étape déterminante pour notre recherche parce que la collecte de données théoriques et pratiques sont nécessaires pour la réalisation de ce mémoire. Et en la matière, nous avons procédé à une recherche documentaire intensive qui nous a permis la constitution d'une bibliographie qui contient des livres portant sur le DD, la décentralisation, la gouvernance territoriale, la géomatique et d'autres portants sur l'aménagement du territoire (nous n'avons pas trouvé des livres dont leurs titres combinent les deux stratégies- clés de notre étude).

De même, nous avons sélectionné des articles provenant de revues scientifiques et quelques documents-supports de séminaires/cours. Nous avons aussi consulté des thèses, des mémoires de master et des documents officiels du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire, en plus des documents internet.

Ces divers documents nous ont permis d'élaborer un cadre théorique et opératoire pour notre étude. Ainsi, pour être pragmatique dans cette recherche, et afin de répondre à des besoins réels, nous avons

procédé aussi à l'observation directe qui nous a permis de faire ce que Spradley appelle « un grand tour » de la situation à l'étude. A d'autres termes, elle nous a permis de relever dans l'approche de Laperrière (Gauthier B., p.342- 335) des notes descriptives et des notes analytiques (mémos, notes théoriques, journal de bord, etc.) en notre lieu de stage ; cela nous a permis d'être en phase avec le mandat de stage qui nous a été confié sans passer par une entrevue ou questionnaire d'enquête et de disposer d'un point de repères lors de l'élaboration de nos propositions.

Nous visons, en effet, à mettre en place une nouvelle approche- approche territoriale intégrée du DD – pour permettre au processus de la décentralisation et de l'aménagement du territoire de prendre un nouvel élan en vue de « créer des centres d'impulsion du développement à la base ». A travers les A21L et les SIG.

La revue de littérature représente le fondement théorique des résultats attendus de notre recherche : le volet théorique s'appuie sur des modèles et des postulats supposés être vérifiés par d'autres chercheurs. Cependant, l'aspect pratique est fondé essentiellement sur les données du terrain et sur notre stage professionnel au sein du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire.

Plusieurs expériences d'implantation des A21L et des SIG à travers le monde nous servent de source d'inspiration et des moyens d'argumentation de la faisabilité de la démarche à proposer. Par ailleurs, pour l'élaboration d'une proposition réalisable en l'état des choses, l'attente du présent travail par les principaux directeurs du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire - principaux utilisateurs de notre livrable – constitue une source de notre motivation.

### *3.2.1 La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition et fonctionnement des Entités Territoriales et Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces*

Le constituant du 18 février 2006 a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de certaines entités territoriales de la République.

Après les avoir énumérées à l'article 3, il pose les principes de leur libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. Il annonce l'élaboration d'une loi organique devant fixer les règles relatives à leur composition, organisation et fonctionnement ainsi que leur rapport avec l'Etat et les provinces. La présente loi organique s'inscrit dans ce contexte.

Nous n'allons pas présenter ici cette loi organique dans son entièreté. Notre souci est de présenter, à titre illustratif, certains des articles qui déclinent les compétences légales des ETD. A partir d'elles, il y a lieu d'appréhender leur capacité de s'intégrer dans la nouvelle approche territoriale intégrée basée sur l'A21 local et les SIG. Il s'agit donc, entre autres, de :

- Pour le Conseil urbain (l'organe délibérant de la ville) :
  - la construction et l'aménagement de la voirie située dans l'agglomération urbaine;

- le plan d'aménagement de la ville;
- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics ;
- la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques, etc.
- Pour le Conseil communal (organe délibérant de la commune) :
  - l'organisation et la gestion des parkings;
  - l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets;
  - la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ;
  - la planification et la programmation du développement de la commune, etc.
- Pour le Conseil de chefferie ou de secteur :
  - la construction, l'aménagement et l'entretien des voies d'intérêt local;
  - l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène de l'entité;
  - le programme d'assainissement;
  - l'aménagement des sources et les forages de puits d'eau pour la distribution;
  - l'organisation des campagnes agricoles, la promotion de l'élevage et de la pêche, etc.

### 3.2.2 Agenda 21 de Rio

D'après le Rapport des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 3 – 14 juin 1992) l'Agenda 21 est un guide de mise en œuvre du développement durable pour le 21ème siècle. Les 173 nations qui se sont engagées pour sa mise en place ont convenu de l'appliquer au niveau national, régional et local. L'Agenda 21 est structuré en 4 sections et 40 chapitres.

Avec ses 40 chapitres, ce plan d'action décrit les secteurs où le développement durable doit s'appliquer dans le cadre des collectivités territoriales. Il formule des recommandations dans des domaines aussi variés tels que : la santé, l'éducation, le logement, la gestion des forêts, la pauvreté, etc. Plus singulièrement, en son chapitre 3, il est question de la lutte contre la pauvreté et au chapitre 28 de l'A21L.

#### ➤ Chapitre 3

Ce chapitre est subdivisé en cinq points : principes d'action, objectifs, activités, moyens d'exécution et activités relatives à la gestion :

- *Principe 1* : mettre en place des programmes de lutte particuliers à chaque pays et appuyer l'action nationale par des efforts internationaux, tout en créant un environnement international favorable, etc.

- *Principe 2* : des objectifs poursuivis :
  - fournir d'urgence à tous la possibilité d'avoir des moyens d'existence durables ;
  - élaborer, pour toutes les régions déshéritées, des stratégies et des programmes intégrés concernant la gestion rationnelle et durable de l'environnement, ;
  - mettre l'accent, dans les plans et budgets nationaux de développement, sur les investissements dans le capital humain, etc.
  
- *Principe 3* : des activités : les activités qui contribueront à promouvoir de façon intégrée l'obtention de moyens d'existence durables et la protection de l'environnement aux échelons communautaire et local. D'une manière générale, les programmes devraient :
  - permettre aux collectivités et aux groupes locaux, par l'attribution des pouvoirs, des responsabilités et des ressources au niveau le plus approprié, d'être en mesure de veiller à ce que les programmes correspondent bien aux conditions géographiques et écologiques existantes ;
  - prévoir des mesures immédiates permettant aux groupes susmentionnés d'atténuer la pauvreté et de renforcer la durabilité, etc.
  
- *Principe 4* : moyens d'exécution : le développement durable doit être réalisé à tous les échelons de la société notamment en :
  - permettant aux femmes de participer pleinement à la prise des décisions ;
  - assurer aux collectivités une large participation à la gestion durable et à la protection des ressources naturelles locales afin de renforcer leur capacité productive, etc.
  
- *Principes 5* : activités relatives à la gestion : les gouvernements, avec l'aide et la coopération des organisations internationales, non gouvernementales et locales appropriées, doivent élaborer des mesures qui permettraient, directement ou indirectement, de :
  - développer, au besoin avec un appui international, l'infrastructure, les ressources humaines et les systèmes de commercialisation, de technologie ;
  - donner les pouvoirs voulus aux organisations communautaires et à la population pour leur permettre d'avoir des moyens d'existence durables ;
  - créer de nouveaux mécanismes à base communautaire et renforcer les mécanismes existants afin de permettre aux collectivités d'accéder de façon suivie aux ressources dont ont besoin les pauvres pour surmonter leurs problèmes ;
  - mettre en œuvre des mécanismes favorisant la participation populaire - en particulier des pauvres et plus spécialement des femmes - aux groupes communautaires locaux afin de promouvoir un développement durable, etc.

➤ *Chapitre 28*

Le chapitre 28 s'intitule en français *Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21* et se situe dans la section 3 : Grands groupes<sup>9</sup> du rapport de la CNUED (Voir en annexe). Comme beaucoup d'autres, ce chapitre est divisé en quatre points : principes d'action, objectifs, activités et moyens d'exécution :

- le premier point affirme que les collectivités locales ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre du développement durable ;
- le second point définit les objectifs à atteindre pour que les collectivités puissent rapidement et pleinement jouer leur rôle ;
- le troisième point précise les tâches à mener par les autorités locales pour réaliser ces objectifs;
- le quatrième point insiste sur la nécessité d'encourager la mobilisation des organisations compétentes en matière de développement, de développement urbain, etc. afin que les collectivités locales bénéficient d'un appui international accru ;
- enfin le dernier point, moyens d'exécution, concerne l'évaluation des moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre des actions présentées dans le chapitre.

Le texte formel à la base des initiatives d'Agenda 21 Locaux est extrêmement bref. Sur les 800 pages de l'Agenda 21, le Chapitre 28 occupe à peine deux pages du volumineux rapport onusien.

En réalité, l'essentiel du contenu se trouve d'une part dans le paragraphe 1, qui établit le rôle des autorités dans le processus du fait que :

- les racines des problèmes se situent au niveau local ;
- les pouvoirs locaux disposent des compétences adéquates pour gérer les problèmes ;
- les gouvernements locaux constituent le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens et donc le plus apte à mettre en œuvre des politiques d'éducation, de mobilisation, etc.

Et d'autre part dans le paragraphe 3, qui définit le processus à suivre pour rendre ce rôle effectif. Il s'agit de:

- mettre en œuvre un dialogue avec les citoyens, les organisations, les entreprises ;
- construire un consensus en passant par la consultation publique afin d'avoir accès aux savoirs locaux et de conscientiser la population ;
- modifier, adapter les lois, règlements et autres instruments locaux en fonction des plans adoptés ;
- ces plans ayant la potentialité de permettre l'accès à divers types de financement (locaux, régionaux, nationaux, internationaux).

En clair, le chapitre 28 constitue un appel aux gouvernements locaux pour créer leur propre plan d'action pour le développement durable qui traduirait concrètement, au niveau local, les principes et engagements de l'Agenda 21 contractés par les gouvernements nationaux.

Cependant, ce chapitre 28 reste assez vague. Il est constitué de principes et non d'objectifs précis. Ces deux paragraphes forment le squelette de base du concept d'A21L, mais ne permettent pas de

comprendre concrètement ce que suppose la mise en œuvre d'un A21L, et ne fournit donc pas non plus les critères pour l'évaluer.

### 3.3 Phases opératoires

Il sied de rappeler ici le principe d'une recherche- action pour comprendre comment nous l'avons utilisée pour arriver à notre proposition d'implantation des A21L.

En effet, le principe d'une recherche- action est de réaliser un va-et-vient entre la situation de terrain et une activité réflexive. Cette dernière consiste à confronter les théories scientifiques censées expliquer la réalité et les observations réalisées sur le terrain. En d'autres mots, il s'agit d'accomplir un cycle, une forme d'expérimentation, qui amène la situation étudiée à évoluer, à ne plus se répéter comme dans un cercle. Et comme c'est une pratique intentionnelle, son processus est planifié et organisé. La plupart des auteurs s'entendent pour dire qu'il comporte au moins les étapes suivantes (Gauthier B., 2009, p.557) : la mise en œuvre du plan d'action, l'observation des effets de l'action, la réflexion et la répétition du processus .Il existe différents modèles et variantes du même processus, et chaque auteur s'attarde à expliciter davantage l'une ou l'autre de ses étapes.

A titre illustratif, nous pouvons signaler les modèles de recherche- action selon Eliot, selon Jean McNiff, Lomax et Whitehead, selon Lavoie, Marquis et Laurin, selon Carr et Kemmis, Goyette et Lessard-Hébert, etc.

Et dans le but de clarifier le processus *recherche- action* que nous avons utilisé, nous allons brièvement reprendre les étapes en explicitant le déroulement concret de chacune d'elles et en nous inspirant de la synthèse proposée par Gauthier B. (2009, p.560).

#### 3.3.1 Etape 1 : Point de départ

Nous avons cherché à ce niveau à mettre en place un espace de dialogue avec les cadres œuvrant dans les différentes Directions du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire : Division unique, Direction analyses spatiales, Direction gestion de l'espace, Direction d'études et planification, Direction ressources et développement. Avec ces différents cadres, nous avons pu former un groupe de recherche- action en vue de comprendre la situation problématique du processus de la décentralisation en R.d.C., et d'agir ensemble sur elle. A notre niveau, comme chercheur nous avons été confronté à de nombreux enjeux ayant trait aux questions suivantes rapportées dans ce tableau :

Tableau 1 : Enjeux dans le groupe recherche- action

Questions	Réponses
Quel est notre pouvoir dans ce groupe de recherche- action ?	Eclairer la démarche de la résolution de la situation problématique du processus de la décentralisation
Combien de temps ?	Trois mois (14 mai au 14 août)
Jusqu'ou nous investir ?	Jusqu'à la proposition des stratégies de développement durable des ETD
Quel est notre rôle ?	Chercheur, facilitateur du travail collaboratif, agent de changement

Source : Yemba

Ce tableau renvoie bien à notre pouvoir dans le groupe de recherche- action, au temps imparti, au niveau de notre engagement ainsi qu'à notre rôle.

### 3.3.2 Etape 2 : clarification de la situation problématique

C'est l'étape de la clarification de la situation et du problème où les différents documents officiels (constitution, les différentes lois, les publications du CSMOD, etc.) nous ont permis de cerner les éléments qui freinent le processus de la décentralisation en R.d.C (manque de volonté politique, des ressources humaines, matérielles et financières ainsi qu'une faible capacité d'absorption financière des fonds disponibles auprès des partenaires par insuffisance des projets). Cela a été possible lors de la deuxième rencontre avec les différents cadres du Secrétariat général. A cette occasion, nous leur avons fait part des éléments qui ont retenu notre attention après une lecture approfondie de la documentation ci- haut mentionnée. Le groupe de recherche- action a pu avoir une même compréhension de la situation problématique et nous a chargé de réfléchir aux stratégies à mettre en place pour changer cette situation problématique.

### 3.3.3 Etape 3 : planification de l'action

C'est l'étape de la planification de l'action où les objectifs du changement visé ont été formulés à savoir : élaborer des stratégies pour redynamiser le processus de la décentralisation et disposer d'une palette des projets pour susciter une impulsion du développement durable à partir des ETD. Pour y parvenir, nous disposons d'une autorisation de contacter les différents partenaires impliqués dans le processus de la décentralisation ainsi que certains services techniques d'appui tels que la CETAD.

### 3.3.4 Etape 4 : action

C'est l'étape de l'action où nous avons observé l'impact des actions sur la problématique à partir des comptes rendus des dialogues avec les partenaires d'appui au processus de la décentralisation et des observations provenant d'autres témoins à travers la presse écrite et audiovisuelle (débat, articles, etc.)

### 3.3.5 Etape 5 : réflexion et analyse

A ce niveau, la réflexion et l'analyse s'imposent. Elles nous ont conduit à préparer un canevas de propositions qui ont été, par la suite, soumises lors d'une rencontre avec les membres du groupe de recherche- action, à une validation : le thème de notre sujet de mémoire est cerné et une proposition de lettre pour mettre en contact le Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire avec une structure canadienne, *Géolimages Solutions Inc.*, spécialisée en géomatique en vue de former le personnel et d'amorcer une politique d'implantation des SIG dans les ETD. La question fondamentale à laquelle nous devrions répondre avant la validation : quel est le degré de faisabilité de ces stratégies de développement durable des ETD que nous préconisons ? Est-ce que ce n'est pas un vœu pieux ?

Notre réponse : en matière de mise en œuvre des politiques publiques, lorsqu'un projet suscite un faible conflit et une faible ambiguïté, il est de bonne aise de procéder à une mise en œuvre expérimentale (projet pilote) avec comme élément central les conditions contextuelles (Jacob S., 2011). Pour ce cas d'espèce, le processus de la décentralisation en R.d.C est en proie à un faible degré de conflit lié à certains conflits de compétences entre le pouvoir central et les ETD, qui progressivement disparaîtront dans le feu de l'action ; de même, ce processus n'est pas sujet à une ambiguïté élevée lorsqu'on considère que la nouvelle Constitution a été adoptée par une écrasante majorité de Congolais par référendum.

### 3.3.6 Etape 6 : savoir généré

C'est l'étape du partage du savoir généré à travers notre étude pour poursuivre la validation opérée en amont lors de l'étape précédente. Notre travail deviendrait alors un produit à l'intention non seulement du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire, mais aussi de toute la communauté élargie de praticiens et de chercheurs en la matière.

## 3.4 Apport du stage

Notre stage de mise en situation professionnelle s'est déroulé sur 12 semaines, soit du 14 mai au 14 août 2010. Dans un premier temps, nous allons brièvement présenter la structure d'accueil, ensuite notre apport personnel à la structure et, enfin, l'apport de la structure à la conception de ce mémoire.

### 3.4.1 Présentation de la structure d'accueil

Notre stage de mise en situation professionnelle s'est déroulé au Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du Territoire, dont :

- la date de création remonte en 1982 à travers l'Ordonnance loi n°82 / 027 du 19 Mars 1982 ;
- les attributions sont définies à travers un cadre organique issue de l'ordonnance dite :
  - la liaison entre le Ministère chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire et les services administratifs et l'unité de la jurisprudence administrative et la

- coordination de tous les services du Ministère ;
  - la sauvegarde de la tradition administrative et de la discipline du Ministère ;
  - l'organisation des services et le contrôle de l'exécution des instructions reçues du Ministère.
- La structure se ventile de la manière suivante :
    - Division Unique (Assistant direct du secrétaire Général) ; Secrétariat Administratif ;
    - Protocole et Relations Publiques ; Direction des Services généraux ; Direction Etudes et planification ; Direction Suivi des investissements et des finances locales ; Direction Coopération décentralisée ;
    - Direction Analyses spatiales ; Direction Gestion de l'espace.

#### 3.4.2 *Apport personnel à la structure*

Mon apport personnel à la structure d'accueil a consisté à :

- découvrir que les Directions suivantes sont défailtantes : la Direction d'Etudes et Planification ( par rapport à la mise en œuvre des stratégies gouvernementales en la matière) ; la Direction de Coopération décentralisée( par rapport à la recherche des appuis au processus de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, la capacité d'absorption financière étant quasi nulle par manque de projets bancables) ; la Direction d'Analyses Spatiales ( par rapport à ses principales missions comme l'analyse et l'interprétation des données démo géographiques pour l'explosion urbaine et rurale sur l'espace géographique) ; la Direction Gestion de l'espace (par rapport à ses missions capitales comme la collecte, le stockage, la cartographie et les informations géographiques) ; la Direction ressources et développement ( par rapport à une de ses missions essentielles de coordonner et contrôler les activités de l'atelier numérique de la cartographie) ; proposer des solutions efficaces pour pallier ces défailtances : l'Agenda 21 territorial et les SIG (Systèmes d'information Géographique) ;
- mettre en contact la structure avec une structure canadienne Géolimages Solutions Inc. spécialisée en géomatique pour former le personnel et amorcer une politique d'implantation des SIG.

#### 3.4.3 *Apport de la structure*

Les défailtances constatées ci et là nous ont permis de répondre positivement à la préoccupation de la structure quant à ce qui concerne les stratégies à adopter pour un développement durable des entités territoriales décentralisées, sous un double volet : la décentralisation et l'aménagement du territoire. Ce qui nous a obligé par conséquent à aborder cette thématique sous l'angle d'une démarche de proposition des stratégies afférentes : A21L et SIG.

En conclusion, nous considérons les A21L appuyés par les SIG comme moyens indispensables de mise en branle du processus de la décentralisation et aménagement du territoire en R.d.C. au niveau des ETD. Ainsi, pour appréhender ce sujet, notre méthodologie est fondée sur une approche discursive. Nous nous efforcerons de montrer les apports des A21L ainsi que des SIG dans un processus de décentralisation et d'aménagement du territoire qui est difficile à démarrer. L'adoption d'une méthodologie de recherche de type « recherche – action » nous permet d'exploiter les apports de la littérature, de nous inspirer des exigences de la praxis classique en matière d'implantation des A21L et des SIG et d'enrichir nos propos. Enfin, suite à cette stratégie de recherche, nous serons amené à proposer une démarche pratique de déploiement des A21L et des SIG en R.d.C. Cette proposition constituera la charpente du chapitre suivant.

## **4 PROPOSITION D'UNE DEMARCHE D'IMPLANTATION DES AGENDA21 LOCAUX ET SIG EN RDC**

Ce chapitre est consacré à la description de notre démarche d'implantation des A21L et des SIG au sein des ETD. Nous commencerons d'abord avec les A21L, et ensuite avec les SIG en indiquant leur pertinence ainsi que les modes de leur construction.

### **4.1 Agenda 21 Local**

Après avoir évoqué à titre de rappel la pertinence d'un A21L, nous allons présenter les principaux mécanismes d'implantation des A21L tels qu'ils apparaissent dans la littérature spécialisée, c'est-à-dire les principaux axes susceptibles d'orienter une démarche d'implantation des A21L.

#### *4.1.1 Pertinence d'Agenda 21 local*

Un rappel : l'Agenda 21 constitue le programme d'actions jouant en faveur du développement durable mondial. Afin de favoriser ce développement durable mondial, les collectivités locales sont invitées à appliquer ce même type d'outil, comme guide d'actions concrètes à mettre en œuvre à l'échelle des entités territoriales, comme outil dynamique d'animation et de projection dans l'avenir de la vie locale. Et quelle en est sa nécessité dans un pays en développement comme la R.d.C. ?

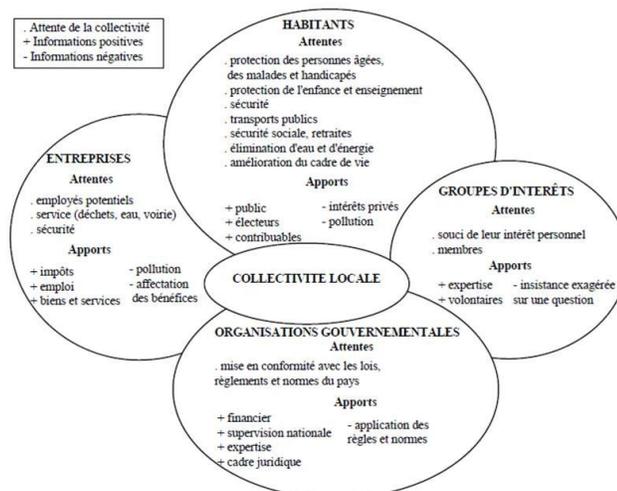
Mais de façon globale et en nous appuyant sur l'ensemble de la documentation sur le thème de la pertinence d'une démarche d'élaboration d'A21L que nous avons parcouru, nous pouvons à la suite de Arth E. et Gagnon C. (2006, p.3-7) identifier divers types d'arguments utilisés, par les porteurs et/ou par les gouvernements, notamment les A21L permettent de :

- prendre conscience de l'urgence de la prise en compte des enjeux environnementaux et internationaux, voire de la situation actuelle de crise (RARE, 2004) ;
- répondre aux directives/politiques/stratégies/lois du gouvernement central lui-même influencé par des instances internationales, telles que la Communauté Européenne, une Commission nationale, les groupes de travail internationaux liés aux conventions ou à des organisations internationales, telles que les Nations-Unies etc. ;
- répondre à la pression sociale venant de tous les milieux (institutionnel, communautaire, privé, citoyens) afin d'adopter de nouvelles approches, méthodes de travail et outils pour mieux adapter la façon de faire des organisations, des ménages, des entreprises aux nouvelles données socio-environnementales, tels les changements climatiques, le transport durable, la production/consommation énergétique, etc. ;
- répondre aux besoins fondamentaux, attentes et aspirations (valeurs) des individus et des groupes sociaux, dont les plus fragilisés, tout en favorisant la participation active de la communauté au développement local viable (par exemple le Brésil) ;

- se donner un outil opérationnel et stratégique de DD, pour le long terme, et qui se décline en programmes d'action, programmes soumis à une évaluation régulière tout en valorisant le territoire et en renforçant le sentiment d'appartenance (par exemple la France) ;
- aider aux changements rapides : s'adapter adéquatement avec créativité/innovation et éviter les erreurs coûteuses notamment dans l'aménagement et la gestion du territoire ;
- faire plus avec moins, dans un contexte de raréfaction de ressources et d'économie des énergies, en mobilisant les énergies au sein des services publics des collectivités territoriales (optimiser les projets publics, mieux maîtriser les dépenses, améliorer l'évaluation et le suivi) ;
- mettre à contribution les forces vives tout en favorisant plus de cohésion sociale, de démocratie participative (de proximité) et une citoyenneté responsable ;
- se donner un nouvel instrument de planification territoriale et de participation, prenant en compte explicitement l'environnement et relié étroitement à la planification du développement et à ses outils réglementaires (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme) dans le cadre d'une gouvernance territoriale, c'est-à-dire décentralisée et ouverte sur la société civile ;
- développer un projet de territoire fédérateur selon les capacités écologiques du territoire et des principes de DD où les élus assument un leadership transformationnel ;
- redonner confiance et responsabiliser les acteurs dans une logique de concertation ;
- combattre la pauvreté, prévenir les problèmes de santé publique, et les crises.

Somme toute, il y a lieu de retenir de ce qui précède que l'A21L n'est pas une compilation de l'ensemble des plans et programmes qui sont mis en œuvre par un Territoire. A l'inverse, chaque plan ou programme doit être conçu, orienté et utilisé dans une vision globale et transversale se dégageant de l'Agenda 21 local à travers l'apport des différents acteurs de la collectivité.

Figure 2 Quelques apports des différents acteurs vers la collectivité

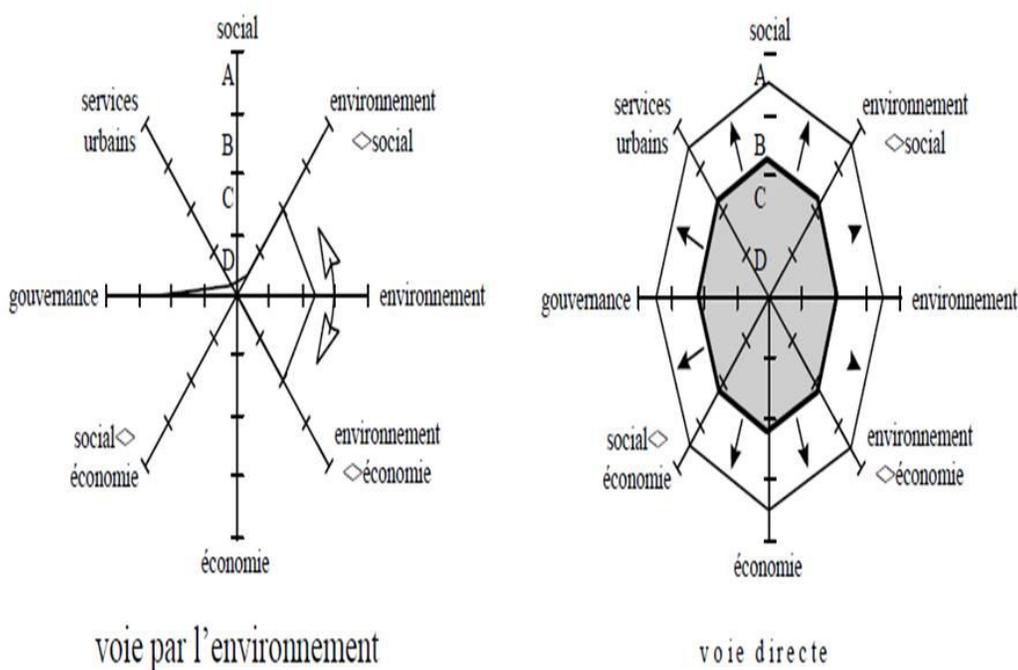


Source : Gagnon et Roche (2004)

#### 4.1.2 Approches pour construire les A21L

Brodhag (1999) identifie deux stratégies de mise en place des Agendas 21 locaux. Ces stratégies aident à caractériser la notion d'Agenda 21 local (voir figure 2). La première approche part des préoccupations environnementales pour intégrer progressivement et par effet boule de neige, les besoins de nature sociale et économique. La seconde approche consiste à construire dès l'origine une démarche intégrée exhaustive d'atteinte d'objectifs de développement durable.

Figure 3 : Approches pour construire un A21L



Source: Gagnon et Roche ( 2004)

A la réflexion, chacune des deux voies illustre le risque de ne jamais pouvoir conjuguer simultanément les attentes sur le plan économique, social et environnemental et donc d'échouer dans la définition et la mise en œuvre d'une politique effective de développement durable. La voie par l'environnement risque de limiter la démarche à cette dimension sans pouvoir dépasser les méfiances de certains acteurs économiques vis-à-vis des revendications écologistes. A l'inverse, la voie directe peut favoriser une concentration des débats sur les enjeux socio-économiques sans, dans les faits, laisser d'ouverture réelle aux considérations environnementales.

De même, à la lecture attentive des expériences d'Agenda 21 locaux d'ailleurs, nous avons pu remarquer généralement que l'accent est mis soit sur les préoccupations environnementales, soit sur les rapports entre besoins environnementaux et besoins économiques, soit sur les rapports entre attentes économiques et attentes sociales, mais pas sur les trois types de besoin.

Enfin, un compte-rendu concis des tendances de développement des Agendas 21 locaux permet de préciser comment est finalement « vécue » et « contextualisée » cette démarche.

Selon l'ICLEI (1997), on constate une différence substantielle d'approche entre les initiatives Agenda 21 locaux dans les pays développés et celles dans les pays en développement :

- dans les pays en développement, la raison principale qui façonne la morphologie de la démarche, est une situation sociale, économique et, dans une moindre mesure, environnementale perçue comme assez désespérée et le sentiment de ne devoir compter que sur soi-même, de devoir trouver des solutions concrètes et à court terme ;
- dans les pays développés (en fait surtout européens), ce sont les problèmes environnementaux qui guident le développement progressif, institutionnel et politique, selon une perspective à long terme, avec l'accent mis, non pas sur des actions concrètes, mais sur la définition de mécanismes et procédures décisionnels basés sur la participation.

Quelle approche alors pour les ETD en R.d.C. ?

Nous préconisons, compte tenu de la situation particulière du processus de la décentralisation et de l'aménagement du territoire en R.d.C., qu'une combinaison des deux tendances serait profitable : actuellement, le faible engagement de l'Etat congolais (sans doute lié à une méconnaissance de l'intérêt des Agenda 21 locaux, à un pouvoir légal limité et à des ressources financières faibles) laisse une place importante à une société civile qui s'organise davantage autour des ONG. Et dans la même veine, les mécanismes apparents d'autonomisation financière présents pourraient être forts profitables pour des territoires relativement sinistrés (d'un point de vue socio-économique). En plus, les potentialités de mobilisation de ressources humaines et financières des secteurs autres que municipaux permettent d'entrevoir la possibilité de développer des initiatives ayant des effets à plus ou moins long terme et recherchant une valorisation globale de l'environnement.

#### 4.1.3 *Les mécanismes d'implantation et de planification d'un A21L*

Cette section n'a pas comme objet d'analyser les différences procédurales car il s'agit plutôt d'apporter une information visant à sensibiliser les décideurs sur l'envergure d'une telle démarche. Par conséquent, on se contentera de synthétiser la procédure définie par l'ICLEI qui possède d'ailleurs une expérience internationale de pratique des Agendas 21 locaux. Aussi, est-il important dès maintenant de ne considérer cette partie que sous un angle exclusivement informationnel et didactique.

- *La construction de partenaires* : on crée d'abord un *Stakeholder Group* (résidents, partenaires institutionnels clés, groupes d'intérêt social, environnemental et économique) pour coordonner et superviser l'implication des tous les acteurs dans le processus de planification. La première

tâche de cette structure sera d'aboutir à la formulation de la vision de la communauté, vision qui résume un futur consensuel idéalisé par les acteurs et les conditions contextuelles et fondamentales d'atteinte de la durabilité. Plus précisément, l'ICLEI identifie six étapes fondamentales présidant à l'établissement d'un partenariat:

- *Etape 1* : déterminer l'envergure de l'exercice de planification et une première idée de la finalité de la démarche (typiquement, une campagne préliminaire de sensibilisation et de consultation permet de générer, à ce stade, l'intérêt public).
  - *Etape 2* : construire une structure ad hoc de partenariat qui coordonnera et guidera l'effort de planification et s'assurera de l'intégration effective des résultats des débats, des analyses et de la planification dans les plans d'action.
  - *Etape 3* : établir des ateliers distincts de travail sous la supervision de la précédente structure, ces ateliers ayant en charge de réaliser chacune des tâches de planification (définition des priorités, analyse des enjeux, définition de la vision, caractérisation des actions, mise en œuvre,...) souvent en se répartissant les thèmes d'action (gestion des déchets, logement, ...).
  - *Etape 4* : identifier les partenaires appropriés qui devraient participer aux activités de la structure ad hoc et de ses ateliers de travail ;
  - *Etape 5* : établir les termes de référence qui précisent les activités et objectifs de chaque groupe, notamment les interactions entre les activités de l'Agenda 21 local et les processus de gestion et planification légalement à la charge de la municipalité ;
  - *Etape 6* : développer la vision communautaire qui guidera l'ensemble du processus de planification.
- *L'analyse des enjeux communautaires* : cette analyse passe par une intégration des acteurs qui ne sont pas impliqués traditionnellement dans les procédures décisionnelles municipales pour obtenir l'aval des usagers de services en ce qui concernent les priorités municipales en termes d'investissement, collecter et tenir compte des connaissances et ressources appartenant à ces acteurs, et sensibiliser ces acteurs aux principes du développement durable. Plus précisément, l'ICLEI identifie quatre étapes de base :
    - *Etape 1* : déterminer l'envergure du processus d'analyse des enjeux en déterminant le niveau potentiel de participation de telle sorte à mieux définir les communautés et les groupes à cibler ;
    - *Etape 2* : identifier les enjeux à analyser en lançant une campagne d'information générale pour en tirer une première caractérisation des problèmes et des enjeux ;
    - *Etape 3* : implanter les mécanismes de diagnostic scientifique et public des enjeux-clés en s'assurant de « l'utilisabilité » des méthodes et outils retenus, en sélectionnant à la fois des outils d'analyse scientifique et de compte-rendu participatif, en assurant une

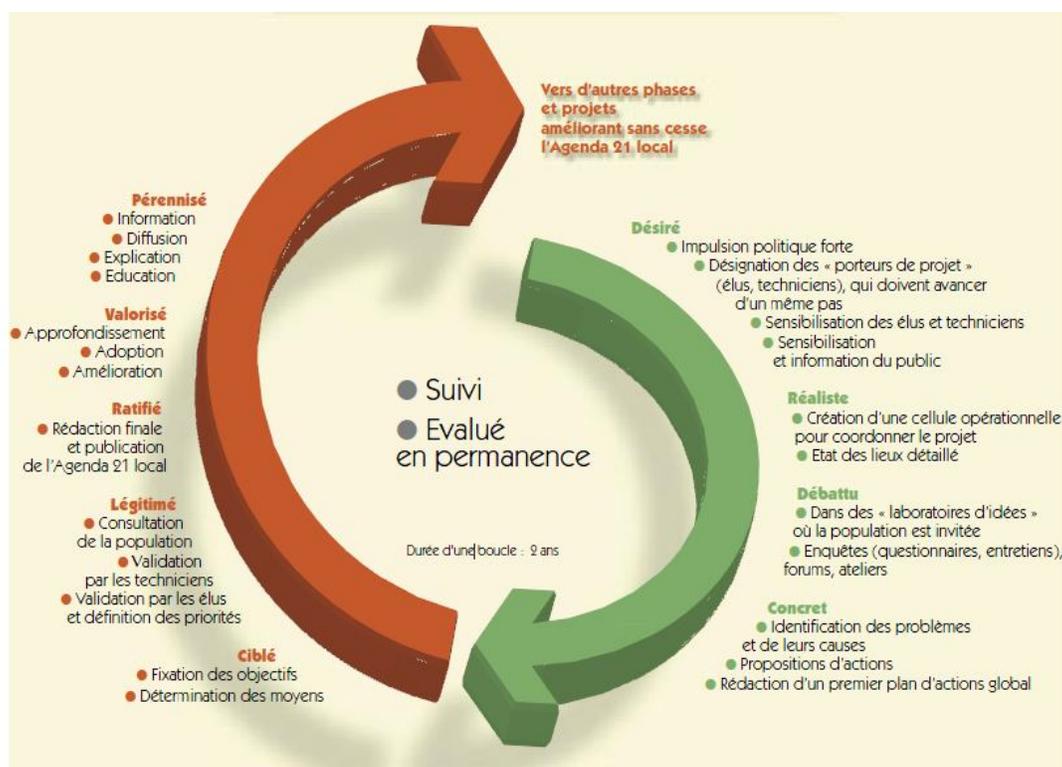
complémentarité effective de ces deux types d'outils et en prévoyant l'organisation de l'information ainsi générée sous une forme systémique et accessible par l'intermédiaire de systèmes de bases de données ;

- *Etape 4* : réaliser l'analyse des enjeux, activité qui aboutit sur la rédaction d'un rapport décrivant les résultats des analyses, présentant les bases de données générées par l'analyse, identifiant les lieux de désaccords et les enjeux demandant une analyse plus approfondie, faisant des recommandations utiles au bon déroulement des étapes suivantes de planification.
- *La planification des actions* : plus précisément, l'ICLEI identifie quatre étapes de base de conception des plans d'action:
  - *Etape 1* : définir le processus de conception des plans d'action (modalités de participation des parties prenantes, arrimage avec les exercices de planification statutaire de la municipalité, introduction des informations générées par les analyses dans le processus de planification, articulation des tâches de détermination / classement des enjeux selon leur niveau consensuel de priorité, de définition des objectifs et cibles, de sélection des méthodes et outils de planification).
  - *Etape 2* : revoir la vision communautaire à la lumière des résultats des analyses précédemment réalisées ;
  - *Etape 3* : établir des objectifs stratégiques d'action ;
  - *Etape 4* : fixer les cibles et les événements déclencheurs ;
  - *Etape 5* : sélectionner des programmes et stratégies spécifiques d'implantation : il s'agit de sélectionner les actions qui ont le plus d'effet sur certaines des cibles précédemment identifiées, un seuil de faisabilité le plus élevé et respectent une certaine équité dans la répartition des efforts à entreprendre parmi les parties prenantes concernées ;
  - *Etape 6* : développer le plan d'action cadre, document rassemblant l'ensemble des décisions précédemment prises (vision stratégique finale, objectifs prioritaires, cibles spécifiques, actions potentielles, stratégie de mise en œuvre, mécanismes de contrôle et d'évaluation) ;
  - *Etape 7* : promouvoir les partenariats en direction de l'implantation des plans d'action.
- *L'implantation des plans et le contrôle* : cela implique notamment de prévoir une procédure continue de compte-rendu de l'état d'avancement des projets et de leurs impacts. Plus précisément, le succès d'une stratégie partenariale d'implantation d'un Agenda 21 local peut nécessiter de :

- créer de nouvelles structures ou de réformer les structures existantes afin de soutenir adéquatement les interactions partenariales (réforme juridique, décentralisation, coordination inter-services, agences multi-acteurs);
  - établir des arrimages opérationnels entre les plans d'action et les activités municipales;
  - modifier les politiques, pratiques et procédures municipales pour les rendre comptables avec les plans d'action (notamment en implantant un système de management interne);
  - développer des mécanismes de contrôle des nouvelles ou futures politiques, décisions et actions municipales pour assurer leur compatibilité avec les plans d'action;
  - mettre en place des mécanismes de collecte et analyse des données en cours d'implantation du plan d'action.
- *L'évaluation et la rétroaction*: cela implique d'informer le public des améliorations réalisées et des obstacles rencontrés.

Schématiquement, cela peut être représenté de la manière suivante :

Figure 4 : Les étapes de l'Agenda 21 local



Source : Agence Régionale de Haute Normandie

#### 4.1.4 Le cadre budgétaire et temporel

On peut bien sûr évaluer une démarche de développement durable en termes de coûts, en additionnant les frais liés à son animation et les dépenses particulières à chaque action. Il convient de relativiser ces coûts au vu des économies escomptées, qu'il s'agisse du budget de la collectivité (dépenses d'énergie, d'eau, de produits phytosanitaires...) ou de la plus-value environnementale, sociale et économique pour le territoire (réduction du bruit, de la pollution de l'air, création d'emplois...). Cela à travers des budgets nécessaires et un planning et une gestion opérationnelle.

- a. *Les budgets nécessaires* : il convient d'abord de distinguer le budget général, relatif à l'animation globale de la démarche, jusqu'à la publication du premier programme d'actions, et au-delà, les budgets particuliers, relatifs à la mise en œuvre de chaque action. On ne peut les évoquer ici, vu la diversité des possibilités. Il est très difficile de définir un budget type pour la conduite des différentes phases de la démarche. Ce budget évolue en effet fortement selon :
- *les objectifs fixés* en matière de communication et de sensibilisation du grand public, l'ampleur de la concertation envisagée (nombre de réunions, supports de communication utilisés...), l'ampleur de la formation des personnels territoriaux, l'effort d'ingénierie et d'animation en général ;
  - *le choix de confier certaines missions à des prestataires extérieurs* : réalisation de l'état des lieux, formation, animation de la concertation... ;
  - *la taille de la collectivité initiatrice*, qui génère bien entendu des besoins variables et autorise des financements plus ou moins larges. Bien souvent, les principaux postes de dépenses concernent : le salaire d'un responsable technique à plein temps et du personnel assistant, la réalisation d'un état des lieux servant de base au diagnostic partagé, les sessions de formation des agents de la collectivité, de sensibilisation des élus, le plan de participation (frais généraux de communication, courriers personnalisés, publication de plaquettes, de questionnaires, création de panneaux d'exposition, location de salles de réunions, mise à jour d'un site Internet, duplication de documents divers, fiches actions sur Internet etc.)
- b. *Le planning et la gestion opérationnelle de la démarche* : l'élaboration de l'Agenda 21 local, de la délibération initiale de la collectivité à la publication d'un premier programme d'action, s'étale en général sur 2 à 3 ans: un planning doit permettre d'assurer la collaboration de nombreux acteurs durant chaque phase. Concrètement, la gestion opérationnelle de la démarche nécessite de se doter de plusieurs plannings :
- un planning couvrant l'ensemble de la démarche depuis la sensibilisation initiale des élus jusqu'à l'approbation d'un premier programme d'actions. Il permet d'avoir une vision globale du processus et des échéances, à l'échelle du mois. Présenté sous une forme simple et pédagogique, il doit être largement communiqué ;

- un planning couvrant chaque étape. Il permet de visualiser et d'articuler, à l'échelle de la semaine, le travail concomitant de la cellule opérationnelle, des agents de la collectivité (formation), des différentes instances de concertation, et les temps de validation des élus. Ce planning est facultatif ;
- un planning de gestion. Il détaille au jour le jour les réunions et les tâches opérationnelles à mettre en œuvre. Selon les cas, il pourra tout simplement s'agir de l'agenda du porteur technique.

Selon l'ampleur de la démarche, ce travail de gestion opérationnelle peut être lourd. Le porteur technique aura vraisemblablement besoin de s'entourer d'une petite équipe suivant les moyens mis à sa disposition (assistant, stagiaire...) et suivant les étapes du processus.

Après la publication de l'Agenda 21, la gestion opérationnelle des actions programmées doit tenir compte de leur durée de mise en œuvre entre court et long terme.

#### 4.1.5 Partenaires

Nous nous proposons ici de citer à titre indicatif quelques partenaires spécialisés dans la mise en place des A21L des territoires et/ou collectivités à travers le monde :

- Cités 21 : un réseau d'échanges sur les territoires et le développement durable créé par le Comité 21 en 1999 pour proposer aux collectivités adhérentes et à leurs partenaires un réseau de retours d'expériences et d'appui méthodologique pour la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable et d'Agendas 21 locaux en France et dans le monde. Ses travaux sont menés au sein d'un groupe de pilotage, réunissant une quarantaine de membres, issus des quatre collèges : collectivités, associations, entreprises, établissements publics. ([www.comite21.org](http://www.comite21.org))
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) : l'ICLEI, qui regroupe plus de 450 collectivités locales de par le monde, vise à promouvoir les initiatives territoriales en faveur du développement durable. Il élabore des recommandations et expérimente des outils d'assistance à la conduite de projets locaux. ([www.iclei-europe.org](http://www.iclei-europe.org))
- Cités et Gouvernements Locaux Unis : l'organisation résulte de la fusion, en mai 2004 à Paris, de la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et International Union of Local Authorities (IULA). Interlocutrice privilégiée des Nations Unies, son siège est à Barcelone. Elle s'est donnée comme principaux axes de travail l'action locale pour la démocratie, la paix à travers le renforcement de la coopération entre les villes, la modernisation dans les modes de gestion locale. ([www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org))

## 4.2 Système d'Information Géographique

Il n'est pas question ici de présenter une démarche scientifique et technique de l'implantation des SIG parce que des ouvrages spécialisés sont disponibles en grand nombre. Le souci de cette section est de

présenter les objectifs d'une mise en place d'un système SIG, sous réserve de recourir dans le feu de l'action, aux spécialistes en matière de sa conception, son installation et son fonctionnement.

#### 4.2.1 Objectifs

Ces objectifs, de manière succincte, peuvent s'articuler autour de 2 objectifs globaux suivants :

- amélioration de la connaissance du territoire et de son évolution ;
- promotion de la diffusion et de l'exploitation de l'information.

Et ils peuvent schématiquement se décliner de la manière suivante :

Tableau 2 : Objectifs de l'implantation d'un SIG

Objectif global	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Améliorer la connaissance du territoire et de son évolution	Organiser une base de données territoriale ; Exploiter l'information en lien avec la stratégie territoriale	Centraliser, hiérarchiser et structurer les données métiers des partenaires
		Enrichir et mettre à jour les données
		Caractériser l'offre touristique
		Recenser et valoriser le patrimoine culturel
		Connaître et localiser les milieux naturels remarquables et sensibles
		Effectuer un diagnostic socio-économique régulier
Favoriser la diffusion et l'exploitation de l'information	Apporter un soutien technique aux partenaires pour des tâches courantes	Mettre en place une plateforme extranet permettant : - de consulter les données de la base ; - d'effectuer des analyses simples sur celles-ci.
	Mettre à disposition des partenaires des outils et services permettant de réaliser des tâches complexes et/ou coûteuses	Se doter des outils et compétences permettant de faire des analyses spatiales complexes : analyse d'image, de données en 3D, de réseau
		Se doter d'un GPS haute performance et des compétences associées permettant d'acquérir des données précises pour les partenaires

**Source :** Yemba

#### 4.2.2 Les étapes fondamentales pour la mise en œuvre d'un SIG

- *Etape 1 : l'étude de faisabilité*

Cette étude a pour objet de :

- analyser l'existant (matériel, données, logiciels gérant de l'information sur le territoire, ressources humaines et compétences) ;
- dresser un inventaire des besoins ;
- identifier les enjeux et les risques ;
- comparer si nécessaire des scénarios organisationnels, techniques (architectures informatiques, données...) ou de déploiement dans le temps ;
- définir des orientations stratégiques en termes fonctionnels, organisationnels et techniques: définir notamment une architecture fonctionnelle et technique, une organisation et faire des choix relatifs aux données ;
- établir un planning prévisionnel et un bilan des coûts.

L'étude préalable va être initiée par une série d'entretiens afin d'obtenir les réponses aux questions suivantes :

- quelles sont les activités susceptibles de tirer profit d'un SIG ?
- y a-t-il des données déjà numérisées et récupérables ?
- avec quels autres outils informatiques le SIG devra-t-il dialoguer ?
- quels besoins en applications, dans quels services ?
- quelles données, à quelles échelles, provenant de quelles origines, sous quelles formes ?

Elle doit par ailleurs répondre aux questions suivantes :

- un SIG pour quoi faire ?
- quels sont les partenaires susceptibles de participer à la constitution du SIG, ou avec lesquels le SIG devra être compatible ?
- quelles améliorations attend-on ?
- quels moyens humains faut-il mobiliser ?
- quels moyens matériels ?
- quels sont les moyens financiers dont on dispose ?

Cette étude de définition devra comporter tous les éléments permettant de produire un cahier des charges techniques par le maître d'ouvrage.

- *Etape 2 : choix du prestataire*

Dans cette étape, il s'agit d'établir un DCE (Dossier de consultation des entreprises) et de lancer la procédure de marché public pour le choix du SIG.

- *Etape 3 : mise en place de l'organisation et de la solution*

- recrutement ou affectation des personnels, changements dans l'organisation ;
- développement ;
- déploiement ;
- formation - initiation et formation complémentaires spécifiques ;
- recette du système - vérification d'aptitude et vérification de service régulier ;
- tierce maintenance applicative - évolutions fonctionnelles et applicatives du SIG.

- *Etape 4 : acquisition des données*

Pour procéder à l'acquisition, la numérisation ou la conversion des données il faut établir un DCE et lancer une procédure de marché public. Au-delà de l'élaboration du DCE et du choix du prestataire, il est indispensable que l'organisme mette en place un dispositif de contrôle qualité des données fournies, car des données de mauvaise qualité poseront de gros problèmes dans l'utilisation du SIG.

#### 4.2.3 Les principaux facteurs-clés de réussite

Pour que l'implantation soit une réussite, on se doit de :

- mettre en place un comité de pilotage constitué d'élus, de chefs de service, avec comme mission de désigner un chef de projet et de valider les différentes étapes du projet. Il doit garantir la volonté politique associée au projet ;
- désigner un responsable projet qui devra posséder des connaissances en information géographique et en conduite de projet informatique et aura en charge la constitution d'un groupe de travail rassemblant les personnels concernés par le projet, qu'il devra impliquer dans le projet ;
- sensibiliser, informer, communiquer autour du projet. La sensibilisation des élus est importante, tout comme l'information vers les techniciens, futurs utilisateurs, est primordiale ;
- intégrer les effets sur l'organisation des services. Le SIG peut être un élément déstabilisant car il peut introduire des redéfinitions de postes, de nouvelles tâches, de nouveaux rapports entre les services, Par ailleurs, il est d'autant plus efficace qu'on accepte de faire évoluer les processus de travail et les procédures pour l'intégrer aux activités quotidiennes des agents ;
- ne pas négliger les études préalables à la mise en place du SIG, qui sont une garantie supplémentaire de réussite ;
- ne pas sous-estimer les coûts d'investissement et de fonctionnement. N'oubliez pas, par exemple, que la donnée géographique a un coût et que l'initialisation de la base de données du SIG est un investissement conséquent pour une collectivité territoriale ;
- prévoir un dispositif d'accompagnement et de formation des utilisateurs. L'appropriation du SIG demande du temps. Si cette tâche incombe à l'administrateur du système, ne négligez pas la charge que cela va représenter. Il peut être utile alors de s'appuyer sur plusieurs personnes. Et surtout, veiller à mettre en œuvre des applications simples produisant des informations fondamentales pour les utilisateurs !

#### 4.2.4 Les éléments- clés pour un cahier des charges

C'est la partie technique du DCE car il faut définir un périmètre de projet cohérent avec ces contraintes, et permettre d'évoluer ultérieurement par ajout de licences, applications et/ou données. Le DCE de consultation des entreprises à établir ne peut couvrir tous les besoins de l'organisme, soit parce qu'ils n'ont pas tous été exprimés, soit parce que le budget ne permet pas de satisfaire tous les besoins, soit parce que les futurs utilisateurs ne sont pas tous prêts à démarrer avec le SIG. Ces éléments- clés ou questions de base pour la formulation d'un cahier des charges sont donc :

- quelles sont les contraintes d'architecture technique informatique que les candidats devront prendre en considération (standards informatiques internes, logiciels existants, architecture technique en place...) ?
- quels sont les besoins fonctionnels? pour quels utilisateurs ?

- quelle architecture fonctionnelle?
- quelles données souhaite-t-on gérer / exploiter dans le SIG?

A noter que la définition précise du projet, incluant son contenu, est la première phase obligatoire de toute démarche et doit avoir été faite dans l'étude préalable avant d'élaborer le cahier des charges. Le cahier des charges doit décrire de façon objective, précise et sincère, dans un langage commun et compréhensible par chacun, le besoin à satisfaire. Il n'a pas d'autres objectifs que d'expliquer aux candidats ce qu'attend le maître d'ouvrage pour qu'ils puissent faire une offre et servir de cadre à la prestation une fois le prestataire retenu.

Et comme précaution pour les chefs de projet : il faut reconnaître que bon nombre de chefs de projet sont confrontés à la rédaction d'un cahier des charges, et des exemples peuvent être utiles, à condition de les utiliser comme des exemples et non comme des modèles. Il faut à tout prix éviter la pratique courante du copier / coller de cahier des charges, qui est généralement utilisée dans des organismes dans lesquels les besoins n'ont pas été définis et qui, par manque de compétences internes, réutilisent des cahiers des charges d'autres organismes.

#### 4.2.5 *Choix du prestataire et mise en place de la solution*

Sur la base du cahier des charges, après le lancement de la procédure de marché et en fonction des réponses reçues, le choix du prestataire et de la solution à mettre en place pourra être effectué. On peut distinguer deux phases importantes à ce stade.

- *La phase d'acquisition*, qui comporte :
  - le choix du fournisseur et/ou du prestataire capable d'assurer la maîtrise d'œuvre de la partie logiciel et de sa mise en œuvre, c'est-à-dire :
    - le déploiement d'un logiciel de base et des éventuels modules ;
    - le déploiement de logiciels métiers (pour les utilisateurs finaux) ;
    - d'éventuels développements spécifiques ;
    - la formation ;
    - l'installation ;
    - l'assistance ;
  - le choix du fournisseur et/ou du prestataire capable d'assurer la création ou l'acquisition de données géographiques ;
  - l'établissement d'un planning contractuel, entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, car nous sommes sur des projets à moyen et long terme.
- *La mise en place de la solution*, qui comporte :
  - le suivi du déroulement des travaux, de la conformité des livraisons, la résolution d'éventuels problèmes. Ceci se fera sous la responsabilité du chef de projet ;

- la mise en œuvre des formations professionnelles, des éventuels recrutements pour garantir en partie la permanence du projet ;
- la poursuite de l'information et de la sensibilisation auprès des élus et des futurs utilisateurs en ce qui concerne l'état d'avancement.

#### 4.2.6 Les partenaires

L'information géographique étant un secteur moins structuré au plan national en R.d.C, à titre illustratif nous indiquons certains organismes spécialisés capables d'apporter une assistance technique, matérielle et financière dans la mise en place des SIG.

- OSFAC : Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale (<http://osfac.net/fr/>) qui a comme principales missions :
  - distribution gratuite de données satellites et dérivés ;
  - formations techniques en SIG et Télédétection ;
  - services cartographiques SIG et télédétection.
- USAID : United States Agency for International Development (Agence des Etats Unis pour le développement international) ; cette agence finance des projets SIG en matière de décentralisation, par exemple ;
- La Banque mondiale : elle finance des projets SIG en matière de gestion de l'environnement.

#### 4.2.7 Les modalités de financement d'un SIG

Le coût d'un SIG varie fortement en fonction de sa configuration, des applications retenues et surtout des fonds de cartes retenus. C'est pour cette raison qu'il n'est pas possible de donner de prix de référence. Néanmoins, on peut procéder par :

- Les pré-requis :
  - définir le périmètre territorial et fonctionnel : outil au service du projet de territoire; uniquement (et non pour répondre aux besoins liés à des compétences de communes) ;
  - aide à la création ou au développement ;
  - nécessité d'analyse de la faisabilité / opportunité ;
  - nécessité d'avoir des éléments sur les modalités de mise en œuvre et de maintien de la solution dans le temps : ingénierie mobilisée, appropriation et organisation par l'équipe d'animation vis-à-vis de cet outil ;
  - nécessité de gérer à minima les métadonnées dans le respect des normes ISO (les projets visant l'interopérabilité seront favorisés) ;

- Dépenses subventionnables :
  - études de faisabilité/ d'opportunité ;
  - aide au démarrage sur les outils de gestion (progiciel), l'équipement et les actions de sensibilisation et de promotion (investissement sur une année).
- *Dépenses non éligibles* :
  - dépenses de renouvellement, de maintenance ;
  - toutes dépenses liées à la gestion par une commune.

Somme toute, nous confirmons la faisabilité de notre proposition au sein du Secrétariat général à la décentralisation et aménagement du territoire, par conséquent au sein des ETD en R.d.C du fait qu'elle réponde à des besoins réels recensés et s'appuie sur notre connaissance de l'état actuel du processus de la décentralisation et d'aménagement du territoire à travers notre stage de mise en situation professionnelle. Ainsi, ces stratégies de DD, A21L et SIG, constituent un terrain favorable pour opérer un changement intégré en vue de sa généralisation.

## CONCLUSION GENERALE

Au terme de ce travail portant sur les stratégies de développement durable pour les entités territoriales décentralisées en République démocratique du Congo, c'est-à-dire les agendas 21 locaux et les systèmes d'information géographiques, nous nous devons de rappeler son double objectif. Premièrement, cette étude vise globalement l'impulsion du développement durable au niveau des entités territoriales décentralisées. Deuxièmement, elle propose spécifiquement l'approche territoriale intégrée du développement durable à travers l'implantation des agendas 21 locaux et des systèmes d'information géographiques pour pallier les insuffisances constatées dans le processus de la décentralisation et de l'aménagement du territoire en République démocratique du Congo. Lequel processus n'a d'autre but que : « d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par les guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base. »

Pour atteindre ce double objectif, nous avons adopté la méthode qualitative recherche-action, basée sur une recherche documentaire et une observation directe. Les données recueillies nous ont permis de comparer les compétences légales des entités territoriales décentralisées avec les principes, les objectifs, les activités et les moyens d'exécution de l'Agenda 21 au niveau local tels que définis en ses chapitres 3 et 28. Cette comparaison débouche sur la faisabilité de mise en œuvre des agendas 21 locaux et des systèmes d'information géographiques en République démocratique du Congo. Pour y arriver, trois étapes nous ont guidé. D'abord, la phase de contextualisation où nous avons décrit l'état actuel du processus de la décentralisation en Afrique en général, et en R.d.C singulièrement. Ensuite, la phase de conceptualisation où nous avons procédé à la déduction des situations généralisées par rapport au développement durable, à l'implantation des agendas 21 locaux et des systèmes d'information géographiques. Enfin, la phase de recontextualisation qui nous a permis de transformer les concepts trouvés et définis en une démarche d'implantation des agendas 21 locaux et des systèmes d'information géographiques comme stratégies de développement durable pour les entités territoriales décentralisées en République démocratique du Congo.

Les compétences légales des entités territoriales décentralisées leur permettent d'adopter la nouvelle approche territoriale intégrée à travers la palette d'axes d'interventions qui leur est offerte par *la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008* portant composition et fonctionnement des Entités Territoriales et Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Que ce soit le Conseil urbain, le Conseil communal ou le Conseil de chefferie/secteur, tous sont habilités à établir un plan d'aménagement local, à mettre en place des structures et des projets d'intérêts publics locaux, à procéder à l'organisation des services publics, à la planification et à la programmation du développement local.

Le développement local est, donc, le point de mire de toute la philosophie sous-jacente à l'implantation d'un agenda 21 local et d'un système d'information géographique dans une optique de développement durable. Cela permet d'engager la lutte contre la pauvreté (chapitres 3 et 28 de l'Agenda 21 de Rio) et de bénéficier de l'utilité socioéconomique des systèmes d'information géographiques. A condition toutefois que la volonté politique stimule cette initiative en se proposant rapidement de voter, de

promulguer et d'appliquer toutes les lois organiques de facilitation du processus de la décentralisation (la loi organique sur le découpage territorial, la loi organique sur les finances). Sans toutefois oublier l'apport des partenaires internationaux.

Enfin, loin de nous la prétention d'avoir épuisé toutes les dimensions de la problématique ni de présenter des observations conclusives définitives et exhaustives. La culture, par exemple, quoiqu'elle ne soit pas mentionnée explicitement dans la définition du développement durable, a de liens manifestes avec les dimensions économiques, sociales et écologiques du développement durable. De là, on peut se demander comment maintenir la culture locale dans les projets d'implantation des agendas 21 locaux et systèmes d'information géographiques dans une approche de régénération territoriale en République démocratique du Congo. Hélas ! les données actuelles ne nous permettent pas d'y répondre, et voilà une piste pour les recherches ultérieures.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Agence Régionale de l'Environnement de Haute- Normandie, AREHN, « L'Agenda 21 local, outil du développement durable », in Connaitre pour Agir, n°31, 2004.

Anadon M. et Guillemette F., « La recherche qualitative est- elle nécessairement inductive ? », in Recherchesqualitatives, n°5, p.2637, 2007(enligne). URL :<http://www.recherches.qualitatives.qc.ca/Revue.html>

Arth E., Gagnon C., *et.al.* L'Agenda 21 local, un outil intégré de développement durable viable et de gouvernance territoriale, UOAC, CRDT, 2006.

Auriac F., Brunet R., « Espaces, jeux et enjeux », in Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques, Paris, Fayard-Fondation Didérot, 1986.

Bako A.N. et Laurent J.P., « La décentralisation comme ambition Multiple » in Bulletin de l'APAD (en ligne), n°15, 1998, mis en ligne le 19 décembre 2006 : <http://apad.revues.org/552>.

Bazin H., « Comparaison entre recherche- action et recherche classique », document électronique, in Bibliographie R-A. URL : <http://biblio.recherche-action.fr/document.php?id=137tocto2>, 2006.

Bevevent C., Le processus Agenda 21 local de Guédiawaye au Sénégal, une clé pour la gestion participative de l'aménagement du territoire et du développement local, Université de Toulouse le Mirail, mémoire de master, 2008.

Brundtland G.H., Notre Avenir à Tous, Rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Paris, Les Editions du Fleuve, 1989.

Deberré J.C., « Décentralisation et développement local », in Afrique contemporaine, n°221, 2007 (en ligne) : [www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-1-page-45.htm](http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-1-page-45.htm).

Defarges M., La gouvernance, Paris, PUF, 2006.

Defrise D., Le développement durable. Analyse de textes de référence, Bruxelles, IGEAT/ULB, 1998.

Drouillet C., Les territoires inventent l'Avenir, les Agenda 21 et les collectivités locales en France : contexte, enjeux et retours d'expériences, Paris, comité 21, 2006.

Dumont B., Samaké B., Mali, des systèmes d'Information Géographique (SIG) au service du développement des communes rurales, Mali, SNV-GTZ, 2007.

Férone G., Debas D., *et al.* Ce que le développement durable veut dire, Paris, Editions d'Organisation, 2004.

Fraboulet D. et Rivière D., La ville sans bornes. La ville et ses bornes, Paris, Edition Nolin, 2006.

Gagnon C., Le DD : un nouveau paradigme scientifique ?, Université Lille 1, CNRS, 2008.

Gagnon C., Les Agendas 21<sup>e</sup> siècle locaux au Québec : entre démarche participative, planification stratégique politique locale de DD et marketing territorial, Lille, CERDD, 2008.

Gauthier B., Recherche sociale, de la problématique à la collection des données, Québec, Presse Universitaire du Québec, 2009.

Godard O., « Le développement durable : paysage intellectuel », in Natures-Sciences-Sociétés, n°2, p.309-322, 1994.

Heran F., Zuideau B., « Développement et Territoires », in Cahiers lillois d'économie et de sociologie, n°37, Paris, L'Harmattan, 2001.

Hugonie G., « L'information Géographique », in Numéro spécial développement durable, n°3, Paris, Armand Colin, 2007.

Jempa Kanko Mutombo E., Agenda 21 local, bientôt quinze ans de mise en œuvre du développement durable au niveau local : définitions, avancées et obstacles, Bruxelles, IGEAT/ULB, 2006.

Joerin F., Outils géomatiques pour la prise de décision territoriale, Bilan et apprentissage de quelques expériences, Université Laval, CRAD, 2006.

Jütting J., Corsi E., *et.al.* « Décentralisation et réduction de la pauvreté » in Repères, n°5, 2005.

Krueger S., La décentralisation en Afrique subaharienne, l'émergence conceptuelle de la décentralisation (2006) (en ligne) document électronique : [www.stefen-krueger-online.de/page2.php](http://www.stefen-krueger-online.de/page2.php).

Laganier R., Villalba B., *et.al.* « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », in Développement Durable et Territoires (en ligne), Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 01 septembre 2002. URL : <http://developpementdurable.revues.org/774>.

Le Guide PricewaterhouseCoopers du développement durable, Etats des lieux et perspectives mondiales, Paris, Editions d'Organisation, 2006.

Loinger G., Collectivités locales, territoires et développement durable, rapport Final, Paris, Ministère de l'écologie et du développement durable, 2000.

Mancebo F., Développement durable, Paris, Armand Colin, 2008.

Mancebo F., « Le développement durable en questions », in Cybergo, n°404, rubrique Epistémologie, Histoire, didactique, Paris (<http://193.55.107.45/articles/353res.htm>).

Ndiaye D. et Toure A., Gouvernance Locale et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles, Dakar, CSE, 2008.

Roche V., Éléments d'argumentations en faveur des Agendas 21 locaux au Québec, Montréal, ARCU 2économie sociale, 2004.

Sacquet A.M., Atlas du développement durable, Paris, Autrement, 2002.

Segais G., « L'évolution de la recherche- action chez René Barbier » (en ligne) : [www.barbier-rd.nom.fr](http://www.barbier-rd.nom.fr), disponible sur [http://article.php3?id\\_article=783](http://article.php3?id_article=783), 2003.

Smouts, M.-C., Le développement durable. Les termes du débat, Paris, Armand Colin, 2005.

Talbot D., « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », in Développement durable et territoires (en ligne) ; Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 29 avril 2006 : <http://developpementdurable.revues.org/2666>.

Theys J., Développement durable, villes et territoire, du concept à sa mesure et à sa mise en œuvre : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures, Center For Energy and Climate Solutions, 2000.

Theys J., « La gouvernance, un concept utile ou fidèle ? », in Economie-Humanisme, n°360, mars 2002.

Torres E., « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche- qualité », in Développement Durable et Territoires (en ligne), Dossier 1 : Approches territoriales du développement Durable, mis en ligne le 01 septembre 2002. URL : <http://developpementdurable.revues.org/878>.

## ANNEXES

### **A. RAPPORT DE LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992)**

- **Chapitre 28 : INITIATIVES DES COLLECTIVITES LOCALES A L'APPUI D'ACTION 21**
  - **DOMAINE D'ACTIVITE**

#### **Principes d'action :**

**28.1** Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable.

#### **Objectifs**

**28.2** Les objectifs proposés pour ce domaine d'activité sont les suivants :

a) D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité;

b) D'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales;

c) D'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales;

d) Les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution.

#### **Activités**

**28.3** Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité". La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires,

commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. Les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, national, régional et international.

**28.4** Le partenariat devrait être encouragé entre organes et organismes compétents tels que le PNUD, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), le PNUE, la Banque mondiale, les banques régionales, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, l'Association mondiale des grandes métropoles, le Sommet des grandes villes du monde, la Fédération mondiale des cités unies et villes jumelées et autres partenaires appropriés dans le but de mobiliser un appui international accru au bénéfice des programmes des collectivités locales. Un des objectifs importants serait d'aider, de développer et d'améliorer les institutions existantes qui s'intéressent au renforcement des capacités des collectivités locales et à la gestion de l'environnement à l'échelon local. A cette fin :

a) Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et autres organes et organismes compétents des Nations Unies sont invités à renforcer les services chargés de recueillir des informations sur les stratégies des collectivités locales, notamment celles qui requièrent un appui international;

b) A l'occasion de consultations périodiques réunissant à la fois les pays en développement et leurs partenaires internationaux, il pourrait être procédé à un examen des stratégies afin de rechercher la meilleure manière de mobiliser l'appui international en question.

**28.5** Les représentants des associations de collectivités locales sont encouragés à mettre en place des mécanismes permettant à ces collectivités d'accroître leurs échanges d'informations et de données d'expérience ainsi que leur assistance technique mutuelle.

➤ **Moyens d'exécution**

**a)** Financement et évaluation des coûts

**28.6** Il est recommandé que toutes les parties réévaluent les besoins de financement dans ce domaine. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le coût total du renforcement des services de secrétariat international nécessaires à la mise en œuvre des activités relevant du présent chapitre pour la période 1993-2000 serait en moyenne d'environ un million de dollars par an, montant qui serait financé par des dons ou à des conditions concessionnelles.

**b)** Mise en valeur des ressources humaines et renforcement des capacités

**28.7** Ce programme devrait faciliter les activités de renforcement des capacités et de formation déjà prévues dans les autres chapitres d'Action 21.

## **B. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

### **➤ L' AGENDA 21**

Aperçu de l'Agenda 21, sorte de recueil des domaines et secteurs où des actions devraient être menées en vue de la réalisation d'un développement durable.

#### *Section Social et Economique*

- Coopération internationale visant à accélérer le Développement Durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes ;
- Lutte contre la pauvreté ;
- Modification des modes de consommation ;
- Dynamique démographique et durabilité ;
- Protection et promotion de la santé ;
- Promotion d'un modèle viable d'établissements humains ;
- Intégration du Processus de Prise de Décisions sur l'Environnement et le Développement.

#### *Ressources*

- Protection de l'Atmosphère Conception intégrée de la Planification et de la Gestion des Terres; Lutte contre le déboisement ;
- Gestion des écosystèmes fragiles: Lutte contre la désertification et la sécheresse ;
- Gestion des écosystèmes fragiles : Mise en valeur durable des montagnes ;
- Promotion d'un Développement Agricole et Rural Durable ;
- Préservation de la Diversité Biologique ;
- Gestion écologiquement rationnelle des Biotechniques ;
- Protection des océans et de toutes les mers -y compris les mers fermées et semi-fermées- et des zones côtières, et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques ;
- Protection des ressources en eau douce et de leur qualité: Application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau ;
- Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux ;
- Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux ;

- Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées ;
- Gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs.

### *Grands Groupes*

- Action mondiale en faveur de la participation des Femmes à un développement durable et équitable ;
- Rôle des enfants et des jeunes dans la promotion d'un développement durable ;
- Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés ;
- Renforcement du rôle des Organisations Non Gouvernementales: Partenaires pour un développement durable ;
- Initiatives des Collectivités Locales à l'appui de l'Agenda 21 ;
- Renforcement du Rôle des Travailleurs et de leurs Syndicats ;
- Renforcement du rôle du Commerce ;
- Communauté scientifique et technique ;
- Renforcement du rôle des agriculteurs.

### *Moyens*

- Ressources et mécanismes financiers ;
- Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités ;
- La science au service d'un développement durable ;
- Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation ;
- Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement ;
- Arrangements institutionnels internationaux ;
- Instruments et mécanismes juridiques internationaux ;
- L'information pour la prise de décisions.