



Colloque international
**CANAL2013 - Circulations et appropriations des
normes et des modèles de l'action locale**
20-23 mars 2013 - Agropolis, Montpellier, France

**CIRCULATION DES NORMES ET PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS
L'ACTION LOCALE, EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE DES ZONES HUMIDES
MEDITERRANEENNES**

Chazée Laurent*, Ghouat Najoua,
Requier-Desjardins Mélanie*****

* Tour du Valat, OZHM
Le Sambuc

chazee@tourduvalat.org

** CIHEAM-IAMM
Montpellier

najouaa_87@hotmail.com

*** CIHEAM-IAMM, UMR MOISA
Montpellier
requier@iamm.fr

Résumé :

Depuis 2010, l'Observatoire des zones humides méditerranéennes lancé une série d'études visant à déterminer si l'outil planification locale, utilisé par les développeurs, pourrait être un outil intégrateur du pilier environnemental pour mieux prendre en compte les zones humides dans l'aménagement territorial et les choix de développement. Le développement local pourrait-il alors servir d'indicateur de cette prise en compte et à quelles conditions, dans la région méditerranéenne ? Une revue portant sur l'état et les normes et les acteurs de la planification locale au sud de la méditerranée est réalisée. L'analyse d'un ensemble de plans locaux de développement dans trois pays Algérie, Liban et Maroc s'appuie sur la revue des processus d'élaboration, l'inventaire du contenu des textes validés. Elle montre comment la durabilité environnementale est appréhendée à une échelle locale et dans quelle mesure la notion d'environnement est intégrée dans les stratégies de développement.

Mots clés :

Zones humides, planification locale, indicateurs, durabilité

CIRCULATION DES NORMES ET PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ACTION LOCALE, EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE DES ZONES HUMIDES MEDITERRANEENNES

1 INTRODUCTION

L'Observatoire des zones humides (OZHM) a été créé en 2009 dans le cadre de la convention RAMSAR et du réseau scientifique MedWet spécialisés l'un dans la production de normes internationales visant la protection de ces zones, l'autre dans la production de connaissances scientifiques permettant de construire un plaidoyer pour la préservation des milieux humides. L'OZHM a pour objectif d'informer les décideurs publics en temps utile sur l'état et les tendances des zones humides méditerranéennes, de repérer les menaces et d'identifier les mesures en vue de promouvoir leur conservation, leur utilisation rationnelle et leur restauration, d'évaluer enfin le niveau de considération qui leur est porté dans un contexte de planification du développement durable en Méditerranée. L'OZHM a fondé son approche de suivi évaluation sur le modèle forces motrices et pressions, état, impacts et réponses (DPISR). Parmi les indicateurs à l'étude dans le champ des réponses apportées et possiblement pertinentes pour la durabilité des milieux humides figure l'état de la planification locale dans les pays. Entre 2010 et 2013, une revue des pratiques de la planification locale a été conduite dans les différents pays de la Méditerranée, elle a été détaillée au Maroc, en Tunisie, en Algérie, au Liban et en Albanie. Cet ensemble d'études vise à déterminer si l'outil de planification locale utilisé par les développeurs, pourrait être un outil intégrateur du pilier environnemental pour mieux prendre en compte les zones humides dans l'aménagement territorial et les choix de développement. La planification du développement local pourrait-il alors servir d'indicateur de cette prise en compte et à quelles conditions, dans la région méditerranéenne?

Cette communication présente les travaux conduits dans trois pays, le Maroc, le Liban et l'Algérie pour valider le degré de pertinence de l'indicateur de planification locale. Dans une première partie, le contexte de ce travail et sa problématique sont développés en trois volets : partant des enjeux des zones humides dans le développement de la région, le rôle et démarche de l'Observatoire sont précisés ; la proposition d'un indicateur de planification locale conduit à une explicitation des notions de développement local et de planification locale dans le cadre des approches de durabilité. Le protocole adopté est décliné en trois temps. Un état de la planification locale dans la région d'étude est réalisé et justifie le choix des pays étudiés. Les contextes nationaux de l'élaboration des plans de développement locaux (terme générique mais revêtant des appellations différenciées selon les pays) sont présentés dans cette partie, en termes de planifications, d'institutions et d'opérateurs ainsi que les principaux éléments du processus. L'approche se base ensuite sur la sélection et la revue détaillée d'un ensemble de plans de développement locaux dans chacun des pays, des points de vue de leur contenu, axes stratégiques et projets, ainsi que de la place et de la nature de l'environnement en leur sein. La discussion conduit à préciser les méthodes de diagnostic employées ainsi qu'à évaluer les niveaux d'expertise des principaux opérateurs et acteurs impliqués dans l'élaboration de ces plans en matière environnementale.

2 CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

2.1 Dispositifs internationaux pour la protection des zones humides et leurs déclinaisons locales

Les zones humides méditerranéennes représentent entre 1 et 2% des zones humides mondiales. Elles constituent aujourd'hui 23% de la surface de la région et se sont réduites de moitié depuis le début du XX^{ème} siècle (Observatoire des zones humides méditerranéennes, OZHM, 2012a). Les sources de dégradation et de disparition de ces zones sont principalement liées aux impacts des activités humaines et en premier lieu à ceux de l'agriculture (conversion des terres, surexploitation et dégradation des eaux pour et par l'irrigation) et de l'urbanisation (conversion des terres par assèchement et dégradation de la qualité des eaux par pollution). La contribution des zones humides au développement des pays de la région est multiple, du fait des nombreux services écologiques, économiques et culturels qu'elles rendent. Leur dégradation engendre des risques environnementaux, économiques et sociaux. Leur maintien apparaît comme un critère de la durabilité du développement de la région méditerranéenne.

La convention Ramsar sur les zones humides est le premier accord multilatéral environnemental signé en 1971. Elle développe une approche de conservation, en travaillant sur l'identification de zones protégées selon une entrée écosystème. Le nombre de sites Ramsar en Méditerranée est passé de 168 en 2000 à 344 en 2011 (OZHM, 2012a) ; les surfaces concernées représentent 6 millions d'hectares sur une surface totale de zones humides évaluée entre 18,5 et 21 millions d'hectares. A l'origine très liée à la protection des oiseaux d'eau, la Convention adopte maintenant une stratégie plus globale de protection des habitats, de gestion rationnelle des zones humides et de valorisation des services écologiques rendus par ces écosystèmes.

MedWet est la première initiative régionale de mise en œuvre de la convention de Ramsar dans le bassin méditerranéen. Entre 1991 et 2008, ses activités se sont focalisées sur le développement des connaissances sur ces milieux spécifiques, la mise en place d'inventaires nationaux, la formation et la sensibilisation. Les activités de plaidoyer du réseau Medwet se sont appuyées sur un ensemble de projets de recherche régionaux afin de favoriser leur protection par des démarches de type réglementaire : classement en réserves de biosphère, parc nationaux, classement de sites d'intérêt Ramsar, renforcement des capacités en suivi et gestion de sites ou études sur l'écologie des zones humides. L'approche biophysique dominante consiste à isoler un territoire pour en assurer la protection, la surveillance et le suivi. Depuis 2005, la convention Ramsar tente d'ouvrir plus largement l'approche strictement éco systémique sur des dimensions socioéconomique du développement en faisant un lien entre les services rendus par les écosystèmes et les moyens d'existence durable¹.

Cependant, le modèle proposé par le Millenium Ecosystem Assessment dont elle s'inspire n'est pas intégré à celui des Objectifs du Millénaire pour le Développement qui reste la norme à l'aune de laquelle de nombreux pays ciblent leurs objectifs et mesurent leur progrès. Or il n'existe pas d'indicateur OMD qui soit spécifiquement lié aux milieux humides. L'influence des OMD est cependant inégale selon les pays en Méditerranée : ce référentiel est suivi dans la plupart des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, à l'exception des grands pays riches en hydrocarbure (Algérie, Libye), son influence reste faible en Europe de l'ouest et s'affaiblit dans les Balkans qui visent les objectifs et mécanismes européens².

¹ OZHM, 2012, a p. 59.

² De façon générale, la politique et les mécanismes de développement de l'UE y compris à travers sa politique de voisinage, reste peu pertinente pour mesurer la prise en compte des zones humides sur l'ensemble du bassin méditerranéen. Différentes raisons à cela: des mécanismes différents entre les pays de l'UE, ceux en voie d'accession et ceux en dehors de la zone Europe (en particulier Moyen Orient et Maghreb); une faible priorité à l'environnement dans les priorités d'accession et dans les politiques de voisinage; des mécanismes de suivi prévus par la convention de Barcelone ne ciblant pas un suivi régulier de l'environnement et de surcroît non adaptés pour les zones humides ; et une mauvaise intégration des axes environnementaux et de gouvernance

Sur le terrain, les processus et les fonctionnements sont segmentés entre les administrations en charge de la préservation des milieux protégés et celles en charge du développement des zones non protégées, qui représentent 86% des territoires émergés de la planète (TEEB, 2009)³. Dans le cadre des approches de conservation, la recherche de terrain et la planification locale à travers les plans de gestion sont réalisées en zones protégées ou sur sites spécifiques dans lesquels vivent globalement un nombre plus limité d'acteurs économiques et sociaux que dans les zones non protégées. Les transferts des résultats et des leçons acquis en zones protégées sont-ils adaptables et adoptables en dehors de ces zones ? Plusieurs travaux conduits depuis le milieu des années 1990 sur la marginalisation et l'exclusion dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et pour le bien-être montrent des grandes différences de perception entre les groupes en ce qui concerne l'acquis naturel. Les perceptions évoluent en fonction des niveaux de vulnérabilité, ou de chocs liés à l'insécurité et la pénurie (Chambers 2006, 2007, 2010, Narayan et al 2000). Un second argument porte sur les différences observées entre les résultats des travaux de recherche agricole en stations ou sur sites expérimentaux et leur transfert en conditions paysannes. Les limites de ces approches ont été soulignées par de nombreux auteurs (Scoones & Thompson 1999, Kane 2001 & 2002, Elloumi 1994).

Ces constats conduisent à s'interroger sur la possibilité de transposer les concepts mobilisés en zones protégées et sur l'échelle de perception des valeurs des écosystèmes entre ces deux types de zones humides, protégées et non protégées, dans un contexte d'action publique et de choix de développement. En zones non protégées en effet, le cadre légal et l'objectif de planification territoriale sont différents, les acteurs, les institutions et leurs stratégies le sont également. Si les processus et les approches de conservation des zones protégées ne sont donc pas systématiquement adaptables pour la prise de décision par des décideurs devant répondre aux besoins et attentes d'une multitude d'acteurs, vivant majoritairement en zones non protégées, il est alors nécessaire de trouver des référentiels globaux alternatifs ainsi que des méthodes spécifiques pour élaborer un suivi des zones humides méditerranéennes au plan environnemental mais aussi pour évaluer les conditions de leur durabilité.

2.2 Un observatoire pour mieux prendre en compte les zones humides des espaces protégés et non protégés

L'Observatoire des Zones Humides Méditerranéennes (OZHM) est conçu comme un outil régional de gestion des zones humides⁴. Opérationnel depuis 2010, il a publié en février 2012 un premier rapport sur l'état, les tendances et les perspectives des zones humides, qui s'appuie sur un référentiel international, le DPSIR, forces motrices, pression, état, impacts et réponse. Ce modèle est déjà utilisé dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et dans le suivi des stratégies de développement durable au niveau européen, lui-même adossé aux travaux de l'Agence européenne pour l'environnement. Ainsi, le DPSIR paraît adapté à la fois pour traiter d'enjeux prioritaires de conservation et de développement, et opérationnel car il se décline sous la forme d'indicateurs permettant un suivi harmonisé à des échelles macro.

dans les suites données à la déclaration de Paris et pour la région Méditerranée. Les groupes thématiques environnementaux et des groupes de bailleurs de fonds prévus suite à la déclaration de Paris étaient censés devenir des plateformes d'échange pour harmoniser l'aide au développement et pour mieux intégrer les axes transversaux comme la gouvernance et l'environnement. En réalité, ils n'existent et ne sont actifs que dans une faible minorité de pays, ce qui ne permet pas de représenter l'échelle Méditerranéenne.

³ Le réseau mondial des zones protégées recouvre environ 13,9% de la surface totale de la terre, 5,9% des eaux territoriales et seulement 0,5% de la haute mer (TEEB, 2009).

⁴ L'OZHM fonctionne grâce à un groupe de 34 partenaires techniques et institutionnels engagés dans ce dispositif. Sa liaison directe avec la Convention de Ramsar et son portage politique par les pays membres de l'initiative MedWet assurent sa reconnaissance institutionnelle. Il s'inscrit également dans la logique de développement durable de la Convention de Barcelone..

L'OZHM a trois objectifs emboîtés: fournir en temps utile les informations de qualité sur l'état et les tendances des zones humides méditerranéennes; repérer les menaces pesant sur les zones humides et identifier les mesures visant à promouvoir leur conservation, leur utilisation rationnelle et leur restauration ; enfin, évaluer le niveau de considération dont jouissent les zones humides dans le contexte de développement durable en Méditerranée (tableau 1). Le premier objectif est lié à la connaissance de l'état et des tendances des zones humides méditerranéennes (Etat). Le deuxième objectif s'inscrit dans la recherche et l'analyse des causes et des forces internes et externes (Facteurs et pressions) qui influencent l'état des zones humides et leurs tendances. Le troisième objectif analyse la place des zones humides méditerranéennes dans le contexte de développement durable, dans ses dimensions politiques, stratégiques et scientifiques (Réponses). Ce troisième objectif, s'inscrit dans la volonté de mieux intégrer les zones humides dans les dynamiques et les mécanismes de décisions de développement au delà des réseaux scientifiques et de conservation actifs dans les zones humides.

Parmi les indicateurs de prise en compte des zones humides dans les considérations politiques, un indicateur supplémentaire, la planification locale a été proposé⁵. Le choix de ce mécanisme de planification locale comme socle d'un indicateur de type prise en compte des zones humides dans les décisions de développement paraît d'autant plus pertinent qu'il peut également servir à mesurer l'un des engagements de la CDB pris à Nagoya en novembre 2010 (inclusion des cibles de biodiversité dans les planifications nationales et locales), qui a été décliné en Méditerranée par la déclaration de Montpellier en janvier 2012)⁶. Cependant, sa pertinence demande à être vérifiée dans le cadre des objectifs de l'OZHM.

Tableau 1 : thématiques et indicateurs de suivi retenus par l'OZHM, 2013-2015

Thèmes	Indicateurs
Intégrité de la biodiversité et des écosystèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Diversité et abondance des espèces • Oiseaux des zones humides et changement climatique • Oiseaux des zones humides et changement d'occupation du sol • Cours d'eau : débits et régulation • Qualité de l'eau • Surface des zones humides • Degré d'inondation des zones humides
Forces motrices et pressions	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources renouvelables en eau • Demande en eau par secteur • Surexploitation des eaux souterraines dans les oasis / salinisation • Conversion des terres à l'agriculture et à l'urbanisation dans/autour des principales zones humides • Un jeu de macro-indicateurs (1): PIB national global, PIB/hab, IDH, Indice de Pauvreté, Démographie/densité, Empreinte écologique, LPI international, Gouvernance, changement climatique, décisions politiques, Objectif du Millénaire pour le Développement, etc.

⁵ Il a été validé en septembre 2010 par le groupe indicateur de l'OZHM dont font partie les représentants de la Tour du Valat, de la CBD, Ramsar, IAMM-CIHEAM, WWF, Wetlands International et l'ONG Med-INA.

⁶ Déclaration de Montpellier sur la biodiversité en Méditerranée, 20 janvier 2012. <http://www.initiative-pim.org/it/document/22539>

Services écologiques	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle des zones humides dans l'approvisionnement en eau • Rôle des zones humides dans l'atténuation des inondations et des sécheresses • Rôle éducatif et touristique des zones humides • Rôle des zones humides dans la purification de l'eau
Prise en compte des zones humides dans les décisions de développement.	<ul style="list-style-type: none"> • Surface des zones humides protégées • Prise en compte de l'environnement dans la planification du développement local • Niveau de mise en œuvre de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau • Efficacité de la gestion des sites Ramsar • Niveau de mise en œuvre de la Gestion Intégrée des Zones Côtières • Efforts stratégiques pour la protection des zones humides • Prise en compte des zones humides dans les stratégies nationales de développement durable • Prise en compte des zones humides dans les planifications nationales de gestion de l'eau

Source : OZHM, 2012b

Lors du montage de l'Observatoire entre 2009 et 2010, il s'est avéré qu'aucun indicateur de suivi n'existait pour renseigner son troisième objectif: la considération des zones humides dans le développement durable. Une analyse globale a été menée pour expliquer les raisons de cette absence de suivi et pour identifier les mécanismes et indicateurs existants à prendre en compte pour évaluer le degré de considération des zones humides dans les dynamiques de développement local en méditerranée. Les résultats montrent plusieurs niveaux de décalage entre les réseaux de conservation (pilier environnemental du développement durable) dont font partis MedWet et la Tour du Valat et ceux du développement (piliers social et économique) malgré leur implication respective dans le concept de "développement durable".

Le développement durable et l'action locale sont des concepts fortement influencés par les agendas politiques des pays, eux-mêmes influencés par les forces de marché, la richesse et la croissance économique, la situation de l'emploi, les revendications sociales, les spécificités culturelles et la situation sécuritaire (OZHM, 2012a). Au niveau des opérateurs de mise en œuvre des stratégies et des politiques de développement durable, différents agents et institutions du développement et de la conservation, avec leurs méthodes et grille d'analyse respectives, s'engagent dans leurs développements durables plutôt que dans un développement durable. Chacun a tendance à donner priorité à son système de pensée et à définir ses objectifs de résultat du «développement durable ». L'effort de vision commune d'un développement harmonieux et durable est souvent limité aux réalités d'écoute sélective, voire dans certains cas de déni cognitif. Cette segmentation des « voies d'entrée » du développement durable revêt plusieurs origines.

L'entrée méthodologique du développement durable est différente en fonction des normes et des référentiels internationaux. Le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) analyse le développement durable par le développement humain et s'appuie souvent sur l'approche des moyens d'existence durables « livelihood ». dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. La Convention sur la Diversité Biologique (CBD) analyse le développement durable par la conservation de la biodiversité au sens large en utilisant ou s'inspirant de la méthode DPSIR. La Convention Ramsar, enfin a une entrée « écosystèmes

des zones humides», en particulier dans celles d'importance internationale où elles sont les mieux suivies. Les passerelles méthodologiques et territoriales entre ces entrées, même si elles sont de plus en plus développées entre conventions internationales, sont rarement formalisées au niveau des institutions publiques nationales et du terrain en Méditerranée. En liaison avec la méthodologie, chacun garde un « jargon », des terminologies et des acronymes incompréhensibles pour le public extérieur, y compris pour les acteurs des autres cercles du développement durable. Ceci continue à limiter l'efficacité du partage des informations.

Le positionnement institutionnel de chaque convention internationale dans la gouvernance des pays explique l'isolement relatif de nombreux représentants de la convention Ramsar, placés sous la responsabilité d'une unité dans un département d'un ministère au niveau central. Ainsi, la représentativité institutionnelle de l'entrée « écosystème » du développement durable n'a pas beaucoup de poids dans l'échiquier politique. C'est le cas particulièrement en Syrie, en Bosnie et Herzégovine, en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Inversement, dans ces mêmes pays, la convention des Objectifs du Millénaire pour le Développement touche tous les ministères. Elle est relayée à travers des comités aux échelons plus locaux au Maroc, en Tunisie, en Egypte, en Albanie et en Macédoine.

La segmentation institutionnelle des acteurs de la conservation et du développement maintient encore la division géographique du développement durable, avec les acteurs du développement ayant la main dans les zones non protégées, les acteurs de la conservation gardant la main dans les zones protégées. L'interprétation du concept de développement durable, les objectifs ainsi que les méthodes qui en découlent diffèrent entre les institutions et les acteurs du développement socio-économique et de la conservation. Même si en partie ils travaillent ensemble, il n'est pas rare que les systèmes de pensée restent relativement hermétiques au moment des compromis de décision.

Si la diversité des référentiels de développement durable se traduit à l'échelle nationale par des approches souvent disjointes, par des équipes et des institutions différentes, il reste intéressant d'en observer la réalité à l'échelle locale, en particulier partant de milieux non protégés où s'élaborent les stratégies de développement durable dans un cadre de planification locale. La connaissance et la perception de l'environnement à cette échelle par les opérateurs nationaux et par les acteurs locaux sont-elles traduites dans les plans de développement locaux dont les processus d'élaboration sont dits participatifs et ascendants, et si oui, de quelle manière ?

2.3 Planification locale, développement local et durabilité

Les notions de planification locale et de développement local permettent de différencier la mise en œuvre d'une planification sectorielle à l'échelle locale, qui relève de la déconcentration des institutions centrales, de la planification locale inscrite dans une démarche ascendante et support de processus de développement local. De nombreuses définitions du développement local sont proposées dans la littérature et insistent sur l'opportunité et l'intérêt d'approches transversales ou multisectorielles portées à cette échelle par les initiatives locales (Vachon, 1994), sur la relation de transaction entre les acteurs locaux, leurs ressources et leurs institutions (Denieuil, 2005, Deffontaines et Prod'homme, 2001), ou expliquent le processus de développement local par la nécessité de fonder la réponse à une situation de crise sur une approche collective rassemblant des acteurs institutionnels et de terrain (Kirat et Torre, 2008).

La transaction de développement local se situe à trois niveaux (Denieuil, 2005), celui de la régulation politique, qui envisage le développement local sous l'angle de la décentralisation et des politiques d'emploi, puis des valeurs de la concertation et de la démocratie; celui de la planification économique et de la création de ressources sur un territoire géographique définis et qui fait lien entre des acteurs des secteurs industriels et une économie régionale; celui, enfin de l'intervention sociologique, qui considère le développement local comme un système d'action et de création institutionnelle.

Dans la mesure où un processus de développement local se traduit par la mobilisation de toutes les potentialités dont dispose un territoire donné (acteurs et ressources) afin de dynamiser les activités productives et améliorer le niveau de vie des citoyens de ce même territoire, il impliquera le renforcement de la capacité des populations et des acteurs, la construction et le maintien des réseaux (Bryant et al., 2001), la mobilisation des acteurs et des ressources et enfin, des processus de planification et d'actions décentralisés. La démarche de renforcement des capacités des acteurs locaux joue un rôle déterminant dans la mise en place d'une approche ascendante de développement, au point que des auteurs définissent le développement local comme une « dynamique d'acteurs » (Tessereinc, 1994), mouvement qui se traduit par du changement institutionnel sur le territoire support. L'acteur local est celui qui va conduire au renforcement des institutions locales (Denieuil, 2005), au changement dans la gouvernance locale, du fait de la multiplicité des acteurs locaux, de leurs intérêts et interactions.

Les acteurs de développement local sont ici principalement les collectivités territoriales (régions et communes) : leurs populations dont le rôle est central dans le cycle des projets, depuis le diagnostic jusqu'au suivi-évaluation, leurs élus locaux qui impulsent la dynamique de conception et de réalisation participative du plan de développement local, les services techniques qui participent à l'identification et à la faisabilité des actions, appuient et conseillent les collectivités territoriales et les populations, et contrôlent la mise en œuvre (techniquement) des actions. Enfin, la société civile est représentée par les associations, les agences, les opérateurs privés et les ONG. Dans les processus de planification ascendante, elle aurait pour rôles principaux d'accompagner et d'animer la concertation à travers des actions d'appui, de conseils et de formation des populations.

Du point de vue de la durabilité environnementale, l'échelle locale est reconnue comme appropriée pour asseoir un développement durable depuis le sommet de Rio. C'est à travers la participation d'acteurs locaux organisés (Agenda21, 1992, chap 26, 27 28) que peuvent se formuler les propositions les plus durables en matière de développement, à la condition explicite que ces propositions s'inscrivent dans un cadre international et national propice à leur émergence i.e. les cadres de durabilité inspirés du Sommet de Rio. De nombreux auteurs inscrivent leurs travaux sur la durabilité et le développement local dans cette perspective et conditionnent la durabilité à la mobilisation des citoyens et des communautés dans toutes les phases du cycle de projet, ou dans la définition des priorités locales de développement (Gagnon, 1994-1995 ; Tchabagnan Ayeva, 2003;). Au plan institutionnel, l'intérêt d'un tel argument réside certainement dans le fait que les états centraux peuvent certes occuper une place de choix dans ce processus d'encadrement, mais qu'ils ne sauraient se substituer aux acteurs et processus locaux. Il s'agit bien là prioritairement d'une perspective de changement institutionnel au nom de la durabilité.

Le plan local de développement (PDL) a une triple fonction (Husson, 2001), une fonction de "réappropriation" de leur espace par les habitants. La démarche de construction d'un PDL leur permet de lire leur territoire en objectivant la situation écologique, leurs capacités économiques, la nature de leurs relations internes ; une fonction de "restructuration":le PDL permet aux groupes de population du territoire de déterminer leurs objectifs en se basant sur des moyens techniques, humains et financiers dont ils disposent ; une fonction de "référence":le PDL constitue un cadre de référence tant pour les populations que pour les autorités locales. Il sert de contrat entre les différentes parties concernées par les actions réalisées dans la zone. Un développement local implique non seulement la décentralisation des processus de planification aux instances locales et régionales, mais également la décentralisation de la planification et de l'action au sein d'une collectivité ou d'une localité (Soumaya Frej et al., 2003). L'usage d'indicateurs appropriés de suivi du développement durable aux différentes échelles devrait permettre une mesure de la performance, des coûts sociaux et environnementaux de la gouvernance en place (Lazzeri, 2008)

Afin de voir si l'indicateur de planification locale est pertinent pour mesurer la prise en compte des zones humides (et par extension des milieux naturels et de l'environnement), un

protocole d'enquêtes est construit en trois étapes : la première consiste à faire la revue des processus de planification locale en région méditerranéenne (hors Union européenne) afin de sélectionner les pays dans lesquels l'analyse des PDL semble la plus représentative de la diversité des situations de planification locale. Dans le meilleur des cas, les initiatives de planification locale sont récentes, (moins de 15 ans) et leur première institutionnalisation au niveau national remonte à moins de cinq années. Le travail d'investigation porte donc sur les conditions d'élaboration de ces plans, sur leur contenu formel et non sur leur mise en œuvre, leurs résultats ou leur suivi-évaluation. La seconde étape consiste à replacer ce processus d'élaboration dans le cadre institutionnel et politique national, à identifier les opérateurs en charge de l'élaboration des plans de développement locaux et à sélectionner un ensemble de Plans pour en analyser le contenu. La dernière étape consiste en une analyse des capacités des opérateurs par rapport à la dimension environnementale et à son intégration dans les PDL. Elle implique de préciser quelles sont les méthodes utilisées pour le diagnostic de territoire, première étape de l'élaboration du PDL⁷.

3 LES PROCESSUS DE PLANIFICATION LOCALE ET LES OPERATEURS DANS LES PAYS ETUDIES

3.1 Planification locale dans les PSEM et choix des pays d'étude

L'étude concerne les processus de planification « locale ». Selon les pays, on parlera de développement local, de développement communal ou communautaire et de plan communaux de développement, de plan de développement local ou encore de plan d'action communautaire. En principe, selon la terminologie internationale, ce système de planification locale est ascendant et demande une gouvernance adaptée, issue des administrations locales et non pas des secteurs techniques décentralisés. En réalité, il existe des niveaux différenciés d'un tel système de planification selon les pays considérés (tableau 2). Dans certains, la planification locale est en phase de démarrage et de test comme en Algérie, appuyé par des initiatives nationales et internationales. Dans d'autres, elle prend des formes multiples et différenciées, comme en Tunisie, où elle peut venir d'une initiative sectorielle ou encore ne pas être institutionnalisée en tant que système de planification nationale. Une planification locale ascendante et décentralisée est en phase de mise en œuvre comme au Maroc. Dans d'autres cas comme au Liban, elle est initiée sous la forme de partenariats diversifiés incluant les acteurs de l'aide internationale, des organisations nationales de la société civile et des bureaux de l'administration centrale. L'Egypte et la Libye n'ont pas engagé de processus de planification locale et maintiennent une gouvernance très centralisée, tout comme la Jordanie, malgré un processus de négociations en cours sur la décentralisation. Il est important de rappeler que tant que la planification locale n'est pas institutionnalisée au niveau d'un état, sa mise en œuvre ne rentre pas dans le système budgétaire étatique. En conséquence, son financement reste aux mains d'un secteur (cas de la Tunisie et en partie de l'Algérie) ou aux mains des bailleurs de fonds internationaux et bilatéraux (Liban, Algérie, Tunisie, Jordanie, Syrie).

Le Maroc, pays dans lequel la planification locale est en cours d'institutionnalisation, le Liban pays dans lequel elle est essentiellement liée à la coopération internationale, et l'Algérie, où plusieurs types de planification locale coexistent, sont les pays ciblés par l'étude. L'hypothèse faite est qu'à travers la diversité des formes étudiées de planification locale ascendante, il sera possible de tester la pertinence de l'indicateur de planification locale pour la prise en compte de l'environnement et des zones humides⁸.

⁷ Dans la mesure où les visites de terrain n'ont pas été possibles directement sur les territoires des PDL étudiés, la question de la participation, base de la démarche ascendante, n'a pas pu être traitée de façon approfondie dans l'enquête

⁸ La Tunisie n'est pas retenue pour cet article, principalement en raison des changements politiques en cours. Cependant, les documents de planification locale de type ascendant existent, dans le cadre d'un test porté par un projet de coopération internationale de la coopération allemande GIZ (2006-2011). Ce test vise ici l'élaboration de

Tableau 2 : Modes de planification en vigueur dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, 2011

Pays	Types de planification	Etat du processus de planification locale	Outils de planification locale
Algérie	Sectorielle-communale-fonds spéciaux	Planification locale au stade de test	PCD*, PAC**, PDL en test,
Egypte	Sectorielle	Pas de planification locale, peu de projets	
Jordanie	Sectorielle – fonds spéciaux	Planification locale en discussion (coopération voisinage)	
Liban	Sectorielle-locale	Planification locale en cours de réalisation à travers des projets	PDL
Libye	Sectorielle	Non	
Maroc	Sectorielle-communale-fonds spéciaux	Planification locale en cours d'institutionnalisation	PCD
Tunisie	Sectorielle-spatiale-régionale-fonds spéciaux	Planification locale portée par un secteur ou par des projets	PDC***, PDP****, PAL/LCD*****
Turquie	Sectorielle locale-fonds spéciaux	Projet ; Agences régionales mises en place	
Syrie	Sectorielle	En discussion	

*PCD : plans communaux de développement / **PAC : plans d'action communautaire / ***PDC : plan de développement communautaire / ****PDP : plan de développement participatif/ ***** : PAL/LCD : plan d'action local de lutte contre la désertification

Sources : études pays, Albanie, Liban, Maroc, Tunisie

3.2 Processus de planification locale et sélection des plans de développement dans les trois pays

Dans les trois pays, deux systèmes de planification coexistent, la planification sectorielle de type descendante, dans laquelle les ministères centraux sont relayés sur le terrain par leurs structures techniques déconcentrées (agriculture, industrie, éducation, santé, tourisme, etc.) et une planification locale, ascendante selon les principes de développement local et qui s'élabore avec des administrations décentralisées telles que les communes et les municipalités⁹.

3.2.1 Maroc

Au Maroc, la structure administrative du Royaume comprend deux niveaux d'administration territoriale hiérarchisée: d'une part, un niveau déconcentré comprenant 16 régions

plans d'action locaux de lutte contre la désertification. Ces plans une fois élaborés n'ont pas été intégrés dans la planification globale tunisienne et leur réalisation n'a donc pas été prise en charge dans les processus de développement. Les autres formes de planification locales sont sectorielles et concernent les administrations des forêts et de la conservation des eaux et des sols (Ben Salah, 2012)

⁹ Il existe également d'autres systèmes de planification issus de fonds spéciaux souvent gérés par le bureau de la présidence, du premier ministre ou d'un ministère transversal (Ministère de l'Intérieur).

économiques¹⁰; d'autre part, un niveau décentralisé comprenant neuf Wilayas¹¹, 70 provinces et préfectures et 1503 communes, dont 1282 rurales et 221 urbaines. La planification territoriale passe par les secteurs (ministères techniques), par la planification locale (Plans communaux de développement) et par les Fonds spéciaux, surtout axés sur la lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité ou la solidarité sociale¹². Le système de planification y compris celui de la planification locale se trouve sous la direction du Ministère de l'Intérieur et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

La planification locale (décentralisée et ascendante) a démarré au Maroc au début des années 2000. Les communes marocaines sont amenées à élaborer leur Plan Communal de Développement (PCD) dans le cadre de la Charte Communale, fondement et référence juridique de toute action communale. Un guide méthodologique a été élaboré sous la direction de la DGCL, pour harmoniser l'élaboration des plans de développement communaux (tableau 3). Selon ce guide, la planification locale est « stratégique » et « participative » : stratégique car les objectifs à atteindre proviennent de la décision politique locale qui engage l'avenir de la collectivité, participative car elle associe les différentes sensibilités politiques locales, les opérateurs socio-économiques et les populations afin d'établir un diagnostic de la situation présente et de préfigurer la situation future souhaitée (Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur, DGCL, 2008).

Tableau 3 : les étapes du guide méthodologique de la DGCL au Maroc

Etape 1	Etape 2	Etape 3	Etape 4
Préparation et lancement	Etat des lieux et diagnostic	Planification et mise en cohérence	Restitution Adoption

Source : DGCL, 2008

Dans l'état des lieux et le diagnostic, étape 2 du guide de la DGCL, la dimension environnementale est prise en considération sous deux angles : d'une part dans le diagnostic territorial au même titre que les autres secteurs et d'autre part, de façon plus transversale à tous les secteurs. L'environnement comme domaine transversal concerne essentiellement l'aménagement territorial et l'accès aux services de base et les actions proposées dans ce cadre figurent généralement dans les axes de développement social. Cette prise en compte à deux niveaux assure en principe à l'environnement une existence sectorielle bien définie et tient compte des externalités environnementales engendré par les projets des autres secteurs de développement.

Afin de renforcer ce processus de planification territoriale, la DGCL a encouragé l'intervention d'acteurs et d'opérateurs nationaux et internationaux à travers des programmes d'accompagnement et d'appui à la réalisation de PCD. Les opérateurs travaillent pour la plupart sur une base géographique sauf l'Agence de Développement Social (ADS) qui intervient sur l'ensemble du territoire. L'association marocaine TARGA intervient dans les régions rurales du nord, le programme Art/Gold du PNUD se concentre sur les communes urbaines de plus de 35 000 habitants, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) travaille dans la zone est avec l'Agence de l'Oriental, l'USAID opère dans la région de Fès-Boulmène et l'Agence canadienne de Développement International (ACDI) intervient plutôt dans la région de Taza Al Hoceima. D'autres acteurs publics et privés participent aux processus d'élaboration des PCD : ce sont les agences de développement régional qui

10 Sa structure administrative est comme suit : la région est gérée par le Wali ; la préfecture (pour territoire urbain) et la province (pour territoire rural) ont à leur tête un gouverneur et une assemblée de préfecture/province; le district est représenté par le Pacha ; le cercle (regroupement de plusieurs communes) est géré par le Caïd et la commune est sous la direction du maire.

11 Grand Casablanca, Rabat-Salé, Agadir, Fès, Meknès, Tétouan, Oujda, Laâyoune et Marrakech

12 Il existe également des programmes nationaux comme la Plan Azur (développement du tourisme) et le Plan Vert (développement agricole). Les outils d'aide internationale et bilatérale sont élaborés au niveau central, régional et provincial, pour accélérer les partenariats et les investissements étrangers dans ces cadres nationaux.

canalisent les investissements nationaux, les cellules décentralisées de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), la direction locale des collectivités locales, le conseil communal et l'équipe communale d'animation ainsi que les bureaux d'études et les experts contractés par les opérateurs et localement, les organisations non gouvernementales, les associations de la société civile. Depuis 2007, environ 900 PCDs sur 1497 communes sont en cours d'élaboration.

Ensuite, les PDL sélectionnés pour l'étude sont choisis parmi ceux élaborés sous la conduite des trois principaux opérateurs, l'association TARGA, l'agence ArtGold du PNUD et l'Agence de Développement Social (ADS). La sélection des PCDs pour l'étude privilégie des situations économiques, sociales et environnementales diversifiées pour l'analyse de l'outil PCD du point de vue de la prise en compte de l'environnement et des milieux humides. Enfin, il s'agit de travailler sur des PCD dont l'espace de référence dispose de zones humides ou de rivières et de se concentrer sur des zones à forte densité démographique, c'est-à-dire avec des interactions potentiellement importantes entre activités humaines (de développement) et milieu naturel (à l'inverse des milieux protégés). Trois PDL par opérateurs étaient initialement ciblés pour l'analyse. En pratique, il s'est avéré difficile de recueillir certains documents dans la mesure où ils n'avaient pas encore fait l'objet d'une validation politique¹³. Pour cette raison notamment, un seul PCD a pu être obtenu de la part de l'association Targa (tableau 4).

Tableau 4 : Echantillon des PCD marocains et leurs principales caractéristiques

PCD / Critères	PCD1	PCD2	PCD3	PCD4	PCD5	PCD6	PCD7
Commune	Berkane	Chefchaoun	Oujda	Brarh A Taza	El Attaouia	Ait Youl	Al Mansouria
Opérateur	ArtGold/PNUD	ArtGold/PNUD	ArtGold/PNUD	TARGA	ADS	ADS	ADS
région	nord est	nord	nord est	nord	sud	sud est	sud ouest
Province	Berkane	Chefchaoun	Oriental	Taza	El Kelaâ des Sraghna	Tinghir	Bensliman
Urbain / rural	Urbain	Urbain	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain
Relief	Plaine	Montagne	Plaine	Montagne	Plaine	Montagne	Littorale
Economie	agricole	éco-touristique	économique et commerce	agricole	agricole	agricole et touristique	tourisme balnéaire
Zone Humide	Oued	Oued	Oasis	Oued	Barrage	Oued	Oued

Source : étude Maroc, Ghouat, 2012

3.2.2 Liban

Au Liban, la municipalité reste la seule institution décentralisée reconnue par la loi, pour la prise en charge du développement local et de la coopération décentralisée. Composée d'élus locaux, elle est dotée de pouvoirs de décision et d'exécution tout en restant sous le

¹³ Le retard dans la validation politique est en partie lié à la restructuration gouvernementale de fin 2011. Les opérateurs n'étaient pas favorables à diffuser les PCDs non validés sans l'autorisation du Ministère de l'intérieur. Finalement, un seul PCD a été obtenu de la part de Targa, ainsi que les 3 PCDs réalisés par le programme Artgold et 42 PCDs de la part de l'ADS.

contrôle et la surveillance du gouvernement central. Les initiatives de développement local ont démarré au Liban depuis les années 2000 au niveau des municipalités ou des unions ou fédérations de municipalités¹⁴. La planification locale est encouragée par les opérateurs de la coopération Internationale, parmi lesquels l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et l'Agence Française de Développement. Ces différents bailleurs de fonds se partagent aujourd'hui le territoire libanais pour financer la couverture d'environ 200 plans locaux de développement. Cependant, le système de planification locale n'est pas porté au sein du gouvernement national ni institutionnalisé à l'échelle centrale du pays au sens d'un financement étatique des actions localement planifiées.

La planification sectorielle des priorités globales de développement définies par le Ministère du Plan est portée au niveau décentralisé des régions (Mohafazah) et des Cazas (équivalent département) à travers deux institutions principales. Au niveau régional, le conseil consultatif composé du gouverneur (Qaimaqam), de représentants du Ministère du plan, de l'Office du développement social et des principales forces économiques et sociales de la région donne son avis sur les programmes de développement concernant le Mohafazat et sur leur réalisation. Le Comité technique régional réunit les chefs de services régionaux des ministères concernés par la planification, il coordonne la mise en œuvre des programmes sectoriels et dirige les équipes polyvalentes qui opèrent sur le terrain. Le conseil technique régional vise explicitement un objectif de coordination avec les actions des municipalités, mais la planification sectorielle apparaît relativement dissociée des processus locaux de développement.

Au Liban, trois opérateurs principaux sont impliqués dans la planification locale. Le Fonds économique et social pour le développement (ESFD) opère pour le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR, rattaché au Conseil des Ministres) est financé principalement par l'union européenne, mais aussi par la coopération italienne, allemande (GIZ), par l'UNICEF, le PNUD et l'USAID. Le bureau du Ministre de l'Etat pour la réforme Administrative (OMSAR) est soutenu par plusieurs acteurs de la coopération internationale dont l'union européenne, la banque mondiale et l'ACDI). Le premier vise la lutte contre la pauvreté avec des objectifs de développement social centrés sur la création d'emplois et le développement local. Le second cible l'amélioration des capacités institutionnelles et administratives des entités publiques libanaises, parmi lesquelles les municipalités et leurs fédérations. Enfin, l'ArtGold du PNUD est le troisième opérateur des PDLs au Liban. C'est un acteur international conçu comme un instrument de soutien et d'application des objectifs du Millénaire (en particulier l'objectif 8 de renforcement des partenariats), et dont les actions concernent surtout le renforcement du poids des autorités et des communautés locales dans les processus de définition et de mise en œuvre des choix de développement. Au plan géographique, l'ESFD travaille dans les régions du nord et du sud les plus défavorisées, et l'OMSAR avec des fédérations de municipalités sur tout le territoire. L'ArtGold a en particulier élaboré des PDL dans les régions les plus difficiles au nord du pays (Annexe 1). Les trois opérateurs travaillent aussi dans le cadre des processus de coopération décentralisée pour l'élaboration et de la mise en œuvre des PDLs.

Au Liban, la sélection des neuf plans de développement locaux s'est basée sur trois critères principaux: une bonne répartition géographique des PDL dans le pays, la proximité d'un milieu humide ou d'une réserve naturelle, une représentation équilibrée des opérateurs. Les deux PDL élaborés par l'ArtGold (nord du pays, trois parmi les PDL de l'OMSAR principalement au centre du pays et quatre PDL de l'ESFD plutôt situés au Sud et dans la Bekaa ont été sélectionnés pour l'étude (tableau 5).

¹⁴ Le Liban compte 944 municipalités regroupées dans 36 fédérations de municipalités. En plus des préoccupations sociales et économiques, on retrouve parmi leurs fonctions principales la gestion de la santé publique, l'urbanisme, la construction, les services publics, la sécurité, la gestion des déchets.

Tableau 5 : échantillon des PDLs libanais

Critère/ Communauté	Organisme	Source	Urbain/rural ¹⁵	Milieu naturel	Région
Akkar Atiqua	ArtGold	PNUD	Rural	Réserve naturelle	Nord
Al Borj	ArtGold	PNUD	Rural		Nord
Regroupement* Sahl (OMSAR	UE	Rural	Zone humide Ramsar (Ammiq)	Bekaa
Regroupement* Kesrwan	OMSAR	UE	Urbain	Zone protégée (Raachine)	Mont- Liban
Regroupement* Bent Jbeil	OMSAR	UE	Rural	Reserve naturelle (Yaroun)	Sud
Aarsal	ESFD	UE	Rural	Désertification	Bekaa (Nord)
Boustane	ESFD	UE	Rural		Sud
Aynata	ESFD	UE	Rural		Sud
Old Mina	ESFD	UE	Urbain	Zone humide Ramsar (Ile des Palmiers)	Nord

* regroupement : il s'agit de fédération de municipalités

Source : étude Liban, El Debs, 2012

3.2.3 Algérie

En Algérie, la coordination de la planification territoriale au niveau national revient au Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales. En réalité, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, le Ministère des Ressources en Eau, le Ministère de l'Industrie et de la Restructuration, le Ministère de l'Energie et des Mines sont également impliqués dans des aménagements territoriaux sectoriels. La planification de développement est donc surtout organisée au niveau sectoriel (Planification sectorielle de développement, PSD) ainsi qu'au niveau communal¹⁶ (PCD, plans communaux de développement).

En dehors de ces systèmes établis de planification, l'Algérie dispose aussi de fonds transversaux décidés au niveau de la présidence, qui concernent les hauts plateaux et les wilayas du sud (steppiennes et sahariennes). Il existe enfin des programmes et outils transversaux comme le programme de soutien au développement rural (Projets de Proximité de Développement Rural intégré, PPDR), le programme d'électrification rurale et de raccordement au gaz ainsi que divers projets de soutien à l'emploi, également sur fonds spéciaux¹⁷.

¹⁵ La caractérisation urbaine rural s'est basée sur la cartographie de l'ISPO, structuration urbaine du Liban. Verdeil E., Faour G. et Velut S., 2007. « Population et peuplement », Atlas du Liban territoires et sociétés, Chapitre 3, éditions IFPO/CNRS Liban, Beyrouth, Liban, p : 64-90

¹⁶ Les propositions de programme PCD sont présentées par la commune au comité Technique de la Daïra qui établit les fiches techniques et financières des projets, lesquelles sont examinées et validées en Conseil de Wilaya en cohérence avec les autres programmes publics de développement local avant leur transmission dans le cadre des travaux de pré arbitrage au Ministère des Finances.

Les dotations globales au profit de ces programmes d'investissements publics sont étudiées en Conseil du Gouvernement dans le cadre du projet de loi des Finances pour être soumis à l'adoption du Conseil des Ministres et à l'approbation de l'assemblée nationale Populaire.

¹⁷ D'autres projets structurants et stratégiques sont également lancés comme celui du transfert d'eau vers les hautes plaines sétifiennes et du nord-est et entre Mostaganem et Oran, l'alimentation en eau potable de

Au niveau des aires protégées, les parcs nationaux et les réserves sont gérés par la Direction générale des Forêts (DGF) relevant du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. D'autres (Hoggar, Tassili) sont gérés par le Ministère de la Culture et d'autres enfin sous tutelle du Ministère de l'environnement. Leurs plans de gestion (spécifiques) ne sont pas intégrés dans les planifications administratives locales.

Le Ministère de l'intérieur a un rôle transversal par la ligne administrative sur les ministères techniques, en particulier sur l'aménagement du territoire et les questions foncières. Le système PCD est en principe une planification locale ascendante. En réalité, elle part souvent des mairies selon des normes de développement nationales en matière de services sociaux et économiques et d'infrastructures publiques. Les activités sont peu ciblées et ne sont pas identifiées de manière stratégique et prioritaire en fonction des réels besoins des communautés.

Une démarche plus ascendante a été testée dans le cadre d'un projet de coopération internationale par l'Agence de Développement Social (ADS) qui dépend du Ministère de la Solidarité Nationale et de la Famille (depuis 2002) et par le Ministère de l'agriculture et du développement rural (depuis 2006). Cette démarche de planification locale est participative, globale et basée sur une vision de moyen-long-terme. Le Projet d'Appui au Développement social et économique du Nord-Est de l'Algérie (PADSEL-NEA, programme 2000-2011) cofinancé par la Commission européenne et le Ministère de la Solidarité algérien a été mis en œuvre par l'ADS et par un bureau d'étude national, le BNEIDER. Ce projet de lutte contre la pauvreté visait à élaborer 50 plans de développement locaux au Nord-est de l'Algérie, à partir d'une démarche de planification ascendante de développement durable. Le programme a été réalisé dans 6 wilayas (Batna, Mila, Jijel, Souk-Ahras, Biskra, Kenchela) et 50 communes. Les résultats présentés ici sont basés sur trois plans de développement local représentatifs de la zone côtière de l'est algérien (commune d'Oudjana, Wilaya de Jijel), de l'atlas (commune de Terrain Beinen, wilaya de Mila) et de la zone steppique présaharienne (Commune de Bes bes, Wilaya de Biskra). Dans les trois communes retenues, aucune zone humide n'est protégée et/ou labélisée Ramsar.

Ce système de planification n'est pas institutionnalisé par le Ministère de l'Intérieur et les activités identifiées dans ces plans de développement ne sont pas financées par le système national. Au mieux, elles le sont par l'aide internationale ou par les institutions qui les ont élaborés (PPDRI, ADS) selon une approche sectorielle (plutôt agricole/rural par le PPDRI, plutôt social par l'ADS). Dans certains cas, les maires s'approprient ces activités pour les faire financer par le système PCD.

4 CONTENU DES PDL ET PRISE EN CONSIDERATION DE L'ENVIRONNEMENT

Les PDL sont des documents de planification qui appuient une réflexion de moyen à long-terme sur le développement local des communes. L'analyse des documents est ici faite de façon globale : l'étude cherche à mesurer la part des axes environnementaux dans les PDL et la part des projets ayant un lien direct et explicite avec l'environnement naturel. Cette approche permet de spécifier les différentes façons d'envisager l'environnement dans les PDL.

Dans les trois pays, les documents ont une structure commune: les principaux éléments du diagnostic préalablement réalisé sur la commune sont d'abord spécifiés des points de vue social, économique et environnemental. Les documents les plus complets précisent la méthodologie utilisée pour l'élaboration du document, et insistent en particulier sur sa nature participative et collaborative (Maroc Algérie). Dans le cas de l'Algérie, ce travail de diagnostic donne lieu à une identification et une priorisation des enjeux de développement. Les axes stratégiques qui découlent du diagnostic sont ensuite présentés et justifiés, puis au sein de

Tamanrasset à partir de la nappe albienne de In Salah, des projets d'autoroutes et de villes nouvelles visant en partie à désengorger la zone côtière.

chacun, les actions envisagées sont détaillées sur le court et moyen terme par la commune considérée. En théorie, une liste des projets retenus par secteur de développement et un programme budgétaire doit être joint ainsi que les sources du financement (Maroc). Cependant, la taille du document PDL est assez variable d'un pays à un autre, indiquant des différences importantes dans les niveaux de précision notamment sur les parties diagnostic et de description des actions.

4.1 Axes stratégiques des PDLs

4.1.1 Maroc

Pour l'analyse des Plans communaux de développement (PCDs) marocains, les lignes stratégiques qui figurent dans les plans ont été regroupées en quatre axes principaux économique, social, environnemental et transversal selon leurs priorités. L'axe transversal concerne la dimension de bonne gouvernance, de formation des acteurs et d'appui au dialogue social (tableau 6).

Tableau 6 : Répartition des axes stratégiques des 7 PCDs marocains

Axes stratégiques	Importance en %
Axe social	57%
Axe économique	21%
Axe environnement	9%
Axe transversal	13%
Total	100%

Source : étude Maroc, Ghouat, 2012

La majorité des axes stratégiques sont de nature sociale (57 %) puis économique (21%) et transversal (13%). L'environnement vient en dernier lieu avec un pourcentage de 9%. Les priorités du développement local s'orientent donc vers le développement social et l'amélioration du niveau de vie passant par un investissement dans des infrastructures et services basiques d'éducation, de santé, de transport, d'activités socioculturelles. Le développement économique concerne l'amélioration des secteurs agricole, touristique, artisanal et la création d'activités génératrices de revenus.

La plus faible représentation des axes stratégique environnementaux est transversale aux trois opérateurs. Les axes sociaux sont plus particulièrement représentés dans les PCDs de l'ADS. Le pourcentage élevé des axes sociaux confirme le mandat de l'ADS qui s'oriente vers la promotion du développement social et la réduction de la pauvreté. Les axes économiques et transversaux sont mieux développés par les PCDs du programme ArtGold. Le PNUD est un organisme stratégique et international et il cible un l'appui à une bonne gouvernance ainsi qu'à la décentralisation d'où la représentation plus importante des axes transversaux.

4.1.2 Liban

Dans le cas du Liban, les axes stratégiques ont des intitulés semblables par type d'opérateurs. Les différences mettent en évidence les priorités thématiques affichées par chacun, en correspondance avec leur stratégie globale. Les lignes stratégiques ont également été regroupée sous quatre catégories : social, économique, environnement et transversal, l'axe transversal étant un axe institutionnel de gouvernance et de dialogue social. L'axe environnement représente 7% des axes de l'échantillon (tableau 7).

Tableau 7 : Axes stratégiques dans les 9 PDLs libanais

Axes stratégiques	Importance en %
Axe social	45%

Axe économique	41%
Axe environnement	7%
Axe transversal	7%
Total	100%

Source : étude Liban

De façon générale, l'axe agricole domine ce qui peut être mis en lien avec la spécificité rurale de la majorité des communes des PDLs étudiés. Chaque opérateur des PDLs libanais se limite généralement à deux types différents d'axes stratégiques par PDLs élaboré sur les quatre proposés. L'environnement est l'axe stratégique le moins représenté dans tous les PDLs, avec l'axe transversal.

L'ESFD est le seul opérateur à avoir des axes dans trois dimensions sociale, environnementale et économique par ordre décroissant d'importance, avec une large majorité d'axes sociaux (9/12) qui concernent l'environnement social, le développement humain et l'emploi. C'est le seul opérateur qui inclut l'environnement naturel comme axe stratégique. Les PDLs élaborés par l'ArtGold sont équilibrés entre les dimensions économiques et sociales. L'éducation est fortement représentée dans les axes sociaux de cet opérateur tandis que les axes économiques sont sectoriels et concernent exclusivement l'agriculture et le tourisme. Les PDLs de l'OMSAR enfin qui s'appliquent à des regroupements de communes ne ciblent que des axes économiques et transversaux avec une très large majorité d'axes économiques (7/9). L'axe transversal qui représente 7% des axes de l'échantillon s'applique ici à des territoires intercommunaux.

4.1.3 Algérie

En Algérie, les PCDs identifient d'abord quels sont les grands enjeux de développement avant de définir des axes stratégiques d'interventions. Sur les huit grands enjeux de développement identifiés, un quart (25%) est directement lié à l'environnement et un autre quart (25%) l'est indirectement mais clairement en faveur d'en environnement naturel ou semi-naturel amélioré. Ces enjeux sont majoritairement liés à un aménagement territorial actuel peu harmonieux et non respectueux des ressources naturelles, à des pratiques agricoles extensives dégradantes pour les sols (en particulier l'openfield céréalier sur les pentes de l'atlas, le labourage des steppes fragiles et le surpâturage), à la mauvaise gestion de l'eau (utilisation excessive, voire non contrôlée de l'irrigation), ainsi qu'à la gestion des déchets et l'assainissement.

En réponse à ces enjeux, sur les 10 stratégies de développement des PDLs, trois (30%) sont directement orientées sur la protection de l'environnement, quatre sont à entrée économique, une vise le développement humain, une autre le développement social/administratif et une l'aménagement territorial global (tableau 8). L'environnement représente donc un enjeu indéniable au niveau des communes. Cette composante est donc prise en compte de manière stratégique dans les options de développement de long terme des communes.

Tableau 8 : Enjeux et stratégies de développement dans les PCDs algériens

	Communes			Total
	Oudjana	Terrai Beinen	Bes Bes	
Enjeux principaux	4	2	2	8
	Sécurité	Diversification et qualification des métiers/sources de revenus	Protection environnementale	
	Développement intégré et urbanisation	Remédier à la dégradation de l'environnement, en	Viabilité économique de la	

	harmonieuse	particulier des sols	commune	
	Diversification et qualification des métiers/sources de revenus			
	Gestion durable des territoires ruraux/agriculture			
Stratégies de développement	4	3	3	10
	Planification urbaine et de l'habitat rural	Protection de l'environnement/protection des terres	Protection de l'environnement	
	Formation qualifiante	Consolidation et diversification des productions et des revenus	Consolidation et diversification des productions et des revenus	
	Agriculture commerciale et transformation des produits	Amélioration de la qualité des projets communautaires public et des services qu'ils rendent	Vulgarisation agricole et formation aux métiers non agricoles	
	Planification et aménagement territorial harmonieux/esthétique paysager			
Nature des axes stratégiques pour le développement durable	25% aménagement territorial 50% économique 25% environnement	1/3 environnement 1/3 Economique 1/3 social/administratif	1/3 environnement 1/3 économique 1/3 développement humain	

Source : étude Algérie

4.2 Les projets identifiés dans les PDLs et la place de l'environnement

Les projets déclinés sous les lignes stratégiques des PDLs présentent les actions prioritaires pour le développement local des communes. L'analyse fait le choix de regrouper ces projets par grand type, économiques, sociaux, environnementaux et transversaux sans se référer nécessairement à l'axe stratégique auquel ils appartiennent. En effet, de nombreux projets classés comme environnementaux sont présentés dans des axes sociaux, par exemple les projets d'assainissement, de gestion des déchets mais aussi des projets favorisant la nidification d'espèces emblématiques comme la cigogne. Elle différencie ensuite l'examen des projets environnementaux de celle des projets économiques et sociaux ayant des retombées environnementales indirectes. Ainsi, deux catégories de projets ont été ajoutées, selon les spécificités des PDLs du Maroc et de l'Algérie, les projets en lien potentiel avec l'environnement (PCD Maroc) et les projets d'aménagement territorial (PCD Algérie). Dans les deux cas, ces projets peuvent engendrer des effets positifs sur l'environnement même si celui-ci n'est pas leur cible initiale.

Le nombre total de projets varie fortement d'un échantillon à l'autre : les trois PCDs algériens affichent une centaine de projets, les sept PCDs marocains environ quatre cents alors que

les neuf PDLs libanais se limitent à une cinquantaine de projets. Les documents libanais sont souvent plus succincts, sans budget rattaché aux projets indiqués contrairement aux PCDs marocains qui présentent un budget détaillé associé aux projets et aux axes stratégiques en précisant les sources éventuelles des financements. Dans le cas libanais, les projets choisis sont plutôt des orientations pour l'action, limités à une présentation large des objectifs, de la thématique ou des bénéficiaires ciblés, un point qui renvoie à l'absence d'institutionnalisation de la planification locale au Liban.

4.2.1 Maroc

Les projets sociaux représentent 53% de l'échantillon des PCDs du Maroc, résultat qui rejoint renvoie à l'importance des axes stratégique sociaux. 23% sont des projets environnementaux, 24% en ajoutant les projets potentiellement en lien avec l'environnement (tableau 9). A l'échelle des projets, l'environnement devient plus important : l'environnement étant classé en dernière position dans les axes stratégiques, cela signifie qu'un nombre non négligeable de projets sous les axes sociaux et économiques ont des objectifs environnementaux. Au niveau des opérateurs, c'est dans les PCDs du programme l'ArtGold que se trouvent le plus de projets environnementaux, ce qui peut être mis en relation avec l'aspect urbain des espaces considérés (plus de 35000 habitants) les besoins qui en découlent des points de vue de l'assainissement, la gestion des déchets, la mobilisation d'énergies alternatives¹⁸.

Tableau 9 : Nature des projets identifiés dans les 7 PCDs

Projets sociaux	53%
Projets environnementaux	23%
Projets économiques	14%
Projets transversaux	10%
Projets en lien potentiel avec l'environnement	1%

Source : étude Maroc

Les projets environnementaux concernent principalement la lutte contre la pollution (pour 41 % d'entre eux), résultat en lien avec la forte densité humaine des communes des PCDs étudiés. Il s'agit d'améliorer la gestion des déchets solides et liquides, de créer des sites de décharge équipées et contrôlées et des stations d'assainissement liquide Ces projets sont ensuite destinés à améliorer le cadre de vie des habitants : 26 % concernent des projets de développement et d'entretien des espaces verts. Enfin, 11% des projets environnementaux ciblent la gestion des risques naturels (crus et inondations). L'environnement est envisagé ici prioritairement en lien avec la santé, le bien-être les conditions de vie des populations, donc, pour elles. Les actions visant l'environnement pour lui-même sont plus marginales : 12% de projets environnementaux portent sur la protection des espèces et la création de zones protégées, parcs écologiques et réserves naturelles (tableau 10). Les projets en relation avec l'environnement sont marginaux dans l'échantillon, ils concernent l'écotourisme et la vulgarisation des énergies nouvelles (photovoltaïque surtout) pour l'éclairage public.

Tableau 10: Les projets identifiés dans les PCDs marocains

Classe de projets	Projets	Pourcentage par classe de projets
Projets économiques	Création de centres commerciaux et activités génératrices de revenus	54%

¹⁸ Les PCDs d'ArtGold sont aussi ceux qui proposent le plus de projets. Comme dans les PCDs de l'ADS, les projets dominent dans la catégorie sociale puis se répartissent de façon assez équilibrée entre les autres catégories proposées, environnement, économie et transversal par ordre décroissant d'importance.

	Développement agricole	17%
	Développement industriel et artisanal	13%
	Tourisme	8%
	Soutien au développement économique	8%
	Total projets économique	100%
Projets sociaux	Aménagements, infrastructures de services publics	44%
	Récréatif, loisir, sport	20%
	Santé	14%
	Culturel, historique	11%
	Education, formation	11%
	Total projet sociaux	100%
Projets transversaux	Renforcement des compétences des acteurs locaux	43%
	Gouvernance	30%
	Stratégie de communication sur le développement local	23%
	Politique	4%
Projets environnementaux	Lutte contre la pollution	41%
	Développement des espaces verts	26%
	Gestion des risques naturels	11%
	Création de zones protégées	11%
	Autre : récréatif, forêts	6%
	Energies nouvelles, valorisation des ressources naturelles	3%
	Protection des espèces	1%
	Sensibilisation environnementale	1%
	Total projets environnementaux	100%

Source : étude Maroc

Les projets économiques consistent majoritairement en la création d'espaces de vente, notamment pour les produits du terroir et d'activités génératrices de revenus (54%). L'amélioration du secteur agricole, puis des secteurs industriel et artisanal viennent ensuite. Enfin, des activités touristiques sont proposées. Dans les projets sociaux, l'aménagement d'infrastructures pour la fourniture de services publics domine (44%), suivi de la création d'espaces de loisir comme des parcs municipaux et des centres socio-sportifs. Les projets ciblant l'amélioration des services de santé arrivent en ensuite, puis ceux de scolarisation et d'alphabétisation. Enfin, les projets transversaux portent en premier lieu sur le développement de compétences des acteurs locaux comme des formations continues pour les personnels de l'administration municipale, la formation des associations locales sur les techniques de gestion administrative et financière, le renforcement des capacités des éducateurs en milieu scolaire. D'autres concernent des projets de création de plans

d'aménagement communal, des projets de réglementation de l'urbanisation (règles d'obtention des permis de construire), et de renforcement de la coopération décentralisée¹⁹.

L'ensemble de ces données montre que la majorité des projets des PCDs permettent de répondre aux problèmes posés par les interactions entre population et environnement dans des espaces densément peuplés. Les projets environnementaux y occupent une place non négligeable, souvent de façon transversale, afin de limiter les impacts négatifs des sociétés sur l'environnement. Les questions de ressources naturelles, d'écosystèmes et même de biodiversité sont marginales (12%), mais cela peut être dû à l'importance des zones urbaines dans l'échantillon. Bien qu'ils ne ciblent pas directement les milieux humides, et de façon générale les ressources naturelles, en se concentrant sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux, les actions qui visent au contrôle des rejets, à la gestion des déchets, des crues et des inondations, pourraient avoir un impact positif sur les zones humides avoisinantes.

4.2.2 Liban

Dans le cas du Liban, les projets des PDLs sont essentiellement des projets économiques et sociaux (tableau 11). Seuls 15% des projets sont de nature environnementale, mais ce pourcentage monte à 30% en y ajoutant les projets en lien avec l'environnement.

Tableau 11 : Nature des projets identifiés dans les 9 PDLs

Projets économiques	35%
Projets sociaux	31%
Projets environnementaux	15%
Projets en lien potentiel avec l'environnement	15%
Projets transversaux	4%

Source : étude Liban

Les projets environnementaux sont principalement des projets de lutte contre la pollution, en particulier de l'eau (tableau 12). Parmi les projets visant la gestion de l'eau, un tiers concerne l'agriculture. Les intitulés des projets sont larges et se résument à des objectifs généraux plutôt que spécifiques. Les projets en lien avec l'environnement sont pour 50% d'entre eux des projets de développement agricole dont la moitié cible un usage de l'eau plus efficient dans le cadre de l'amélioration de la productivité, et l'autre moitié, l'amélioration a qualité des produits agricole et sa valorisation, puis des projets d'écotourisme²⁰. La nature de ces projets rappelle que les territoires des PDLs libanais dans l'échantillon sont essentiellement à vocation rurale. L'ESFD est l'opérateur qui inclut le plus de projets environnementaux dans ses PDLs, puis vient l'OMSAR²¹.

Tableau 12 : Types de projets dans les neuf PDLs libanais

Classification	Type de projet	Pourcentage par classe de projet
Economique	Filières agricoles et développement des marchés	25%

¹⁹ Les projets d'aménagement ou de réglementations foncières peuvent avoir des retombées environnementales, positives ou négatives selon leur contenu.

²⁰ Un projet vise la maîtrise de la pression urbaine sur le foncier agricole.

²¹ Si on inclut les projets en lien avec l'environnement, ce sont les PDLs de l'OMSAR traite le plus d'environnement. Les PDLs de l'ESFD privilégient les projets sociaux et environnementaux sur les autres catégories (pas de projet en lien avec l'environnement). Les PDLs de l'OMSAR se répartissent essentiellement entre des projets économiques et des projets environnementaux ou en lien avec l'environnement. Les PDLs de l'Artgold présentent principalement des projets économiques et sociaux et de façon plus marginale des projets en lien avec l'environnement.

	Irrigation et stockage d'eau agricole	25%
	Tourisme	20%
	Renforcement des capacités dans le domaine agricole	15%
	Développement agricole	5%
	Diversification des activités, développement rural	5%
	Pêche	5%
	TOTAL	100%
Social	Services	41%
	Infrastructures	23,5%
	Amélioration sociale	23,5%
	Emplois	12%
	TOTAL	100%
Environnement	Lutte contre la pollution (eau et air)	88%
	Cadre de vie	12%
		100%
Projets en lien avec l'environnement	Interaction agriculture environnement (irrigation et qualité)	50%
	Ecotourisme	37%
	Aménagement territorial et foncier	13%
		100%

Source : étude Liban

Les projets économiques (Artgold et OMSAR) sont en majorité des projets sectoriels agricoles, et dans une moindre mesure de tourisme. Parmi les projets agricoles, les projets les projets d'irrigation (OMSAR) et de renforcement des filières sont les plus nombreux, suivis des projets de formation. Les projets sociaux (Artgold et ESFD) concernent l'amélioration des services publics, surtout ceux l'éducatif par l'équipement des écoles et l'amélioration des formations. Les projets d'infrastructures (Artgold) sont centrés sur la desserte et la retenue d'eau, ainsi que la création de centres socioculturels et sportifs. Les projets d'améliorations sociales, propres à l'ESFD visent la promotion des groupes dits vulnérables et restent très larges dans leurs objectifs comme ceux ciblant l'emploi (ESFD).

Aucun projet ne concerne spécifiquement les zones humides. Cependant, la plupart des projets environnementaux ainsi que parmi ceux à retombées environnementales indirectes peuvent avoir des retombées positives pour les zones humides, en particulier ceux qui visent à maîtriser de la pollution de l'eau.

4.2.3 Algérie

Dans les trois communes algériennes, les projets sont conçus pour l'environnement lui même ou comme axe transversal des projets de développement socio-économiques et d'aménagement territorial. Sur le cumul de 102 projets identifiés, 45% sont à entrée économique, 20,5% sont à entrée environnementale, 20,5% à entrée sociale et 14% à entrée territoriale (meilleure planification territoriale urbaine et rurale).

Pour l'Algérie, les projets identifiés pour améliorer l'assainissement sont classés dans les projets de développement sociaux avec retombée environnementale directe, ou dans les projets environnementaux quand l'objectif premier est de protéger les sols et les nappes d'eau de la pollution. Les projets de traitement des déchets sont classés dans les projets environnementaux quand ils sont conçus au niveau des mairies et des régions à l'aval des communautés pour limiter les impacts environnementaux. Ils sont classés dans les projets sociaux quand le service reste à améliorer, surtout en zones urbanisées. Enfin, les projets de meilleure gestion de l'eau et d'économie d'eau sont classés dans les projets économiques car ils concernent en grande majorité l'eau d'irrigation pour les productions vivrières et commerciales (tableau 13).

Environ 60% des projets environnementaux visent à rectifier les effets négatifs des activités humaines (protection des terres par des pratiques agricoles adaptées, assainissement, gestion des déchets, gestion de l'eau), 30% vise à prévenir des impacts environnementaux dans les choix de développement futurs (sensibilisation, aménagement territorial, planification urbaine) et 10% sont des projets visant à protéger le patrimoine naturel ou culturel (Outarde, steppe, race ovine locale).

La gestion des déchets et l'assainissement sont des problèmes chroniques en Algérie, qui créent des pollutions des sols et des nappes, des pollutions olfactives et esthétiques. Les pratiques d'irrigation sont basées sur la disponibilité d'eau plutôt que sur les réels besoins des plantes²². Les projets visant à une meilleure gestion de l'eau et à l'économie de l'eau d'irrigation sont les projets qui touchent le plus directement les zones humides et les nappes d'eau souterraines. Indirectement, ils agissent positivement sur la biodiversité, que ce soit en zone steppique (importance de l'eau pour les animaux sauvages et en particulier pour les oiseaux migrateurs) ou sur les autres zones.

La moitié des projets économiques visent à mieux structurer les filières de l'agriculture y compris de l'élevage et un tiers a comme objectif de préparer la population aux nouveaux métiers et à développer les micro-entreprises et les initiatives de transformation des produits. En matière de développement social, plus de la moitié des initiatives identifiées visent à améliorer globalement la situation sociale des populations et à lutter contre la pauvreté. L'assainissement au niveau des habitats individuels et collectifs, les services de santé au niveau communal et la gestion des déchets au niveau des communes et des hameaux sont des demandes régulières de chaque commune. Les services d'éducation, de raccordement électrique et d'eau potable concernent surtout les zones rurales enclavées.

Tableau 13 : Types de projets par secteur de développement dans les trois PCDs algériens

Secteurs de développement	Projets	Pourcentage par secteur de développement
Projets économiques	Filière agricole et commercialisation des produits	27,5%
	Filière élevage et apiculture	23,5%
	Micro-entreprise et transformation	19%
	Renforcement des capacités/formation aux métiers	17%

²² La déperdition le long des canaux et dans les champs est forte et on estime, en zone steppique, que la plante cultivée reçoit entre trois à sept fois trop d'eau, le reste repartant en terre ou évaporé. Les pratiques d'économie d'eau (goute à goutte) sont peu utilisées ou mal gérées. La sur-irrigation participe à la surexploitation des sources et des stocks d'eau (réservoir de barrage, retenue collinaire, pompage dans les nappes, etc.). En zone steppique, la multiplication anarchique des forages pour la création de nouvelles palmeraies ou de cultures maraichères commerciales sous serre diminue rapidement le stock souterrain et demande des forages de plus en plus profonds et donc coûteux à réaliser, à entretenir et à faire fonctionner. Le manque de contrôle du niveau des nappes explique que de nombreux forages s'assèchent, et avec eux les palmeraies avant que l'exode rural s'opère.

	Irrigation et stockage d'eau agricole	7%
	Développement des marchés locaux	4%
	Tourisme	2%
	TOTAL	100%
Projets sociaux	Amélioration sociale	26%
	Lutte et suivi de la pauvreté	26%
	Assainissement	13%
	Santé	13%
	Gestion des déchets	10%
	Education	4%
	Electricité	4%
	Eau potable	4%
	TOTAL	100%
Projets environnementaux	Protection des terres	24%
	Gestion de l'eau	24%
	Sensibilisation environnementale	18%
	Etudes environnementales	10%
	Protection des espèces	10%
	Assainissement pour l'environnement	7%
	Gestion des déchets pour l'environnement	7%
	TOTAL	100%

Source : étude Algérie

L'analyse des projets non environnementaux montre qu'environ 30% (29 sur les 67 projets non environnementaux, et 28% du total des projets de l'échantillon) d'entre eux ont été conçus pour des retombées environnementales positives pour l'environnement (tableau 14). Quelque soit la commune et la géomorphologie (côtière, plateau et steppe) les problèmes de gestion de l'eau, de gestion des déchets, d'assainissement et de manque de sensibilisation à l'environnement sont communs.

Le manque de sensibilisation à l'environnement a également été souligné dans les trois communes. Depuis les années 1990, l'urbanisation, l'introduction et la subvention de la mécanisation et des produits chimiques pour l'intensification agricole ainsi que l'accroissement démographique ont été associés à un développement économique sans grande considération environnementale.

Tableau 14 : Principales activités environnementales directes et indirectes identifiées dans les PCDs algériens

Commune	Oudjana	Terrai Beinen	Bes Bes
Planification urbaine respectueuse de l'environnement	X	X	
Esthétique paysager		X	
Economie d'eau	X	X	x
Gestion des déchets	X	X	x

Assainissement	X	X	X
Protection des terres/Pratiques agricoles non dégradantes pour l'environnement		X	X
Sensibilisation environnementale	X	X	X
Aménagement du territoire harmonieux	X	X	
Protection d'espèces sauvages			X
Protection variété domestique endémique			X

Source : étude Algérie

Une meilleure planification urbaine et un aménagement territorial plus harmonieux ainsi que des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement (en particulier des ressources en terre) sont considérées comme des initiatives urgentes dans deux des trois communes. Dans les communes de Terrai Beinen (Atlas) et de Bes Bes (Steppe), l'ensemble de ces trois activités est nécessaire pour protéger les derniers habitats naturels et semi-naturels et les espèces qui y sont associées.

Sur les hauts plateaux, la pratique céréalière d'openfield annuel sur terres indivises a réduit fortement la fertilité des terres, la biodiversité et la couverture végétale, provoquant de manière chronique des glissements de terrain, des pertes de terres arables et une érosion hydrique et éolienne. En zone steppique, l'introduction du tracteur et la création de pistes ont provoqué la dégradation de la steppe et le surpâturage (effet du sarclage sur cet équilibre fragile et facilité de transport pour acheminer les ruminants et l'eau dans les zones à pâturage). L'aménagement territorial et la planification urbaine en particulier sont des initiatives considérées comme urgentes. Ces deux actions sont particulièrement importantes pour les zones humides, la gestion de l'eau et des bassins versants. Elles sont considérées comme les plus globalisantes pour permettre une vision commune de long terme de gestion des territoires.

L'esthétique paysagère, la protection de d'espèces sauvages et domestiques sont des initiatives plus spécifiques aux deux communes considérées.

Aucun projet spécifique n'apparaît en faveur des zones humides. Néanmoins, les projets amont aux zones humides comme la meilleure gestion et économie de l'eau, l'aménagement territorial, la planification urbaine, la gestion des déchets et la sensibilisation environnementale sont des actions indirectes qui agissent contre les pressions que subit l'environnement, y compris les zones humides.

4.2.4 Bilan sur les trois pays

En conclusion de l'analyse des projets développés dans les PDLs du Maroc, du Liban et de l'Algérie, il apparaît qu'à cette échelle, les projets ciblant l'environnement ou ayant des retombées positives sur l'environnement représentent entre 15 et 23% de la totalité des projets des PDLs. Ces pourcentages s'élèvent considérablement en Algérie et au Liban si on inclut les projets ayant des retombées potentiellement positives sur l'environnement, à 51% des projets en Algérie et à 30% au Liban.

La prise en compte de l'environnement dans les trois pays est liée aux activités humaines. Il s'agit d'en rectifier les impacts environnementaux négatifs par des actions de lutte contre la pollution. En second lieu dans une proportion réduite, les projets ciblent la valorisation des ressources naturelles, en lien avec l'activité économique. Enfin, les projets de protection des ressources naturelles restent marginaux dans les trois pays. Les milieux humides ne font l'objet dans les trois pays d'aucune considération explicite, même s'ils sont indirectement concernés (en amont) par les projets de gestion d'externalités environnementale engendré par la présence humaine.

Enfin, les projets transversaux, visant l'amélioration de la gouvernance et du dialogue social sont peu représentés au Liban (4%) et au Maroc (10%). Or, cette dimension est également

centrale pour la prise en compte de l'environnement si on se réfère au discours sur les normes du développement durable.

5 DISCUSSION

Les résultats des études montrent que la circulation et la mise en œuvre des normes pour la prise en compte de l'environnement en général et des zones humides en particulier dans l'action locale reste peu efficace en Méditerranée. Tout ce passe comme si la dimension environnementale dans le processus du développement local était évaluée avec les outils mis en place par les instituts du développement (socio-économique) international. Ce décalage entre le sujet et la méthode pénalise la prise en compte effective de l'environnement dans l'action locale. L'environnement est vu sous l'angle utilitariste, comme socle du développement humain.

La raison essentielle vient de la segmentation institutionnelle et géographique des acteurs dit du "développement durable", en particulier entre les réseaux de développement socio-économiques qui utilisent l'outil de planification locale en dehors des zones protégées, et les réseaux de la conservation qui restent souvent cantonnées dans les zones protégées et qui ne participent pas ou n'utilisent pas cet outil de planification. En termes de conséquences intermédiaires, les normes méthodologiques en matière de diagnostic environnementale utilisés par le monde scientifique de la conservation ne sont pas appliquées par les acteurs de la planification locale qui ignorent même quelquefois leur existence. Les concepts et les principes d'évaluation environnementale liés aux notions de biodiversité, d'écosystème, de services écologique acquis dans les cercles de la recherche scientifique environnementale sont totalement sous-estimés voire ignorées par les acteurs de la planification locale, peu formés ou sensibilisés à ce sujet. En matière de conséquence finale, les normes ou engagements mondiaux de protection de l'environnement, comme par exemple ceux définis dans les cibles d'Aïchi-Nagoya pour 2020, déclinés au niveaux des pays signataires, ne sont pas intégrés dans la réflexion du développement local. En matière de zones humides, les engagements des états - y compris vis-à-vis de la convention de Ramsar, par exemple les stratégies nationales zones humides, les lois sur les aires protégées ou les comités intersectoriels zones humides, sont rarement connus ou pris en compte dans la planification territoriale.

Si l'environnement est faiblement représenté dans les lignes stratégiques des PDLs des différents pays et opérateurs (en dehors du cas de l'Algérie), de nombreux projets visent indirectement des retombées environnementales dans les trois pays. L'environnement concerne généralement la gestion de l'eau et sa qualité (Maroc, Liban, Algérie). De façon spécifique, la gestion des sols (Algérie), le cadre de vie (Maroc) et l'eau agricole (cas du Liban). Cependant ces projets ont souvent des intitulés larges (Liban) ou standardisés, et ils semblent sans relation avec les particularités de l'environnement des espaces considérés. On note également que la majorité des projets "environnementaux" sont plus conçus en réponse à des problèmes environnementaux liés à l'homme (érosion, pollution, déchets, assainissement, etc.) qu'avec un objectif de bénéfice réel pour la nature. Ce constat est à mettre en liaison avec l'inadéquation des compétences et des méthodologies utilisées pour le diagnostic écologique.

Le contexte dans lesquels les trois pays ont élaboré leurs documents de planification locale diffère grandement. Le Maroc se singularise par l'existence d'un guide méthodologique nationale qui reste la référence de tous les opérateurs et la planification locale y est institutionnalisée (annexe 2). Pour l'Algérie, le processus est lié à un projet expérimental, qui permet aux opérateurs d'innover dans leur méthode d'élaboration des PCDs. Enfin, au Liban, ces processus de planification structurent le financement des actions de coopération internationale à l'échelle locale : chaque opérateur y a ses objectifs, critères et méthodes de travail.

Pour la réalisation du diagnostic, les trois opérateurs au Maroc ont recours aux méthodes de l'arbre à problèmes et à solutions, de l'analyse forces faiblesses atout et opportunités (SWOT). Au Liban, l'ESFD travaille également avec la méthode de l'arbre à problèmes et à solutions tandis que l'OMSAR utilise la méthode des chaînes de valeur participative, ce qui explique l'orientation sociale des PDLs de l'ESFD et économique de l'OMSAR. La méthode de l'arbre à problèmes et à solutions ne permet pas de prendre en compte les potentialités de l'environnement naturel. L'analyse SWOT peut les intégrer mais elle ne prévoit pas de dimension spécifiquement consacrée à l'environnement.

L'étude succincte des compétences environnementale dans le cas du Liban, plus détaillée dans le cas du Maroc montre que la plupart des opérateurs ont une connaissance limitée des questions environnementales. Les entretiens réalisés auprès des équipes en charge de la réalisation des PDLs dans les deux pays montrent qu'au Liban, les équipes en charge des diagnostics pour ESFD et l'OMSAR n'avaient pas d'expertise ciblée sur l'environnement et ne connaissaient pas l'existence des traités internationaux sur l'environnement au moment de l'étude. Au Maroc, l'expertise environnementale mise en place par les trois opérateurs reste finalement limitée. Les principaux traités internationaux et stratégies nationales sur l'environnement leur sont connus mais aucun d'eux ne dispose d'expertise sur les zones humides ni sur le dispositif Ramsar. Seul le programme ArtGold/PNUD dispose d'une expertise en eau, une composante essentielle des zones humides. Cet opérateur possède aussi d'une expertise dans le domaine de l'écologie de la conservation. Pour le cas de Targa, un expert dans les domaines de la conservation, des écosystèmes et de la biodiversité est spécifiquement chargé de la partie environnementale. L'association a une expertise en aménagement territorial et elle dispose d'un réseau de contacts qui lui permet de rechercher les informations manquantes auprès de spécialistes sur les thématiques. Pour l'ADS, la partie diagnostic est réalisée par CRP Consulting (Toulouse, France).²³ Cependant en interne, l'ADS ne disposait pas de ces compétences au moment de l'étude (2012).

Pour la réalisation des diagnostics, les opérateurs libanais manquent d'informations générales et de base sur l'état des communes. Au Maroc, les systèmes d'informations communautaires fournissent des informations aux opérateurs, complétés par des entretiens ciblés avec les administrations et les élus locaux, avant l'organisation d'ateliers collectifs et participatifs. L'association Targa est seule à conduire des enquêtes jusqu'au niveau des ménages (Douars).

En Algérie, le projet s'est appuyé sur l'approche Livelihood pour conduire les diagnostics préalables à l'élaboration des PDLs. La participation multi-acteurs au processus et le guidage par des agences décentralisées s'est avérée adaptée pour respecter les principes ascendants de la planification au niveau des ménages, des hameaux et des communes, pour des plans validés au niveau de la mairie et des représentants de hameau. la méthode livelihood a permis un inventaire des potentialités environnementales et une approche un peu plus systémique. Dans les PCDs, l'espace de référence et ses spécificités environnementales apparaissent en effet comme un cadre général dans lequel s'intègre l'ensemble des actions de développement (entrée d'aménagement territorial, de gestion des impacts négatifs des activités) ou comme un ensemble de potentialités à valoriser, préserver ou restaurer (gestion des ressources naturelles). Cependant, l'équipe de guidage a manqué d'expertises en vulgarisation agricole, environnement et en l'écologie et sensibilisation. En matière environnementale, elle connaissait les conventions internationales environnementales comme la CDB et Ramsar mais les engagements et les stratégies nationales liées à ces conventions étaient en général largement sous-estimés. Enfin, les concepts de biodiversité, d'écosystèmes et d'habitats se sont avérés peu connus et le concept de services des écosystèmes inconnu. La dimension environnementale a sans

²³ CRP Consulting est un organisme expert en matière d'aménagement territorial mais aussi en bilan carbone, économie et croissance verte, dans l'élaboration de Plan Climat Energie Territoire (PCET), d'Agenda 21 et dans le domaine du tourisme durable

doute été sous estimée, avec des diagnostics partiels et des solutions partielles. Cela d'autant plus que personne ne connaissait les méthodologies environnementales adoptées au niveau international comme le DPSIR et le PER (Pression - Etat -Réponse).

6 CONCLUSION

L'étude réalisée montre que les milieux humides ne sont pas considérés pour eux-mêmes dans les cadres de développement mais qu'ils sont pris en compte de façon indirecte (malgré eux), et complètement distincte des approches et actions développées par les milieux de la conservation. Si les deux logiques d'action publique à l'échelle locale ont bien des effets positifs sur ces milieux (ce qui restera à montrer par l'étude des impacts de la mise en œuvre des PDLs), il serait intéressant de regarder leurs interactions sur des espaces pertinents dans la mise en œuvre conjointes des projets considérés.

Le travail mené a choisi la diversité des situations pour le choix des PDLs des échantillons, avec pour conséquence des projets combinant des objectifs de développement rural et de valorisation / protection de l'environnementaux dans les situation rurales (Liban), et des projets de gestion des pollutions dans les situations urbaines (Maroc). Ce choix pèse sur l'analyse globale des types de projets environnementaux.

L'indicateur de planification locale a actuellement une portée limitée sur les zones humides car la planification locale n'adresse jamais directement ces milieux. Il pourrait néanmoins être retenu comme un parmi les indicateurs de prise en compte des milieux humides dans les considérations de développement car il est utile pour la meilleure prise en compte environnementale dans les décisions d'action locale. Cependant, les moyens et les méthodes pour y parvenir restent largement en retrait : la planification locale est encore peu institutionnalisée, sa gouvernance est peu harmonisée au niveau de la région méditerranéenne, les opérateurs sont peu expérimentés en planification locale et ont un déficit d'expertise environnementale, enfin, les méthodologies de diagnostic et d'analyse sont peu adaptées pour faire émerger la dimension environnementale et pour porter un débat précis et argumenté, sur cette question à l'échelle locale, en fonction des spécificités environnementales dans les espaces considérés.

Pour remédier à ces faiblesses, l'Observatoire et ses partenaires pourraient rechercher les leviers les plus appropriés. Parmi ces leviers, l'inclusion de compétences en écologie dans les équipes de guidage de la planification locale et la formation des équipes sur les différentes dimensions environnementales (méthodologies de diagnostic et analyse environnementale, écologie, biodiversité, écosystèmes, services écologiques, cadres et stratégies nationales et internationales, etc.) seraient des préalables nécessaires.

7 BIBLIOGRAPHIE

AGENDA21, 1992. *Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés*. Chapitre 26. Section III, Renforcement du rôle des principaux groupes. <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action0.htm> (Consulté le 3 mars 2012)

AGENDA21, 1992. *Renforcement du rôle des organisations non gouvernementales : partenaires pour un développement durable*. Chapitre 27. Section III, Renforcement du rôle des principaux groupes. <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action0.htm> (Consulté le 3 mars 2012)

AGENDA21, 1992. *Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21*. Chapitre 28. Section III, Renforcement du rôle des principaux groupes.

<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action0.htm> (Consulté le 3 mars 2012)

AYEVA TCHABAGNAN, 2003. *Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales*. Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) Rimouski, Rapport de recherche n° 3, 48p. http://a211.gc.ca/web/document/ayeva_gouvernance.pdf (consulté le 3 mars 2013)

BEN SALAH M., 2012. *Plan de développement local, une opportunité pour l'environnement ? Le PDL en Tunisie*. Mémoire de M2 UM3, SupAgro, CIHEAM / Tour du Valat, 112p.

BRYANT, C.R., E. ALLIE, S. DES ROCHES, K. BUFFAT ET D. GRANJON. 2001. "Linking Community to the External Environment: the Role and Effectiveness of Local Actors and their Networks in Shaping Sustainable Community Development", in J.T. PIERCE, S.D. PRAGER ET R.A. SMITH (eds.). *Reshaping of Rural Ecologies, Economies and Communities*. Conference Proceedings, Commission on the Sustainability of Rural Systems, I.G.U. Burnaby, B-C: [Simon Fraser University](http://www.sfu.ca/~geography/department/department_of_geography/department_of_geography.html), Department of Geography, pp. 57-67.

CHAMBERS R., 2010. Paradigms, Poverty and adaptive Plurlism. *Research Summary of IDS Working Paper 344*, Brighton: IDS. 57 p.

CHAMBERS R., 2007. Poverty research: Methodologies, Mindsets and Multidimensionality, *IDS Working Paper 293*, Brighton: IDS. 60 p.

CHAMBERS R., 2006. Poverty Unperceived: Traps, Biases and Agenda, *IDS Working Paper 270*, Brighton: IDS. 48 p.

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR, 2008. *Projet de guide pour l'élaboration d'un plan communal de développement (PCD) en milieu rural selon l'approche de planification stratégique et participative*, Royaume du Maroc, 74p.

DEFFONTAINES, J-P. ET PROD'HOMME J-P., 2001, *Territoires et acteurs du développement local : des nouveaux lieux pour la démocratie*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 179 pages.

DENIEUIL P-N., 2005. *Introduction aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial*, Document de travail SEED n° 70, Bureau International du travail, Genève, 66p
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_117526.pdf (Consulté le 3 mars 2013)

EL DEBS R, 2012. *Plan de développement local une opportunité pour l'environnement ? Le cas du Liban*, Thèse de Master of Science du CIHEAM / Tour du Valat, 124p

ELLOUMI M., 1994. Les approches systémiques. Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC), Tunis. *Cahier Options méditerranéennes*, vol 2, N°4. pp 67-76.

FREJ S., DOYON M, GRANJON D. ET BRYANT C., 2003. « La construction sociale des localités par des acteurs locaux : conceptualisation et bases théoriques des outils de développement socio-économique », *Revue Interventions économiques*. [En ligne], 30 | 2003, mis en ligne le 01 mai 2003, <http://interventionseconomiques.revues.org/966> (consulté le 3 mars 2013)

GAGNON C., 1994-1995. Développement local viable : approche, stratégies et défis pour les communautés. *Coopératives et développement*, 1 994-1995, vol. 26, n°2, pp. 61-82.

GHOAT N., 2012. *Plan de développement local une opportunité pour l'environnement ? Le cas du Maroc*, Mémoire de M2 CIHEAM-UM1/ Tour du Valat, 98p

HUSSON B, 2001. *Le développement Local*. Revue Agridoc N°1, Juillet 2001. Centre international d'études pour le développement local, Lyon. 4 pages.

KANE O, 2002. *Pérennisation du progrès technologique dans l'agriculture* (Atelier de la Banque Mondiale sur la Stratégie de Développement Rural en Afrique Centrale et de l'Ouest. 3-5 Juin 2002 - IITA, Ibadan, Nigéria). 22 p.

KANE O., 2001. *Problématique de l'Exploitation et de la mise en valeur des Résultats de la Recherche en Afrique* (3ème Forum sur le Secteur Privé ONUDI - Yaoundé, Cameroun 22-24 Octobre 2001). 26 p.

KIRAT T, TORRE A. (dir), 2008. Territoires de conflits, analyses des mutations de l'occupation de l'espace, L'Harmattan, Paris, 324 p.

LAZZERI Y., 2008 (dir). Les indicateurs territoriaux de développement durable, questionnements et expériences, L'Harmattan, Paris, 323 p.

NARAYAN, D., CHAMBERS, R., SHAH, M.K. AND PETESCH, P, 2000. *Crying Out for Change: Voices of the Poor*, Oxford: Oxford University Press for the World Bank. 332 p.

OBSERVATOIRE DES ZONES HUMIDES, 2012 a. *Les zones humides méditerranéennes enjeux et perspectives, premier rapport technique*, Observatoire des zones humides méditerranéennes, OZHM, 126p.

OBSERVATOIRE DES ZONES HUMIDES, 2012 b. *Les zones humides méditerranéennes enjeux et perspectives, synthèse pour les décideurs*, Observatoire des zones humides méditerranéennes, OZHM, 70p.+annexes

SCOOONES I., THOMPSON J., 1999. La reconnaissance du savoir rural - Savoir des populations, recherche agricole et vulgarisation. CTA-Karthala. 470 p.

TEEB, 2009. Economie des écosystèmes et de la biodiversité EEB pour les décideurs nationaux et internationaux. *Résumé : prendre en compte la valeur de la nature*, 58 p.

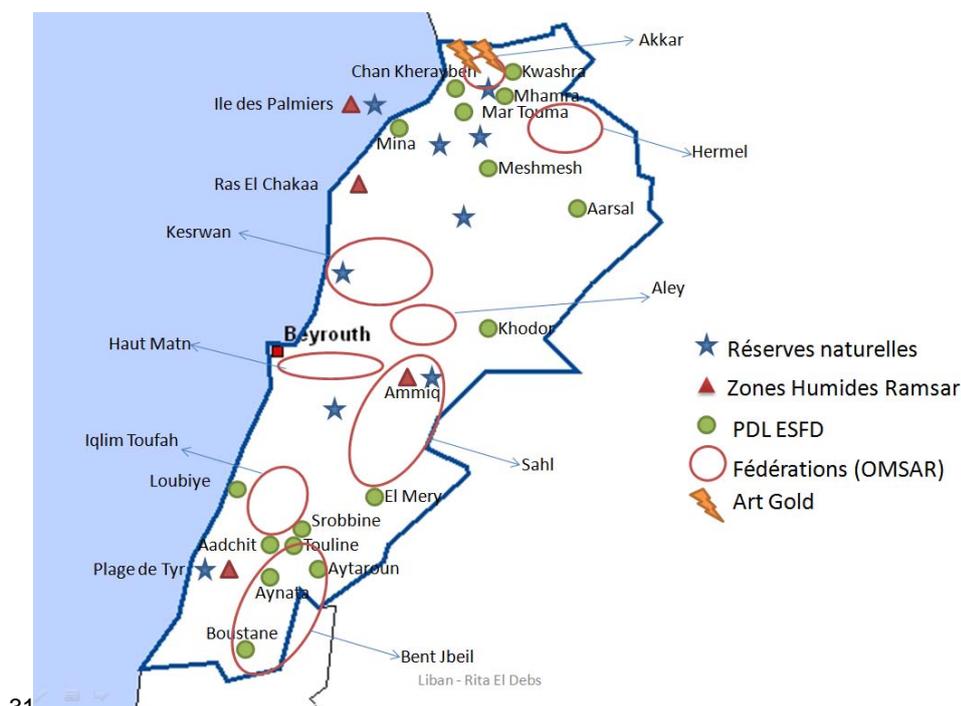
TEISSERENC P., 1994. Politique de développement local ; la mobilisation des acteurs, *Sociétés Contemporaines n° 18/19*, Juin-Septembre 1994, p.187-213.

VACHON B. 1994. *Le développement local: théorie et pratique*. Boucherville, Gaétan Morin Éditeur, 1994, 331 pages.

VERDEIL E., FAOUR G. ET VELUT S., 2007. « Population et peuplement », *Atlas du Liban territoires et sociétés*, Chapitre 3, éditions IFPO/CNRS Liban, Beyrouth, Liban, p : 64-90

8 ANNEXES

Annexe 1 : Les plans de développement locaux recensés au Liban (juillet 2011)



Source : El Debs, 2012

Annexe 2 : démarche d'élaboration des PCDs marocains selon les opérateurs et leur perception de l'enjeu environnemental (source : Ghouat, 2012)

	Opérateurs		
Caractéristiques	ADS	Targa	ArtGold/PNUD
Nature de la commune	Rurale	Rurale	Urbaine
Méthode utilisée	Planification Stratégique Participative		
Guide méthodologique de référence	Guide d'élaboration PCD de DGCL (ministère de l'intérieur)		
Outils méthodologiques employés	<ul style="list-style-type: none"> - Arbre à problème - Arbre à solution - SWOT 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbre à problème - Arbre à solution - SWOT 	<ul style="list-style-type: none"> - SWOT - FDP
Étapes d'élaboration du PCD	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation et lancement - Réalisation du diagnostic territorial participatif - Réalisation de la planification stratégique participative - Restitution et adoption du PCD par le CC - Mise en œuvre du PCD - Phase d'exécution des plans d'actions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation et lancement - Etat de lieu et diagnostic participatif - Planification stratégique, programmation et mise en cohérence - Adoption par le CC. - Mise en œuvre de suivi et d'évaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation et lancement - Phase de diagnostic - Phase de programmation, planification et élaboration du document PCD - Validation et approbation par le CC.
Moyen de collecte des données du diagnostic	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte de données statistiques officielles quantitatives et qualitatives aux près des acteurs locaux et provinciaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Monographie étudiée automatiquement depuis le SIC - Atelier inter-douars (douars, et groupe de 	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte des ressources disponibles (études, statistiques, monographie ...) - Entretiens avec les

	- Entretiens semi-directifs et/ou semi-structurés - Ateliers de focus groupe - Enquêtes auprès des acteurs locaux.	douars).	personnes ressources et services déconcentrés de l'Etat.
budget	~ 40 000 €/ commune. pour le diagnostic	~ 25 000 € commune pour le diagnostic	~ 50 000 € commune
Analyse environnementale	Pas de diagnostic spécifique	Diagnostic spécifique succinct	Pas de diagnostic spécifique

Perception des opérateurs sur la faible prise en compte de l'environnement dans les processus d'élaboration des PCDs

En matière environnementale, l'ADS, a peu d'expérience. Elle dispose d'un pôle de l'environnement composé de 2 personnes (niveau Master) récemment constitué i.e. dans les étapes finales de l'élaboration des PCDs. L'agence note que l'intégration de l'environnement est une démarche nouvelle et qu'il faudra du temps pour qu'elle soit bien prise en compte. Dans le cadre de l'élaboration des PCDs, elle souligne une absence de personnels administratifs responsables de l'environnement aux différentes échelles et une mauvaise coordination entre les délégués et les élus notamment sur cette dimension.

L'association Targa pense que son expertise environnementale n'est pas suffisante dans l'élaboration des PCDs, mais considère aussi qu'il s'agit d'un premier exercice. Targa organise des formations sur les aspects environnementaux destinées aux équipes locales d'animation sur les communes. Elle fait aussi appel également dans ce cadre aux expériences et expertises du personnel des parcs et des réserves protégées des communes dans les services et les directions en charge des forêts. Le ministère de l'environnement est peu présent dans ce processus d'élaboration des PCDs, ce qui freine selon elle une prise en considération de cette dimension dès l'amont, dans l'étape de diagnostic et au niveau de la mise en cohérence des actions proposées. En effet, le ministère de l'environnement n'a pas de rpole spécifique dans le processus de l'élaboration des PCD et peut intervenir seulement dans le cas de projet communs avec la commune. Targa reconnaît un manque de volonté locale et de personnes ressource sur ce sujet. La fiche de travail, adaptable par commune, reste incomplète et ne permet pas un diagnostic environnemental complet : la botanique, les usages saisonniers des produits de cueillette et de pêche, la gestion des surfaces agricoles et forestières, les extractions d'eau et de minéraux ne sont pas intégrées. L'association a ajouté en 2012 un module "zones humides" dans sa fiche.

Le programme ArtGold/PNUD possède un observatoire de l'environnement, avec des personnes ayant des spécialités différentes et diversifiées dans l'environnement. Cet opérateur trouve aussi que l'expertise environnementale n'est pas suffisante pour les PCDs. Selon cet opérateur, le processus de planification locale dépend fortement des acteurs locaux et des élus des communes qui sont en général peu sensibilisés ou compétents sur ces sujets, ce qui limite les possibilités d'extraction d'une information utile pour le diagnostic.

