
Stratégies de développement national durable

Manuel de préparation
et de mise en œuvre

Jeremy Carew-Reid • Robert Prescott-Allen
Stephen Bass • Barry Dalal-Clayton

Traduit de l'anglais par Claude Fivel-Démoret

Stratégies de développement national durable — une collection de manuels de l'UICN

Ce manuel fait partie d'une collection que l'UICN et ses partenaires préparent afin d'assister les pays et les communautés locales dans la mise en œuvre de l'*Agenda 21*, programme d'action de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Cette collection de manuels abordera des thèmes variés: stratégies nationales de développement durable, stratégies locales, évaluation des progrès réalisés en matière de durabilité, plans d'action pour la préservation de la diversité biologique, participation des populations indigènes et intégration de la planification démographique à celle de l'emploi des ressources. On y trouvera aussi des ouvrages connexes, publiés périodiquement et consacrés à des études de cas illustrant les questions essentielles posées par la mise en œuvre des stratégies.

Nombreux sont désormais les accords internationaux et autres plans d'action réclamant que les pays signataires se lancent dans des stratégies nationales. Celles-ci veulent impliquer les communautés de ces nations en des approches conjointes du développement durable. Certaines, parmi elles, sont sectorielles — cas des stratégies pour les forêts tropicales —, d'autres sont thématiques et portent sur des domaines tels que la diversité biologique, l'éducation ou le changement climatique. D'autres encore, comme les stratégies nationales de conservation et les plans nationaux d'action pour l'environnement, connaissent une évolution qui les transforme en processus de plus en plus globaux, regroupant des actions de développement économique, social et environnemental. Ce manuel est destiné aux personnes s'occupant de stratégies, quelles qu'elles soient. S'appuyant sur l'expérience acquise en différentes régions du monde, il présente des options et des exemples relatifs au rôle des stratégies dans le développement durable.

L'UICN: Union mondiale pour la nature

Fondée en 1948, l'Union mondiale pour la nature rassemble des Etats, des organismes publics et un large éventail d'organisations non gouvernementales au sein d'une alliance mondiale unique: plus de 850 membres dans 137 pays.

L'UICN, en tant qu'Union, a pour mission d'influer sur les sociétés du monde entier, de les encourager et de les aider pour qu'elles conservent l'intégrité et la diversité de la nature et veillent à ce que toute utilisation des ressources naturelles soit équitable et écologiquement durable.

Afin de sauvegarder les ressources naturelles aux plans local, régional et mondial, l'Union mondiale pour la nature s'appuie sur ses membres, réseaux et partenaires, en renforçant leurs capacités et en soutenant les alliances mondiales.

L'IIED: Institut international pour l'environnement et le développement

Organisation indépendante à but non lucratif, l'IIED entend promouvoir des modes durables de développement au plan mondial et entreprend, dans cette perspective, des activités de recherche et de service, des actions de formation et des études sur les politiques mises en œuvre. Il est la cheville ouvrière de divers processus d'établissement de consensus et se préoccupe de l'information du public. Fondé en 1971, l'Institut conseille les décideurs politiques et apporte son soutien et sa collaboration aux spécialistes et institutions issus du Sud et travaillant avec ou au nom de gouvernements et d'organismes internationaux, à la communauté universitaire, aux fondations et organisations non gouvernementales ainsi qu'aux organisations communautaires et aux populations qu'elles représentent.

S'attachant tout spécialement aux rapports entre le développement économique, l'environnement et les besoins humains, l'Institut met en œuvre des programmes de recherche dans un certain nombre de domaines cruciaux pour le développement durable: établissements humains, agriculture durable, planification et gestion de l'environnement, foresterie, zones arides, économie politique de l'environnement et changements climatiques.

UICN
Rue Mauverney 28
CH-1196 Gland
Suisse
Tél.: +41 22 999 0001
Fax: +41 22 999 0002

IIED
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
Royaume-Uni
Tél.: +44 (0)171 388 2117
Fax: +44 (0)171 388 2826

Stratégies de développement national durable

Manuel de préparation
et de mise en œuvre

Jeremy Carew-Reid • Robert Prescott-Allen
Stephen Bass • Barry Dalal-Clayton

Traduit de l'anglais par Claude Fivel-Démoret

La publication de l'édition originale en anglais (*Strategies for national sustainable development: A Handbook for their Planning and Implementation*) fut possible grâce au généreux soutien de l'Agence canadienne pour le développement international, du Centre de recherche sur le développement international (Canada), de l'Overseas Development Administration (Royaume-Uni), du Ministère royal des affaires étrangères de Norvège, de l'Autorité suédoise pour le développement international et du Programme des Nations unies pour le développement.

© 1994 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources et International Institute for Environment and Development pour l'édition originale, publiée par Earthscan Publications, en association avec l'UICN et l'IIED, Londres, 1994.

La traduction française (*Stratégies de développement national durable: Manuel de préparation et de mise en oeuvre*) a été rendue possible grâce au généreux soutien de l'Agence canadienne pour le développement international.

Les conceptions des auteurs exprimées dans ce livre ne reflètent pas nécessairement celles de l'UICN et de l'IIED ou des autres organisations ayant participé à ce projet.

Les dénominations d'entités géographiques figurant dans ce livre et la présentation de la documentation n'impliquent en rien l'expression d'une quelconque opinion, de la part de l'UICN ou de l'IIED, quant à la position juridique d'aucun pays, territoire ou région, ou de leur frontières.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Liste des éléments hors-texte | iii |
| Avant-propos | v |
| Préface | vii |
| Présentation générale | xi |
| Première partie Approche des stratégies nationales | |
| Chapitre 1 Ce manuel peut être utile - voici comment | 3 |
| Chapitre 2 Dix leçons et critères de réussite | 7 |
| Chapitre 3 La contribution des stratégies au développement durable | 13 |
| Chapitre 4 Élaborer une stratégie nationale de développement durable | 37 |
| Chapitre 5 La participation aux stratégies | 59 |
| Seconde partie Le cycle stratégique | |
| Chapitre 6 Mise en route | 97 |
| Chapitre 7 Préparation de la stratégie | 117 |
| Chapitre 8 Mise en œuvre de la stratégie | 145 |
| Chapitre 9 Pour que les stratégies gardent le cap | 179 |
| Troisième partie Ressources de la dynamique stratégique | |
| Chapitre 10 Le financement des stratégies et le rôle des organismes extérieurs | 199 |
| Références | 223 |
| Abréviations | 227 |

Liste des éléments hors texte

| | | |
|---------------|---|-----|
| Encadré N°1: | Dix leçons et caractéristiques des stratégies nationales de durabilité | 12 |
| Encadré N°2: | Les deux piliers du développement durable | 16 |
| Encadré N°3: | Indices d'une durabilité impossible | 18 |
| Encadré N°4: | <i>L'Agenda 21 et Sauver la planète</i> | 30 |
| Encadré N°5: | Quelques avantages des stratégies | 33 |
| Encadré N°6: | Différents types de stratégies nationales | 43 |
| Encadré N°7: | Plein de stratégies mais pas de stratégie? Le cas de la Colombie britannique. | 57 |
| Encadré N°8: | Tendances enregistrées avec l'accroissement de la participation aux stratégies | 63 |
| Encadré N°9: | L'enquête participative | 68 |
| Encadré N°10: | La participation: cas de certaines stratégies | 72 |
| Encadré N°11: | Le rôle important de l'administration locale | 75 |
| Encadré N°12: | Pourquoi est-il difficile d'institutionnaliser la participation? | 86 |
| Encadré N°13: | Stratégies de communication | 90 |
| Encadré N°14: | Ressources humaines des secrétariats de stratégies nationales | 110 |
| Encadré N°15: | Objectifs et indicateurs: un exemple issu des Pays-Bas | 120 |
| Encadré N°16: | Éléments d'analyses suggérés | 126 |
| Encadré N°17: | Système d'information pour un développement durable | 128 |
| Encadré N°18: | La stratégie nationale australienne de développement durable | 130 |
| Encadré N°19: | Changements susceptibles de figurer au programme d'un plan d'action | 139 |
| Encadré N°20: | Médiation, résolution des conflits et arbitrage: l'exemple australien | 153 |
| Encadré N°21: | Principes du droit du développement durable | 157 |
| Encadré N°22: | Exemples d'approches reposant sur le marché, appliquées à la politique de l'environnement | 161 |
| Encadré N°23: | L'évaluation dans une stratégie locale, au Pakistan | 188 |
| Encadré N°24: | Dix leçons pour les donateurs | 202 |
| Encadré N°25: | La SNC du Pakistan: du plan à l'action | 204 |
| Encadré N°26: | Les fonds nationaux pour l'environnement | 210 |
| Encadré N°27: | Le FNE bolivien | 214 |
| Encadré N°28: | Le FNE colombien | 215 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Table N°1: | Classification de stratégies sélectionnées en matière d'environnement et de développement | 42 |
| Table N°2: | Coûts comparés de certaines stratégies sélectionnées | 208 |
| Table N°3: | Présentation générale de quelques fonds nationaux pour l'environnement | 213 |
| Figure 1: | Rapports entre les populations et la terre | 19 |
| Figure 2: | Le développement durable: intégration des objectifs | 28 |
| Figure 3: | Exemple de processus stratégique à piste unique | 101 |
| Figure 4: | Le cycle stratégique | 103 |
| Figure 5: | Niveaux d'information sur les écosystèmes | 183 |
| Figure 6: | Niveaux d'information sur la société | 183 |
| Figure 7: | Niveaux d'information sur les interactions entre populations et écosystèmes | 184 |
| Figure 8: | Les composantes d'une stratégie | 185 |

Avant-propos

Lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en juin 1992, les gouvernements de la planète se sont mis d'accord pour préparer un avenir durable et tous les pays se sont engagés à élaborer des stratégies de développement durable impliquant des secteurs et acteurs clés. Voilà qui représentait une percée significative.

Certes, il n'y a rien de neuf dans cette tentative d'intégrer planification et action dans les domaines de l'économie, du social et de l'environnement. On s'y est déjà essayé, bien que de manière inadéquate. L'IIED et l'UICN ont éprouvé la conviction que notre planète aurait tout avantage à disposer d'une synthèse des leçons de cette expérience.

Il a fallu deux ans pour préparer ce manuel, qui distille 14 ans d'expérience en matière de stratégies globales, expérience accumulée sur tous les continents par un grand nombre de spécialistes ayant participé aux stratégies et «plans verts» de toute cette période. Cet ouvrage représente aussi l'aboutissement d'un processus participatif.

On ne saurait douter de l'opportunité de cette synthèse des leçons retenues. Il faut que les gouvernements agissent sur la base de l'*Agenda 21* et nombreux sont les États membres de l'UICN décidés à mettre en œuvre *Sauver la planète*: ces deux initiatives planétaires se complètent. Il faut aussi mentionner le désir de la Banque mondiale de rapprocher son processus de Plans nationaux d'action pour l'environnement d'une vision plus vaste, celle des stratégies nationales. Dans l'ensemble donc, nous sommes à un moment idoine pour partager les leçons de l'expérience.

Il est frappant de constater à quel point les meilleures stratégies ont pris pour pierres angulaires la participation et l'élaboration de plans et de processus de qualité, tout en accordant une attention déterminée aux priorités de l'environnement et du développement. En retour, les stratégies qui ont échoué ont eu tendance à être le fait de petites équipes élitaires qui les ont préparées sans consultation, en négligeant les initiatives en place et ne leur ont donné qu'une portée restreinte. L'expérience montre qu'il est impossible de traiter des problèmes de l'environnement sans aller au cœur même des besoins du développement. Il faut savoir relier les processus de politiques nationales à la planification et à l'action locales. C'est au niveau communautaire que nombre d'approches — traditionnelles comme expérimentales — de la gestion participative des ressources ont porté fruit. Leur durabilité, reste cependant limitée par la médiocrité des contextes politiques. Il y a de fortes chances que dans les années à venir nous voyions le noyau chargé des prises de décision cruciales se rapprocher du niveau local — d'où l'importance

des stratégies locales pour l'harmonisation des approches nationales et locales. Il est clair, enfin, que les stratégies durables s'enracinent dans une demande autochtone. La volonté politique est un facteur essentiel. La conditionnalité imposée d'une main de fer, quelle qu'en soit l'ampleur, n'aboutit jamais à des résultats durables.

Ce volume renferme une abondance d'informations dont nous espérons qu'elles seront utiles, non seulement pour élaborer des stratégies, mais aussi pour contribuer à bien d'autres processus de planification et de programmation. Il formule des suggestions en matière de participation, de financement des processus à long terme, de contrôle continu, de modes de coopération, etc.

Les stratégies ne sont pas de simples exercices. Leurs défis exigent d'être relevés. Leur réussite dépend, dans la plupart des cas, de l'évolution des attitudes professionnelles et institutionnelles. Nous recommandons chaudement la lecture de ce document aux gouvernements, aux ONG et aux donateurs, dans l'espoir qu'il contribuera à une renaissance de la planification et de l'action pour un avenir durable.

Richard Sandbrook
Directeur général
IIED

David McDowell
Directeur général
UICN

Préface

Ce manuel a été préparé en collaboration par l'UICN et l'IIED. Ont participé à sa rédaction des membres de la Commission de l'UICN sur les stratégies et la planification de l'environnement (en particulier son groupe de travail sur les stratégies de durabilité), divers membres du secrétariat de l'UICN et, à l'IIED, surtout des membres de son Groupe de planification de l'environnement. Ces deux dernières années, l'UICN, s'est efforcée de fonder, grâce à ses antennes locales, des réseaux régionaux de personnes ayant une certaine expérience des stratégies. En Afrique, en Asie et en Amérique Latine, les membres de ces réseaux se sont réunis plusieurs fois et ont contribué de manière notable à la préparation de ce manuel. Cet ouvrage fait partie d'une collection que prépare l'UICN sur les différents types de stratégies pour un développement durable et sur les méthodes qui leur sont liées. Il s'inspire aussi fortement de toute une suite d'études de cas de stratégies préparées par les réseaux régionaux.

Le processus de préparation de ce manuel remonte à 1988, quand l'UICN organisa à Victoria Falls (Zimbabwe) un atelier d'évaluation de l'expérience acquise en matière de stratégies nationales de conservation. Plus récemment, des membres des réseaux régionaux ont souligné l'importance de ces stratégies et d'un partage plus étendu des leçons tirées d'une décennie d'expériences stratégiques. Deux rencontres de réseaux furent organisées en mai 1992, l'une à Gland (Suisse), l'autre à San José (Costa Rica), pour ébaucher la structure du manuel et rassembler la documentation sur les études de cas. En novembre 1992, les membres du réseau africain se sont réunis au lac Baringo (Kenya), alors que ceux du réseau asiatique se retrouvaient à Air Keroh (Malaisie), afin de porter un regard critique sur le premier jet du manuel et pour faire la synthèse des grandes leçons retenues.

En juillet 1993, les membres du réseau africain se sont retrouvés une fois de plus au Kenya dans le cadre d'une réunion plus générale des membres est-africains de l'UICN, tandis que le même mois, le réseau latino-américain rassemblait ses membres à Isla Taboga (Panama). Les discussions ont porté de manière détaillée sur un manuel traitant des stratégies locales et sur diverses méthodes stratégiques. Les membres du réseau asiatique se sont réunis à nouveau en décembre 1993 à Delhi (Inde) pour concentrer leurs réflexions sur le suivi et sur l'évaluation *a posteriori*; une réunion de suite fut organisée sur ce double thème à Ottawa (Canada) en avril 1994. De ces rencontres est issue la contribution finale au chapitre 9, qui traite des moyens de maintenir l'orientation initiale des stratégies. On y a aussi procédé à la révision du projet de texte d'un manuel plus détaillé sur le processus d'évaluation, en cours d'élaboration dans le cadre d'un programme de deux ans de mise à l'épreuve sur le terrain.

Ce manuel reflète l'expérience accumulée dans le domaine des stratégies en Afrique, en Asie, en Amérique Latine et dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Il ne concerne pas particulièrement l'Europe de l'Est, bien que les leçons apprises ailleurs aient leur pertinence pour cette région. À l'époque des réunions de réseaux d'où découle une bonne part de l'analyse présentée dans ces pages, les processus de PNAE (plan nationaux d'action pour l'environnement) et le développement des fonds pour l'environnement en étaient encore, en Europe de l'Est, à leurs balbutiements. On dispose maintenant dans cette région d'une copieuse expérience qu'il faudrait communiquer au monde entier par le truchement des autres réseaux stratégiques, dans la mesure, surtout, où l'on s'attaque maintenant à des problèmes communs en matière de mise en œuvre, de financement et de contrôle continu.

Voici les membres de réseaux régionaux de l'UICN ayant participé à l'élaboration de ce manuel en prenant part à des réunions de réseaux, en contribuant à la préparation d'études de cas ou en fournissant de la documentation et en commentant les différentes moutures du texte:

Ramón Alvarado, A. Anitha, Anil Agarwal, Ishak bin Ariffin, César Barrientos, Stephen Bender, Chitra Deo Bhatt, Robin Bidwell, Ben Boer, Max Börlin, Gerardo Budowski, Frank Bracho, Dulce M. Cacha, Richard Carpenter, Juan-José Castro-Chamberlain, Ana Cazzadori, Sandhya Chatterji, Patrick M. Chipungu, Alecky Chuprine, Barry Coates, Ralph Cobham, Cynthia Cook, Arthur Dahl, Geoffrey Davison, Jaime Echeverria, Tewolde Berhan G. Egziabher, Margaret Evans, Patricia Fernandez, Alison Field-Juma, Vladimir Flint, Roberto Flores V, Tom Fox, Peter Freeman, Keith Garratt, George Greene, Wim Groen, Sterling Grogan, Arthur Hanson, Carlos Hernandez, Arthur Hoole, Saleemul Huq, Nadeem Ilahi, Anthony Judge, G.M.B. Kariisa, Kerry ten Kate, George Khroda, Jerry Kozlowski, Bohumil Kucera, Hubert LeBlanc, Arturo López Ornat, Oscar Lücke, Toziri Lweno, Diego Lynch, Adolfo Mascarenhas, Andrea Matte-Baker, Juan Mayr, Lucia Merino, Ajay Mhotra, Lester Milbrath, Roger Morales, Victor Morgan, Margaret Mukahanana, David Munro, Fannie Mutepfa, John Naysmith, Kunzang Norbu, Silvio Olivieri, Ayo Olojede, Gene Owens, Jirí Pall, Drona Pkhrel, Carlos Quesada, Syed Ayub Qutub, James Ramsey, M.S. Ranatunga, Haroun Er Rashid, Walter Reid, Jennifer Reithbergen-McCracker, Carlos Rui Ribero, Arne Schiotz, José Arnoldo Sermeño Lima, Parmesh Shah, Anuradha Shrestha, Murray Silberman, David Simmons, Naresh Singh, Scott Slocombe, Stuart Stevenson, François Terrasson, Eduardo Trigo, Alex Trisoglio, Ted Trzyna, Frank Tugwell, Dan Tunstall, Karma Ura, Edmundo Vásquez, Robert Wabunoha, Ranjit Wijewansa, Brian Wilkes et Adrian Wood.

Des membres du secrétariat de l'UICN, basés dans ses bureaux régionaux ou au siège ont notablement contribué à ce travail, soit par leur appartenance aux réseaux, soit par leurs commentaires sur les projets de texte. Il s'agit de:

Marcela Bonilla, Pierre Campredon, Anil Chitrakar, Michael Cockerell, Mark Dillenbeck, Danny Elder, Hans Friederich, Meghan Golay, Mark Halle, Martin Holdgate, John L. Hough, Aban Marker Kabraji, Ram Khadka, John McEachern, Nancy MacPherson, M.M. Maimbolwa, Peter-John Meynell, Allen Putney, Peter Sutcliffe, Sylvie Wabbes et Leslie Wijesinghe.

Certaines activités ont résulté des discussions organisées entre membres des réseaux stratégiques régionaux. L'une des plus importantes d'entre elles est un programme de l'UICN, actuellement en cours de réalisation avec le CRDI et visant à établir des plans d'évaluation de stratégies afin que celles-ci ne se consacrent qu'à leurs objectifs de développement durable. Le chapitre 9 s'appuie sur les premières phases de ce travail, auquel participe une équipe spécialisée de l'UICN: Ashoke Chatterjee, Eric Dudley, Tracey Goodman, Tony Hodge, Alejandro Imbach, Ashoke Khosla, Diana Lee-Smith, Adil Najam, Vijay Pillai et George C. Varughese.

Des membres du personnel et des collaborateurs associés de l'IIED ont apporté leur contribution à différents stades du processus d'élaboration de ce manuel. Ce fut le cas de: Bruce Aylward, Ed Barbier, Stephen Bass, Josh Bishop, Michael Carley, Julian Lewis, Diana Mitlin, Jules Pretty, Nick Robins, Barry Sadler, Richard Sandbrook, David Satterthwaite, Bryan Spooner, John Thompson, Koy Thomson et Camilla Toulmin.

Ce manuel a été rédigé par une équipe mixte UICN/IIED, composée de Jeremy Carew-Reid, Robert Prescott-Allen, Stephen Bass et Barry Dalal-Clayton.

La contribution de l'IIED a bénéficié de l'assistance financière du Ministère royal des affaires étrangères de Norvège et de l'Overseas Development Administration du Royaume-Uni. Celle de l'UICN fut soutenue financièrement par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), par le Centre de recherches sur le développement international (CRDI) du Canada, par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et par l'Autorité suédoise pour le développement international (Sida) dans le cadre de sa contribution programmatique à l'UICN.

La publication de l'édition originale en anglais de ce manuel a bénéficié du soutien financier de l'ODA du Royaume-Uni, du PNUD et de l'ACDI.

Présentation générale

Les leçons de l'expérience

En 1980, la *Stratégie mondiale de conservation* (SMC) recommandait que les pays mettent au point des stratégies de conservation nationales et infra-nationales et depuis, des pays et communautés ont par centaines élaboré des stratégies et les ont mises en œuvre. Certains ont puisé leur inspiration dans la SMC, d'autres dans *Notre avenir commun* (1987), d'autres encore dans *Sauver la planète* (1991) et dans l'*Agenda 21* (1992). Certains ont été motivés ou aidés par des organisations internationales telles que la Banque mondiale, l'UNSO, le PNUD, la FAO, l'IIED, le WRI et l'UICN. D'autres ont agi de leur propre chef ou n'ont dépendu — totalement — que de leurs propres ressources. Reflétant la diversité de leurs origines, ces stratégies portent des noms variés: stratégie de conservation, plan d'action pour l'environnement, plan de gestion de l'environnement, plan pour une politique de l'environnement, stratégie de développement durable, Agenda 21 national, etc. On y fait référence, dans ces pages, par le terme général de «stratégies de durabilité». Quelle que soit leur diversité, les stratégies ayant donné les meilleurs résultats ont des points communs et de toutes on peut tirer des leçons. Le chapitre 2 résume 10 leçons tirées de 14 années d'expérience de stratégies de durabilité. Nous y ferons régulièrement allusion tout au long du manuel.

La contribution des stratégies au développement durable

Le développement durable implique l'amélioration et la préservation de la qualité de vie des êtres humains et de l'intégrité des écosystèmes. C'est un but que l'on est loin d'avoir atteint. Il requiert l'intégration d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux et nécessite d'en privilégier certains quand cette intégration s'avère impossible. Les populations ont besoin d'améliorer la qualité de leurs relations mutuelles et de leurs rapports aux écosystèmes dont ils dépendent et il faut pour cela qu'ils changent ou renforcent leur valeurs, leur savoir, leurs technologies et leurs institutions.

Mais que d'obstacles majeurs: absence de consensus sur ce qu'il faudrait faire, résistance des groupes d'intérêts se sentant menacés par le changement et incertitude entourant les coûts et bénéfices des solutions alternatives. Surmonter ces obstacles exige de constantes discussions publiques, des négociations et médiations entre groupes d'intérêts ainsi que l'élaboration d'un consensus politique.

Les stratégies nationales de développement durable (SNDD) sont nécessaires pour établir un cadre d'analyse et focaliser le débat sur le développement durable et sur les processus de négociation, de médiation et d'élaboration de consensus. Elles doivent aussi permettre de programmer et d'accomplir des actions visant à changer

ou à renforcer les valeurs, le savoir, les technologies et les institutions en fonction des questions prioritaires.

Les stratégies peuvent aider des pays à résoudre leurs problèmes économiques, sociaux et environnementaux (que relie des rapports interactifs), en développant des capacités pour les traiter de manière intégrée. Les stratégies existantes ont déjà abouti à des améliorations en matière d'organisations, de processus, de législation, de prise de conscience du public et de consensus sur certaines questions. En conséquence, une initiative stratégique existante, qu'il s'agisse d'un plan de développement national, d'une stratégie nationale de conservation, d'un plan d'action pour l'environnement ou d'une stratégie sectorielle, pourrait être incorporée à une stratégie nationale de développement durable. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'il faudra qu'une SNDD parte d'une table rase.

Les stratégies ne sont pourtant pas des panacées. Comme elles font œuvre pionnière quant aux moyens employés par les sociétés et les gouvernements pour traiter des problèmes complexes, elles peuvent donc fournir matière à controverses, prendre du temps pour se développer et donner des résultats et exiger des compétences gestionnaires spéciales. Elles peuvent être marginalisées bien trop aisément, à cause de l'ampleur du défi qui leur est lancé. Ce manuel veut aider les participants et les gestionnaires des stratégies à surmonter ces difficultés et à concevoir et mettre en œuvre une stratégie de développement durable couronnée de succès.

Élaborer une stratégie nationale de développement durable

Les stratégies peuvent être internationales, nationales ou locales, sectorielles ou multisectorielles. Ce manuel traite de stratégies nationales multisectorielles. En bien des pays, les stratégies économiques, sociales et environnementales ne sont pas coordonnées, chacune étant mise en œuvre parallèlement aux autres. Le nombre des stratégies à intégration partielle augmente au fur et à mesure que celles qui traitent de l'environnement abordent des préoccupations d'ordre économique et social et que les plans de développement accordent une attention croissante aux facteurs environnementaux. Mais s'il y a de plus en plus d'intégration, il n'existe aucune stratégie de développement durable qui soit totalement intégrée.

Plusieurs conditions doivent être remplies avant de chercher à développer une stratégie nationale multisectorielle:

- ♦ existence d'un besoin et d'un objectif bien définis;
 - ♦ mise à disposition d'un lieu de travail pour le comité de direction de la stratégie et pour son secrétariat, choisi afin que cette entité puisse exercer la plus grande influence possible sur le système national de développement;
 - ♦ assurance d'un soutien de haut niveau;
-

- ♦ ferme engagement de participants-clés; et
- ♦ climat politique et social favorable.

Certaines conditions nécessaires peuvent être satisfaites pendant que se déroule le processus stratégique:

- ♦ large compréhension des concepts de développement durable et de stratégie et du besoin de disposer des deux;
- ♦ clarté des buts et objectifs;
- ♦ présence, pour piloter la stratégie, d'un corps suffisamment représentatif de personnes bien formées, expérimentées et solidement engagées;
- ♦ mise à disposition des ressources adéquates; et
- ♦ communications efficaces.

Un bon nombre de ces conditions peuvent être plus aisément satisfaites en œuvrant à une stratégie moins ambitieuse que ne l'est une SNDD: stratégie sectorielle, régionale ou locale.

La faisabilité et la portée d'une SNDD peuvent être déterminées en se demandant si ces conditions peuvent être satisfaites (et comment les satisfaire), quel point a le plus besoin de changement, comment la stratégie s'articulerait sur le système décisionnel, comment les processus stratégiques existants pourraient bénéficier d'une amélioration maximale, de quelles ressources la stratégie aurait besoin et comment elles pourraient être fournies.

La participation aux stratégies

Le développement durable implique des concessions entre différentes catégories d'objectifs — économiques, sociaux et écologiques. La définition de ces concessions ne peut dépendre uniquement de moyens dits «scientifiques», quel que soit leur degré de multidisciplinarité. Elle intègre des jugements de valeur et en conséquence, les stratégies de développement durable ont aussi besoin d'approches «centrées sur la personne». La participation de groupes d'ayant droit est un élément crucial du processus décisionnel et de toutes les tâches du cycle stratégique, dans la mesure où elle prend une forme adaptée à chaque tâche. Il en découlera une stratégie réaliste, reposant sur une vaste assise de connaissances, de compréhension et d'engagement des groupes impliqués, et s'articulant solidement sur toute initiative locale prometteuse.

La participation est un défi considérable. Il faut que la participation «horizontale», traversant les secteurs et les régions géographiques, soit complétée par une participation «verticale» allant du plan national au plan local. La meilleure option en la matière consiste à débiter en exploitant les structures et méthodes de participation existantes, en dépit de leur faiblesse généralement constatée.

L'introduction de nouveaux éléments — enquêtes participatives, campagnes de communication/ information et d'éducation, tables rondes et comités spécialisés — peut avoir un puissant impact et est relativement facile à mettre sur pied. Les ONG et l'administration locale peuvent d'ailleurs contribuer à sa mise en œuvre. Mais on a tort de penser que la participation ne relève uniquement que du domaine non-gouvernemental: en fin de compte, les gouvernements ont besoin de se trouver un rôle approprié, favorisant la participation, et d'intensifier continuellement l'efficacité des stratégies.

Premiers pas

Les SNDD ont besoin de partir d'autres formes de processus stratégiques opérant au plan national et de leur fournir un cadre structurant.

Un processus stratégique comporte les modules suivants:

- ◆ recueil et analyse des informations;
- ◆ formulation des politiques;
- ◆ planification de l'action;
- ◆ mise en œuvre; et
- ◆ suivi et évaluation.

Chacun de ces composants sera piloté et sa réalisation facilitée par la participation et par la communication. Un processus à voies multiples, au cours duquel la plupart des modules stratégiques fonctionnent simultanément, risque de s'avérer plus efficace qu'un processus à voie unique, où la plupart entrent en fonction l'un après l'autre. Jusqu'à présent, les expériences stratégiques ont généralement adopté cette dernière approche, dite «séquentielle», sans donner leur juste place aux fonctions fondamentales que sont la communication et la participation et sans bien apprécier l'importance d'une mise en œuvre rapide. Un processus à voies multiples, comprenant des liens actifs entre ses différents modules et un cycle constant de réflexion et de mise à jour, exigera inévitablement un plus vaste éventail de compétences de gestion que ce que réclamerait une approche plus traditionnelle.

La structure primaire de gestion de la plupart des stratégies se composait d'un comité de direction et d'un secrétariat. Les formes et les dimensions de ces deux entités ont connu de nombreuses variations, mais on peut dégager de l'expérience accumulée quelques principes généraux relatifs à leurs fonctions, à leur emplacement, à leur statut et à leur composition. La phase de démarrage d'une stratégie peut être caractérisée par une certaine impatience, pendant que les rapports avec les activités existantes font l'objet d'une réflexion systématique, que des acteurs-clés sont incorporés (et cela comprend les organismes de financement et d'assistance), que des décisions sont prises et que sont fixées, à partir de toute une gamme d'options, les orientations essentielles. C'est durant ces premiers

moments qu'une gestion bien ciblée, n'hésitant pas sur les décisions à prendre mais sachant faire preuve de diplomatie, peut déterminer le degré de réussite de la stratégie en ses phases ultérieures.

Planifier la stratégie

La mise en œuvre d'une stratégie a plus de chance d'être couronnée de succès si elle se concentre sur un petit nombre de questions prioritaires tout en maintenant l'ampleur de sa perspective. Il faut que ces questions soient cruciales pour la préservation ou l'amélioration de la qualité de vie d'une proportion significative des habitants ainsi que du bon état de l'écosystème du pays et pour la réalisation d'objectifs économiques convenus. Leur profil doit être suffisamment élevé et elles doivent pouvoir donner prise à un traitement efficace pour engendrer l'appui politique dont a besoin la stratégie. Quant à cette dernière, elle doit pouvoir montrer clairement qu'elle insuffle de la différence dans la manière dont le système décisionnel traite ces questions.

Quelques grands objectifs, bien définis et mesurables, sont nécessaires pour chaque question afin de permettre le suivi et l'évaluation de la stratégie et pour assurer qu'elle donne des résultats. Les participants analyseront les questions traitées afin de parvenir à un accord sur les objectifs et sur les politiques et actions requises. Cela implique de préparer un plan-cadre politique ainsi que des politiques particulières, transectorielles et sectorielles. Le plan-cadre politique doit faire le lien entre la politique stratégique et les autres politiques gouvernementales (ainsi que celles des autres participants à la stratégie), identifier les politiques susceptibles de prendre le pas sur la stratégie — ainsi que les circonstances dans lesquelles elles pourront le faire — et celles qui lui seront subordonnées. Le dernier des éléments de base de la planification d'une stratégie est la définition des actions requises pour rendre les politiques opératoires.

Mise en œuvre de la stratégie

Plus tôt commencera la mise en œuvre, plus tôt la stratégie pourra profiter de l'expérience acquise. Par une action rapide, le processus bénéficie d'un engagement supérieur des participants et d'un plus grand élan et les capacités requises pour sa gestion s'en trouvent développées. On aura besoin d'autres plans d'action touchant l'ensemble de l'administration et au niveau local, avec mise en œuvre par le gouvernement, le secteur privé et les ONG. Chacun de ces acteurs a une fonction-clé, que l'on peut faciliter grâce à des cadres juridiques appropriés, à des instruments économiques adéquats et à des mécanismes de médiation et de résolution des conflits. Il sera utile d'adopter pour principe la coopération, plutôt que la contrainte.

Le secrétariat de la stratégie, ou tout organe amené à en tenir lieu, a un rôle-clé à jouer, surtout en matière de démonstration et de mise en place de programmes pilotes faisant le lien entre plusieurs secteurs. Avec chaque révolution du cycle stratégique et au fur et à mesure que mûrissent les mécanismes institutionnels du développement durable, la responsabilité de mise en œuvre se fait plus diffuse. On remarquera le développement de nouvelles formes de partenariat où l'accent est mis sur la flexibilité et sur l'adaptabilité des approches servant à résoudre les problèmes et à élaborer le consensus.

Pour que les stratégies gardent le cap

Les tâches d'évaluation des stratégies comportent de sérieuses difficultés car elles embrassent une multitude de secteurs, de zones géographiques, d'objectifs et d'acteurs.

L'évaluation englobe le suivi, l'évaluation proprement dite et le compte rendu, toutes tâches ayant la stratégie pour objet. L'évaluation est avant tout tournée vers l'avenir et vise à améliorer le processus stratégique, à l'aider à réaliser ses objectifs et à adapter la stratégie à des besoins en évolution.

L'évaluation doit faire dès le début partie intégrante de la stratégie et en traiter toutes les facettes: objectifs, participation, communication, rôle dans le système décisionnel, planification, mise en œuvre et résultats. On devra faire une claire distinction entre l'évaluation de ces tâches stratégiques elles-mêmes (fonction propre à l'équipe de gestion), l'évaluation des changements subis par l'environnement général au sein duquel se déploie la stratégie et l'évaluation des effets de la stratégie. Pour chacune de ces tâches, il sera nécessaire de choisir avec soin un ensemble d'indicateurs, faciles à exploiter.

Le financement des stratégies et le rôle des organismes exogènes

Les organismes de financement ont joué un rôle crucial dans le développement des stratégies nationales et il est maintenant possible de tirer de nombreuses leçons de cette expérience pour améliorer la qualité de leur contribution — toujours aussi importante. Il s'agit, entre autres, du besoin pressant d'une coordination des donateurs, afin que les capacités des communautés bénéficiaires ne soient pas affaiblies ou détournées par des exigences qui parfois se recoupent, parfois entrent en conflit. Les donateurs ont eu tendance à piocher dans la liste des actions proposées, d'où une perte d'importance de la stratégie en tant que cadre du développement durable. L'appui des donateurs a été fort inégal, tant au point de vue de la gamme des actions soutenues que de la constance de cet appui dans la durée. Un niveau de priorité élevé doit être accordé à la définition d'approches aboutissant à une meilleure sécurité financière.

Les Fonds nationaux pour l'environnement (FNE) peuvent contribuer à la stabilité du financement à long terme des stratégies. Comme ils empruntent des approches de gestion participative, ils créent aussi les conditions d'un contrôle local et d'une autonomie plus poussés au sein du processus stratégique. Un des aspects les plus attrayants des FNE tient à leur aptitude à répartir les fonds de manière cohérente dans la longue durée et avec des montants que les institutions locales peuvent absorber de manière efficace.

Tout comme le soutien financier d'origine extérieure, l'assistance technique apportée par les organisations internationales aux stratégies nationales a donné des résultats mitigés. On peut en tirer d'importantes leçons pour faire bon usage du personnel expatrié. L'expérience montre que les ONG internationales, en particulier, peuvent continuer de jouer un rôle vital en fournissant aux équipes stratégiques des soutiens techniques de types appropriés.

Quelle qu'ait été la réussite de certaines stratégies nationales dans l'obtention de fonds pour leur planification et pour leur mise en œuvre, ces niveaux de ressources ne comptent guère en comparaison de ceux que l'on trouve associés aux grands courants qui modèlent le développement — songeons par exemple aux politiques d'ajustement structurel et aux prêts de la Banque mondiale. Pour ce qui reste de la décennie en cours, la tâche la plus importante des SNDD sera de maîtriser et de faire évoluer ces courants pour qu'ils correspondent aux objectifs du développement durable.

Chapitre 1

Ce manuel peut être utile — voici comment

Ce manuel a été rédigé à l'intention de spécialistes — personnes prenant part ou devant prendre part à l'élaboration ou à la mise en œuvre de SNDD ou d'autres stratégies nationales multisectorielles. Son propos: les aider à améliorer les stratégies existantes et à les prendre pour base, ou à en démarrer une s'il n'en existe pas. Les conseils qu'il prodigue reposent sur l'analyse de pratiques actuelles et anciennes, inspirée directement de l'expérience pratique des spécialistes ayant participé à de nombreuses approches stratégiques.

Ce manuel ne prône pas la conformité à un modèle unique: chaque stratégie doit être conçue et pilotée par le gouvernement et par les citoyens du pays concerné.

Ce manuel n'est pas un mode d'emploi. Il est recommandé aux utilisateurs de l'étudier et de méditer sur ses implications pour leurs circonstances particulières, puis d'élaborer une approche adaptée aux objectifs et aux conditions locales ainsi qu'aux ressources disponibles localement. Nous ne saurions trop encourager la mise en œuvre des stratégies multisectorielles déjà formulées. Leur portée sera peut-être plus étroite, et leur ambition moindre, que dans le cas d'une SNDD, mais toutes les améliorations requises pourront y être introduites au fur et à mesure de la mise en œuvre.

Objectifs de ce manuel

Ce manuel a été rédigé à l'intention de spécialistes — qu'ils soient au service des gouvernements ou travaillent dans des groupes de citoyens ou des groupes communautaires, dans des institutions éducatives, dans les affaires ou dans les organisations internationales — participant ou susceptibles de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie multisectorielle pour l'environnement et le développement, au plan national ou provincial.

Il explique comment tirer parti des stratégies multisectorielles afin d'intégrer aux processus du développement national les problèmes de l'environnement, de l'économie et du social. Il entend contribuer à une meilleure utilité et efficacité de toutes les stratégies de ce type: stratégies nationales de développement durable (SNDD), stratégies nationales de conservation (SNC), plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE) et autres.

Le manuel propose des méthodes pour l'élaboration et la mise en œuvre de SNDD, qu'on parte d'une stratégie existante ou, s'il n'y en a pas, de zéro. Les stratégies existantes ont soulevé des difficultés à cause de l'ampleur de leur champ d'application et parce qu'elles touchaient à un grand nombre de secteurs et d'intérêts différents. Ce sont des processus complexes, dont la gestion est très exigeante au plan logistique. Bien que les SNDD soient similaires, sous bien des rapports, aux stratégies existantes, elles risquent de poser des problèmes beaucoup plus difficiles. Elles sont d'une portée plus vaste et leur complexité technique tout comme l'ampleur de la participation requise ne peuvent qu'être accrues. Leur profil politique se trouve quant à lui rehaussé de par la nature même de la tâche qui leur incombe et qui combine des préoccupations économiques, environnementales et sociales.

Cependant l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies dont l'environnement est le thème dominant — cas de la plupart des SNC et des PNAE — continueront d'avoir de l'importance. La discussion dont ce manuel fait état, sur les méthodes d'organisation et de gestion des stratégies, les concernent tout autant que les SNDD, plus ambitieuses.

Ce manuel repose sur l'analyse de pratiques anciennes et actuelles et s'inspire directement de l'expérience acquise par les spécialistes de nombreuses approches stratégiques. Il fait la synthèse des leçons tirées de plus de 60 stratégies de conservation nationales et provinciales, plans d'action pour l'environnement, plans de développement et autres stratégies multisectorielles mises en œuvre depuis 1980 dans 50 pays aux revenus élevés comme faibles. Des études de cas relatives à certaines de ces stratégies ont été publiées dans une collection de l'UICN: *Regional Reviews of Strategies for Sustainability*.

De nombreux spécialistes ont apporté leur contribution à ce livre en faisant part aux auteurs de leur expérience, lors d'atelier organisés en Amérique Latine, en Afrique, en Asie et en Europe. Leur assistance a permis de développer le concept de stratégie, de rehausser le niveau des exercices stratégiques et de proposer des moyens d'étendre leur portée en direction des stratégies de développement durable.

Un grand nombre des méthodes décrites ont été utilisées avec succès dans des stratégies actuelles. Pourtant, l'expérience en la matière est en pleine évolution et les méthodes convenant à certains composants de stratégies n'ont pas encore connu leurs pleins développements et mise à l'épreuve. Certaines pratiques — comme celle, par exemple, de l'enquête participative — ont été employées avec succès dans d'autres contextes et semblent prometteuses en matière stratégique aussi. D'autres méthodes — certaines techniques, par exemple, de suivi et d'évaluation — n'ont pas été testées mais sont prévues pour satisfaire des besoins reconnus par un vaste éventail de spécialistes. Chaque stratégie demeure, dans une certaine mesure, expérimentale et doit être accompagnée de recherches et de suivi.

Chaque pays aura une stratégie différente des autres, qui devra se conformer à ses conditions spécifiques — géographiques, écologiques, socio-culturelles, économiques et politiques. Toute formule préconçue imposée par des organismes ou conditions extérieures, ne pourrait être qu'inappropriée. Ce manuel ne propose pas la conformité à un modèle unique: chaque stratégie doit au contraire être conçue et mise en œuvre par le gouvernement et les citoyens du pays concerné.

Comment utiliser le manuel

Ce manuel énonce des principes et des notions de processus et de méthodes, et suggère comment les appliquer. Ce n'est pas le mode d'emploi d'une stratégie « modèle », qu'on garderait comme référence constante au cours du processus stratégique. Nous recommandons aux utilisateurs de l'étudier, de réfléchir à sa pertinence et à ses implications quant à leurs circonstances particulières et de concevoir ensuite une approche adaptée à la situation locale — objectifs, conditions et ressources disponibles.

Qu'ils n'aient encore jamais pris part à l'élaboration d'une stratégie, qu'ils en soient aux premiers stades de la préparation d'une stratégie nouvelle ou qu'ils envisagent la révision d'une stratégie existante afin d'en étendre le champ d'application à une mission plus ambitieuse (cas, par exemple, d'une SNDD), nous recommandons aux utilisateurs la lecture de tous les chapitres dans l'ordre du livre. D'autres préféreront concentrer leur attention sur des modules spécifiques du processus stratégique.

Ce manuel décrit les principaux types de stratégies nationales multisectorielles. Il suggère de quelle manière entreprendre une stratégie nouvelle, ainsi que différentes

façons de partir d'une stratégie existante. Il expose les conditions primordiales de réalisation d'une stratégie multisectorielle efficace, les moyens de mettre en place les conditions requises et les approches alternatives qu'on peut envisager si les conditions demeurent défavorables.

Il fournit ensuite des indications sur la façon de concevoir et de gérer le processus stratégique et ses principales composantes: la participation, le recueil et l'analyse des informations, la formulation de politiques, la planification de l'action, la mise en œuvre et le développement des capacités, la communication et le binôme suivi et évaluation. Tout ceci forme le cœur du manuel et sera utile à quiconque se trouvera activement engagé dans la planification, la gestion ou la révision d'un processus stratégique national.

Nous ne saurions trop encourager la mise en œuvre des stratégies multisectorielles existantes. Il est possible que leur portée soit plus étroite et leur ambition moindre que dans le cas d'une SNDD, mais on pourra introduire toutes les améliorations requises pour pallier à cela alors même qu'on procédera à leur mise en œuvre. Retarder cette mise en œuvre en lançant un autre processus ou en préparant un autre document serait une erreur. Ce manuel ne se propose pas de saper les processus stratégiques existants, mais de présenter les moyens permettant de les renforcer et d'accroître leur efficacité.

Chapitre 2

Dix leçons et critères de réussite

En 1980, la Stratégie mondiale de la conservation (SMC) (UICN/PNUE/WWF, 1980) recommandait l'adoption par tous les pays de stratégies de conservation nationales et infra-nationales. Depuis, des centaines de pays et de communautés ont élaboré des stratégies et les ont mises en œuvre, certaines inspirées par la SMC, d'autres par Notre avenir à tous (CMED, 1988), d'autres encore par Sauver la planète (UICN/PNUE/WWF, 1991) et par l'Agenda 21 (CNUED, 1992). Certaines sont dues à l'impulsion d'organisations internationales comme la Banque mondiale, l'UNSO, le PNUD, l'IIED, le WRI et l'UICN ou ont bénéficié de leur assistance. D'autres ont découlé d'initiatives autonomes ou n'ont fait que dépendre totalement de leurs propres ressources.

Si on se penche sur la diversité de leurs histoires, on découvre que les stratégies portent toutes sortes de noms: stratégie de conservation, plan d'action pour l'environnement, plan de gestion de l'environnement, plan pour une politique de l'environnement, stratégie de développement durable, Agenda 21 national, etc. Dans ces pages, on y fera référence sous le terme général de «stratégies de durabilité». En dépit de leur diversité, les stratégies les plus réussies ont des traits communs et de toutes on peut tirer des leçons. Dans ce chapitre sont présentées de façon ramassée dix leçons tirées de quatorze années d'expérience de stratégies de durabilité. Nous reviendrons régulièrement sur ces leçons tout au long de ce manuel.

1. *Les stratégies visent à améliorer et préserver le bien-être des populations et le bon état des écosystèmes*



2. *L'ambition d'ensemble des stratégies est le développement durable*

La plupart des stratégies de durabilité se sont focalisées sur des objectifs environnementaux. Quelques unes, comme le septième plan quinquennal du Bhoutan, se sont surtout donné des objectifs de développement. Mais dans tous les cas étudiés, la finalité de l'exercice réside dans l'amélioration de la situation des populations et des écosystèmes dont elles font partie. Ce but a été énoncé de diverses façons: développement durable, mode de vie durable ou bien-être durable. Cela signifie que les stratégies sont appelées à jouer un rôle important comme agents d'intégration des dimensions socio-économique et écologique ainsi que des politiques, des plans et des programmes des secteurs et groupes d'intérêts en interaction.

3. *Le choix des objectifs stratégiques doit être d'ordre tactique*

Quand on adopte une ambition aussi vaste que le développement durable, essayer de tout faire est chose tentante. Mais les stratégies dotées d'un trop grand nombre d'objectifs peuvent s'enliser, s'effondrer en une multitude de projets désordonnés, ou réduire la masse des objectifs pour revenir aux plus prioritaires d'entre eux, et à eux seulement.

Les stratégies ont besoin d'objectifs:

- ♦ dont le nombre soit assez petit pour qu'ils soient atteignables;
 - ♦ suffisamment englobant pour s'assurer de l'appui des participants et empêcher la fragmentation et la perte de cohérence de la stratégie; et
 - ♦ définis avec clarté et suffisamment mesurables pour qu'on puisse évaluer les progrès réalisés.
-

4. *Le processus stratégique est adaptif et récurrent*

Une stratégie est un processus et non un événement isolé. Ce processus est adaptif: il se développe au fur et à mesure de sa mise en œuvre et réagit aux changements. Il est récurrent: sur une période de plusieurs années, ses composantes majeures seront réitérées. Cela implique que la stratégie n'a pas besoin d'essayer de tout faire à la fois et qu'elle doit même s'en garder. Au fur et à mesure que se développent les capacités requises pour son adoption, sa portée, son ambition et son caractère participatif peuvent prendre de plus amples dimensions. Le Pakistan, par exemple, est parti d'une stratégie nationale de conservation et est passé à l'élaboration de stratégies provinciales de conservation. La Malaisie a d'abord élaboré des stratégies étatiques, puis une stratégie nationale. Aucun de ces deux pays n'a tenté d'élaborer simultanément des stratégies nationale et infra-nationale.

5. *La stratégie doit être aussi participative que possible*

La participation implique le partage de la responsabilité de la stratégie et son adoption conjointe. Les participants à une stratégie doivent être des personnes dont les valeurs, le savoir, la technologie ou les institutions ont besoin de changer ou d'être renforcés pour parvenir à leurs objectifs. Ce sont les objectifs qui déterminent les participants et les participants qui décident des objectifs. Les participants alimentent la stratégie en informations, assurant qu'elle soit fondée sur une commune compréhension de leur ambition, des problèmes posés et de leur solution. La participation représente la manière la plus efficace de communiquer les informations sur lesquelles reposent la stratégie, ses objectifs et les actions à entreprendre. Les personnes prenant part à la conception des actions et aux décisions à leur sujet seront probablement mieux à même de comprendre leur finalité et de les accomplir pleinement.

Il faudra étendre la participation au fur et à mesure que la stratégie se développera. En règle générale, la nature et l'étendue de la participation variera selon le type de stratégie et son degré d'évolution. Pour de nombreuses stratégies nationales, par exemple, la participation locale est d'abord sélective et focalisée sur les communautés représentatives.

6. *La communication est le souffle vital de toute stratégie*

C'est par la communication que:

- ♦ les participants échangent entre eux des informations sur les valeurs, les perceptions, les intérêts en jeu, les écosystèmes, les ressources, l'économie et la société;
 - ♦ les participants parviennent à se mettre d'accord quant aux actions à entreprendre;
-

- ♦ les valeurs changent ou se renforcent et le savoir est transmis; et
- ♦ les participants renseignent d'autres acteurs au sujet de la stratégie.

En conséquence, il faut que la communication, partie intégrante de la stratégie, soit l'objet de plans établis avec grand soin.

7. Les stratégies sont des processus de planification et d'action

La planification est une importante composante de toute stratégie, mais toute stratégie est bien plus qu'un plan, car elle constitue un processus permettant d'élaborer une vision ou une orientation à long terme, de cibler les éléments-clés dont la réalisation permettra de progresser dans cette orientation (questions prioritaires, facteurs-clés influençant ces questions et modalités les plus efficaces pour les traiter) et d'interpeller toutes les entités concernées — entreprises, groupes de citoyens, communautés, ainsi que les gouvernements — pour qu'elles se chargent de cette réalisation.

Les grandes composantes d'une stratégie sont les suivantes:

- ♦ l'évaluation, qui comprend le diagnostic (enquête, détermination et analyse des problèmes, au départ de la stratégie) ainsi que le suivi et l'évaluation proprement dite (durant la stratégie);
- ♦ la conception des actions (planification); et
- ♦ l'accomplissement des actions (mise en œuvre).

L'activité de ces composantes doit se poursuivre de concert et leur permettre de se renforcer mutuellement. La plupart des stratégies ont fait leur premier pas séquentiellement: d'abord le diagnostic, puis la planification, ensuite la mise en œuvre. Mais tout ne doit pas nécessairement se passer comme ça. Il vaut mieux, par exemple, que la mise en œuvre commence tôt; elle n'a pas besoin d'attendre l'achèvement de toute la planification. Quand la stratégie aura pris son rythme de croisière, il faudra que la mise en œuvre et le suivi fonctionnent en permanence. Quant à l'évaluation et à la planification d'actions nouvelles, il faut les reprendre à intervalles réguliers — tous les trois à cinq ans par exemple.

Le suivi et l'évaluation sont des éléments vitaux du succès. Ils permettent à la stratégie de garder le cap tout en s'adaptant aux changements de conditions et de résultats. L'évaluation doit s'interroger autant sur les modalités de mise en œuvre de la stratégie que sur ses résultats.

Bien que nombre de stratégies portent le nom de «plan» de préférence à celui de «stratégie» — et que bien des stratégies aient vu le jour sous le nom de «plan» — toutes les stratégies efficaces sont tournées vers l'action et ont nettement dépassé le stade de la planification. C'est le cas, par exemple, du Plan national hollandais de

politique de l'environnement, devenu un vecteur de changement structurel de la production et de la consommation; les groupes d'intérêt, les différents secteurs et les entreprises s'y engagent à modifier leur comportement pour réaliser des objectifs convenus. Quant aux Seychelles, elles se sont servi de leur Plan national de gestion de l'environnement pour établir le cadre institutionnel du développement durable, avec un Ministère de l'environnement, de la planification économique et des relations extérieures.

Il est donc préférable de percevoir la stratégie non comme un plan mais comme un instrument de planification et d'accomplissement des actions requises pour changer ou renforcer les valeurs, le savoir, les technologies et les institutions. En conséquence, le document énonçant une stratégie est un outil essentiel permettant de donner à celle-ci un caractère explicite et de garder la trace des politiques et actions dont sont convenus les participants. Ce n'est, cependant, qu'un outil: ce n'est pas la stratégie. Trop insister sur l'établissement d'un document peut priver d'énergie les actions qu'il entend promouvoir.

8. Intégrer la stratégie au système décisionnel de la société

Les stratégies ne sont pas de simples ajouts et doivent être intégrées aux cycles traditionnels du développement. En Éthiopie et au Pakistan, par exemple, les gouvernements et les donateurs attendent des stratégies nationales de conservation qu'elles assument la fonction de cadre stratégique pour tous les investissements et actions de développement.

La stratégie doit partir des zones prioritaires envers lesquelles gouvernement et population se sont déjà engagés. Il faut que les politiciens et les communautés en distinguent bien les avantages et la pertinence. Elle doit se nourrir du savoir et des valeurs autochtones, des compétences et des institutions locales.

La stratégie doit aussi partir des plans anciens ou actuels au lieu de les ignorer ou de les remplacer simplement. Il faut qu'elle reconnaisse et capte le meilleur de ce qui est disponible et accompli.

9. Développer la capacité d'entreprendre une stratégie dès ses toutes premières étapes

Au plan national, ceci implique de développer une capacité d'action transsectorielle, d'imaginer des manières d'intégrer au développement les problèmes de l'environnement et de mettre au point des processus permettant aux organismes gouvernementaux et au secteur privé de prendre conscience de leurs responsabilités envers l'environnement. Dans la SNC du Népal, on y est parvenu avec un personnel technique occupant des postes-clés dans différents ministères, en le formant aux études d'impact environnemental, activité qui a débouché sur la mise en place

d'unités de protection de l'environnement au sein de ministères au rôle essentiel, ainsi qu'à l'installation d'un Conseil de protection de l'environnement.

10. Les organismes étrangers doivent être à disposition et non ceux qui disposent

Le financement et l'assistance technique d'origine externe doivent aider la société concernée à développer sa capacité d'entreprendre des stratégies de durabilité. Les gouvernements bénéficiaires doivent pouvoir prendre la tête de la coordination de l'assistance. Il faut que les approches stratégiques conçues et pilotées localement aient prééminence sur les conditions de l'aide et sur toute notion de stratégie « modèle ». Un soutien continu de faible intensité, maintenu sur une longue période, vaut presque toujours mieux qu'un soutien de grande ampleur limité dans le temps. Il faut que les donateurs appuient le processus de développement de capacités, pas seulement les réalisations prévues par la stratégie. Quant à leur soutien à la mise en œuvre, il doit passer par un recentrage des investissements existants tout autant que par le déblocage de fonds nouveaux.

Encadré N°1: Dix leçons et caractéristiques des stratégies nationales de durabilité

1. Elles visent à l'amélioration et à la préservation du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes.
2. Leur ambition d'ensemble est le développement durable.
3. Leurs objectifs sont stratégiques et tactiques.
4. Leur processus est adaptatif et récurrent.
5. Elles sont participatives.
6. Elles dépendent de la communication.
7. Ce sont des processus de planification et d'action.
8. Elles sont intégratrices et intersectorielles.
9. Elles développent les capacités.
10. Les organismes étrangers doivent être à disposition et non pas ceux qui disposent.

Définition: les stratégies de durabilité sont des processus de planification et d'action visant à l'amélioration et à la préservation du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes.

Chapitre 3

La contribution des stratégies au développement durable

On entend par développement durable l'amélioration et la préservation du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes, buts que l'humanité est bien loin d'avoir atteints. Pour bénéficier d'un développement durable, les populations doivent améliorer la qualité de leurs relations réciproques et de leurs rapports avec les écosystèmes dont elles dépendent — en changeant ou en renforçant leurs valeurs, leur savoir, leurs technologies et leurs institutions.

S'opposent à cela des obstacles majeurs: manque d'accord sur ce qu'il faut faire, résistance des groupes se sentant menacés par le changement et incertitude quant aux coûts et avantages des alternatives. On a besoin, pour surmonter ces obstacles, d'un débat public permanent, de négociations et d'efforts de médiation, incessants et menés au vu et au su de tous, entre groupes d'intérêts, ainsi que de l'élaboration d'un consensus politique.

On a besoin des stratégies nationales de développement durable pour qu'elles fournissent un cadre et concentrent le débat sur le développement durable et sur les processus de négociation, de médiation et d'élaboration de consensus; elles doivent aussi servir à planifier et à accomplir des actions visant au changement et au renforcement des valeurs, du savoir, des technologies et des institutions, dans les domaines prioritaires. On peut incorporer une initiative stratégique existante — plan national de développement, stratégie nationale de conservation, plan d'action pour l'environnement ou stratégie sectorielle — à une stratégie nationale de développement durable.

Les stratégies peuvent aider les pays à résoudre des problèmes interconnectés (économiques, sociaux et environnementaux), en développant les capacités nationales de traitement intégré de ces problèmes. Des stratégies existantes ont déjà débouché sur des améliorations d'organisations, de procédures, de législation, de conscience publique et de consensus sur certaines questions.

Les stratégies ne sont pourtant pas une panacée. Elles font œuvre pionnière quant aux modes de traitement de problèmes complexes par les sociétés et les gouvernements. Elles peuvent donc être sujets à controverses, prendre du temps pour se développer et obtenir des résultats et nécessiter des compétences gestionnaires spéciales. Ce manuel veut aider les participants et gestionnaires de stratégies à surmonter ces difficultés et à concevoir et mettre en œuvre une

stratégie de développement durable couronnée de succès.

Le défi du développement durable

Ces 30 dernières années, un nombre croissant de gens ont admis que les efforts d'amélioration de leur niveau de vie se devaient de rester en harmonie avec le monde naturel. Beaucoup ont aussi compris que l'absence de développement peut représenter pour la nature un danger aussi puissant qu'un développement désordonné ou mal orienté.

L'idée que la conservation et le développement ne sont que les deux faces d'une même médaille est devenue d'actualité dans les années 70. La *Stratégie mondiale de la conservation* (UICN/WWF/PNUE, 1980) réclamait l'intégration de la conservation et du développement :

«... car si l'on n'adopte pas des modes de développement qui conservent les ressources vivantes, il sera impossible de satisfaire aux besoins des générations d'aujourd'hui sans priver celles de demain des moyens de satisfaire les leurs.»

La *Stratégie mondiale de la conservation* avait trouvé un nom pour le développement rendu durable par la conservation : le «développement durable», terme repris et largement diffusé en 1987 par le rapport de la Commission Brundtland, *Notre avenir à tous* (CMED, 1987). Depuis lors, on s'est beaucoup interrogé pour savoir ce qu'impliquait le développement durable au plan pratique et comment y parvenir. On s'est colleté aux différents sens de «durable» et de «développement» et certains ont suggéré l'emploi de termes rivaux, tels que «développement écologiquement viable», «développement éthique et durable», «mode de vie durable» et «bien-être durable».

Or quelle que soit la terminologie retenue, le maître-concept reste le même: le système humain fait partie intégrante de l'écosystème. Une société n'est viable (ou durable) que si la situation humaine comme l'état de l'écosystème sont satisfaisants ou en amélioration (Encadré N°2). Si l'une ou l'autre est insatisfaisant ou empire, la société cesse d'être viable.

Bien-être humain et bon état de l'écosystème

Il s'ensuit que le développement durable (ou «mode de vie durable» ou «bien-être durable») implique l'amélioration et la préservation du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes.

Le bien-être humain n'est obtenu que si tous les membres de la société concernée parviennent à définir et à satisfaire leurs besoins et disposent d'un large éventail de choix et d'opportunités pour réaliser leur potentiel.

Encadré No 2 : Les deux piliers du développement durable

Le développement durable repose sur deux piliers : respecter les populations et les écosystèmes et s'en préoccuper. Un développement aura des chances d'être durable si :

1. Il améliore la qualité de la vie humaine. L'objet du développement est l'amélioration de la qualité de la vie humaine. Il doit permettre aux gens de réaliser leur potentiel et de mener leurs vies avec dignité et satisfaction. La croissance économique fait partie du développement, mais ne saurait être en elle-même un objectif ; et elle ne peut se poursuivre indéfiniment. Certes, les peuples ont des objectifs de développement qui diffèrent, mais certains sont presque universels : une vie longue et en bonne santé, l'éducation, l'accès aux ressources permettant un niveau de vie décent, la liberté politique, la garantie du respect des droits de l'homme, et l'affranchissement de toute violence. On ne parvient au développement que si la vie des populations est meilleure à tous ces titres.

2. Il préserve la vitalité et la diversité de la planète Terre. Le développement doit se fonder sur la conservation : il lui faut protéger la structure, les fonctions et la diversité des systèmes naturels du monde, dont dépend l'espèce humaine. Pour ce faire, nous devons :

- ♦ Préserver les systèmes vitaux. Il s'agit des processus écologiques qui déterminent les climats, épurent l'eau et l'air, assurent la régulation des flux d'eau et le recyclage des éléments essentiels, créent et régénèrent l'humus, permettent aux écosystèmes de se renouveler et maintiennent l'aptitude de notre planète à assurer la vie.
- ♦ Préserver la diversité biologique, par quoi l'on entend toutes les espèces végétales et animales et les autres organismes, toute la gamme des stocks génétiques au sein de ces espèces, et la variété des écosystèmes.
- ♦ Garantir que toute exploitation des ressources renouvelables se fasse de manière durable. On compte parmi ces ressources le sol, les organismes sauvages et domestiques, les forêts, les terres de parcours, les terres arables et les écosystèmes marins et dulçaquicoles dont dépendent les pêcheries. L'exploitation aura des chances d'être durable si elle est compatible avec la préservation de la viabilité des espèces et écosystèmes qu'elle affecte.
- ♦ Minimiser l'épuisement des ressources non renouvelables (minéraux, pétrole, gaz naturel et charbon) qu'on ne peut exploiter durablement sur le même mode que les végétaux, les poissons ou la terre. Mais la « vie » de ces ressources peut et doit être prolongée, que ce soit par le recyclage, par l'emploi d'une moindre proportion d'une d'entre elles dans la fabrication d'un produit donné, ou en passant, si possible, à l'emploi de substituts renouvelables.

-
- ◆ Rester dans les limites de la capacité de charge de la Terre. Les limites de capacité des écosystèmes ne sont pas infinies, bien au contraire. Tel est aussi le cas des impacts que ces systèmes — et avec eux l'ensemble du globe — peuvent supporter sans se détériorer dangereusement. Ces limites varient d'une région du monde à l'autre, et les impacts sont fonction de la taille des populations présentes et de la consommation ou du gaspillage de nourriture, d'eau, d'énergie et de matières premières imputable à chaque personne. Un petit nombre de gens qui consomment beaucoup peuvent faire autant de dégâts qu'une grande masse consommant peu. Sont essentielles les politiques, les technologies et les pratiques permettant de réaliser un équilibre entre le nombre et le style de vie des humains et la capacité de charge de la Terre.

Source: UICN/WWF/PNUE (1991)

Le bon état d'un écosystème n'est obtenu que s'il préserve sa qualité et sa diversité et donc son potentiel d'adaptation au changement et que s'il offre un vaste éventail d'options d'avenir.

Dans la plupart des sociétés actuelles, aucune de ces conditions n'est remplie. Chez certaines, des progrès sont faits dans un domaine, mais aux dépens de l'autre. Même dans les sociétés dites riches, si exigeantes envers les ressources mondiales et envers l'environnement, on peut trouver une pauvreté et une déchéance sociale extrêmes parmi les plus déshérités. Ces indices d'impossible durabilité, fort répandus, font l'objet de l'Encadré N°3.

Deux faisceaux de relations sont d'une importance cruciale pour l'amélioration du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes :

- ◆ les relations humaines, qu'elles soient interpersonnelles (entre individus et familles) ou intercommunautaires (entre communautés, organisations et nations); et
- ◆ les relations entre populations et écosystèmes.

Le modèle de la Figure 1 représente ces relations sous la forme de deux cycles en interaction, formés de pressions, de conditions et de réactions ; l'un de ces cycles se déroule au sein du système humain (relations interpersonnelles et intercommunautaires), l'autre entre le système humain et l'écosystème.

Encadré N°3 : Indices d'une durabilité impossible

Croissance démographique et augmentation de la consommation des ressources : depuis la révolution industrielle, la population humaine a vu son nombre multiplié par 8. La ponction d'eau est passée de 100 à 3 600 km³ par an. Les 5,6 milliards de personnes qui peuplent maintenant le globe terrestre utilisent 40 % de sa ressource la plus élémentaire : l'énergie solaire, mise à leur disposition par les plantes vertes de la terre.

Pauvreté : Plus d'un milliard de gens vivent dans la pauvreté absolue. Une personne sur cinq ne dispose pas d'une alimentation suffisante pour mener une vie de travail active. Un quart de la population du globe doit se passer d'eau potable. Chaque année, des enfants meurent par millions de malnutrition et de maladies qu'on aurait pu prévenir.

Épuisement des ressources : En moins de deux siècles, la planète a perdu 6 millions de km² de forêts. On estime que chaque année, l'érosion rend improductifs de 60 000 à 70 000 km² de terres agricoles. Les dépôts sédimentaires arrachés par l'érosion pédologique ont été multipliés par trois dans les grands bassins fluviaux et par huit dans les bassins de moindre tailles mais plus intensément exploités.

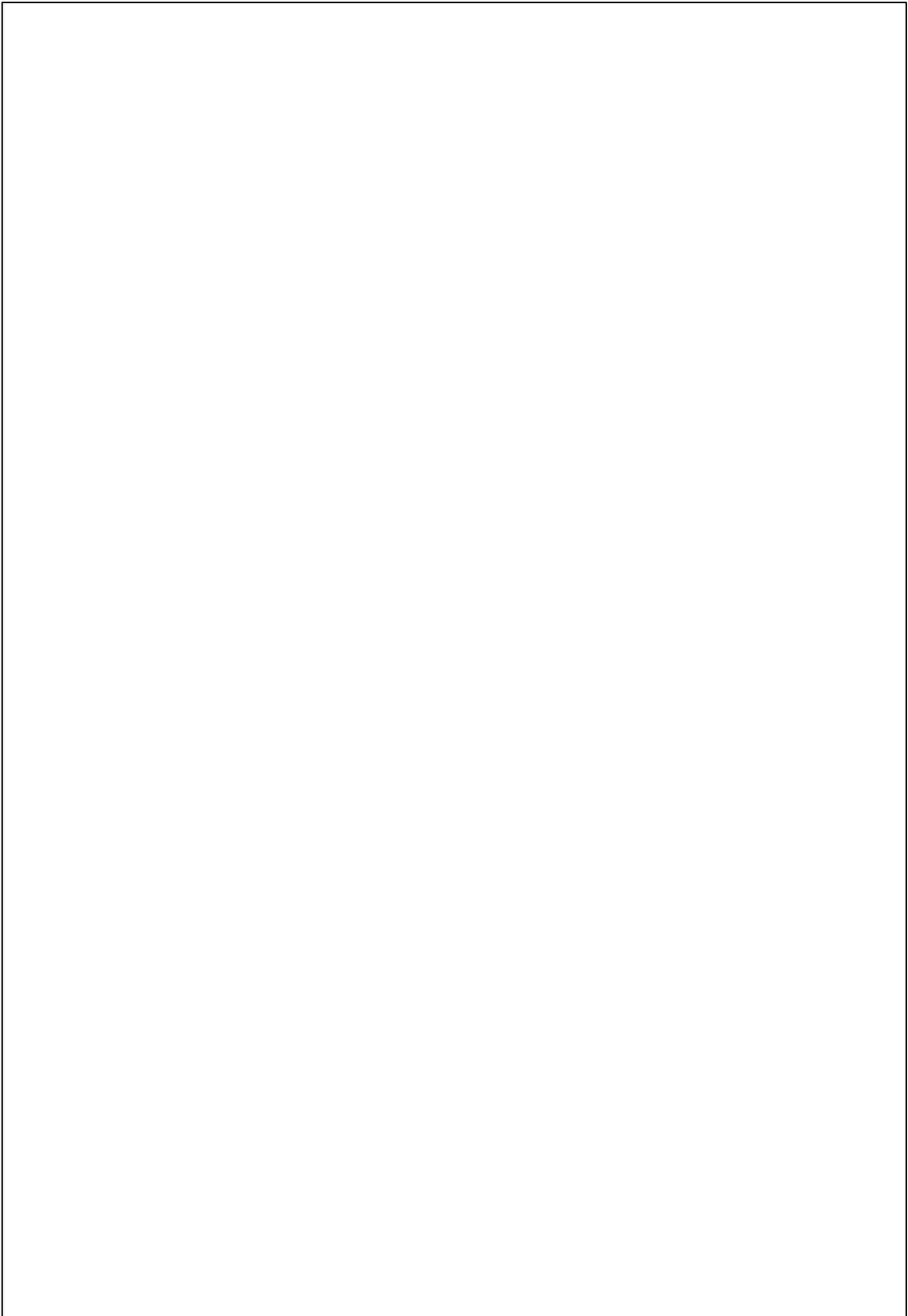
Pollution : Les apports aux eaux littorales d'éléments nutritifs d'origine humaine sont déjà l'équivalent de ceux provenant de sources naturelles. Les émissions de métaux lourds causées par les humains vont maintenant du double de celles dues à la nature (cas de l'arsenic et du mercure) au quintuple des taux naturels, quand elles ne sont pas 18 fois plus importantes (cas, respectivement, du cadmium et du plomb).

Changements du climat planétaire : Le régime climatique auquel les populations humaines et d'autres formes de vie s'étaient depuis longtemps adaptées est menacé par les effets de l'activité humaine sur l'atmosphère. Depuis le milieu du XVIII^e siècle, celle-ci a fait plus que doubler le volume de méthane dans l'atmosphère ; elle y a accru de 27 % la concentration de dioxyde de carbone et elle a gravement endommagé la couche d'ozone de la stratosphère.

Endettement : La dette cumulée combinée des pays à bas revenu dépasse le trillion de dollars et à eux seuls, les paiements d'intérêts ont dépassé les 60 milliards de dollars par an. En résultat, on enregistre depuis 1984 un transfert net de capital des pays à bas revenu aux pays à revenus supérieurs. Ce qui n'empêche pas nombre de pays à revenus supérieurs de connaître eux aussi d'impressionnants déficits.

Source : UICN/WWF/PNUE

Figure 1: Les relations entre les populations et la Terre



La partie cruciale du modèle est celle portant l'indication «Réactions humaines». Pour améliorer tant le bien-être des populations que le bon état des écosystèmes, il faut que les sociétés trouvent de meilleures façons de réagir aux changements sociaux et à l'évolution des écosystèmes, et qu'elles modèrent les pressions qu'elles exercent sur les écosystèmes et les populations.

Plus spécialement, il faut que les sociétés changent ou renforcent :

- ◆ les **valeurs** qui les guident quant aux relations humaines et aux rapports entre humains et écosystèmes;
- ◆ le **savoir** qui leur permet de comprendre ces relations et rapports et d'en déchiffrer le sens;
- ◆ les **technologies** leur permettant d'exploiter ce savoir et de s'équiper d'outils et d'infrastructures; et
- ◆ les **institutions** (coutumes, lois, incitations sociales et économiques, et organisations) leur permettant de gérer ces relations.

Les valeurs

Une société durable sera fondée sur des valeurs elles-mêmes basées sur le respect mutuel et une sollicitude réciproque, ainsi que sur le soin de la Terre. La transition vers la durabilité nécessitera des changements dans la manière qu'ont les gens de se percevoir les uns les autres et dans leur perception des autres formes de vie sur Terre, dans leur façon d'évaluer leurs besoins et priorités et dans leurs modes de comportement. L'importance des valeurs tient au fait que les gens agissent selon ce qu'ils croient. Des convictions largement partagées sont souvent plus puissantes que des décrets gouvernementaux.

De nombreuses religions et cultures proposent des valeurs qui insistent sur le respect et le souci d'autrui ainsi que sur le respect et le souci des écosystèmes. On retrouve ces valeurs dans des textes fondamentaux destinés au monde entier : Déclaration universelle des droits de l'homme (ONU, 1948), Charte mondiale de la nature (ONU, 1982) et Déclaration de Rio (ONU, 1992). Mais il est rare que les valeurs exprimées dans ces textes ou proclamées par des religions ou des cultures, soient mises en pratique sur le terrain.

Il y a de multiples raisons à l'absence de durabilité caractérisant le mode de vie des gens : rien que pour survivre dans l'immédiat, les pauvres sont souvent obligés de faire des choses dont ils savent déjà qu'elles causeront des problèmes dans l'avenir. Les populations plus prospères vivent en dehors des paramètres de la durabilité, par ignorance, parce qu'ils ne se sentent pas concernés ou sont l'objet d'incitations à une consommation gaspilleuse.

Les gens adopteront des attitudes et des pratiques plus propices à un

développement durable quand on les aura persuadés que c'est à la fois juste et nécessaire, quand ils seront suffisamment motivés et quand ils pourront s'équiper des connaissances et compétences requises. C'est à la société qu'il revient de fournir les incitations, l'éducation formelle et informelle ainsi que la formation destinées à promouvoir les valeurs favorables à un mode de vie durable, et à décourager celles qui lui sont incompatibles.

Le savoir

On manque d'informations scientifiques et notre compréhension des fonctions des écosystèmes est inadéquate, avec pour résultat que le développement progresse souvent dans l'ignorance de ses conséquences possibles et sans prendre de mesures (ou ne prenant que des mesures inadéquates) pour éviter ou contrecarrer ses effets néfastes pour l'environnement. Il est difficile de prévoir les conséquences de l'activité humaine et il est essentiel de surveiller en permanence les écosystèmes vulnérables. Les rapports directs de cause à effet sont souvent loin d'être évidents et sont autant de sujets de désaccord entre scientifiques. Les changements politiques et économiques de tous niveaux, du plan international au plan local, contribuent à l'incertitude. Mais les problèmes sont trop immenses et les conséquences des retards trop graves, pour qu'on prenne le risque de rester inactif en attendant la proclamation d'une certitude scientifique. De toute façon, étant donné le grand nombre de variables en jeu, la probabilité d'une telle certitude est des plus minces.

Les problèmes de l'environnement, du social et de l'économie sont des problèmes complexes. Leurs interactions se discernent malaisément et ne cessent de changer. Il faut faire appel, pour les comprendre et les résoudre, à une immense palette de connaissances et de compétences scientifiques, économiques, politiques et philosophiques.

Notre compréhension des écosystèmes et des sociétés ainsi que de leurs rapports a donc besoin d'être constamment affinée par la recherche. Il faudrait donner aux informations dont on dispose déjà au sujet de ces rapports une meilleure accessibilité et une plus grande utilité grâce à des synthèses et à des analyses qu'on devrait diffuser largement et intégrer aux programmes d'éducation et de formation.

Les technologies

Les technologies offrent à l'humanité des outils et des infrastructures : moyens de communication et de transport, fourniture et exploitation de l'énergie, adduction d'eau, élimination des déchets et effluents, extraction des matières premières et leur transformation en produits. On a besoin de la recherche et développement, ainsi que de meilleurs processus de fabrication, d'ingénierie et de planification physique, afin de mettre au point et d'exploiter des technologies qui :

- ♦ minimisent les risques encourus par les populations et les écosystèmes ; et
- ♦ minimisent l'emploi de l'énergie et des matières premières, réduisent les gaspillages et préviennent la pollution.

Les institutions

Lois et mesures d'incitation

Des lois et des mesures d'incitation sont nécessaires pour garantir que les populations et leurs organisations adoptent des comportements durables. Or les législations et mesures d'incitation actuelles ne favorisent guère la durabilité et les deux systèmes se trouvent souvent en conflit. Ainsi, une loi peut interdire aux entreprises de polluer les cours d'eau, mais des incitations économiques plus puissantes risquent de les pousser à le faire.

Pour le moment, les incitations à l'épuisement des ressources et à la dégradation des écosystèmes sont en position de force, parce que le marché n'accorde aucune valeur aux écosystèmes et à leurs fonctions et les considère comme illimités et gratuits. Le marché ne tient compte ni de la réelle valeur des processus écologiques ou de la diversité biologique, ni des coûts subis par la société quand cette valeur est dégradée.

Des cadres juridiques complets et efficaces sont nécessaires pour protéger les droits de l'homme, les intérêts des générations futures ainsi que la vitalité et la diversité des écosystèmes ; les systèmes incitatifs devraient y correspondre avec harmonie.

Les organisations

En de nombreux pays, la planification et les systèmes décisionnels gouvernementaux sont en position de faiblesse par rapport aux intérêts financiers et commerciaux. Certains croulent sous la bureaucratie ; le caractère insuffisamment participatif de nombre d'entre eux les empêche de refléter les intérêts des communautés locales ou des pauvres. D'autres problèmes organisationnels se posent: conscience politique limitée des aspects sociaux et écologiques du développement durable, personnel qualifié en nombre insuffisant et manque de fonds. Tous sont étroitement liés et s'exacerbent mutuellement, sans oublier les effets d'autres problèmes comme l'inadéquation des cadres juridiques et le manque d'informations scientifiques.

Traditionnellement, les planificateurs du développement ont concentré leurs efforts sur la maîtrise de l'allocation des ressources afin de promouvoir la croissance économique. Quant à leurs horizons temporels, ils ont été plutôt réduits, variant

typiquement de trois à cinq ans. En général, les préoccupations environnementales et sociales ont été subordonnées à des critères de performance économique très généraux, tels que le produit intérieur brut (PIB), la création d'emplois et les recettes en devises.

On donne généralement la priorité aux politiques de développement — en particulier aux plans sectoriels et aux exercices budgétaires annuels — sur les politiques de l'environnement, ces deux domaines étant fragmentés et fort mal intégrés l'un à l'autre. En certains pays, la planification nationale se focalise à l'excès sur les projets (et surtout sur les plus grands d'entre eux) au détriment des institutions et des programmes dont a besoin le développement durable. À moins que les projets programmés n'impliquent de grandes décisions politiques pour lesquelles la planification nationale n'offre aucun critère ou qui l'emportent sur elle. On constate souvent un déficit d'harmonisation entre les centres décisionnels et les capacités d'action aux plans national, régional et local. Entre secteurs, les mauvaises communications, les brèches, les chevauchements et les conflits surviennent communément. Ce manque d'intégration horizontale est le plus criant :

- ♦ au sein de la planification du développement économique, en particulier entre secteurs ;
- ♦ entre d'une part les plans et politiques de développement et d'autre part les plans et politiques d'environnement (cela étant partiellement dû aux plus longs termes adoptés par ces derniers) ; et
- ♦ dans les manières de faire obstacle aux groupes d'intérêts et au public voulant comprendre et peser sur les décisions en matière de développement et d'environnement.

Les mécanismes d'intégration sont peu développés et n'interviennent habituellement qu'aux niveaux inférieurs de la planification, comme les plans régionaux ou locaux d'utilisation des terres. Les études d'impact environnemental (EIE) ont leur importance pour l'identification et la prévention des problèmes environnementaux et sociaux, mais traitent de projets et de programmes plus fréquemment que de plans de développement, de plans ou de politiques sectoriels. Ainsi donc, elles n'ont pas de « portée amont ». Elles peuvent aboutir à la modification d'un projet ou en mitiger les effets mais ne risquent guère de faire évoluer la politique ou le plan dont ce projet est un aboutissement.

Les échecs de la planification économique et le déclin rapide des systèmes de planification centralisés ont donné lieu à maintes proclamations de la suprématie du système de marché. Sans nul doute, ce système a servi, mieux que la planification étatique, à promouvoir l'entreprise ainsi que la croissance et l'efficacité économiques. Mais une société saine, c'est bien plus qu'une économie efficiente. Dans les domaines du social et de l'environnement, la réalisation de nombreux objectifs passe par des mécanismes autres que ceux conçus pour maximiser l'utilité

marginale ou les profits. Qui plus est, le marché s'est avéré un instrument fort peu efficace pour l'intégration des facteurs environnementaux dans les processus décisionnels économiques, intégration dont le besoin demeure fondamental.

Vu la complexité et la nature en rapide évolution des problèmes de l'économie, de l'environnement et du social, des structures bureaucratiques rigides ne peuvent que s'avérer inefficaces. Pire encore, elles risquent fort d'aggraver les problèmes, ce que feront aussi les gouvernements et surtout les organismes gouvernementaux particuliers agissant seuls. Par ailleurs, les politiciens ne sont pas assez motivés pour entreprendre cette tâche rebutante qu'est la médiation entre des objectifs conflictuels (ceux de l'économie, du social et de l'environnement) s'écartant substantiellement du status quo.

On a besoin, de nos jours, de nouvelles formes de gouvernement, aux structures plus souples. Il faut que les gouvernements soient organisés de manière à faciliter un meilleur flux intersectoriel des informations et des savoirs spécialisés (au lieu de les laisser résider au sein de secteurs distincts), qui doit aussi passer entre organismes gouvernementaux et non gouvernementaux.

Les communautés et les groupes locaux sont les canaux les plus accessibles permettant aux populations d'exprimer leurs inquiétudes et d'agir pour la création de sociétés durables dont la culture soit appropriée. Pour les rendre aptes à cette tâche, il faut laisser les communautés assumer le contrôle effectif de leurs vies, ce qui implique un accès assuré aux ressources et une participation équitable à leur gestion, le droit de prendre part aux prises de décision ainsi que l'éducation et la formation. Il faut aussi qu'elles puissent satisfaire durablement à leurs propres besoins et préserver leur environnement local.

Tout comme les groupes s'occupant d'écologie ou de développement social, les organisations non gouvernementales recèlent un énorme potentiel de mobilisation des énergies locales et nationales en faveur d'un développement durable. Elles sont déjà à la tête d'efforts précieux visant à combiner, au niveau de la base, le développement socio-économique et la conservation de l'environnement, mais elles ont trop souvent été tenues à l'écart, aussi bien par le gouvernement que par le marché, tant leur manquaient des dispositions équitables leur permettant de devenir partenaires dans la planification et la prise de décision.

Une approche envisageable consiste à ce que les organismes gouvernementaux, les communautés, les entreprises et les groupes d'intérêts non gouvernementaux forment des partenariats ou des réseaux dynamiques pour travailler de concert à la résolution intégrée de leur problèmes communs. Ce faisant, les différents partenaires devront s'assurer qu'un réseau agissant à un certain niveau (communautaire, provincial, national ou international) le fasse en coordination avec les partenariats traitant des même questions, ou de questions connexes, à d'autres

niveaux.

Les obstacles au changement

L'accomplissement des changements requis en matière de valeurs, de systèmes de connaissances, de technologies et d'institutions, est en butte à de nombreuses difficultés.

- ♦ Absence d'accord quant à l'existence et à la gravité des problèmes, sur la façon de les résoudre et sur les entités responsables de cette solution parmi les nations et les groupes d'intérêts. Or les désaccords sont inévitables, car ces problèmes mettent en jeu des jugements de valeur et parce qu'on ne dispose d'aucune certitude scientifique.
- ♦ Nature systémique ou structurelle d'un grand nombre de problèmes. Des questions comme celle de la pauvreté et celle des inégalités à l'intérieur des nations et entre elles ne sont pas que de simples corollaires des méthodes que nous employons en affaires. Elles sont profondément imbriquées dans nos institutions. La satisfaction des besoins essentiels exigera des modifications de la répartition des richesses et du contrôle exercé sur les ressources. Parvenir à la durabilité impliquera que changent les modalités d'absorption des ressources et de création de déchets par les entreprises et les consommateurs. Des groupes dotés d'un énorme pouvoir — qui vont des grandes entreprises, gouvernements et partis politiques aux travailleurs, consommateurs et électeurs ordinaires — tenteront de faire obstacle aux changements qu'ils percevront comme une atteinte à leurs intérêts immédiats. Seul la menace de changements encore pire, risquant de se produire si les mesures requises ne sont pas prises — et l'assurance que des avantages compensatoires pourront être obtenus dans un proche avenir — pourra déjouer cette résistance.
- ♦ Absence d'un modèle de développement économique qui aboutirait à un niveau de vie acceptable pour tous, tout en restreignant de manière durable ses effets sur l'environnement ainsi que sa consommation d'énergie et de matière première. Le modèle de développement dit « industriel » n'est pas une option viable, n'ayant donné accès à la prospérité qu'à environ 1,5 milliards d'être humains — bien peu à l'échelle mondiale — alors que ses coûts écologiques ont été et sont énormes. Même si toute la population ultime envisagée pour le globe terrestre (soit 10 à 12 milliards d'habitants) parvenait à vivre sous ce modèle, l'impact sur la planète serait catastrophique. Pourtant, les populations comme leurs gouvernements ne semblent guère vouloir faire l'essai d'orientations de développement différentes, car leurs résultats sont trop incertains, et on craint alors de tomber de Charybde en Scylla.

Il faut, pour surmonter ces obstacles :

- ♦ Poursuivre sans relâche le débat public sur la nature du développement durable,
-

sur son soubassement éthique et sur les modalités possibles de la transition vers la durabilité, afin d'élaborer un sentiment d'intérêt commun et une vision collective de l'avenir.

- ♦ Faire œuvre de négociation et de médiation. Les décisions devant mener à la durabilité reposent sur des jugements de valeur, lorsqu'il s'agit, par exemple, de l'équilibre approprié entre les besoins à court et à long terme, ou entre la production industrielle et la qualité de l'environnement. De pareilles décisions impliquent des arbitrages difficiles entre objectifs potentiellement conflictuels et entre différentes options. Elles ont souvent des conséquences de grande portée et sont donc d'une nature essentiellement éthique et politique. Pour y parvenir, il faut que des négociations se déroulent entre de nombreux secteurs et groupes d'intérêts.
- ♦ L'élaboration d'un consensus politique. Consensus ne veut pas dire unanimité et absence de divergences : des valeurs, des perspectives différentes, sont des éléments normaux de la vie. Le consensus n'implique pas non plus l'exclusion des points de vue minoritaires. Il signifie qu'on est parvenu à un accord général : une compréhension commune des valeurs partagées et de la conduite à tenir en cas de conflit de valeurs. L'objectif ultime est d'étendre le consensus afin qu'il intègre toutes les valeurs nécessaires à la durabilité ainsi que tous les groupes d'intérêts.

Le besoin de stratégies

«Les stratégies nationales de développement durable doivent être perçues comme un voyage et non comme un port.»

Conférence «Partnership for change», Manchester, 1993

On a besoin de stratégies pour surmonter les obstacles au développement durable et pour procéder aux changements-clés requis. Si elles sont désordonnées et dispersées, les tentatives en la matière ne risquent guère de réussir. Les changements requis sont profonds et devront être réalisés pas à pas si on veut éviter de faire plus de mal que de bien. Cependant, un processus de changement pas à pas a de fortes chances de perdre son orientation s'il ne dispose pas d'une stratégie explicite pour lui faire garder le cap.

Nous ne suggérons pas que tous les efforts d'une nation en faveur du développement durable se retrouvent totalement incorporés en une seule stratégie. Un tel «grand dessein» n'est ni réalisable, ni nécessaire. Ce qui est nécessaire, c'est que les nombreux acteurs participant à ces efforts soient animés du sentiment de faire partie d'une entreprise collective et qu'ils disposent d'un cadre conceptuel

commun (et néanmoins évolutif) ainsi que d'un point focal et d'une source d'énergie pour tout un ensemble d'initiatives-clés.

Des stratégies nationales de développement durable (SNDD) sont requises pour :

- ♦ fournir un forum et un contexte au débat sur le développement durable et sur la formulation d'une vision collective de l'avenir ;
- ♦ fournir un cadre de base aux processus de négociation, de médiation et d'élaboration de consensus et pour les focaliser sur un ensemble commun de questions prioritaires ;
- ♦ planifier et accomplir les actions visant à changer ou à renforcer les valeurs, le savoir, les technologies et les institutions concernant les questions prioritaires ; et
- ♦ développer les capacités organisationnelles et autres institutions nécessaires au développement durable.

Les SNDD et autres stratégies multisectorielles ont pour objet la mobilisation et la focalisation des efforts consacrés par une société au développement durable. Les stratégies nationales de durabilité sont des processus participatifs et récurrents de planification et d'action destinés à réaliser, de manière équilibrée et intégrée, des objectifs économiques, écologiques et sociaux (Figure 2). Les SNDD entendent réaliser ces trois objectifs ; d'autres stratégies de durabilité ne mettent l'accent que sur deux d'entre eux. Le processus comprend, dans la plupart des cas, la détermination de politiques et de plans d'action, leur mise en œuvre, leur contrôle continu et une révision effectuée régulièrement.

Tous les pays du monde disposent déjà probablement d'une forme quelconque d'initiative stratégique que l'on puisse faire évoluer en SNDD. Il peut s'agir d'un plan national de développement, d'une stratégie nationale de conservation ou d'un plan d'action pour l'environnement. Ce peut être une stratégie consacrée à un secteur donné, comme la foresterie, l'agriculture ou les transports, ou bien à un thème précis, comme la diversité biologique. Il est possible aussi d'élaborer une stratégie nationale à partir de plusieurs stratégies infranationales. Le chapitre 4 explique comment démarrer une SNDD ou comment en développer une à partir d'une initiative existante.

Figure 2: Le développement durable: intégration des objectifs

Le développement durable impliquera l'intégration d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux lorsque ce sera possible et des arbitrages entre objectifs lorsque l'intégration ne sera pas possible.

Le rôle des stratégies

Les stratégies de durabilité ont pour objet la mobilisation et la focalisation des efforts consentis par une société pour parvenir à un développement durable. Pour ce faire, elles donnent les moyens de :

- ♦ définir les choix, les buts, les cibles et les critères du développement durable;
 - ♦ mettre en lumière les dimensions éthiques sous-jacentes aux choix et aux buts;
 - ♦ analyser les questions écologiques, économiques et sociales d'une manière complète et intégrée, en élucidant les liens, en examinant les considérations éthiques, en repérant les insuffisances politiques et en montrant comment réduire les conflits entre environnement et développement;
 - ♦ déterminer et évaluer les options de traitement des questions prioritaires (problèmes et opportunités), y compris la détermination d'ensembles appropriés regroupant réformes législatives, instruments économiques, développement institutionnel, développement de capacités et autres programmes;
 - ♦ préparer et mettre en œuvre des politiques et des plans sectoriels et
-

transsectoriels de rationalisation des responsabilités quant à l'environnement et au développement, de diminution des redondances, de comblement des insuffisances, de prévention ou de réduction des conflits et d'optimisation des compatibilités et synergies entre secteurs et groupes d'intérêts;

- ♦ améliorer le processus décisionnel grâce à de meilleures techniques informationnelles et analytiques et en donnant à ceux qui sont le plus affectés par les décisions les moyens d'y contribuer;
- ♦ développer la compréhension et élaborer un consensus afin que ces décisions bénéficient d'un appui solide;
- ♦ déterminer, promouvoir et appuyer les actions visant au développement durable et réduire, ralentir ou interrompre celles qui lui font obstacle;
- ♦ déterminer et faire passer dans les faits des comportements permettant de maintenir la base de ressources de l'économie, de parvenir à des niveaux durables d'utilisation des ressources, de restaurer les ressources naturelles dégradées, d'exploiter le potentiel des ressources inutilisées ou sous-utilisées, d'améliorer l'efficacité des usages de ressources existants et de diversifier l'utilisation des ressources existantes;
- ♦ définir les priorités d'action, évaluer les coûts et bénéfices ainsi que les arbitrages entre préoccupations, souvent très différentes, concernant la société;
- ♦ répartir des ressources limitées;
- ♦ développer et renforcer les institutions du développement durable; et
- ♦ développer les capacités permettant de traiter de questions complexes et entrelacées.

Les stratégies nationales de développement durable sont de plus en plus admises par de nombreux pays comme mode d'action idoine, phénomène souligné tant par *Sauver la planète* (UICN/PNUE/WWF, 1991) que par l'*Agenda 21* (CNUED, 1992) — voir l'Encadré N°4:

La mise en œuvre réussie [de l'Agenda 21] est avant tout la responsabilité des gouvernements. Des stratégies, plans, politiques et processus, tous nationaux, sont cruciaux à cet égard...

Il faut que les gouvernements — coopérant, le cas échéant, avec des organisations internationales — adoptent une SNDD basée entre autre sur la mise en œuvre des décisions prises lors de la CNUED de 1992, tout particulièrement celles figurant à l'*Agenda 21*. Cette stratégie doit se construire à partir des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et environnementaux déjà à l'œuvre dans le pays, et procéder à leur harmonisation. Il faudra utiliser pleinement toute l'expérience accumulée dans le cadre des exercices de planification déjà en cours, comme par exemple les rapports nationaux destinés à la CNUED, les stratégies

nationales de conservation et les plans d'action pour l'environnement. Cette expérience devra être intégrée à une stratégie de développement durable pilotée par le pays avec pour buts d'assurer un développement économique imbu de responsabilité sociale, tout en protégeant la base de ressources et l'environnement au profit des générations futures. Elle devra être élaborée sur un mode participatif le plus ample possible.

Encadré N°4: L'Agenda 21 et Sauver la planète

L'*Agenda 21* est le plan d'action issu de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED, Rio de Janeiro, 1992) et dont sont convenus 178 gouvernements. Cette conférence a donné lieu à d'autres accords : Conventions sur le climat et sur la diversité biologique, Déclaration sur les forêts et Déclaration de Rio. Les 40 chapitres de l'*Agenda 21* traitent d'un grand nombre de questions relatives au développement durable, y compris le développement de l'organisation, des compétences et des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Les actions envisagées doivent être entreprises à tous les niveaux, du plan local au plan international. L'*Agenda 21* tente d'intégrer l'écologie et le développement, d'identifier les liaisons entre secteurs et d'examiner des questions transsectorielles telles que la pauvreté, la consommation et les ressources financières.

L'*Agenda 21* n'entraîne pas d'obligations légales, mais signale un engagement politique au plus haut niveau. Une récente étude menée sur 81 pays a montré que 65 d'entre eux avaient confié à des organisations la tâche de mettre en œuvre l'*Agenda 21*. Toutes les agences des Nations unies répondent à ce texte.

Sauver la planète est une stratégie mondiale pour un mode de vie durable, formulée par l'Union internationale pour la conservation de la nature, le Programme des Nations unies pour l'environnement et le Fonds mondial pour la nature (WWF). Elle prend pour base la *Stratégie mondiale de la conservation* (UICN/PNUE/WWF, 1980) en continuant d'insister sur la conservation de la vitalité et de la diversité de la Terre, en y apportant une dimension éthique et en proposant des actions visant à améliorer la qualité de la vie humaine, à rester dans les limites de la capacité de charge de la Terre et à intégrer le développement et la conservation aux plans de tous niveaux : particulier, communautaire, national et planétaire. *Sauver la planète* a contribué à la rédaction de l'*Agenda 21*, qu'il complète. Ces deux documents valent d'être utilisés ensemble.

Les chapitres de l'*Agenda 21* et de *Sauver la planète* particulièrement pertinents pour une discussion des SNDD sont indiqués à la fin de ce chapitre.

Certains pays mettent sur pied des stratégies de durabilité après avoir pris conscience de la minceur ou de l'inexistence des résultats donnés par des tentatives de résolution des problèmes *ad hoc* et dispersées. Ces problèmes peuvent être de tous ordres: épuisement des ressources; érosion, pollution et autres formes de dégradation de l'environnement; perte des habitats naturels; intensification de la compétition dont la terre est l'objet; friction accrue entre utilisateurs des ressources; absence de réalisation des objectifs économiques ou sociaux; ou rejet des décisions par des groupes s'estimant exclus du processus décisionnel.

Les stratégies ont un certain nombre de points forts. Leur approche multisectorielle intégrée devrait permettre aux pays les adoptant d'agir sur la base d'une meilleure compréhension des rapports réciproques entre les problèmes environnementaux, sociaux et économiques. Elles peuvent stimuler et focaliser le débat transsectoriel, faire une présentation générale et l'analyse des questions-clés en matière d'environnement/développement et différencier entre questions négociables et celles qui le sont moins. Les stratégies peuvent aider à surmonter les problèmes de fragmentation organisationnelle et politique ainsi que ceux dus à la compartimentalisation en:

- ♦ établissant des réseaux entre organismes multiples;
- ♦ mettant en train l'analyse des principales contraintes s'opposant à une gestion plus intégrée;
- ♦ offrant une formation sur le tas en gestion intégrée; et en
- ♦ élaborant des institutions et des dispositifs organisationnels mieux aptes à faire face à l'incertitude, aux évolutions rapides et au besoin de décisions plus intégrées.

Le déficit en compétences gestionnaires nationales représente un immense obstacle au développement économique et social. Les stratégies peuvent contribuer au développement de ces compétences, chose particulièrement vraie en ce qui concerne les aptitudes à l'intégration, dont on manque beaucoup dans tous le pays, quel que soit leur niveau de revenu.

Si elles sont participatives, les stratégies ne risquent guère de subir les contraintes imposées par l'administration et ses limites. Il leur sera possible d'interpeller les gouvernements aussi bien que d'autres grands intervenants — monde des affaires, communautés et ONG.

Les stratégies font coexister en leur sein la cohérence des plans et la flexibilité et l'opportunisme des approches *ad hoc*. Elles peuvent intégrer la planification à d'autres composantes du système décisionnel, telles que les procédures d'investissement et les processus politiques.

À ce jour, les avantages des stratégies — dont une organisation, une législation et des procédures meilleures — ont été significatifs (voir l'Encadré N°5).

Les difficultés des stratégies

La réalisation du potentiel des stratégies de durabilité n'en est qu'à ses premiers pas. Comme leur concept est relativement neuf, leur préparation et leur mise en œuvre prend beaucoup de temps et constituent encore, dans la plupart des cas, un processus d'apprentissage. De nombreuses stratégies restent plus proches des plans traditionnels que des processus stratégiques, dynamiques et participatifs décrits en ces pages. De plus, à cause de leur nouveauté et à cause de la nature des problèmes qu'elles traitent, elles sont encore bien loin d'obtenir des résultats en matière d'objectifs réalisés et d'améliorations apportées à la condition humaine et à l'état de l'environnement.

Une stratégie n'est pas une panacée. Les obstacles rencontrés par le développement durable, mentionnés précédemment, peuvent en troubler et en gêner le déploiement, voire l'immobiliser. Il s'agit toujours d'une entreprise ambitieuse, aussi excellent que soit l'équipement dont dispose le pays. Les problèmes potentiels qu'une stratégie peut rencontrer sont les suivants :

- ♦ Les concepts de développement durable et d'intégration des préoccupations relatives aux humains avec celles concernant l'environnement sont encore peu familiers et mal précisés dans l'esprit des gens. Certaines des méthodes nécessaires ne sont pas très connues (ce manuel entend d'ailleurs remédier à cette contrainte) alors que d'autres restent à élaborer et à mettre à l'épreuve.
- ♦ Les changements qu'entend promouvoir la stratégie risquent de concerner des domaines (structure décisionnelles et allocation des ressources) où des résistances se feront sentir de la part de certaines sections du gouvernement et autres personnes influentes.
- ♦ Le processus fait appel à une ample participation et à l'élaboration d'un consensus, impliquant une liberté d'expression et de réunion probablement inacceptable pour certaines formes de gouvernement. Par ailleurs, il est souvent impossible de parvenir à un consensus sur des questions pour lesquelles existent de profondes divergences de valeurs.
- ♦ Comme elle traite de problèmes complexes et touche à de nombreux groupes d'intérêts, la stratégie a généralement besoin de temps pour son élaboration, ainsi que d'importantes ressources gestionnaires et autres.

Encadré N°5: Quelques avantages de stratégies

On trouvera ci-dessous un échantillon des avantages obtenus à ce jour d'une sélection de

stratégies nationales et provinciales. Seul un petit nombre de points saillants a été indiqué et tous les avantages des stratégies concernées ne figurent pas dans cette liste.

Bangladesh (Stratégie nationale de conservation): meilleur traitement des questions environnementales dans le Maître-plan forestier et dans le Troisième projet de foresterie de la Banque mondiale.

Botswana (Stratégie nationale de conservation) : établissement d'un Comité consultatif et d'une Agence de coordination pour la stratégie nationale de conservation ; introduction d'une procédure d'étude d'impact sur l'environnement dans le cadre du système de contrôle de la planification et du développement nationaux, avec pour résultats des économies réalisées grâce à la sélection des sites de barrage et l'annulation de la décision de mettre en œuvre le Projet de développement hydraulique intégré de l'Okavango du sud.

Canada (Plan vert) : 80 initiatives et programmes relatifs, entre autre, aux substances toxiques, à la diminution des déchets, à l'agriculture durable, aux parcs nationaux, aux nouvelles technologies améliorant l'efficacité énergétique, à la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone et à la mise en vigueur des règlements environnementaux ; législation sur le négoce des animaux et plantes sauvages et processus d'évaluation environnementale.

Costa Rica (Stratégie nationale de conservation pour un développement durable): fondation d'un établissement novateur, l'INBio (Institut national de la diversité biologique); création d'une Commission nationale et d'un Maître-plan pour l'éducation écologique.

France (Plan national d'action pour l'environnement) : ce plan a cristallisé la politique officielle en matière d'environnement; a fixé des priorités pour les grandes questions écologiques, avec l'accord de la plupart des parties intéressées; a contribué au développement d'une capacité experte au sein de l'administration et a abouti à un investissement gouvernemental plus important en faveur de cette capacité.

Madagascar (Plan national d'action pour l'environnement): établissement de l'Office national de l'environnement (ONE), organisme de coordination au sein du Ministère de l'économie et de la planification ; adoption d'une politique nationale intégrale en matière d'environnement ; création de deux organismes fédérateurs pour les ONG écologiques, afin d'aider les ONG locales à améliorer leurs capacités de gestion.

Malaisie (Stratégie nationale de conservation): adoption au sein de l'administration d'une comptabilité des ressources naturelles et d'un système d'audit environnemental ; établissement, au sein de l'Unité de planification économique, d'une Section des ressources et de l'environnement.

Népal (Stratégie nationale de conservation): établissement d'un groupe-pilote chargé de l'environnement, réseau intersectoriel composé de quelque 70 hauts fonctionnaires représentant 20 ministères et services ainsi que des divisions de la Commission nationale du plan, ceci afin d'élaborer de nouvelles politiques et procédures en matière d'environnement; ce groupe a joué un rôle de catalyste pour les activités d'évaluation écologique, pour l'établissement d'unités chargées de l'environnement au sein de secteurs-clés de l'administration et pour la préparation de principes d'orientation de l'évaluation écologique pour le Népal.

Nicaragua (Stratégie nationale de conservation) : implication de toutes les 143 communes du Nicaragua dans des diagnostics participatifs concernant les besoins, les problèmes et les solutions ; cela a contribué au dialogue national entre protagonistes de la récente guerre civile et cela a donné lieu, en de nombreux endroits du pays, à des efforts pilotés localement pour résoudre les problèmes locaux.

Norvège: les budgets annuels comportent désormais des estimations des effets sur l'environnement des dépenses envisagées pour chaque ministère ; de nouveaux principes d'orientation pour la planification de l'environnement ont été mis à l'épreuve au plan local ; les règles des EIE sont mieux appliquées.

Pakistan (Stratégie nationale de conservation): établissement, comme composante du processus stratégique, d'une communication effective sur les questions de développement durable et sur la SNC grâce au travail du Centre de ressources journalistiques pour l'environnement; avec la récente adjonction de modes informels de communication comme la télévision, la radio, le théâtre de rues et les méthodes participatives de communication, les messages de la SNC touchent de nombreux niveaux de la société.

Pays-Bas (Plan pour une politique nationale de l'environnement): quelques grands accords ont été conclus pour des changements structurels de la production et de la consommation; des partenariats ont été établis regroupant des organismes gouvernementaux, l'industrie, le monde des affaires et des citoyens; 17 conventions ont été signées par le gouvernement et des secteurs industriels et six autres sont en cours de négociation; quand elles seront conclues, 80 % de la pollution due à l'industrie dans ce pays feront l'objet de conventions pour sa réduction.

Zambie (Stratégie nationale de conservation): à la suite d'un processus délibéré et patient de développement de capacités parmi le personnel de moyen niveau, pendant l'élaboration de la SNC, la présence d'un noyau de personnes engagées et compétentes a été progressivement assurée au sein du gouvernement, afin de mettre en œuvre la stratégie; ce groupe offre une base solide aux institutions nouvelles comme le Conseil national de l'environnement et sert aussi à faire internaliser la stratégie au sein du gouvernement.

Zimbabwe : Prise de conscience plus avancée, de la part du public, des questions d'environnement.

- ♦ Les stratégies sont par nature à long terme — devant durer plus longtemps, pour être optimisées, qu'un gouvernement aux affaires — ce qui signifie que leur continuité est souvent mise en question.
- ♦ Le processus dépend d'une réflexion et de techniques transsectorielles, pour lesquelles on ne dispose que de faibles traditions et de peu de compétences.
- ♦ Par nécessité, le processus est expérimental : on ne peut prévoir tous ses aboutissants et rares sont ceux que l'on peut garantir.
- ♦ Pour certaines questions, des forces extérieures échappant à la stratégie (termes de l'échange, marchés internationaux, etc.) peuvent constituer autant d'immuables contraintes.

Certaines de ces difficultés risquent de faire obstacle à l'élaboration de la stratégie. Pourtant, la nature récurrente des stratégies leur permet de procéder pas à pas et avec souplesse. En conséquence, de nombreuses difficultés peuvent être résolues dans le cadre même du processus stratégique. Les opportunités en la matière seront mentionnées dans les chapitres ultérieurs. Quant aux conditions nécessaires à une stratégie nationale efficace, elles figurent au chapitre 4.

Conclusion

Le développement durable implique l'amélioration et la préservation du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes. Comme l'humanité ne peut rester immobile, l'alternative au développement durable est une situation où les écosystèmes se dégradent et perdent leur viabilité, alors que les choix offerts aux êtres humains sont limités par une lutte de plus en plus intense contre le besoin, l'insécurité et les catastrophes, situation que vivent déjà les pauvres, et dont bien des indices montrent qu'elle ne cesse de se répandre.

D'une manière générale, les valeurs dominantes, les systèmes de connaissances, les technologies et les institutions du monde actuel, au lieu de faciliter l'accession à la durabilité, favorisent des modes de vie sans espoir de durabilité. Changer tout cela représente une tâche gigantesque, rendue d'autant plus difficile parce qu'un grand nombre de gens se sentent menacés par tout changement et parce qu'il n'y a pas d'alternatives viables clairement perceptibles.

Il est nécessaire d'adopter une approche intégrée pour le traitement de ces problèmes, alliant la sollicitude envers les populations au respect des écosystèmes. Il faut aussi des processus d'encouragement et de focalisation des discussions, négociations et médiations publiques, ainsi que l'élaboration d'un consensus politique. Ces deux besoins peuvent être satisfaits dans le cadre des stratégies de durabilité.

Tout comme les stratégies nationales de conservation, les plans d'action pour

l'environnement et les plans nationaux de développement, les initiatives stratégiques fournissent les composantes et l'expérience nécessaires à l'élaboration de stratégies nationales de développement durable. Elles font apparaître certains des avantages obtenus lorsqu'on entreprend des stratégies et un grand nombre des difficultés qu'on rencontre alors. Les leçons qu'on en tire offrent en abondance matière à réflexion pour la conception et la mise en œuvre d'une stratégie efficace de transition à la durabilité.

Note

Sections de l'Agenda 21 préconisant l'adoption de stratégies nationales : préambule 1.3; dimensions sociales et économiques 2.6; lutte contre la pauvreté 3.9; modification des modes de consommation 4.26; dynamique démographique et durabilité 5.31, 5.56; protection et promotion de la santé 6.40; promotion d'un modèle viable d'établissements humains 7.30, 7.51; intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement 8.3, 8.4, 8.7; protection de l'atmosphère 9.12; conception intégrée de la planification et de la gestion des terres 10.6; lutte contre le déboisement 11.4, 11.13; écosystèmes fragiles, désertification et sécheresse 12.4, 12.37; agriculture durable 14.4, 14.45; gestion écologiquement rationnelle des biotechniques 16.17; protection des océans 17.6, 17.39; ressources en eau douce 18.11, 18.12, 18.40; substances chimiques toxiques 19.58; déchets solides 21.10, 21.18, 21.30; autorités locales 23.2; ressources financières 33.8, 33.22, 33.15; science 35.7, 35.16; éducation 36.5; développement des capacités nationales 37.4, 37.5, 37.7, 37.10; institutions internationales 38.13, 38.25, 38.36, 38.38, 38.39, 38.40; information 40.4; déclaration de Rio — principe No 10; convention sur la diversité biologique — article 6; convention sur les changements climatiques — articles 3, 4, 12.

Sections de Sauver la planète préconisant l'adoption de stratégies nationales : chapitre 8 — Créer un cadre national propice à une approche intégrée du développement et de la conservation — Action 8.13; chapitre 13 — Terres agricoles et pâturages — Action 13.1; chapitre 17 — Mise en œuvre de la stratégie — Action 17.7; Encadré No 31 (Objectifs — p. 200 : Adoption d'ici l'an 2000, par tous les pays, d'une stratégie nationale de durabilité); et Annexe 8, Stratégies pour une vie durable.

Chapitre 4

Élaborer une stratégie nationale de développement durable

Les stratégies peuvent se situer à différents niveaux: international, national ou local, sectoriel ou multisectoriel. Ce manuel traite de stratégies nationales multisectorielles. Dans bien des pays, les stratégies économiques et écologiques se trouvent dissociées, ayant été élaborées et mises en œuvre indépendamment l'une de l'autre. On note cependant que le nombre de stratégies partiellement intégrées va croissant, au fur et à mesure de la prise en compte, par les stratégies écologiques, des problèmes économiques et sociaux et de l'attention croissante accordée dans les plans de développement aux facteurs environnementaux. Bien que la tendance à l'intégration soit en progrès, il n'existe toujours pas de stratégie de développement durable totalement intégrée.

Une stratégie nationale de développement durable doit être élaborée à partir des initiatives stratégiques préexistantes: stratégie nationale de conservation, plan national d'action pour l'environnement ou plan national de développement, ou encore stratégie sectorielle ou infranationale. Seules des circonstances exceptionnelles nécessiteront que l'on parte de rien.

L'élaboration d'une stratégie nationale multisectorielle dépend de certaines conditions préalables: existence d'un besoin et d'une fin bien définis; mise à disposition de locaux pour le comité de direction et pour le secrétariat de la stratégie, d'où ces deux organismes puissent exercer la plus grande influence possible sur le système chargé du développement national; soutien de haut niveau; engagement de participants essentiels; climat politique et social favorable.

D'autres conditions nécessaires prendront forme au fil même du processus stratégique: compréhension étendue des concepts de développement durable et de stratégie et de leur caractère indispensable; buts et objectifs limpides; présence d'un ensemble de personnes bien formées, expérimentées et dévouées pour assurer le déploiement de la stratégie; disponibilité de ressources adéquates; communications efficaces.

La gestation de plusieurs de ces conditions pourra se faire dans le cadre de travaux portant sur des stratégies moins ambitieuses que les SNDD — stratégies sectorielles, régionales ou locales. On peut déterminer la faisabilité et la portée d'une SNDD en se demandant si on peut satisfaire à ces conditions — et comment

y parvenir, quels sont les endroits ayant le plus besoin de changement, de quelle manière la stratégie envisagée s'articulera sur le système décisionnel, de quelle façon on pourra améliorer au maximum les processus stratégiques existants, de quelles ressources on aura besoin et comment elles pourront être fournies.

Les grandes catégories de stratégies nationales

Il existe toutes sortes de stratégies pour l'environnement et le développement et elles peuvent être regroupées en six catégories, en fonction de critères tels que leur portée géographique — internationale, nationale ou locale — et de leur orientation fondamentale — consacrées à un secteur ou à un thème particulier, ou multisectorielles (Table 1).

- ♦ Les stratégies internationales peuvent être de portée mondiale ou concerner deux ou plusieurs pays, regroupés sur une base politique ou en fonction de leur région géographique.
- ♦ Les stratégies nationales se concentrent sur une nation et une seule. On trouvera dans l'Encadré N°6 diverses formes qu'elles peuvent prendre. Dans les pays à structure fédérale, les stratégies provinciales, d'États ou basées sur d'autres unités territoriales, ressemblent, dans leur portée et dans leur organisation, aux stratégies nationales.
- ♦ Les stratégies locales ou régionales traitent, dans le cadre de nations ou de provinces, de certaines unités définies selon des critères politiques ou administratifs (municipalités, cantons, régions, etc.), ou naturels (zones littorales, bassins d'assèchement, chaînes de montagnes, forêts, etc.).

Pour le moment, la plupart des stratégies nationales multisectorielles sont avant tout focalisées sur l'environnement ou le développement — soit l'un, soit l'autre. Les stratégies de conservation et les plans d'action pour l'environnement traitent de nombreuses questions relatives à l'environnement et à la gestion des ressources, qui vont de la biodiversité aux établissements humains. Elles visent à réaliser des objectifs spécifiques en matière de conservation ou d'environnement et à intégrer au développement la préservation de l'environnement.

Les stratégies de conservation et les plans d'action pour l'environnement mettent en exergue l'apport de la conservation au développement, mais ce n'est que rarement qu'elles se préoccupent directement d'autres aspects du développement. Leurs éléments formateurs les plus puissants tendent à provenir de centres d'intérêts dont les dimensions dominantes sont l'environnement et les ressources naturelles; leur prise en compte de questions d'ordre économique et social est généralement moins assurée et ne fait guère appel aux techniques d'étude propres à ces deux domaines.

Les plans de développement traitent de la répartition des ressources, du développement des infrastructures, des investissements publics, de la création d'emplois et de bien d'autres aspects du développement économique. Néanmoins, la notion de développement économique tend à être interprétée dans un registre limité et les questions environnementales et sociales y sont rarement traitées de façon approfondie. Certains plans de développement admettent explicitement leur impact sur l'environnement et reconnaissent la contribution des ressources de

l'environnement à la réalisation de leurs objectifs. Mais leur analyse écologique est en général superficielle et n'est que médiocrement intégrée à l'analyse économique.

Dans de nombreux pays, les deux types de stratégie — économique et environnemental — ne sont pas intégrés. Chacune se déploie en toute indépendance, souvent à des moments différents et, au mieux, parallèlement à l'autre. La planification et le processus décisionnel relatifs au développement ignorent dans l'ensemble les questions d'environnement, y compris la stratégie environnementale, si elle existe. L'élaboration des stratégies environnementales s'est faite sans prêter suffisamment attention aux procédures existantes en matière de planification et de prise de décision. Certaines d'entre elles ont soit recopié, soit négligé toute coordination avec les plans de développement traitant de secteurs précis (ressources forestière, agriculture, faune, par exemple). On ne s'est souvent demandé que très superficiellement de quelle façon la stratégie s'articulerait sur le système de planification du développement, comment elle tirerait parti de ses forces et comment elle parviendrait à l'influencer avec un maximum d'efficacité. Une des causes de cette carence tient à l'absence de dépassement des idées reçues qui veulent qu'une stratégie de conservation soit opposée au développement ou qu'elle ne concerne qu'un petit nombre de secteurs.

Comme les stratégies environnementales abordent plus directement les objectifs économiques et sociaux et que les plans de développement accordent plus d'attention aux objectifs d'environnement, le nombre de stratégies partiellement intégrées va croissant. Il s'agit de plans de développement qui ne se contentent pas d'avoir un chapitre traitant de l'environnement, mais intègrent à tous leurs chapitres des considérations environnementales. Il s'agit aussi de stratégies de conservation et de plans pour l'environnement directement liés au système de planification du développement et qui ont ainsi commencé à apporter des améliorations au processus de planification du développement et aux décisions sectorielles.

Cette tendance à l'intégration est due à de nombreux facteurs:

- ♦ connaissance plus approfondie des questions de développement et d'environnement et de leurs interactions;
- ♦ émergence de problèmes d'environnement et de développement d'ampleur planétaire, qui sont autant de grandes questions internationales;
- ♦ intérêt et pression accrues du public en faveur du changement; et
- ♦ besoin de définir des actions plus précises, dont une grande variété d'investissements dans l'environnement.

Nous ne connaissons aucun exemple de stratégie totalement intégrée, comme ce que réclament l'Agenda 21 et Sauver la planète: une stratégie de développement durable où seraient combinées sous tous leurs aspects les politiques sociales, économiques et environnementales. Il n'en est pas moins clair que telle est

l'orientation des tendances actuelles. Les stratégies de développement durable sont potentiellement aptes à remplacer le processus de planification du développement tel qu'on le connaît de nos jours.

Histoire des stratégies nationales

Replacer les stratégies nationales de développement durable dans leur contexte historique peut aider à alléger la confusion ressentie par les gouvernements et par les communautés humaines lorsqu'ils se trouvent confrontés à l'immense gamme des options stratégiques et des modèles que rien ne lie, ainsi qu'aux exigences pesant sur leurs ressources, d'ailleurs restreintes.

Les stratégies nationales résultent d'une dynamique développée ces 30 dernières années. Les diverses approches mises à contribution ont évolué en trois grandes phases, aboutissant progressivement à une plus grande insistance sur l'initiative locale.

- ♦ Pendant quelque dix ans, à partir du début des années 70, les efforts ont surtout été consacrés à l'élaboration de stratégies internationales destinées à résoudre des problèmes spécifiques — question démographique, établissements humains et pollution.
 - ♦ Les années 80 ont vu l'ensevelissement de ces efforts internationaux sous l'intérêt croissant manifesté dans les gouvernements, au Sud comme au Nord, pour des stratégies d'un genre plus intégral, élaborées au niveau national. À la fin de l'année 1994, plus de 100 pays s'étaient embarqués, sous une forme ou sous une autre, dans un processus de stratégie nationale intégrale, tous s'efforçant à la pertinence et aux effets intersectoriels.
 - ♦ On a mis l'accent, pendant les années 90, sur le besoin de développer les capacités permettant d'institutionnaliser et d'affiner ces processus tout en prêtant une attention croissante aux niveaux infranationaux ou locaux, car c'est là que l'action devient réalité. Chaque niveau a gardé toute son importance dans la formulation d'un cadre stratégique mondial du développement durable.
-

Table 1: Classification de stratégies sélectionnées en matière d'environnement et de développement

| | Stratégies multisectorielles | Stratégies sectorielles ou thématiques |
|--------------------------------------|--|--|
| Stratégies nationales | <ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action de la conférence de Stockholm¹ • Stratégie mondiale de la conservation² • Rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement (<i>Notre avenir à tous</i>)³ • Rapport de la Commission de l'Amérique latine et des Caraïbes pour le développement et l'environnement (<i>Our own agenda</i>)⁴ • <i>Sauver la planète: Stratégie pour l'avenir de la vie</i>⁵ • <i>Agenda 21</i>⁶ • Stratégies pour les régions communes à plusieurs pays (Programmes pour les mers régionales, stratégies de bassins fluviaux, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> • Stratégie mondiale pour la biodiversité⁷ • Plan d'action forestier tropical⁸ • Stratégie et programme d'action pour une agriculture et un développement rural durables⁹ • <i>Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000</i>¹⁰ • Plan d'action pour lutter contre la désertification¹¹ • Plan d'action pour la population¹² • Programme international d'éducation pour l'environnement¹³ • Plan d'action de Vancouver pour les établissements humains¹⁴ • Plan d'action de Mar del Plata pour le développement des ressources en eau¹⁵ • Stratégie de protection de l'environnement marin¹⁶ • Stratégie pour faire face au changement climatique¹⁷ |
| Stratégies nationales ^(*) | <ul style="list-style-type: none"> • Plans nationaux de développement • Stratégies nationales de conservation • Plans nationaux d'action pour l'environnement • Stratégies nationales de développement durable • Stratégies provinciales de conservation et de développement durable | <ul style="list-style-type: none"> • Plans-cadres sectoriels • Plans d'action forestiers tropicaux • Plans nationaux d'action pour lutter contre la désertification • Stratégies ou plans d'action nationaux ou provinciaux pour la biodiversité, le changement climatique, l'énergie, l'éducation pour l'environnement, les peuples indigènes, la population, etc. • Stratégies et plans d'action nationaux ou locaux pour la biodiversité, le changement climatique, l'éducation pour l'environnement, les peuples indigènes, la population, etc. |
| Stratégies régionales ou locales | <ul style="list-style-type: none"> • Stratégies et plans d'action pour la conservation/l'environnement/le développement durable de régions administratives, de régions naturelles, de municipalités, etc. | |

Note: la zone ombrée comprend les stratégies dont traite ce livre. *: Par «nationales», on entend les stratégies provinciales ou équivalentes dans les pays à structure fédérale.

1. ONU 1972; 2. UICN/PNUE/WWF 1980; 3. CMED 1987; 4. PNUD/BIAD 1990; 5. UICN/PNUE/WWF 1991; 6. CNUED 1992; 7. WRI/PNUD/PNUE 1992; 8. FAO/WRI/BANQUE MONDIALE/PNUD 1987; 9. FAO 1991; 10. OMS 1981; 11. CNUD 1977; 12. CMP 1974; 13. PNUE/UNESCO 1975; 14. CNUEH 1976; 15. CNUED 1977; 16. OMI 1983; 17. OMM/PNUE 1992.

Encadré N°6: Différents types de stratégies nationales

Dans des contextes divers, gouvernements et agences internationales ont préconisé un grand nombre d'approches stratégiques toutes différentes, dont l'éventail va de celles principalement focalisées sur les questions d'environnement et sur leur intégration au processus de développement — c'était par exemple le cas des premières stratégies nationales de conservation (SNC) — à celles qui font aussi leur part aux questions économiques et sociales; on songe alors aux SNC ultérieures et aux plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE). Parmi les différentes approches dont la liste figure ici, ce sont des SNC et des PNAE que l'on tire la plupart des leçons servant à toutes les formes d'élaboration stratégique. Ces deux approches ont connu des problèmes et des difficultés ainsi que des réussites, mais au fil du temps, les leçons qu'on en a tirées ont donné lieu à des améliorations, avec une certaine convergence en matière d'approche. Les stratégies nationales se répartissent en deux catégories: stratégies multisectorielles et stratégies sectorielles ou thématiques.

Stratégies multisectorielles

Les plans nationaux de développement comprennent toute une variété d'exercices de planification entrepris par les gouvernements nationaux — souvent, par le ministère des finances ou de la planification du développement en tant qu'élément du gouvernement central. Ils concernent en général des périodes précises, et sont composés de plans quinquennaux mobiles (consacrés à l'augmentation de la productivité ou de la capacité concurrentielle, à des objectifs fiscaux, aux grands développements infrastructurels, etc.), de budgets annuels ainsi que de plans relatifs aux ressources humaines, à la structure des unités de fabrication et de l'industrie et aux entreprises du secteur public (y compris les investissements et les privatisations). On compte aussi parmi eux les plans d'ajustement structurel négociés entre les gouvernements et le Fonds monétaire international/la Banque mondiale.

Les stratégies nationales de conservation sont nées des réflexions menées conjointement par l'UICN, le WWF et le PNUE (à partir de 1980). Elles ont fait l'objet d'une proposition énoncée dans la Stratégie mondiale de conservation (UICN/WWF/PNUE 1980) où elles sont présentées comme le moyen d'effectuer une analyse intégrale et intersectorielle des questions de conservation et de gestion des ressources, afin d'intégrer au processus de développement les questions d'environnement. Elles ont eu pour but la mise à jour des besoins les plus pressants du pays concerné en matière d'environnement, l'animation du débat national et la prise de conscience du public, l'aide aux décideurs quant à l'établissement de priorités et quant à l'attribution des ressources humaines et financière ainsi que le développement de la capacité institutionnelle requise pour le traitement de questions écologiques complexes. L'adoption de processus a constitué la dimension dominante des SNC. Des groupes intersectoriels se chargeaient du recueil des données et de leur analyse et c'est autour des questions mises à jour par ce travail intergroupe que les SNC ont tenté de secréter un consensus politique. Elles ont donné des résultats sous forme de documents d'ordre politique, emportant l'approbation des échelons supérieurs des États, ainsi que de plans d'action et de programmes et projets spécifiques.

Les plans d'action pour l'environnement sont avancés par la Banque mondiale (depuis 1987) qui en fait une condition d'obtention de ses prêts. Ils sont surtout élaborés par des organismes des pays hôtes (en général un ministère coordinateur) avec l'assistance technique et financière de la Banque mondiale, de différentes organisations internationales, d'ONG et d'autres donateurs et avec pour objectif explicite la mise en place d'un cadre permettant l'intégration des considérations environnementales aux programmes globaux de développement économique et social d'une nation, en réponse parfois aux impératifs de l'ajustement structurel. Ils recommandent des actions précises, indiquant à grands traits les politiques, la législation et les dispositions institutionnelles requises en matière d'environnement ainsi que les stratégies d'investissement nécessaires. D'une manière générale, ces PAE ont abouti à des ensembles de projets d'investissement relatifs à l'environnement, dont un grand nombre sont agencés en fonction de l'assistance des donateurs (Banque mondiale 1990, 1991).

Les Plans verts, qui n'émanent à ce jour que du Canada et des Pays-Bas, sont des processus évolutifs composés de programmes intégraux et nationaux d'amélioration de l'environnement et de bonne gestion des ressources, avec des objectifs et des engagements impliquant l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Leurs buts premiers sont l'obtention d'une atmosphère, d'une eau et d'un sol plus purs, la protection des écosystèmes et des espèces et une contribution à la sécurité environnementale planétaire. Le plan national hollandais de politique de l'environnement adopte une démarche radicale, faisant appel à des réductions massives de nombreuses émissions et production de déchets, et ce en une seule génération, soutenues par un effort majeur de nettoyage des sites contaminés afin de restaurer et de préserver la capacité de charge environnementale du pays. Des objectifs et des programmes précis donnent le moyen d'en évaluer le succès et de renforcer l'engagement pris en faveur d'un processus décisionnel écologiquement responsable.

Des plans nationaux de gestion de l'environnement sont actuellement en cours d'élaboration dans de nombreux pays insulaires d'Océanie, leur coordination étant assurée par le Programme régional océanique de l'environnement (PROE) avec le soutien de la Banque asiatique de développement, du PNUD et de l'UICN. La formulation de ces plans passe par un processus de tables rondes et de consultations auxquelles participent organisations et décideurs essentiels et qui aboutissent à la définition d'un cadre politique et d'une palette de programmes et de projets devant obtenir l'appui de donateurs.

Les stratégies nationales de développement durable (SNDD), elles répondent aux vœux exprimés par *Sauver la planète* et par l'*Agenda 21*. Dans ce manuel, nous suggérons l'emploi de «SNDD» comme terme générique dénommant tout processus participatif et cyclique de planification et d'action visant à réaliser des objectifs économiques, écologiques et sociaux sur un mode équilibré et intégré. Les SNDD peuvent prendre des formes nombreuses et assimiler ou prendre pour base un grand nombre des approches mentionnées ci-dessus (PNAE, SNC, etc.)

Les stratégies provinciales de conservation et de développement durable: dans les pays à structure fédérale, les stratégies provinciales (ou celles des États) sont le pendant des SNC et de SNDD des pays à systèmes unitaires. Les gouvernements fédéraux ont aussi la possibilité d'entreprendre des stratégies nationales.

Stratégies sectorielles ou thématiques

Les plans-cadres sectoriels, comme par exemple les exercices de planification agricole et les plans de zones protégées, sont fréquemment établis en tant que traduction au niveau sectoriel de plans de développement quinquennaux et comme instrument de coordination de l'action des donateurs dans un secteur particulier. Ils sont très répandus en Asie, où ils sont parrainés par la Banque asiatique de développement, et concernent des secteurs comme l'exploitation forestière, l'agriculture et le tourisme. La plupart ne comprennent pas de processus participatifs. Plusieurs d'entre eux ont nécessité pendant de nombreuses années un effort massif de recherche et développement et ont tenté d'aborder des dossiers intersectoriels. Ils représentent une source d'information exhaustive mais certains ne sont guère adaptés à la capacité de mise en œuvre de leur secteur.

Les plans d'action forestiers tropicaux (depuis 1986) sont parrainés par la FAO, leur promotion se déroulant dans le cadre du Programme d'action forestier tropical (PAFT). Ils s'enracinent dans une stratégie planétaire élaborée par la FAO, le PNUD, la Banque mondiale et le World Resources Institute (FAO/WRI/BM/PNUD 1987). Les exercices nationaux de PAFT relèvent du pays concerné: on débute avec un examen multisectoriel d'ensemble des dossiers relatifs au domaine forestier, avant de passer aux plans d'ordre politique et stratégique. Vient ensuite la phase de mise en œuvre des politiques, des programmes et des projets. Le plan vise à permettre des prises de décision et des programmes d'action bénéficiant de toutes les informations requises, avec des objectifs nationaux explicites pour les politiques et les façons de procéder, le reboisement et la gestion forestière, la conservation et la restauration des forêts ainsi que l'intégration aux autres secteurs. Les tables rondes, auxquelles prennent part des organismes gouvernementaux, des ONG, des agences donatrices bilatérales et multilatérales ainsi que des organisations internationales, sont prévues à différentes étapes de la planification et de la mise en œuvre.

Les plans nationaux de lutte contre la désertification (1985-1988) sont parrainés par le CILSS (Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel). Ces documents analysent la situation socio-économique et écologique, examinent les activités en cours et discutent des politiques et actions requises pour lutter contre la sécheresse; on les trouve dans un certain nombre de pays sahélien.

Par ailleurs, ces plans nationaux sont issus de la Convention internationale de lutte contre la désertification et de la Convention sur la diversité biologique, les évaluations de la pauvreté des pays étant programmées par la Banque mondiale.

Documents contribuant aux processus stratégiques

Les gouvernements, les donateurs d'aide bilatérale et les ONG préparent divers profils écologiques nationaux et rapports sur l'état de l'environnement. Ces documents présentent, d'une manière générale, des informations relatives aux situations et aux tendances, font le repérage et l'analyse des origines, des articulations et des contraintes et signalent des questions et des problèmes en gestation.

Les rapports nationaux de la CNUED (1991-1992) sur l'environnement et le développement durable sont des documents descriptifs et analytiques. Préparés par les gouvernements nationaux, parfois avec la participation d'ONG, ils sont en pratique extrêmement variables. Cependant, selon les principes directeurs du secrétariat de la CNUED, chaque rapport devait traiter des tendances du développement, des impacts sur l'environnement ainsi que des réponses apportées aux questions d'environnement et de développement, qu'il s'agisse de principes et de buts, de politiques, de législations, d'institutions, de programmes et de projets, ainsi que de coopération internationale. Au cours de ce processus, de nombreux pays ont consulté les ONG et l'industrie locales, régionales et internationales. Les rapports indiquent comment les activités nationales — économiques et autres — restent dans le cadre des limites imposées par le besoin de conserver les ressources naturelles. Quelques uns prennent en considération des questions d'équité et de justice, alors que certains d'entre eux sont prévus pour servir de base à de futures SNDD.

Les rapports de la CMDD sont conçus pour rendre compte à la Commission mondiale du développement durable des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Agenda 21. À ce jour, fort peu ont été rédigés.

Note: L'annuaire 1993 des études nationales d'environnement (1993 Directory of country environmental studies (WRI/IIED/UICN 1992) fournit la liste (avec abrégés) de la plupart des principaux documents issus des approches mentionnée ci-dessus.

Les efforts internationaux en faveur d'une gestion coopérative des ressources communes ont connu des limites, en fonction de la capacité d'action restreinte de chaque pays participant. Les gouvernements ont accepté une gamme de plus en plus étendue d'obligations internationales et ont eu besoin d'en intégrer les diverses traductions en actes dans des stratégies nationales.

On relève un exemple récent de cette situation dans le cas de la Convention sur la diversité biologique, où est prévue la préparation de stratégies nationales de biodiversité. Au départ, les pays concernés se sont inspirés de la Stratégie mondiale de la conservation (CMS), publiée en 1980. La CMS avait introduit le terme de «développement durable» et avait incité à la préparation de stratégies nationales de conservation (SNC). Basé sur un processus d'établissement de consensus, ce concept fut, dans la première moitié des années 80, la principale force d'orientation des tentatives nationales de réconciliation entre conservation et développement. En 1985, quelque 30 pays s'étaient lancés dans un processus de SNC, pour la plupart en ordre dispersé et sans contact entre eux, mais fréquemment avec l'assistance de l'UICN, qui fit son apprentissage de ce domaine au fur et à mesure qu'elle le défrichait.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), active de 1985 à 1987, a mis en exergue les approches stratégiques nationales et a donné lieu à une seconde série d'initiatives. On commençait à discerner, durant cette

période, le besoin d'une approche nouvelle et intersectorielle pour la gestion du changement, approche qui parviendrait à surmonter les faiblesses de la planification économique et de politiques fragmentaires de protection de l'environnement.

C'est à cette époque qu'un certain nombre d'organisations internationales sont entrées en scène, apportant tout un bagage de stratégies thématiques variées, destinées à des pays sélectionnés. La situation s'en trouva grandement compliquée. Jusqu'alors, les stratégies procédaient en général de l'initiative de gouvernements ou de groupes nationaux, agissant selon le rythme et les modalités qui leur convenaient le mieux. Dès 1985, en écho à un plan d'action mondiale contre la sécheresse, le Bureau des Nations unies pour la région soudano-sahélienne (UNSO) soutint la préparation de plans nationaux de lutte contre la désertification. Un an plus tard, après l'élaboration d'une stratégie forestière mondiale, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) se mit à parrainer l'établissement de plans d'action forestiers tropicaux (PAFT). À ce jour, des PAFT ont été établis pour 91 pays situés partout dans le monde. En 1987, la Banque mondiale a commencé à aider quatre pays d'Afrique afin qu'ils préparent des plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE), auxquels dix autres vinrent s'ajouter jusqu'en 1991, suite à une directive interne de la Banque faisant des plans d'action une condition préalable pour que les pays les moins développés obtiennent des prêts de cette institution. En 1992, cette directive fut renforcée et son champ d'application étendu de manière à couvrir tous les 110 pays qui empruntent auprès de la Banque.

Il allait pour ainsi dire de soi que la prochaine grande étape franchie par l'évolution des stratégies le fût lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, plus connue sous le nom de «Sommet planète Terre» et organisée à Rio de Janeiro en 1992. Le plan d'action issu de la conférence, ou Agenda 21, demande aux gouvernements d'adopter des stratégies nationales de développement durable qui «prennent pour base les politiques et plans divers — sectoriels, sociaux et environnementaux — opératoires dans le pays concerné et les harmonisent.» À ce titre, le programme «Capacité 21» fut établi dans le cadre du PNUD afin de promouvoir et de soutenir ces stratégies.

Les dénominations figurant dans cette palette de stratégies — songeons, par exemple, aux SNC, aux PAFT, aux PNAE, aux SNDD, aux Plans verts et aux PNGE (Plans nationaux de gestion de l'environnement en Océanie) — donnent l'impression que chaque élément est une entité distincte. En pratique, ce n'est pas le cas: chaque type renferme en son sein une grande diversité et les différents types se chevauchent. On ne risque cependant pas grand chose à faire le commentaire général suivant: les stratégies s'étant écartées du modèle original, afin de refléter une véritable identité nationale, sont celles qui eurent tendance à connaître le plus grand succès.

Les points d'accès aux stratégies nationale multisectorielles

Il est probable qu'un genre ou un autre de stratégie pour l'environnement et le développement soit ou ait été en cours de déploiement dans la plupart des pays. Les initiatives nouvelles en la matière doivent être articulées sur les processus — en cours ou anciens — et être clairement identifiées comme autant d'extension ou de composantes de ces processus. Les SNDD et autres stratégies multisectorielles doivent partir des initiatives stratégiques existantes et non tenter de les copier ou de les ignorer. Certains PNAE, par exemple, n'ont tenu aucun compte des SNC en place. Or d'importants investissements ont déjà été réalisés dans ces processus existants. Un nouvel investissement sera probablement plus efficace s'il s'inspire de ces processus et les améliore au lieu de les détourner, de les affaiblir ou de les dévaloriser.

Il ne s'agit pas de créer un processus nouveau ou distinct en matière de développement durable, mais d'améliorer les processus existants dans le domaine de la planification et des prises de décisions. Les plans économiques nationaux et les stratégies à plus long terme, comme «Vision 2020» en Malaisie, exercent une influence fondamentale de par leurs liens avec de puissants ministères — ceux de l'économie, de l'industrie et des finances. Il faut que les SNDD soient totalement intégrées aux plans de cette ampleur, sans quoi elles risquent de se trouver marginalisées, rejetées à la périphérie des grandes priorités nationales et de s'avérer incapables d'influencer les principaux acteurs économiques du changement.

L'accès au type de cycle stratégique multisectoriel décrit dans ce manuel passera probablement par l'un des préalables suivants:

- ◆ approfondir l'élaboration d'une stratégie nationale multisectorielle existante: par exemple, plan de développement national, stratégie nationale de conservation ou plan d'action pour l'environnement;
- ◆ permettre l'extension d'une initiative ponctuelle — un programme d'ajustement structurel par exemple;
- ◆ adopter, comme base de départ, une stratégie sectorielle ou thématique ou une stratégie multisectorielle régionale ou locale; et
- ◆ disposer d'une formule de démarrage (bien que ce dernier terme implique qu'on parte de rien, tous les pays possèdent une forme quelconque de processus de formulation de politique ou de planification, qui peut servir de fondation).

Conditions nécessaires

Les conditions requises pour qu'une stratégie nationale multisectorielle soit efficace sont fonction de son ampleur. Plus la stratégie sera intégrale, plus elle sera complexe: elle exigera une base d'informations plus copieuse et un plus vaste éventail de participants. Il lui faudra aussi un budget plus important et un personnel

qualifié en plus grand nombre, bien plus intégré et doté de compétences gestionnaires de plus haut niveau.

Nombre des difficultés rencontrées par les stratégies nationales ont été causées par l'inexpérience et l'absence de modèles appropriés. Il est arrivé que les problèmes soient si graves qu'ils amènent la stratégie à perdre sa dynamique, à se trouver dans une impasse sur des questions cruciales, à renoncer à son rôle de pointe et à sa vision, voire même à être abandonnée. En certains cas, des pays se sont lancés dans des stratégies multisectorielles avant d'y être prêts. Les conditions et capacités nécessaires doivent sans doute être mises en place progressivement grâce à un processus stratégique moins ambitieux, susceptible, le moment venu, de prendre un caractère plus intégral.

Conditions préalable à l'élaboration d'une stratégie

Cinq conditions doivent être remplies avant toute élaboration d'une stratégie multisectorielle nationale:

1. Un besoin et une fin déterminés. Il faut que le besoin d'une stratégie en tant que meilleure réponse possible à des problèmes bien identifiés, relève de l'évidence. Il se peut qu'une stratégie multisectorielle nationale ne soit pas la ligne d'action la plus appropriée et que, pour le moment, une stratégie thématique, une stratégie locale ou une autre action plus spécifique, soit une meilleure solution.

2. Un lieu d'implantation pour le comité directeur et pour le secrétariat, d'où ils puissent exercer la plus grande influence possible sur le système de développement national. Il est impossible d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie avant d'avoir décidé sans la moindre ambiguïté de l'organisation qui en sera directement responsable. Et il faut que cette organisation ait de l'influence, pour que la stratégie en ait elle aussi.

3. Un soutien de haut niveau. Il est crucial, pour l'élaboration d'une stratégie, que celle-ci bénéficie d'un soutien politique haut placé — parlement, cabinet ou chef de l'État. Ce soutien doit être bien visible et doit reposer sur la compréhension du processus stratégique ainsi que de son coût et de ses avantages probables. Dans la mesure où la stratégie comporte la formulation et la mise en œuvre de la politique gouvernementale, les hautes sphères de l'État doivent en soutenir le processus, en toute intelligence de ses retombées et de leur évolution. Ce soutien aura des composantes:

- ♦ l'engagement d'élaborer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale découlant de la stratégie et d'allouer à cette fin des fonds publics (et, si nécessaire, l'assistance de donateurs);
 - ♦ l'intention de suivre et d'envisager, tout au long du processus, les implications politiques de la stratégie, plutôt que de ne se pencher que sur la globalité du
-

programme stratégique chaque fois qu'il sera formellement proposé à fin d'adoption;

- ♦ des instructions aux services gouvernementaux afin qu'ils coordonnent avec la stratégie leur formulation de politique et leur planification — à moins que leur sujet ne soit extérieur au champ d'application de la stratégie;
- ♦ l'intention de maintenir le caractère ouvert et accueillant — plutôt que confidentiel et fermé — du processus stratégique, en encourageant la participation à la stratégie, en accordant aux participants un accès immédiat aux informations et en les incitant à adopter une perspective critique.

4. L'engagement des participants essentiels. La participation de certains groupes et de certaines personnes dépendra de la portée et de la finalité de la stratégie. À l'évidence, leur participation est essentielle; si l'on ne parvient pas à obtenir la participation de certains d'entre eux, cela implique l'absence de soutien approprié. Il faudra alors envisager une stratégie plus limitée, nécessitant la seule participation de ceux qui le désirent, dans la perspective d'obtenir la collaboration des autres quand la stratégie sera parvenue à un niveau supérieur de dynamique et de soutien.

5. Un climat politique et social favorable. En cas de troubles politiques, il sera difficile, voire impossible, d'élaborer une stratégie, surtout parce qu'on ne pourra parvenir à l'ample consensus qui lui est nécessaire. Cependant, la situation créée peu après un changement politique majeur peut fournir les incitations idoines. Il faut que les conditions politiques soient favorables à la liberté de parole et de participation, qu'elles apportent la confiance nécessaire aux réflexions créatives et qu'elles ouvrent la porte à la pensée critique.

Conditions qu'il faut remplir durant l'élaboration de la stratégie

Voici les conditions nécessaires apparaissant pendant qu'on élabore une stratégie:

1. Une compréhension, largement répandue dans le pays, des concepts de développement durable et de stratégie ainsi que de leur caractère nécessaire. Elle se développera progressivement pendant la durée de la stratégie, à condition qu'un solide noyau de personnes et d'organisations essentielles apporte son appui dès les premiers instants.

2. Des objectifs clairs, avec à la clé un mécanisme de contrôle, afin que la stratégie persiste à les poursuivre et ne soit détournée d'aucune manière. Les personnes mettant en œuvre la stratégie doivent faire leur ces objectifs, qu'il faudra donc fixer de manière participative. On pourra les affiner au fur et à mesure des progrès de la stratégie.

3. Une force motrice galvanisant la stratégie, composée d'un personnel bien formé et expérimenté. Il faut qu'un corps de personnes engagées, présentes au sein de l'appareil gouvernemental et en dehors, se charge d'animer la stratégie d'un bout

à l'autre et de fournir la principale source d'énergie. Une équipe qualifiée, avec de bonnes compétences gestionnaires et de solides facultés d'appréciation, est essentielle à la gestion du processus stratégique. La capacité de gestion du processus peut être développée dans le cadre même de la stratégie.

4. Des ressources adéquates. Il faut disposer de fonds, auprès de sources nationales ou auprès d'une combinaison de telles sources et de financements de donateurs (voir le Chapitre 10 qui traite du soutien des donateurs). On compte, parmi les sources nationales, les affectations spéciales des revenus de l'État, les ajustements de budgets et plans d'investissements gouvernementaux sectoriels déjà mis en place, le secteur des entreprises et d'autres participants, comme les ONG. Le minimum requis doit permettre à un comité directeur et à un secrétariat d'assumer les fonctions primordiales que sont l'examen et l'élaboration des politiques ainsi que les activités initiales de développement de capacités.

5. Une communication efficace. C'est grâce à la communication que les participants à la stratégie:

- ♦ pratiquent entre eux l'échange d'informations;
- ♦ se mettent d'accord au sujet des actions à entreprendre;
- ♦ entreprennent des actions afin de changer ou de renforcer valeurs et savoir; et
- ♦ informent d'autres personnes au sujet de la stratégie.

Avec la participation, la communication est l'élément cruciale d'une stratégie, présent dans tous les autres. Il faut établir et mettre en œuvre un plan de communication, qui indiquera les modalités et la fréquence des communications entre participants et entre ceux-ci et d'autres personnes.

Surmonter les obstacles

Plusieurs obstacles sont à surmonter afin de remplir les conditions permettant une stratégie efficace.

Le manque de soutien

On palliera à un manque de soutien de haut niveau en faisant se développer la prise de conscience et le soutien au sein des groupes d'intérêt et du public et en ne négligeant aucun avantage qu'on puisse tirer de manifestations où sont proclamés le besoin de stratégie et ses retombées favorables. Nombreuses furent les stratégies à recevoir leur première impulsion d'initiatives internationales, les cas notables étant ceux de la Stratégie mondiale de la conservation, du rapport de la CMED (*Notre avenir à tous*) et de l'Agenda 21 de la CNUED. D'autres ont vu leur dynamique se développer suite à des catastrophes ou à des crises, comme l'éruption du Mont Pinatubo aux Philippines. Au Zimbabwe, les politiciens ont été poussés à soutenir l'élaboration d'une stratégie nationale de conservation: on les a pour cela emmenés

par avion dans une région en proie à la sécheresse où ils ont pu observer de leurs propres yeux toute l'étendue de la dégradation des terres.

Le manque de capacités

Si l'on manque de personnel bien formé, si l'expérience fait défaut et en cas d'absence de ressources, il existe plusieurs façons de partir de l'expérience immédiate et des leçons qu'on en tire, en se contentant de ressources limitées. On peut, par exemple, former une équipe pour entreprendre des projets susceptibles de contribuer en fin de compte à une stratégie. C'est ainsi que le Bhoutan a fait ses premiers pas en constituant un Secrétariat national pour l'environnement, doté de liens de travail étroits avec la Commission de planification nationale et dont la première tâche fut de formuler une procédure d'évaluation environnementale pour le pays.

Une autre option consiste à élaborer tout d'abord une stratégie thématique ou locale. L'ampleur plus modeste, quant au sujet, d'une stratégie thématique (concentrée sur un seul thème, comme l'énergie ou l'exploitation forestière) et le champ géographique plus limité (région ou localité) d'une stratégie locale font qu'elles conviennent particulièrement bien au rôle de projet-pilote. Grâce à elles peuvent être acquises les compétences nécessaires en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie, y compris l'intégration de secteurs divers et la gestion de processus participatifs complexes. La Guinée Bissau est un exemple de pays petit mais d'une grande diversité et qui élabore quatre stratégies locales et une stratégie régionale afin d'accumuler l'expérience et de développer les capacités permettant de se lancer dans une stratégie nationale. Ces stratégies locales ont pour avantage que leurs aires d'application sont relativement homogènes au point de vue ethnique, économique et écologique, ce qui rend plus facile la découverte de solutions pour accéder au développement durable, encore que des difficultés subsistent quant à l'obtention du soutien des autorités nationales aux plans de développement locaux. Quant à la stratégie régionale, elle concerne la moitié de la superficie du pays et les deux tiers de sa population; ses problèmes sont donc semblables à ceux que connaîtrait une stratégie nationale, mais on les affronte sur une échelle un peu plus facile à gérer.

Définir la portée de la stratégie

Stratégie nationale, locale ou sectorielle: laquelle vient en premier ?

La variété des approches nationales semble indiquer que toutes les réponses sont potentiellement correctes. La Malaisie a débuté avec des stratégies de conservation au niveau des États, avant de se lancer dans une stratégie de conservation nationale, alors que le Pakistan et la Zambie élaboraient d'abord leurs stratégies nationales de conservation et formulent maintenant des stratégies provinciales de conservation. La stratégie nationale de conservation de l'Australie a débouché sur la stratégie de conservation de l'État de Victoria laquelle a, à son tour, fourni le cadre de stratégies municipales de conservation. Plusieurs provinces et territoires canadiens ont mis en œuvre des stratégies bien avant le gouvernement fédéral, et dans certaines provinces, les premières stratégies portèrent sur le niveau local. À Cuba, des stratégies régionales multisectorielles ont permis d'acquérir une expérience cruciale pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle nationale (concernant les zones protégées). Le Guatemala a connu aussi un démarrage régional (à Petén). Au Nicaragua, les débuts se sont faits au niveau national, mais toutes les municipalités ont participé à l'élaboration de la stratégie. La stratégie nationale éthiopienne est en cours d'élaboration selon un ensemble de processus régionaux. La province canadienne de la Colombie britannique dispose de stratégies multi-sectorielles, sectorielles, et locales (Encadré N°7).

Les stratégies multisectorielles, locales ou régionales et les stratégies nationales thématiques sont précieuses pour l'accumulation d'expériences et pour le développement de capacités permettant d'entreprendre des stratégies nationales plus complexes. Mais elles ne vont pas sans poser problème et ne sont efficaces que lorsqu'elles ont le soutien d'un cadre politique national approprié. Les décisions d'allocation et de gestion des ressources locales, prises sans référence aux priorités et critères nationaux, peuvent aboutir à des disparités inacceptables vis-à-vis d'autres parties du pays, ou s'avérer, tout simplement, impossibles à mettre en œuvre. Le succès de la Stratégie de conservation de Tortuguero, stratégie locale de contrôle de l'expansion des bananeraies du Costa Rica, dépend non seulement des actions qu'elle provoque au niveau communautaire, mais aussi d'actions de niveau national.

Il arrive souvent que les stratégies locales ne soient qu'un panachage d'actions, entreprises, pour certaines, par les participants et pour d'autres, recommandées aux hautes sphères gouvernementales. Des politiques nationales appropriées peuvent définir la portée de ces recommandations et garantir ainsi le caractère réaliste des attentes dont est l'objet la stratégie locale. Au Canada, une stratégie locale s'est effondrée à cause de l'absence, au plan provincial, de politiques de ce niveau, qui auraient permis à ses participants de parvenir à un équilibre acceptable entre l'emploi et les zones protégées.

Par ailleurs, mettre sur pied une stratégie thématique ou sectorielle avant la stratégie multisectorielle n'est pas sans danger. Les stratégies sectorielles négligent souvent d'importants effets et articulations intersectoriels. Il se peut qu'une stratégie multisectorielle postérieure à différentes stratégies thématiques ou sectorielles, élaborées chacune de manière isolée, éprouve des difficultés à les harmoniser. Dans l'idéal, la stratégie multisectorielle devrait être élaborée avant les stratégies locales ou sectorielles, parce que c'est elle qui doit assurer l'encadrement de toutes les autres stratégies — ce que ne peuvent faire les stratégies locales et sectorielles. Néanmoins, si élaborer en premier lieu une stratégie locale ou sectorielle s'avère plus facile, ou si l'une ou l'autre de ces stratégies est nécessaire au développement de capacités ou à l'obtention du soutien dont a besoin la stratégie nationale multisectorielle, il faut alors accorder la priorité à la stratégie locale ou sectorielle.

Quelques questions-clés aident à décider de mettre sur pied une stratégie nationale multisectorielle ou une stratégie nationale sectorielle, ou encore une stratégie régionale ou locale:

- ♦ À quel niveau le besoin de changement est-il le plus crucial? Au niveau de la nation, d'une région, d'une zone locale, ou d'un secteur ? Les politiques de niveau supérieur (national, par ex.) restreindront-elles ou favoriseront-elles les possibilités de changement à un niveau inférieur (par ex. local)?
- ♦ Quelles sont les capacités (organisationnelles, financières ou en matière de ressources humaines) requises pour entreprendre la stratégie?
- ♦ Quelles conditions d'une stratégie efficace ne sont pas remplies et comment pourrait-on y remédier?
- ♦ Que peut-on réaliser avec une assistance technique externe minimum?

Le système de prise de décision et les stratégies existantes

En quel point du système décisionnel les SNDD s'insèrent-elles et comment s'articulent-elles sur les initiatives existantes? En pratique, il est probable que la plupart des pays disposent déjà de plusieurs stratégies multisectorielles et sectorielles ou d'initiatives de type stratégique déployées aux plans national, local et intermédiaire. Il faut alors se demander:

- ♦ En quoi la stratégie nationale de développement durable s'articule-t-elle sur les processus existants de planification et de prise de décision? Correspond-elle à un créneau bien défini?
 - ♦ De quelles opportunités dispose-t-on afin de prendre pour base et d'améliorer les processus et structures stratégiques existants? La stratégie nationale de développement durable doit-elle: a) être élaborée à partir d'une stratégie existante — et si tel est le cas, laquelle? b) s'affirmer dès le début comme structure de coordination encadrant plusieurs stratégies préexistantes et évoluer
-

à partir de là — et si tel est le cas, quelles sont les stratégies et initiatives connexes ayant le plus besoin de coordination? ou c) être élaborée à partir de rien?

Les alternatives sont celles figurant en a) ou b). L'option c) ne concernerait que l'improbable situation créée par une absence totale d'initiatives stratégiques, ou si un long intervalle s'était écoulé depuis que la dernière initiative mise sur pied a cessé de jouer un rôle significatif dans le pays, ou encore si le coût politique associé à des initiatives existantes ou récentes était inacceptable.

Moderniser une stratégie existante

Il existe plusieurs façons de faire évoluer une ou plusieurs stratégies existantes pour qu'elles forment une stratégie nationale de développement durable.

Si le pays dispose d'un plan de développement économique mais ni d'une stratégie de conservation, ni d'un plan d'action pour l'environnement, on peut préparer l'une de ces deux initiatives, bien qu'on coure le risque qu'elle ne soit que la parente pauvre du plan de développement. Pour éviter ce genre de situation:

- ♦ il faut que les organismes et l'équipe de planification responsables du plan de développement soient étroitement impliqués dans la stratégie de conservation; et
- ♦ il faut que des liens étroits soient tissés entre le plan de développement et la stratégie de conservation, leurs portées et contenus respectifs correspondant l'un à l'autre — l'un apportant la perspective socioéconomique, l'autre la perspective socioécologique (à l'évidence, cela entraînera la modification du plan de développement, y compris l'extension de sa portée).

La procédure alternative consisterait à examiner, à modifier et à étendre le plan de développement afin qu'il fasse leur place sans restriction à la conservation des processus écologiques et de la biodiversité, à la protection du patrimoine naturel et culturel et à l'utilisation durable des ressources.

De même, s'il existe une stratégie de conservation ou un plan d'action pour l'environnement, mais aucun plan de développement économique (ce qui est souvent le cas dans les pays à revenu élevé), la stratégie de conservation pourra être revue, modifiée et étendue afin d'embrasser des objectifs sociaux et économiques.

Dans un cas comme dans l'autre, le moment logique convenant à la modification et à l'extension se situe quand est prévue une révision du plan de développement ou de la stratégie de conservation. Étendre la portée d'une stratégie impliquera l'élargissement de la gamme de ses participants: les intérêts et secteurs liés à

l'environnement devront prendre part au plan de développement et les secteurs et intérêts liés au développement devront participer à la stratégie de conservation.

On pourrait trouver, parmi les modifications à faire au plan de développement ou à la stratégie de conservation existants:

- ♦ l'intégration des facteurs environnementaux aux politiques, plans et décisions économiques;
- ♦ le développement d'institutions permettant d'intégrer les objectifs sociaux, économiques et écologiques;
- ♦ l'intégration des composantes environnementales à la totalité du plan de développement, chaque secteur identifiant la contribution qu'il reçoit des biens et services environnementaux ainsi que son impact sur l'environnement. Le plan devra comprendre des politiques et des mesures de préservation des biens et services environnementaux et d'atténuation des impacts subis par l'environnement, priorité étant accordée aux domaines où les biens et services environnementaux sont le plus en danger et où les impacts sur l'environnement sont les plus graves;
- ♦ l'intégration de composantes socioéconomiques à la totalité de la stratégie de conservation ou du plan d'action pour l'environnement. La stratégie devra se préoccuper non seulement du moyen d'assurer que les activités économiques soient écologiquement rationnelles, mais aussi de la manière d'améliorer les performances économiques de façon à améliorer la qualité de la vie sur un mode économiquement viable.

La voie à suivre la plus appropriée consiste à combiner en une seule les initiatives de développement et pour l'environnement, en impliquant les participants dans les stratégies multisectorielles existantes et en prenant pour base les processus, les institutions et les politiques de celles-ci, ainsi que les accords qu'elles ont passés.

Une SNDD peut commencer sous forme de simple mode de coordination et d'encadrement des initiatives de développement et pour l'environnement toujours en cours, souvent en grand nombre, dans un pays à un moment donné. On peut trouver parmi elles le plan de développement national, la stratégie de conservation nationale, le plan d'action pour l'environnement, le plan d'action forestier, la stratégie de biodiversité et l'Agenda 21. Sans un tel encadrement, il y a danger de conflit et de duplication et l'on peut craindre que de nouvelles initiatives détournent l'attention et des ressources du processus global.

Encadré N°7: Plein de stratégies mais pas de stratégie? Le cas de la Colombie britannique

La Colombie britannique, province canadienne, offre l'illustration du complexe mélange de stratégies qui peut émerger quand les gouvernements répondent à diverses pressions d'ordre politique. Cette province s'est dotée de plusieurs stratégies thématiques (comme en matière de biodiversité et de zones protégées), de deux stratégies multisectorielles (une Stratégie de durabilité et une Stratégie d'utilisation des terres) ainsi que d'un certain nombre de stratégies locales. Les liens entre ces différentes stratégies ne sont pas tout à fait clairs.

La Stratégie de durabilité est élaborée par un organisme consultatif — la Table ronde sur l'environnement et l'économie. Elle est focalisée sur des questions sélectionnées: l'énergie, le cadre économique, l'éducation et la durabilité communautaire.

La Stratégie d'utilisation des terres est élaborée par tous les groupes concernés par l'utilisation des terres (soit un grand nombre), sous la férule d'un organisme indépendant créé par la législation — la Commission des ressources et de l'environnement. La conception de cette stratégie est à trois niveaux: provincial (fournissant un cadre pour toute la province), régional (portant sur la négociation et la répartition des terres entre leurs principaux types d'emploi) et local (portant sur la gestion détaillée dont se chargent les utilisateurs, les communautés et les agences gouvernementales). La logique voudrait que le cadre provincial fût formulé en premier. Mais l'allocation des terres dans des régions comme, par exemple, celle de l'île de Vancouver est une tâche politiquement plus urgente. En conséquence, bien qu'on attende de la stratégie qu'elle se dote un jour d'un niveau local et d'un niveau provincial, c'est au niveau régional que les efforts sont d'abord consacrés. On a élaboré plusieurs stratégies locales, surtout dans les zones où les controverses au sujet de l'utilisation des terres sont particulièrement brûlantes et remontent, pour nombre d'entre elles, à une époque antérieure aux débuts de la stratégie d'utilisation des terres.

En bref, la Colombie britannique dispose de stratégies sectorielles et multisectorielles de niveau local, régional et provincial. Leur portée et leur niveau précis ont été définis en fonction des nécessités politiques du moment, ce qui a permis à chaque stratégie de bénéficier, au moins au départ, d'un degré élevé de soutien politique. De plus, le nombre de stratégies différentes qu'on relève à divers niveaux a donné l'occasion à un grand nombre varié de groupes d'intérêt et agences et de personnes de prendre part au débat sur, et au mouvement vers, le développement durable. Tous ces participants ont aussi acquis une précieuse expérience de lancement de stratégies.

Cependant, cet étalage quelque peu déroutant d'initiatives stratégiques *ad hoc*, associé à des liens très mal développés avec d'autres mécanismes décisionnels, n'est pas sans conséquences.

Chapitre 5

La participation aux stratégies

Le développement durable implique des arbitrages entre différentes catégories d'objectifs: économiques, sociaux et écologiques. On ne peut réaliser ces arbitrages par la seule application de moyens «scientifiques», quelle qu'en soit la multidisciplinarité. Ils reposent en fait sur des jugements de valeur et on a donc besoin d'approches du développement durable qui soient «centrées sur la population». La participation des groupes d'intérêts est cruciale pour les prises de décision et pour toutes les tâches composant le cycle stratégique et prend des formes différentes selon les tâches à accomplir. Il en résultera une stratégie plus réaliste, aux fondations plus importantes — qu'il s'agisse de savoir, de compréhension et d'engagement des groupes impliqués — et disposant de liens meilleurs avec les initiatives locales prometteuses.

Le caractère nécessairement bidimensionnel de la participation («horizontale» — transectorielle et entre zones géographiques —, il faut qu'elle soit aussi «verticale», c'est-à-dire instaurée de manière à relier le niveau national au niveau local) peut poser de formidables problèmes. En dépit de la faiblesse caractérisant généralement les structures et méthodes participatives existantes, il vaut mieux, pour commencer, les mettre à contribution. Il est relativement facile d'y introduire de nouveaux éléments (enquêtes participatives, campagnes de communication/information et d'éducation, tables rondes et comités spécialisés), susceptibles d'avoir un puissant impact. Les ONG et les autorités locales peuvent y contribuer, mais il est erroné de penser que la participation ne relève que du secteur non-gouvernemental: en fin de compte, les gouvernements doivent assumer à son égard un rôle approprié, celui de catalyseurs et permettre ainsi la constante amélioration de l'efficacité des stratégies.

La participation, élément intrinsèque des stratégies

Les personnes prenant part aux stratégies de durabilité ont tendance à dire que ce n'est pas le document énonciateur de la stratégie qui compte en lui-même, tant il est dépassé, presque dès sa publication. Ce sont les retombées favorables de la stratégie qui ont de l'importance:

- ♦ compréhension améliorée des questions de développement durable, tant au sein des groupes d'intérêt qu'entre eux;
- ♦ communications améliorées au sein des groupes d'intérêt et entre eux;
- ♦ consensus établi quant aux principaux problèmes et sur ce qu'il convient de faire à leur sujet;
- ♦ établissement de réseaux de personnes et d'institutions engagées;
- ♦ renégociations du partage des responsabilités entre secteurs d'intérêts et actions conjointes en faveur du développement durable.

En d'autres termes, les stratégies réussies sont participatives et inversement, les stratégies qui échouent — celles qui semblent n'aller nulle part, même si leur documentation a belle allure — se caractérisent souvent par l'absence de participation.

«Parle-moi et j'oublierai; montre-moi et je me souviendrai peut-être; fais-moi participer et je comprendrai.»

cité par Andrew Campbell, mouvement *Landcare*, Australie

Peu de stratégies ont cependant été intégralement participatives ou totalement dénuées de participation. Pour s'approcher de leurs objectifs proclamés, la plupart ont dû intégrer des structures et des méthodologies de participation préexistantes, les améliorer, voire même en créer de nouvelles.

L'Agenda 21 se fait l'écho de ces observations. Non seulement demande-t-il que les SNDD constituent le principal vecteur de sa mise en œuvre au niveau national, mais il recommande aussi qu'elles soient élaborées «avec la plus large participation possible.» Mais comment y parvenir ? Au-delà des observations générales, on ne dispose guère d'analyses des modalités de participation dont bénéficieraient les stratégies antérieures, des effets de ces participations et des obstacles mis à leur amélioration. Les défis à relever sont nombreux: entre autre, comment concentrer les efforts étant donné le caractère potentiellement illimité du domaine ouvert à la participation et vu la nature tout à fait limitée du temps et des ressources disponibles — dure réalité; et aussi: comment incorporer la participation à des stratégies issues d'initiatives bureaucratiques ou de donateurs et qui ne lui sont pas toujours favorables.

On peut concevoir le développement durable comme la réalisation équilibrée d'objectifs économiques, écologiques et sociaux. Cela implique d'intégrer autant que possible ces objectifs et de réaliser entre eux, le cas échéant, les arbitrages requis si nécessaire. Lors de tels exercices de maintien d'équilibre, il faut prendre en compte les circonstances et besoins locaux particuliers — il n'existe pas d'assortiment d'objectifs unique, convenant à tous les groupes dans tous les pays. Quant à la composition idoine de l'assortiment, elle ne saurait elle non plus rester figée et évolua avec le temps. Il faut se livrer à un autre exercice d'équilibre pour déterminer les arbitrages entre la génération actuelle et la suivante. Les incertitudes propres à l'écosystème (comme par exemple le changement climatique), au système économique (cas des variations de prix des matières premières) et au système social (comme l'évolution démographique et les modifications des valeurs des gens) doivent aussi être prises en compte.

On pourrait croire qu'un panachage judicieux d'approches scientifiques (économie, sciences de l'environnement et sciences sociales) serait le meilleur moyen d'obtenir un bon équilibre entre objectifs et entre générations. Mais il a été démontré qu'en pratique, les choses ne se passaient pas comme ça. Il faut qu'une pareille approche à base dite «scientifique» soit complétée par une approche plus «axée sur la population», parce que:

- ♦ les objectifs économiques, écologiques et sociaux sont tous porteurs de valeurs et que dans les prises de décisions stratégiques, il faut donc intégrer les valeurs locales, tout comme le savoir et les idées autochtones, aux analyses scientifiques; il faut chercher à adopter des perspectives multiples;
- ♦ le développement durable exige une prise de conscience et une action conjointes des gouvernements, des communautés et des personnes; en fin de compte, l'acteur-clé, c'est la personne et en pratique, le développement durable sera la résultante du travail de millions d'acteurs agissant séparément et ensemble.

À l'évidence, la planification et la mise en œuvre d'une stratégie ne peuvent relever de l'État à lui seul. Tous les acteurs de la stratégie ont besoin d'être motivés pour préparer un avenir durable. Avec les arbitrages à réaliser, certains seront «perdants», d'autres «gagnants». Or il est essentiel que ces deux catégories prennent part aux débats, à l'établissement du consensus, aux engagements et à l'action, tout comme doivent y prendre part ceux qui sont au cœur du pouvoir et ceux qui, dans le passé, ont été marginalisés. Ce rassemblement des énergies est particulièrement crucial dans le contexte d'une stratégie: toutes les parties prenantes ont besoin de ressentir que dans une certaine mesure elles s'approprient le processus et qu'elles y sont engagées. Toute une gamme de groupes sera appelée à agir, souvent de manière conjointe, pour la mise en œuvre de la stratégie; mais il faut que chaque groupe ait le sentiment que les actions entreprises correspondent à

ses buts particuliers aussi bien qu'à des objectifs collectifs. C'est un état d'esprit difficile à obtenir et pour ce faire, un élément essentiel consiste à demander un mandat aux groupes concernés, avant toute définition des politiques de la stratégie.

Face aux défis que représente toute stratégie nationale intégrale, les gouvernements ont communément eu tendance à réagir en «partant tout seuls», sous la pression, souvent, des banques de développement. Ils ont envisagé le processus stratégique en tant qu'exercice de planification multidisciplinaire, scientifique et administrative (avec peut-être la participation de la communauté universitaire). Or il existe une distinction bien nette entre ces deux méthodes — participative et multidisciplinaire — encore qu'elles ne s'excluent pas mutuellement. La planification de l'occupation des sols et les systèmes d'information géographique sont des approches généralement assez peu participatives et plutôt riches en méthodes multidisciplinaires, alors que la méthode accélérée de recherche participative (MARP) est très riche en participation mais d'une multidisciplinarité plutôt faible (Carley 1994).

Pour atteindre à l'efficacité, les stratégies nationales ont besoin d'être à la fois fortement participatives et profondément multidisciplinaires. La difficulté consiste à allier ces deux approches avec efficacité, afin d'établir un équilibre reflétant au mieux toute la gamme des perspectives et des besoins de la société.

Il est utile de considérer la participation aux stratégies comme la mise en commun, entre groupes de personnes, de toutes les tâches qui au bout du compte les concernent (recueil des informations, analyse, prise de décision, mise en œuvre et développement de capacités, ainsi que suivi et évaluation).

Dans le cadre du processus de définition d'un équilibre entre objectifs économiques, sociaux et écologiques, et entre le présent et l'avenir, certaines approches de la participation aboutissent à une marginalisation des groupes concernés ou à une limitation de leur part. L'Encadré N°8 fournit la liste des tendances associées à une progression allant des activités à bas niveau de participation à celles bénéficiant d'une participation élevée.

Le travail participatif tend à prendre plus de temps que les cycle normaux de planification ou de projet, en tout cas dans la première année (en gros). C'est parce que les groupes ont besoin de se former, de consulter leur base et de débattre plus à loisir des questions et des objectifs qui les concernent que ce n'est le cas avec les stratégies préparées par les seuls «spécialistes».

Avantages de la participation

Les avantages de la participation tendent à varier en fonction des différentes tâches et itérations du cycle stratégique. On peut les présenter succinctement, tâche après

tâche, comme suit:

Encadré N°8: Tendances enregistrées avec l'accroissement de la participation aux stratégies

- ◆ Les ONG, les autorités locales et d'autres catalystes offrent de plus en plus d'occasions de participation.
- ◆ On fait de plus en plus appel aux méthodologies participatives pour recueillir des informations sur les situations, les idées et les besoins locaux.
- ◆ Les intervenants exogènes facilitent les activités plutôt que de les diriger ou de les gérer.
- ◆ Un nombre supérieur de tâches — les prises de décisions en particulier — sont accomplies de manière participative.
- ◆ Les décisions reposent plus fréquemment sur un consensus.
- ◆ Des groupes locaux sont formés en plus grand nombre.
- ◆ Les groupes locaux ont de plus en plus l'autonomie requise pour prendre une part active à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies.
- ◆ Ces groupes exercent un contrôle local croissant sur les ressources.
- ◆ Entre l'administration et la population locale, une plus grande part de travail s'effectue conjointement ou fait l'objet d'une nouvelle répartition.
- ◆ L'accent est de plus en plus mis sur l'enrichissement des connaissances et les approches sont plus adaptables.
- ◆ Les politiques et les plans assument une cohésion intersectorielle croissante.
- ◆ Le coût de la participation, élevé au départ, s'atténue considérablement.
- ◆ Le travail prend plus de temps, mais ses effets sont plus profonds.
- ◆ Les programmes de travail deviennent plus réalistes.
- ◆ L'environnement institutionnel se fait plus réceptif à une participation accrue.

La participation aux tâches d'information et d'analyse apporte:

- ◆ une ample base de connaissances et diversité d'opinions, offrant la meilleure appréciation (sur la base d'informations) des questions, des concessions et des options dont on dispose dans le temps;
- ◆ un débat accru, un processus d'éducation mutuelle et la compréhension des grandes questions, tant au sein des différents groupes qu'entre eux; et
- ◆ la prise en charge de questions ne pouvant être identifiées, correctement définies ou traitées par d'autres canaux (i.e.: les valeurs qui changent, les conditions locales, les droits et revendications et styles de vie, et en particulier des problèmes comme la pauvreté, qui resteraient sans cela enfouis).

La participation à la formulation et à la planification des politiques aboutit à:

- ◆ des objectifs, buts et normes pratiques et réalistes, négociés de manière à être, au niveau local, acceptables, pleins de sens et applicables;
- ◆ «l'appropriation» de et l'engagement envers, la stratégie, développés par les groupes qui y travaillent réellement (chose essentielle pour que la stratégie

- donne lieu à une mobilisation sociale);
- ♦ une meilleure crédibilité de la stratégie, plus solide que s'il s'agissait seulement d'un produit de techniciens et de bureaucrates; et
- ♦ la responsabilisation et la transparence: les gens peuvent voir ce que fait le «gouvernement».

La participation à la mise en œuvre et au suivi donne lieu à:

- ♦ une capacité accrue (on apprend en se frottant aux problèmes et en en débattant; on apprend en agissant);
- ♦ des réseaux plus étendus pour la réalisation des tâches (cas, par exemple, du suivi);
- ♦ un élan et un domaine accrus dans les programmes d'action, grâce à l'expansion des réseaux et par l'incorporation volontaire d'autres éléments au processus; et
- ♦ une mobilisation et une gestion efficaces des ressources et des compétences.

Le coût de la participation

En général, plus une stratégie compte de participants, plus le coût de la participation sera élevé. Il est fonction des facteurs suivants:

Le facteur « temps ». La durée de l'engagement requis par la participation dépendra du module stratégique concerné et de la maturité du processus stratégique (à savoir, du nombre de révolutions accomplies par le cycle stratégique). Le module de planification ou de formulation de politique a pris de trois à six mois pour certains PNAE de la Banque mondiale, avec une participation minimale. À l'inverse, un délai long de 18 mois à quatre ans fut nécessaire pour mettre sur pied et entreprendre des exercices de participation intégrale liés aux SNC et aux Plans verts (cas, par exemple, du Botswana, du Népal, du Canada et du Pakistan) ou aux stratégies locales (exemple du Programme de soutien rural de l'Aga Khan [*Aga Khan Rural Support Programme — AKRSP*], en Inde et au Pakistan). Il faut s'attendre à ce que la mise en œuvre d'une stratégie se fasse d'une manière et dans une durée déterminées par les principaux processus participatifs qui y sont employés: établir un consensus est ce qui prendra en général le plus de temps; les tâches de planification surviennent avec régularité dans tout processus stratégique; la mise en œuvre et le suivi sont permanents. La participation est donc continue et change de forme, de fonction et d'ampleur tout au long du cycle stratégique.

Les besoins de compétences spécialisées. Les méthodes d'enquête participatives, la communication, l'éducation et le maniement des médias sont autant de domaines où la compétence est essentielle à l'établissement de liaisons appropriées et permettant d'assurer un haut niveau qualitatif à la communication et à la participation. Pour faciliter les flux de communications, des stratégies ont fait appel

à des journalistes (au Népal), à des graphistes et à des éducateurs spécialistes de l'environnement (au Pakistan, en Zambie) et à des professionnels de la MARP (cas de l'AKRSP). Chaque exercice tend à adopter une approche particulière: nous n'avons pas connaissance, pour l'instant, d'un exercice de portée nationale ayant fait appel de manière constante à une vaste gamme de compétences en communication.

Le facteur « communications ». Il faut que les stratégies à participation disposent des moyens permettant à des groupes différents de se rencontrer sur le terrain à divers niveaux (transports, salles et équipements de réunion) et autorisant les animateurs du projet à communiquer par le vecteur approprié avec les groupes en question (télécommunications, *mass media*, médias traditionnels, etc.). On abordera, dans la dernière partie de ce chapitre, le rôle de l'information, de l'éducation et des communications publiques (IEC) dans les stratégies.

Les exigences du processus participatif en matière de gestion. Gérer l'ensemble des éléments participatifs est chose complexe et il faut pour cela des professionnels aux compétences administratives supérieures ainsi que des personnes sachant jouer de compétences et méthodologies diverses en fonction des structures participatives disponibles dans le pays. Mais la gestion du processus ne saurait être ramenée à un exercice d'orchestration. Le résultat des activités participatives ne bénéficiera que du degré de diversité sociale et politique toléré par l'ouverture des animateurs.

Les premiers exercices participatifs intégrés aux stratégies tendent à être relativement onéreux: le coût des prises de contact, de l'établissement de mécanismes, etc., peut être élevé. Le «ratage» de nombreux exercices de participation est dû à un renoncement rapide (durant la première ou les deux premières années). En effet, la patience dont bénéficient les premiers pas de la participation, nécessairement lents et parfois expérimentaux, s'épuise sous la pression des donateurs ou des gouvernements qui exigent du «tangible».

L'expérience d'exercices de participation acquise dans le cadre de grandes stratégies locales montre que le coût peut s'abaisser considérablement à chaque itération, alors que la portée, l'objet et les méthodologies de participation destinés à chaque groupe, dans chaque stratégie, se précisent et trouvent une place appropriée dans le plan de travail stratégique.

Les dangers de la participation

Il faut parvenir à l'équilibre entre l'implication d'un éventail de participants aussi étendu que possible, afin de forger un consensus durable et largement assis, et le risque de trop drainer les capacités de favorisation et de gestion des animateurs et des responsables de la stratégie. Plus les mécanismes de participation existants seront développés et représentatifs, plus leur efficacité-coût aura de chances d'être

forte. Si les capacités de gestion sont faibles et si les mécanismes participatifs sont de médiocre qualité, on peut, pour commencer, limiter le nombre des participants. Mais le niveau de participation devra être augmenté au fil du développement et de la réitération des tâches stratégiques.

Les dangers plus immédiats d'une approche participative, antithèse d'une approche de haut en bas, sont que:

- ♦ la vision/l'orientation soient moins claires, au moins pendant la première année (plus ou moins); vu la multiplicité des perspectives qui y concourent, il peut s'avérer plus difficile de se concentrer sur les priorités;
- ♦ l'élan se perde, dans la mesure où les stratégies participatives prennent plus de temps; cela peut se produire tant aux niveaux «supérieurs», dont celui des donateurs, qu'aux niveaux «inférieurs», mais on peut en réduire l'incidence grâce à des retours d'information réguliers (et, démarche de la plus grande importance, en mettant en œuvre des politiques ayant préalablement et dès que possible fait l'objet d'un consensus);
- ♦ l'approche intégrée des problèmes sociaux, environnementaux et économiques, qu'implique une large participation, s'avère plus complexe que ne l'aurait été un simple système d'analyse et de réaction;
- ♦ l'on perd le contrôle de certains aspects cruciaux (la réglementation anti-pollution, par exemple) si les responsabilités deviennent trop dispersées parmi les participants;
- ♦ en cas de mauvaise gestion, les processus participatifs puissent engendrer des attentes excessives dans certains groupes; qu'ils aboutissent à l'identification d'un nombre de questions supérieur à ce qui peut être traité; ou qu'ils débouchent sur des impasses et des conflits à propos desquels on ne puisse atteindre ni consensus ni compromis;
- ♦ l'on coure le risque politique d'attiser ou d'aggraver les conflits entre groupes, ou de voir le processus monopolisé par les élites.

On pourra réduire ces dangers par une bonne planification de la participation, par la gestion correcte de son processus et en préservant son indépendance vis-à-vis de toute politique partisane. Il faut pouvoir bénéficier de délais adéquats et être bien décidé à ne pas se bousculer pour produire un document, ni à se lancer dans des actions précipitées.

Il ne faut pas que l'emploi d'approches participatives se limite à une seule occasion, mais qu'il fasse partie d'un processus où les degrés d'apprentissage formeront une étape dans un engagement à plus long terme envers la planification adaptable et le développement durable. La réussite passera obligatoirement par l'adoption de nouveaux principes et de pratiques neuves en matière d'apprentissage et d'action conjoints. Il importe au plus haut point de savoir qu'un travail participatif efficace exige des professionnels qu'ils modifient leurs attitudes et leur comportement et

qu'il requiert aussi des changements du contexte institutionnel. À elles seules pourtant, les méthodologies participatives ne suffisent pas à assurer un changement institutionnel significatif. Le processus stratégique doit non seulement adopter les meilleures parmi les approches participatives existantes, mais doit être lui-même la voie d'accès des valeurs et des approches nouvelles exigées par le développement durable.

Structures et méthodes de la participation

La stratégie doit se fonder sur les structures et méthodologies disponibles dans le pays, ou localement, pour la participation.

Il est des systèmes et des institutions déjà en place à partir desquels on peut bâtir une participation: système de planification, système politique, structures traditionnelles (cas, par exemple, des systèmes à base villageoise), systèmes religieux, système éducatif, système de vulgarisation agricole, arts/théâtre et les médias.

En cas d'absence ou de faiblesse des structures participatives existantes, on peut mettre spécialement sur pied, à l'intention du processus stratégique, des structures informelles ou à usage unique. Ce seront, par exemple, des comités et des tables rondes spécialisés — constitués pour cette stratégie — devant débattre de questions particulières, communes ou intersectorielles. C'est une approche fréquemment employée, ne serait-ce que pour la première itération de la stratégie.

Les méthodologies qu'une stratégie peut exploiter sont l'enquête participative, les études de ressources, les audits « verts », l'établissement de consensus, les méthodes de planification, la négociation des EIE, les accords librement consentis, la cogestion, les méthodes traditionnelles (en matière, par exemple, de résolution des conflits), les techniques médiatiques (par exemple, les interventions téléphoniques des auditeurs à l'antenne) et les techniques de communications et d'information.

Il faut que se répande la connaissance de toutes ces méthodes et qu'elles soient employées avec régularité. On devra faire des efforts particuliers pour développer les capacités à les utiliser, et ce même avant le début de la stratégie. L'expérience acquise dans le cadre des grandes stratégies locales a montré que les premiers développements de l'enquête participative ont été particulièrement cruciaux, ce qui explique pourquoi il existe tant de variétés d'enquêtes participatives, élaborées sous des noms différents en fonction de circonstances locales (voir l'Encadré N°9).

Le consensus

Un des buts de la participation consiste à élaborer une stratégie bénéficiant d'une

large assise. Cela implique le développement d'un consensus des participants quant aux objectifs, aux principes, aux questions, aux priorités, aux politiques et aux activités.

Dans le cadre de nombreux processus stratégiques, les décisions prises par le comité de direction et par d'autres comités le sont par consensus, encore que ce dernier ne soit pas toujours clairement défini. Par consensus on entend «accord général», à savoir une situation où tous les participants peuvent se satisfaire du résultat, même si tous (ou nul parmi eux) ne l'accueillent pas avec grand enthousiasme. Le consensus n'implique ni adhésion fervente, ni unanimité, tant il est vrai que les divergences de points de vue, de valeurs et de perspectives font partie de la vie. Le consensus n'est pas non plus synonyme d'accord à la majorité, d'où sont effectivement exclues les préoccupations minoritaires.

Lorsque plusieurs entités prennent part à la mise en œuvre d'une stratégie, elles collaborent toutes à la négociation et à l'élaboration de sa politique et de son plan. Pour le bon déroulement d'un processus de ce genre, il faut que tous les participants soient à peu près pareillement motivés par la notion d'accord et par celle de travail en commun. Le consensus devient alors une base d'accord particulièrement précieuse, car aucun participant ne peut y être mis en minorité. Tous sont obligés de faire de leur mieux pour prendre en compte les intérêts des uns et des autres — ou pour accepter des compromis — afin de parvenir, quand ce sera possible, à un accord et pour repérer les questions conflictuelles encore pendantes et qu'il faudra résoudre ultérieurement.

L'autorité mandante (ou le comité de direction) doit fournir des principes d'orientation pour ce qu'il faut faire quand on ne peut parvenir à un consensus. Tant les points de vue consensuels que ceux qui divergent doivent être dûment notés. Lorsque les questions sont trop conflictuelles, ou s'avèrent non négociables (pour le moment tout au moins), il est nécessaire de l'indiquer clairement et de se mettre d'accord sur le moment et sur la manière de rouvrir l'une de ces questions. On peut alors procéder de nombreuses façons différentes. Ainsi, par exemple, le travail en cours ne peut aller plus loin que la définition d'options politiques; au-delà de ça, il revient à l'échelon d'autorité le plus élevé de décider comment continuer.

Encadré N°9: L'enquête participative

Ces dernières années, on a constaté un véritable foisonnement d'approches participatives en matière de recherche, de vulgarisation, de planification et de suivi. Certaines sont consacrées au diagnostic des problèmes; d'autres sont plus orientées vers l'autonomisation des communautés. En zones rurales, certaines approches participatives visent surtout à faciliter la recherche sur exploitation agricole ou dirigée par les agriculteurs. D'autres sont conçues pour amener les spécialistes présents sur le terrain à se mettre à l'écoute des

paysans. Certaines ont été élaborées dans le contexte de la santé, d'autres pour la gestion des bassins versants et d'autres encore pour l'évaluation de la sécurité alimentaire. Quelques unes ont été mises au point au sein d'institutions gouvernementales de vulgarisation et d'autres dans des ONG. Cette diversité d'appellations, d'applications et de « possesseurs » est signe de solidité. Elle implique que chaque variante est dans une certaine mesure dépendante de contextes et de problèmes propres à des lieux donnés.

Ces approches et méthodes nouvelles impliquent le passage à un niveau inférieur de la hiérarchie sociétale des initiatives, des responsabilités et des actions, au profit surtout des agriculteurs et des populations rurales elles-mêmes. Les investigations de type ancien, où les chercheurs recueillaient leurs données et les emportaient avec eux pour les traiter ailleurs, sont remplacées par une plus grande proportion d'investigations et d'analyses menées par les populations locales, qui partagent avec les étrangers leurs connaissances et leurs intuitions. Cartographie participative, analyse de photographies aériennes, notation et classification matricielle, diagrammes de flux et diagrammes systémiques, analyse saisonnière et diagrammes de tendances: autant de méthodes qui permettent aux agriculteurs non seulement d'informer les étrangers mais surtout de mener leur propre analyse.

Même s'il existe de grandes différences entre ces approches, une série de principes communs sous-tend la plupart d'entre elles:

- ◆ méthodologie et processus d'apprentissage systématique bien définis et centrés, en chaque cas, sur l'enrichissement cumulatif des connaissances;
- ◆ perspectives multiples: l'objectif consiste à rechercher la diversité plutôt que de caractériser la complexité en termes de valeurs moyennes;
- ◆ processus investigatif de groupe: cela implique trois types de panachage — multidisciplinaire, multisectoriel et panachage d'étrangers (spécialistes) et d'autochtones (population locale);
- ◆ assujettissement au contexte: la méthodologie est suffisamment souple pour être adaptée et modifiée afin de convenir à chaque nouveau faisceau de conditions et d'acteurs;
- ◆ emploi d'experts du type «favorisateur»: la meilleure conception du rôle de «l'expert» est celle qui le fait aider les gens, dans leur contexte, à réaliser leur propre étude;
- ◆ orientation vers l'action: le processus investigatif aboutit à un débat sur le changement, débat qui fait évoluer la perception des acteurs et leur volonté d'envisager l'action. L'action fait l'objet d'un accord et les changements susceptibles d'être mis en œuvre vont donc représenter un compromis entre les différents points de vue en conflit.

L'enquête participative est la méthodologie qui chapeaute ces approches et leurs méthodes. Dans le contexte du processus stratégique, les enquêtes se déroulent pendant l'estimation préalable et lors des phases de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Elles sont aussi utilisées dans un contexte de recherche, de vulgarisation et d'éducation. Les techniques d'enquête participative englobent:

- **La dynamique de groupe et d'équipe**

Contrats d'équipe
 Évaluations et discussions d'équipe
 Listes de contrôle pour entretiens
 Rédaction rapide de rapports
 Tonifiants
 Inversions de rôles/partage du travail
 Présentations par les villageois et présentations communes
 Notes du processus et carnets personnels

- **L'entretien et le dialogue**

Entretiens semi-structurés
 Observation directe
 Groupes de focalisation
 Informateurs-clés
 Ethno-histoires et biographies
 Histoires, portraits et études de cas locaux.

- **L'échantillonnage**

Transects à pied
 Classement selon la richesse et analyse du bien-être
 Cartes sociales
 Cartes d'entretiens

- **La visualisation et l'établissement de diagrammes**

Cartographie et modélisation
 Cartes de mobilité
 Calendriers saisonniers
 Routines quotidiennes, profils d'activités
 Profils historiques
 Analyses de tendances et tracés chronologiques
 Notation matricielle
 Classification par préférences exprimées ou par paires
 Diagrammes de Venn
 Diagrammes de réseaux
 Diagrammes de flux
 Diagrammes «camembert»

Les méthodes contribuant aux enquêtes participatives sont la MARP, la recherche-action participative, le *Diagnostico Rural Rapido*, la *Farmer Participatory Research* et le Groupe de recherche et d'appui pour l'auto-promotion paysanne.

Source: Pretty (1993)

En Colombie britannique (Canada), où un grand nombre d'intérêts sont en train de négocier une stratégie provinciale d'utilisation des terres, les décisions sont renvoyées au gouvernement quand des questions ne parviennent pas à faire l'objet d'un consensus.

Il n'est pas nécessaire d'instaurer un consensus à toutes les étapes de la stratégie et de fait, étant donnée la nature riche en valeurs et en incertitude de nombreuses questions, ainsi que l'énormité des intérêts en jeu, il est probable qu'on ait affaire à

des désaccords intenses et persistants. L'exploration et la compréhension de la diversité des préoccupations et des opinions est très importante; or une large participation au processus stratégique fournit un véhicule permanent pour l'accomplissement de cette tâche. Il est nécessaire (ou à tout le moins, désirable) que les objectifs et les principes de la stratégie fassent l'objet d'un consensus, tout comme les questions prioritaires et les meilleures réponses d'ordre politique à leur apporter. Le processus doit chercher à instaurer un tel consensus. Si on ne peut y parvenir, de futures itérations de la stratégie devront revenir ultérieurement sur ces questions.

La négociation

La négociation a pour but de définir les concessions inhérentes au développement durable, afin de parvenir à un compromis dans la formulation des politiques à suivre ou dans l'établissement des responsabilités et des objectifs du plan. Elle joue un rôle important au niveau stratégique global, en particulier s'agissant de fixer des buts de manière décentralisée. S'ils sont obtenus par libre consentement, les objectifs et les buts auront plus de chance d'être mis en œuvre que s'ils étaient imposés. Il faut que le processus de négociation et d'établissement de consensus se pérennise tout au long du cycle stratégique, afin que la stratégie puisse s'adapter pour s'améliorer constamment. Les Pays-Bas soulignent l'intérêt de faire appel au processus de négociation pour la fixation des buts (Encadré N°10), mais les objectifs de recyclage du Royaume-Uni, les objectifs allemands pour le gaz carbonique et ceux de l'Union Européenne pour le dioxyde de soufre et l'oxyde azoté, ont été fixés sans négociation. Bien que la proclamation de ces objectifs ait eu un grand écho politique, ils n'ont en fait pas été atteints.

Les acteurs de la stratégie et leurs rôles

«Le moment d'agir est venu. Mais l'action gouvernementale à elle seule ne suffit pas. Les politiques gouvernementales que la population n'aura pas faites siennes ne pourront se pérenniser quand les gouvernements auront changé.»

Gary Lawrence, Sustainable Seattle Initiative

Les gouvernements peuvent contribuer à l'instauration de conditions favorables à la participation. Au départ, cependant, ils s'avèrent rarement capables d'organiser eux-mêmes efficacement la participation. En général, certains changements sont requis pour améliorer la participation au fil des itérations successives du cycle stratégique et c'est aux gouvernements qu'il revient d'offrir les conditions propices à son développement. En ce cas, les ONG et les autorités locales pourront prendre la tête du mouvement participatif, en tirer des leçons et développer leurs propres capacités. Les gouvernements doivent aussi mettre en place des structures et un

contexte politique autonomisant afin d'apporter à la participation un actif soutien. L'État lui-même peut être amené à mener certaines actions participatives lorsque cela conviendra et que son intervention pourra être efficace.

Encadré N°10: La participation: cas de certaines stratégies

Le Plan vert **canadien** est un exemple de processus consultatif piloté par le gouvernement. Ce plan est une stratégie environnementale pour l'État fédéral, élaborée dans le cadre du processus gouvernemental de planification budgétaire, faisant appel à une structure existante, celle des comités — du Comité interministériel sur l'environnement à l'équipe de gestion constituée au sein du ministère de l'Environnement, en passant par les comités de secrétaires et sous-secrétaires d'État. Un comité consultatif «d'intérêts multiples» a été créé pour les besoins de ce processus de consultation élaboré et a obtenu la participation d'un très grand nombre de groupes d'intérêt: gouvernement, milieux d'affaires, industrie, écologistes, jeunes, populations indigènes, ONG et universitaires.

Un document de fond concernant le plan fut mis à la disposition du public pour qu'il le consulte et son contenu a subi une révision substantielle à la lumière de cet exercice; 17 rencontres furent organisées avec des délégués de groupes d'intérêts; il y eut 41 réunions publiques et une conférence de deux jours pour la consolidation des points de vue. Des milliers de citoyens se rendirent aux séances d'information dans tout le pays et firent part de leurs suggestions en remplissant des questionnaires et en présentant des contributions écrites. Le Plan vert canadien préconise des échanges de personnel entre ONG et services gouvernementaux, un soutien accru au Réseau canadien pour, la mise sur pied d'autres tables rondes et comités consultatifs (sur la jeunesse et pour l'information) (Hill, 1993).

Le Plan de politique nationale de l'environnement (PPNE) des **Pays-Bas** est une stratégie participative pilotée par le gouvernement. Il intègre à la planification nationale de l'agriculture et de l'industrie le plan national d'occupation des sols, le plan national des transports et le plan national de l'énergie. C'est grâce à l'emploi d'approches multidisciplinaires et participatives qu'on a pu procéder à une telle intégration. Il est prévu que le PPNE fasse le lien entre politique nationale et objectifs locaux. Le Ministère néerlandais du logement, de la planification physique et de l'environnement travaille avec les autorités provinciales et municipales et avec d'autres groupes s'occupant du PPNE.

C'est au niveau de la production d'informations, des conseils, des processus décisionnels et de la mise en œuvre que l'on a enregistré un phénomène de participation, que continuent de développer les agences gouvernementales et neuf groupes cibles: producteurs agricoles; secteur des transports; fabricants de produits chimiques; fournisseurs de gaz et d'électricité; secteur du bâtiment; consommateurs et détaillants; industrie de la protection de l'environnement; établissements de recherche et d'éducation; syndicats et organismes bénévoles. À la tête de chaque groupe se trouve un comité directeur composé de représentants du gouvernement et du groupe-cible en question. Les objectifs locaux sont établis par des fonctionnaires du crû, sur la base du plan national. Les provinces sont dans l'obligation de fixer des objectifs, alors que les municipalités y sont incitées par un financement supplémentaire proposé par le gouvernement central si elles font de même. En ce qui concerne l'industrie, le PPNE a mis l'accent sur les accords ou pactes d'objectifs et

de buts établis volontairement avec l'État pour le respect de l'environnement. Des pactes sont aussi négociés avec les associations professionnelles, avec possibilité de variantes locales pour les membres des différentes branches.

Le personnel du ministère admet que le prix à payer pour obtenir localement un niveau élevé de participation et de motivation sera une certaine perte de contrôle sur l'orientation et les actions du PPNE. Le ministère a d'ailleurs négocié le contenu des plans d'action de tous les groupes cibles parties prenantes au PPNE (Hill 1993).

Les Pays-Bas ont aussi élaboré en 1993 une Plate-forme du développement durable devant servir de forum pour l'établissement des ordres du jour et pour les consultations. Ses membres sont recrutés au sein de nombreux groupes sociaux. Les débats seront stimulés par des campagnes visant les politiciens et le grand public; l'efficacité d'une telle démarche repose sur l'existence préalable dans ce pays d'une participation de haut niveau — ce que paraît confirmer l'expérience récente.

La Stratégie nationale de conservation du **Nicaragua** impliquait une participation basée sur la structure de l'administration locale. Des ateliers furent organisés dans chacune des 143 municipalités du pays pour établir un diagnostic participatif de leurs problèmes et besoins. Des textes brefs donnèrent un résumé des conclusions de ces travaux et servirent de points de départ à une seconde série d'ateliers, tenus à nouveau dans chaque municipalité pour décider des actions à proposer. On organisa nombre d'activités avec des catégories socio-professionnelles tels que les artistes, les enseignants, les jeunes et les partis politiques, pour assurer la participation d'un vaste éventail de groupes. On put ainsi nouer des liens solides entre la stratégie et les communautés et institutions du pays. Ce mouvement contribua aussi au dialogue national instauré entre les protagonistes de la récente guerre civile et donna leur impulsion initiale aux efforts locaux entrepris en de nombreux endroits du Nicaragua pour la résolution des problèmes.

La SNC du **Népal** est une des stratégies les plus anciennement actives en Asie, tant en termes de participation que de mise en œuvre. Étroitement liée à la Commission nationale du plan, elle a fonctionné comme projet à long terme. On décida qu'elle ne serait, initialement, point trop mêlée aux luttes institutionnelles. L'élément-clé de sa mise en œuvre est un «noyau dur écologique», groupe multidisciplinaire dont les 80 membres relèvent de différents secteurs (encore que l'administration y prédomine). Cette approche multidisciplinaire a donné lieu à un certain nombre d'exercices participatifs menés en matière de bilan environnemental et de planification de village avec des villageois et avec le secteur privé. Adoptant un point de vue moins fragmentaire que les différents départements du gouvernement, les groupes d'utilisateurs ont été perçus, à ce titre, comme acteurs appropriés de la mise en œuvre de cette stratégie. L'accent fut donc mis, à ce stade, sur le développement du contexte politique et sur l'élaboration d'instruments particuliers devant servir à encourager la participation des services gouvernementaux, du secteur privé et des villageois dans la réalisation, par exemple, des EIE, des plans d'utilisation des terres et des plans de villages. Cette approche dite de «démonstration de l'orientation par l'action» n'en rend que plus convaincants les arguments en faveur du changement institutionnel.

Les gouvernements

Les gouvernements peuvent faire preuve d'une grande efficacité dans l'accomplissement de certaines tâches stratégiques à dimensions participatives, puisqu'ils peuvent consacrer à ces tâches de nombreuses institutions étatiques et réaliser des économies d'échelle. En conséquence, si les ONG peuvent au départ jouer un rôle important de catalyste pour la création d'un nouveau dispositif institutionnel avec une participation plus grande, ce rôle peut s'avérer, avec le temps, moins nécessaire. Il est erroné de concevoir la participation comme une chasse gardée des ONG.

Une stratégie nationale se doit de faire participer tous les grands secteurs «horizontaux» du gouvernement du pays, ainsi que ses principales composantes «verticales», à savoir toutes les provinces, États ou comtés ainsi que des échantillons représentant chacun des différents types d'administration de rang inférieur. La participation institutionnelle de l'ensemble de l'appareil gouvernemental est donc importante si l'on veut que le consensus autour de la stratégie reflète bien les vues et les besoins de nombreuses organisations administratives. Il importe aussi d'assurer la participation de personnalités-clés au sein du gouvernement — personnes sachant franchir les barrières et susciter vision et changement.

La stratégie doit être capable de survivre aux changements affectant le gouvernement. La participation du gouvernement doit donc être structurée en ce sens. On entend par là que cette participation ne doit pas être excessivement dépendante d'un appui politique particulier. Les processus politiques (parlementaire et autres) pourront être exploités pour lui assurer un appui de tous les partis. On compte les stratégies de l'État de Victoria (Australie), des Philippines, du Népal et du Pakistan parmi celles qui ont bien survécu aux changements gouvernementaux. Dans la plupart des cas de ce type, la stratégie:

- ♦ n'est pas fortement identifiée à un parti politique;
- ♦ n'est pas totalement entre les mains de politiciens ou de fonctionnaires risquant d'être mis à l'écart par un nouveau gouvernement; et
- ♦ bénéficie d'un fort soutien en dehors de l'appareil gouvernemental.

Il existe habituellement plusieurs formes de structures participatives disponibles au sein de l'appareil gouvernemental. Il s'agit des systèmes de planification (les planifications urbaine et rurale ont tendance à comporter plus de structures participatives que la planification économique, mais n'en demeurent pas moins, essentiellement, des systèmes de haut en bas), du système administratif décentralisé et du système éducatif. Ces différents systèmes ont déjà été exploités dans des stratégies. Il a cependant fallu souvent mettre en place des tables rondes et des comités spéciaux afin d'intensifier la participation «horizontale» entre groupes et

secteurs d'intérêt et non seulement pour assurer à la participation gouvernementale une ampleur suffisante, mais aussi pour obtenir l'intervention d'acteurs non-gouvernementaux. Le principal point faible des systèmes institutionnels existants se fait sentir dès qu'il s'agit de faciliter avec pérennité ces formes intersectorielles de la participation.

Encadré N°11: Le rôle important de l'administration locale

Au Royaume-Uni, les autorités locales assurent la coordination d'une initiative de développement durable comptant parmi les plus novatrices du pays: il s'agit d'un bilan écologique déjà ancien, commandé par une autorité locale (le *Green Audit* du comté du Lancashire) qui a servi de base à la participation ultérieure. Il a permis de planter le décor permettant d'entamer les discussions, plutôt que de laisser s'établir sans préalable un dialogue susceptible de tourner à la confrontation. Cela a donné naissance à un groupe rassemblant des intérêts multiples, le *Lancashire Environment Forum*, qui fit référence au *Green Audit* pour élaborer un Agenda 21 local, dont les recommandations font l'objet d'un consensus. Le forum n'en reconnaît pas moins qu'on ne peut obtenir un consensus immédiat sur tous les sujets et, tout en permettant de définir des positions communes, il sert aussi à clarifier les domaines au sujet desquels un accord n'a pas encore été obtenu — autant de choses qui font partie du processus de formulation d'un agenda évolutif.

Dans la ville même de Leicester, on met fortement l'accent sur le suivi participatif, qui permet de compléter le cycle stratégique et d'en pérenniser le mouvement. On tient l'opinion publique pour un facteur essentiel du maintien de la dynamique du processus. C'est ainsi que les enquêtes d'opinion sur la propreté de la cité (celle-ci s'améliore-t-elle, ou non ?) servent de base principale à l'approche participative.

L'administration locale

L'administration locale peut jouer un rôle-clé, comme l'illustre l'Encadré N° 11, dans la mise en œuvre des stratégies. Son degré d'implication est cependant variable et dépend:

- ♦ de la dimension du pays et du nombre de ses unités administratives locales;
 - ♦ de l'étape à laquelle se trouve la stratégie: avec chacun de ses cycles, on peut y impliquer un nombre accru de participants et donc d'autorités locales;
 - ♦ de la conception de la stratégie: la stratégie nationale, par exemple, peut être conçue de manière à se déployer graduellement, passant du plan national au plan provincial, puis local; elle peut, alternativement, être conçue comme cadre national, au sein duquel les autorités et communautés locales pourront élaborer leurs propres stratégies (exemple: la stratégie de conservation de l'État de Victoria, en Australie, fait leur place aux stratégies municipales — on en compte à ce jour 24; ou encore, son étape initiale peut être le développement de stratégies locales;
 - ♦ des ressources, des capacités et de la puissance politique des autorités locales.
-

Un des moyen permettant de faire participer les autorités locales aux premières étapes d'une stratégie nationale consiste à leur faire prendre part à une association formelle, procédure qui convient aussi lorsque les ressources sont restreintes.

Les secteurs non gouvernementaux

«Un élément-clé de la bonne suite donnée à Rio tient à la participation des ONG. Elles ont su apporter des idées nouvelles qui eussent sans cela été négligées.»

Nitin Desai, CSD

En théorie, les secteurs non gouvernementaux peuvent jouer un rôle significatif à tous les niveaux du processus stratégique. Ils peuvent participer pleinement à la collecte et à l'analyse des informations, aux prises de décision, à la mise en œuvre, au suivi et aux efforts d'adaptation. Ils peuvent aussi travailler à défendre la stratégie et agir comme conseillers. Leur rôle variera énormément d'un pays à l'autre, en fonction de la situation politique et sociale, des précédents historiques, ainsi que de leur force et de leur diversité.

Les participants non gouvernementaux potentiels sont:

- ♦ les associations professionnelles;
- ♦ les associations d'utilisateurs des ressources (agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, professionnels du tourisme, etc.);
- ♦ les écoles, les enseignants et les associations de parents d'élèves;
- ♦ les groupes communautaires;
- ♦ l'industrie et le monde des affaires (secteur des entreprises);
- ♦ les institutions judiciaires;
- ♦ les institutions universitaires et de recherche;
- ♦ les médias;
- ♦ les membres du public, intervenant à titre personnel;
- ♦ les organisations bancaires et financières;
- ♦ les organisations caritatives;
- ♦ les organisations de développement humain;
- ♦ les organisations écologiques;
- ♦ les organisations féminines;
- ♦ les organisations internationales;
- ♦ les peuples indigènes (la participation de certains d'entre eux pouvant passer par leur gouvernement); et
- ♦ les syndicats.

L'Agenda 21 précise clairement que les groupes non gouvernementaux ont un rôle

substantiel à jouer dans le développement durable. On y insiste sur l'importance cruciale, pour un développement de ce type, de la participation d'une société civile pluraliste, composée de groupes citoyens travaillant de concert avec le gouvernement et avec le secteur privé. S'ils sont véritablement représentatifs, les groupes non gouvernementaux peuvent structurer avec efficacité les nombreux dédales de la société civile. Aussi, quand l'État sait reconnaître ce rôle et le soutenir (financièrement, pratiquement et juridiquement), le développement durable a devant lui de bonnes perspectives.

Pourtant, jusqu'à une époque récente, ce sont les gouvernements qui ont eu tendance à dominer les processus stratégiques, tirant peut-être profit des apports non gouvernementaux à la collecte des informations, à quelques mises en œuvre sur le terrain et aux processus de communication et d'éducation. Les cadres directifs de certaines stratégies ont été élaborés sans grand apport non gouvernemental et c'est récemment qu'on s'est aperçu de la valeur d'un tel apport et qu'on s'est attaché à l'obtenir dans la mise en œuvre et pour les prochaines itérations du cycle.

Lorsqu'on fait participer des groupes d'intérêt non gouvernementaux (ONG, groupes communautaires, secteur privé, etc.), il faut prendre garde de bien s'assurer de la représentativité et de la responsabilisation effective de ces groupes, deux facteurs d'une importance toute spéciale lorsqu'il s'agit de prendre des décisions essentielles pour la stratégie.

Représentativité: de quel degré de représentativité de son secteur d'intérêt le groupe participant jouit-il ? L'unicité apparente d'un secteur d'intérêt peut en fait dissimuler plusieurs intérêts concurrents. Le secteur de la pêche peut, par exemple, être divisé en pêche industrielle, pêche artisanale et pêche de loisirs; on peut aussi y opérer une classification basée sur le type de prise, ou sur les instruments employés (exemple: pêche au crabe, pêche à la crevette, chalutage, pêche à la seine...). Pour assurer une représentation équitable du secteur des pêches, ses délégués devraient provenir de tous ses secteurs d'intérêt. Si la représentation intégrale d'un secteur est impossible à réaliser (ce qui est souvent le cas), il faut que les participants à la stratégie soient conscients des sous-secteurs non représentés et du degré de divergence entre leurs préoccupations et celles du groupe «représentatif».

Responsabilité: quel est le degré de responsabilité des personnes impliquées envers leur groupe d'intérêt ? Il est nécessaire, par exemple, que le cahier des charges du Comité de direction et des autres comités et groupes de travail indique si leurs membres y prennent part à titre personnel ou en tant que délégués d'un groupe particulier, auquel cas il faut établir un mécanisme rendant chaque personne responsable devant le groupe, à qui elle devra rendre compte et qui devra lui donner ses instructions. On y parvient aisément quand le groupe d'intérêt se trouve

représenté par une association démocratiquement organisée, ce qui est le cas, par exemple, des chambres de commerce nationales, des associations de municipalités ou des associations professionnelles. On éprouve plus de difficultés quand il faut mettre sur pied une coalition ou une association temporaire rien que pour participer à la stratégie.

Équité: tous les groupes d'intérêt sont-ils sur un pied d'égalité quant aux moyens dont ils disposent pour participer — qu'il s'agisse du temps et de l'argent disponibles, des compétences et de l'accès à l'information ? Les fonctionnaires de l'administration nationale et provinciale sont payés pour participer et bénéficient en général d'un accès immédiat à l'information. La plupart des grandes sociétés ont les ressources nécessaires pour prendre part aux réunions, analyser les documents de travail et recueillir des données. La plupart des petites entreprises, des groupes communautaires et des groupes d'intérêt des domaines écologique et social ne disposent pas de pareilles ressources. Pour se retrouver à égalité avec des participants plus riches et plus puissants, ils ont besoin d'un soutien financier et parfois pratique dans leur participation aux réunions et pour préparer des prises de positions nourries des informations nécessaires. Certains gouvernements ont mis sur pied des programmes de financement particuliers pour répondre à ce besoin. Ces derniers peuvent hélas s'avérer onéreux, surtout quand le nombre des groupes d'intérêts concernés est élevé. Ce n'est pourtant pas toujours le cas: au Népal, le processus de SNC comporte un programme spécial de soutien aux ONG qui facilite leur contribution à la mise en œuvre de la stratégie. Avec peu d'argent (1 000 dollars) et une aide technique bien ciblée, on peut assurer une contribution à long terme et monter un projet communautaire.

Il est difficile de maintenir dans la pratique l'intégrité de ces trois principes — représentativité, responsabilité et équité. Il sera raisonnable de tenter de les préserver autant que possible, en fonction des contraintes budgétaires, des plans d'exécution prescrits par les échéances politiques et des capacités de gestion d'un processus à la logistique complexe.

Les ONG

Diverses sont les ONG, dont les catégories et le nombre prolifèrent. Elles occupent tout un éventail allant des grandes et vénérables institutions internationales et nationales aux opérations fragiles et locales dénuées de personnel et sans garanties de financement. Certaines se consacrent à un seul thème, d'autres sont des organisations de développement dotées d'une assise importante. Presque toutes fonctionnent en organisant des groupes de personnes afin de donner un meilleur emploi à leurs propres ressources.

Les Nations unies (ONU) utilisent une large définition des ONG, qui s'étend aux organisations à but non lucratif du secteur privé, aux organisations universitaires et

de recherche et aux autorités locales. L'ampleur de ce champ de recrutement trouve son écho dans la terminologie qu'emploie beaucoup l'Agenda 21: on y parle des «grands groupes» ou des «secteurs indépendants». Les ONG sont aussi appelées le «tiers secteur», par contraste avec le secteur administratif et celui des affaires.

«Dans leur grande majorité, ces organismes [les ONG] sont de nature nationale ou locale et toute transition réussie vers le développement durable exigera un renforcement substantiel de leurs capacités.»

CMED 1987

L'Agenda 21 demande aux gouvernements de faire usage de «l'expertise et des opinions des ONG» en matière de développement durable. Cette expertise et ces opinions recouvrent de nombreuses fonctions d'ordre pratique:

- ♦ mobilisation du public ou de certains groupes;
- ♦ connaissance pratique détaillée des conditions sociales et environnementales;
- ♦ fourniture de services (secours lors de catastrophes, éducation, santé);
- ♦ encouragement aux organisations communautaires appropriées et au développement de capacités;
- ♦ recherche, analyse et conseil en matière de politique;
- ♦ facilitation et amélioration des processus sociaux et politiques;
- ♦ médiation et réconciliation lors des conflits;
- ♦ conscientisation et communication;
- ♦ vigilance, avertissement et suivi;
- ♦ défense; mise en question du *status quo*;
- ♦ formation aux et emploi des approches participatives.

Ces fonctions viennent souvent compléter l'action de l'administration et du secteur privé et peuvent être assumées aussi bien par des ONG individuelles que par des partenariats et des réseaux.

Les coalitions d'ONG peuvent compléter des appareils gouvernementaux faibles et pallier à leurs insuffisances. C'est un cas de figure fréquemment rencontré, par exemple, en matière d'action sociale et d'engagement auprès des communautés locales, domaines où les contraintes institutionnelles sont telles que les gouvernements se trouvent limités dans leur capacité d'emploi des méthodes participatives. Par ailleurs, les coalitions d'ONG peuvent jouer un rôle de contrepoids et de critique lorsque le gouvernement et le secteur privé sont trop puissants (lorsqu'ils s'approprient, par exemple, des ressources naturelles et sont la cause d'effets sociaux et environnementaux délétères).

Les SNC ou PNAE ont eu tendance à attirer la participation d'ONG préoccupées d'environnement plus que d'autres. À l'opposé, les stratégies de développement durable ont pour ambition de traiter de façon plus étendue la dimension sociale, domaine où les ONG se consacrant au développement ou les organisations à base communautaire (OBC) ont beaucoup d'expérience. C'est particulièrement le cas lorsque les stratégies se penchent sur l'échec fréquent rencontré par les systèmes politiques/planificateurs dans leurs tentatives d'organiser la liaison entre l'appareil gouvernemental et les communautés locales ainsi qu'avec les utilisateurs de ressources; lorsqu'elles comprennent les complexités locales et en font leur objet d'action; et lorsqu'elles mobilisent pour leur mise en œuvre les utilisateurs de ressources locaux. Autant de champs d'action, situés au niveau intermédiaire entre le gouvernement central et les communautés locales, où les ONG bénéficient d'avantages relatifs.

Jusqu'à présent, on ne peut déceler dans les stratégies nationales aucun modèle standard de participation des ONG. Ce sont les gouvernement qui, presque sans exception, ont joué le rôle principal dans les processus stratégiques et ont eu la part du lion dans leurs résultats. En certaines circonstances, des organismes extérieurs ont dû intervenir pour assurer aux ONG locales une participation officielle. En Indonésie, au Togo, au Kenya et au Rwanda, par exemple, la Banque mondiale a pris l'initiative d'organiser des rencontre tripartites (Banque, gouvernement et ONG) pour traiter des stratégies de développement sectorielles et nationales.

Les ONG peuvent, à l'occasion, en cas de vacuité gouvernementale, jouer un rôle fondamental en matière de développement durable. Au Kenya et en Tanzanie, par exemple, elles assurent le fonctionnement d'une grande proportion du système de santé. Dans le nord du Pakistan, l'*Aga Khan Rural Support Programme* (AKRSP) est le principal intervenant dans le soutien au développement rural. Le *Bangladesh Rural Advancement Centre* (BRAC) gère une grande partie des écoles primaires de ce pays. Ces grandes opérations sont l'exception, mais leur réussite, largement diffusée, a fait que les ONG ont été principalement perçues comme des «mécanismes de fourniture» — ou pire, comme des amateurs — plutôt que comme des organisations de développement ayant des leçons à partager.

Il faut enfin se souvenir que les ONG n'agissent pas de manière unifiée. En matière de développement durable, elles empruntent toute une gamme d'approches:

- ♦ celles des ONG basées sur des centres d'intérêt — cas par exemple des sociétés d'histoire naturelle et des associations professionnelles;
 - ♦ celles des ONG centrées sur des préoccupations — cas par exemple des groupes faisant campagne pour la protection de l'environnement et des animaux; et
 - ♦ celles des ONG fondées autour d'une «solution» — cas par exemple des
-

groupes éducatifs ou s'occupant de développement rural.

C'est le type d'approche adopté par chaque ONG, tout autant que sa fonction, qui déterminera véritablement son mode de participation à la stratégie. Pour de nombreuses ONG, en particulier pour les groupes se consacrant à la résolution de problèmes, les notions de participation et de consensus ne soulèvent aucune difficulté et elles les défendent activement. D'autres, qui font œuvre de groupe de pression, conçoivent leur rôle en termes d'activité critique et préfèrent éviter tout compromis. Parmi ces ONG, quelques unes (tout spécialement celles s'intéressant de près à l'environnement et au domaine social) ont donc choisi des approches qui semblent incompatibles avec le développement durable, tant celui dépend de concessions négociées. En général, de telles ONG demeureront en marge des stratégies participatives. Dans le cadre de ces dernières, débat et consensus se déploieront au sein d'un espace intermédiaire; elles n'en devront pas moins s'efforcer d'impliquer tous les secteurs et tous les grands groupes.

Le secteur privé

Il importe de rechercher la participation de membres représentatifs et responsables du secteur privé (associations professionnelles et industrielles, chambres de commerce et d'industrie locales, syndicats, etc.). En général, cependant, on parviendra à l'efficacité en faisant aussi appel aux dirigeants du secteur privé qui sont à l'origine de nouveaux développements, dans le pays, en matière d'investissement et de gestion. Telle est l'approche du *World Business Council for Sustainable Development* (Conseil mondial des milieux d'affaires pour le développement durable), des tables rondes canadiennes et de la SNC du Pakistan.

La participation du secteur privé tend souvent à faire des grandes entreprises et de la grosse industrie (c'est-à-dire de ceux qui sont responsables d'une grande part de l'utilisation des ressources, de la création de richesses et de l'emploi) des participants de premier plan. Cette situation ne doit pas cependant aboutir à l'exclusion de secteurs d'affaires de moindre envergure mais d'un poids social important, qui risquent de compter beaucoup en matière d'emploi (approche adoptée par l'Irlande), des petites et moyennes entreprises dont les besoins en ressources sont d'un niveau élevé (cas des petites sociétés minière ou des industries de transformation des produits forestiers et agricoles) ou des activités dont l'impact sur l'environnement est particulièrement significatif (cas du tourisme). On trouve dans les stratégies nationales allemandes et néerlandaises des programmes de négociation intensive entre associations industrielles, syndicats et administration (l'intervention de cette dernière se faisant à son niveau approprié) pour décider des normes et cibles de mise en œuvre.

Participation directe des communautés et des personnes

C'est le niveau local qui convient le mieux, au plan pratique, pour la participation

du public, entendue comme l'implication directe des personnes, sans passer par l'intermédiaire d'organisations. Rares sont les gouvernements (ou les personnes privées, d'ailleurs) pouvant offrir au niveau de l'État ou à celui de la nation le même degré de participation susceptible d'être obtenu localement. Si faire participer toutes les communautés n'est pas réalisable, comme c'est habituellement le cas dans les stratégies nationales, on aura besoin d'une méthode de sélection pour constituer un échantillon de communautés, assurant que les groupes participants soient raisonnablement représentatifs de la diversité des communautés de l'ensemble du pays, des communautés les plus concernées par les questions prioritaires, de toutes les régions géographiques, des zones écologiques et des catégories de moyens d'existence. Il faudra, de plus, que les méthodes d'échantillonnage soient aptes à glaner informations et indications auprès de l'ensemble de la communauté — plutôt qu'auprès des seuls dirigeants — et tout spécialement auprès de ceux de ses membres se trouvant marginalisés d'une manière ou d'une autre.

Il est souvent difficile d'obtenir de la communauté qu'elle accorde un intérêt soutenu à des processus de longue durée. Il est inévitable que l'intérêt faiblisse si la stratégie semble éloignée des préoccupations quotidiennes les plus pressantes de la population. Ce sont les stratégies communautaires répondant aux besoins du peuple qui obtiendront et garderont son soutien pendant longtemps. En général, plus on complétera rapidement la stratégie nationale à l'aide de stratégies et d'autres activités locales, mieux ce sera. Non sans raison, on peut aussi recommander d'entreprendre des stratégies locales à titre de démonstration dès les premières étapes d'une stratégie nationale, afin de nourrir et de mettre à l'épreuve des politiques à suivre.

Programmer la participation

Différents types et différents degrés de participation sont requis pour chaque tâche stratégique et pour chaque phase ou cycle du développement de la stratégie. Ils doivent être programmés, à partir des facteurs suivants:

Dans la définition du thème de la stratégie

Il est nécessaire d'approfondir le «bouquet» probable des principales questions à traiter ensemble. Il pourra s'agir, par exemple:

- ♦ de préoccupations écologiques sectorielles;
- ♦ de préoccupations écologiques intersectorielles; et
- ♦ de préoccupations globales relatives au développement durable (lorsqu'elles s'étendent à des questions sociales importantes, elles exigeront en général plus de participation que des préoccupations strictement écologiques).

Dans la définition du niveau de la stratégie

Il faut déterminer les principaux niveaux de changement politique et institutionnel nécessaires pour traiter des questions ci-dessus. Il s'agira en général du niveau:

- ♦ national;
- ♦ provincial; ou
- ♦ local (les niveaux inférieurs de l'administration — par exemple, les municipalités ou districts).

Cependant, le facteur décisif d'un changement efficace consistera à relier deux ou plusieurs niveaux; ainsi, par exemple, il ne faut pas concevoir une stratégie nationale comme se déroulant entièrement au seul niveau national.

Dans l'analyse des parties prenantes

Il faut identifier les groupes les plus susceptibles d'influer sur la stratégie ou, à l'inverse, d'en être affectés:

- ♦ l'appareil gouvernemental;
- ♦ les groupes d'utilisateurs de ressources;
- ♦ les autorités locales;
- ♦ les groupes de consommateurs;
- ♦ les ONG;
- ♦ les groupes communautaires traditionnels;
- ♦ les universitaires;
- ♦ le monde des affaires;
- ♦ les groupes religieux/culturels;
- ♦ les syndicats;
- ♦ les communautés; et
- ♦ les personnalités éminentes.

Il faut procéder simultanément à la définition du thème et du niveau de la stratégie ainsi qu'à l'analyse des parties prenantes. Ensemble, ces activités permettront d'affiner les objectifs et l'approche stratégiques et de préciser, en particulier, le choix des structures et méthodologies de participation, ainsi que des incitations requises pour la mise en œuvre de cette dernière.

Choix des structures et méthodologies de participation

L'éventail général des structures et méthodes de participation convenant à une stratégie donnée dépendra du thème et du niveau de celle-ci ainsi que des parties prenantes au processus.

La méthode particulière de participation utilisée à différents moments dans le cadre

de la stratégie dépendra:

- ♦ de la tâche stratégique précise du moment (par exemple: collecte des informations, analyse, prise de décision, mise en œuvre, suivi); et
- ♦ de la maturité atteinte par la stratégie (soit le nombre de révolutions effectuées par le cycle stratégique).

Structures disponibles pour la participation: pour la plupart des tâches stratégiques, les structures prometteuses auront tendance à être les suivantes: le système de planification, les structures traditionnelles (par exemples, les systèmes à base villageoise, les systèmes religieux) et les comités *ad hoc*, les tables rondes, les groupes et réseaux tenant lieu de noyaux durs. Pour l'accomplissement des tâches de communication, d'information, d'éducation et de suivi, les structures utiles sont les suivantes: le système éducatif, le système de vulgarisation, le monde des arts, les organisations théâtrales et les médias.

Méthodologies de participation: pour les études, les analyses et les tâches de suivi, les approches utiles sont les suivantes:

- ♦ l'enquête participative (Encadré N°9);
- ♦ les études de ressources; et
- ♦ les bilans «verts».

Pour les tâches de formulation et de prise de décision:

- ♦ établissement de consensus;
- ♦ négociation; et
- ♦ méthodes traditionnelles, celles employées, par exemple, dans la résolution des conflits.

Pour les tâches de mise en œuvre:

- ♦ accords de plein gré; et
- ♦ cogestion.

Pour les tâches de communication, d'information, d'éducation et de suivi:

- ♦ séminaires;
- ♦ ateliers;
- ♦ interviews; et
- ♦ expositions et méthodes théâtrales.

Ce sont la structure planificatrice et administrative gouvernementale ainsi que la structure politique qui détermineront, dans une large mesure, s'il est possible de développer une stratégie nationale à partir d'initiatives locales ou s'il faut que l'initiative soit prise au sommet et se propage en empruntant les structures de participation et de décentralisation existantes. Ce sont elles encore qui détermineront partiellement dans quelles proportions il faudra allier les approches participatives et multidisciplinaires. En Ouganda, par exemple, la politique

gouvernementale de décentralisation a fait place à d'importantes contributions à sa stratégie de la plupart des 38 districts du pays (en procédant à des consultations et à des ateliers de trois jours), même si les résultats de cet exercice ne furent exploités au niveau de l'État central que de manière sélective. Certaines des contraintes majeures pesant sur l'institutionnalisation de la participation font l'objet de l'Encadré N°12.

Il importe que dès le départ, les participants à une stratégie sachent quel niveau de la hiérarchie décisionnelle leurs recommandations pourront atteindre et quel niveau elles atteindront vraiment. L'une des causes d'échec de la participation tient aux désillusions consécutives aux espoirs irréalistes mis dans son impact sur les politiques et les actions entreprises.

Programmation et ressources requises

La meilleure approche à adopter pour la participation sera probablement séquentielle, débutant par l'emploi des structures et méthodologies de participation familières à la majorité des participants. Elles devront aussi être acceptables d'un point de vue scientifique (des critères de fiabilité sont disponibles pour les techniques participatives aussi bien que pour les approches dites «scientifiques») et politique (il s'agit là de leur caractère représentatif et responsable). Il est très difficile de susciter une consultation intensive avec tous les groupes parties prenantes dans le cadre du cycle initial d'une stratégie. Tout comme pour la portée de la stratégie, il convient de progresser vers des perspectives plus vastes, sans quoi la stratégie court le risque de se retrouver écrasée sous le nombre. La capacité participative peut être développée tout au long du processus — en fait, la participation a joué un rôle des plus utiles dans une large part du développement de capacités de nombreuses stratégies réussies, nationales et locales.

Relier les niveaux d'expérience stratégique

Il est important de faire le lien entre l'expérience acquise en matière de stratégie de niveau national et celle acquise en matière de participation de niveau local. La participation aux stratégies peut avoir des dimensions aussi bien «horizontales» que «verticales». La participation doit être horizontale entre groupes d'intérêt sectoriels, départements ministériels et communautés de différents coins du pays, pour assurer que ne soient point négligés les impacts intersectoriels ou inter-régionaux. Quant à la participation verticale, elle doit servir à faciliter un courant d'influences réciproques et à traiter les problèmes rencontrés à des niveaux inférieurs de la hiérarchie — du niveau national au niveau local ou des dirigeants jusqu'aux groupes et personnes marginalisées. Elle est aussi requise parce que des activités localisées engendreront des problèmes cumulatifs ressentis plus haut dans la hiérarchie.

De récentes stratégies nationales ont eu tendance à se focaliser sur la participation horizontale, avec des contributions gouvernementales et universitaires étendues au niveau national. D'abondantes analyses multidisciplinaires ont été effectuées et les politiques ont été modifiées, souvent dans de grandes proportions, en tout cas sur le papier. Presque toutes les stratégies étaient initialement relativement dépourvues de participation. Mais elles ont débouché, dans de nombreux cas, sur de fortes recommandations favorables à l'intégration de la participation aux exercices ultérieurs de planification, de mise en œuvre et de suivi stratégiques (voir l'Encadré N°10). Bien que les institutions gouvernementales de niveau national aient bénéficié de quelques améliorations et que certains instruments régulateurs aient été mis en place, on n'a guère enregistré, jusqu'à présent, d'impacts sur le terrain. La mise en œuvre semble rencontrer de nombreux obstacles.

Encadré N°12: Pourquoi est-il difficile d'institutionnaliser la participation ?

Si la participation bénéficie de tant de mérites intrinsèques, pourquoi est-elle si difficile à institutionnaliser ? Les contraintes suivantes paraissent jouer un rôle essentiel:

- ◆ Dans la phase initiale d'une stratégie, il faudrait consacrer un temps considérable et des efforts exceptionnels au développement des ressources humaines, pour la participation. Or, en général, on n'accorde au personnel concerné aucune incitation à fournir l'effort supplémentaire requis. L'introduction de la participation exige un surcroît de ressources financières et s'avère plus onéreux si on la compare aux programmes habituels de la phase initiale. La plupart des institutions et programmes s'estiment dans l'impossibilité de réaliser de tels investissements puisque leur évaluation repose avant tout sur des critères tenant à l'accomplissement d'objectifs matériels et financiers.
- ◆ La participation exige une inversion du rôle des spécialistes étrangers, qui doivent passer de la gestion à la facilitation. Ceci requiert, à son tour, des changements de comportement et d'attitude, qui ne peuvent être que graduels. Il faut pour cela procéder à une rééducation significative alors qu'en général les ressources affectées à la formation sont inadéquates.
- ◆ La participation menace aussi les carrières à déroulement traditionnel. Les professionnels ressentent mal la perte de leur pouvoir quand leurs tractations avec les communautés locales doivent se faire d'égal à égal et quand ils doivent les inclure dans le processus décisionnel. Ils s'en trouvent dissuadés de prendre des risques et de développer des liens de collaboration avec les communautés.
- ◆ Il est difficile de mesurer la participation et le développement institutionnel, ce pour quoi il faut disposer conjointement d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs. Les systèmes existants en matière de suivi et d'évaluation se prêtent mal à de telles estimations et c'est ainsi que les indicateurs matériels et financiers, dont la mesure est plus facile, dominent le processus d'évaluation des performances et d'analyse d'impact.

- ◆ Si de nombreux programmes dus à l'initiative d'agences extérieures tendent à employer des méthodes participatives pour la planification, ils ne vont pas jusqu'à appliquer les changements correspondants dans leurs mécanismes d'allocation de fonds aux institutions locales et tendent à se réserver le contrôle des décisions financières. Cela nuit à la croissance des institutions locales et finit par conférer aux programmes une *durabilité médiocre*
-

- ♦ La participation est un processus long et qui peut paraître se prolonger indéfiniment. Elle a besoin de fonctionner de manière itérative dans sa première période de deux à cinq ans avant qu'on puisse pleinement la déployer et la dupliquer. La plupart des programmes de développement ont tendance à reproduire schématiquement un processus de participation et de développement institutionnel dans ses premières phases, sans faire assez d'expériences et d'itérations. En résultat, les formes institutionnelles qui en découlent s'avèrent souvent inefficaces.
- ♦ Il existe aussi un lien direct entre participation et équité. Bien que prenant pour base, à leurs débuts, la consultation et la participation de tous les groupes, de nombreux programmes de mise en œuvre de stratégies négligent de suivre la question de l'équité. En conséquence, leur gestion et leurs avantages se trouvent accaparés par les élites de la communauté et la majorité, quant à elle, s'en désintéresse. Les institutions extérieures se doivent de jouer un rôle important de catalyste du développement équitable des institutions locales.

Tout processus visant à formuler une politique ou une stratégie devra faire l'inventaire des efforts en cours au niveau local et les utiliser comme éléments pour la préparation de la stratégie. Le processus de formulation d'une stratégie exerce une forte influence sur la réussite ou l'échec de sa mise en œuvre. Si une stratégie peut connaître une croissance organique grâce à des apports locaux et régionaux, basés sur l'action et tirant les leçons des résultats obtenus, cela augmente la probabilité de voir à long terme les parties prenantes s'intéresser à sa mise en œuvre.

Source: Shah (1994)

À l'inverse, les approches participatives locales offrent des exemples de participation tant horizontale que verticale. On constate un engagement de grande ampleur des autorités, des communautés et des intérêts sectoriels, à de nombreux niveaux, aboutissant parfois à d'impressionnantes réalisations sur le terrain, avec une abondante production d'informations locales et avec certains changements institutionnels localisés. Parmi ces approches, on note les progrès particuliers réalisés en matière:

- ♦ d'initiatives émanant conjointement de communautés, du secteur des affaires et des autorités locales et portant sur les zones urbaines ou périurbaines, avec souvent pour catalystes l'administration locale et des ONG — cas par exemple de Groundwork UK, Agenda 21 local dont les éléments sont mis en application par les autorités locales australiennes et britanniques;
- ♦ de zones tampons (zones de soutien économique) situées en périphérie de parcs nationaux, bénéficiant de la planification et de l'action conjointes de l'administration et des communautés, avec de nombreux exemples aux détails bien connus et qu'on rencontre entre autres en Inde, au Népal et au Zimbabwe; et

- ♦ de projets de développement rural de grandes dimensions, basés sur l'organisation sociale et/ou la protection de l'environnement, souvent mis en œuvre au niveau des bassins versants et des bassins fluviaux, et, là encore, catalysés et/ou gérés par des ONG (cas, par exemple, de l'AKRSP en Inde et dans le nord du Pakistan).

Bien que la plupart d'entre eux n'aient pas été conçus comme stratégies locales, nombre de ces projets locaux réussis ont dû sécréter des approches stratégiques afin de donner toute leur mesure, établissant des liens avec la politique nationale et les initiatives institutionnelles.

Malgré des réussites ponctuelles, la tâche consistant à faire progresser vers les niveaux supérieurs de pareilles initiatives participatives locales reste la proie d'une inertie certaine, d'ordre politique et institutionnel. En de nombreuses occurrences, il se peut que les départements ministériels, tirant parti d'approches multidisciplinaires, éprouvent la nécessité de clarifier leurs propres différences avant de s'attaquer à une pleine et totale participation. En Australie, les différences d'approches des stratégies fédérales, d'États et de municipalités ont rendu nécessaire la signature d'un Accord intergouvernemental sur l'environnement pour assurer leur cohérence, ce qui eut pour effet de mettre la stratégie fédérale sur la voie de son apogée.

Un certain nombre d'approches sont parvenues à franchir le pas, quant à la participation, du niveau local au niveau national. Tel est le cas de la Gestion des terroirs au Sahel, qui s'est toujours préoccupée des contraintes administratives et juridiques imposées aux activités locales et qui a développé graduellement une plus ample présence au niveau national. Dans le nord du Pakistan, l'AKRSP a donné lieu à un grand Programme national de soutien rural, dirigé par le gouvernement, évolution peut-être influencée par le rôle-clé du personnel de l'AKRSP dans la SNC pakistanaise.

En général pourtant, nous savons que la genèse et la mise en œuvre des stratégies nationales et des efforts participatifs locaux ont eu tendance à ne pas se rencontrer. Bien peu d'efforts ont par ailleurs été consacrés à leur unification, quels qu'eussent pu être les avantages mutuels d'une telle opération. L'harmonisation réussie des stratégies nationales et des efforts participatifs locaux dépendra des facteurs suivants:

Prendre pour base les structures, méthodes et projets participatifs existants

Les coordinateurs de la stratégie nationale doivent faire un effort conscient pour améliorer les approches de haut en bas et de bas en haut. On peut mettre à contribution toute une gamme variée d'acteurs et de structures pour explorer les liens existants possibles: ONG et autorités locales, structures traditionnelles,

comités *ad hoc* et tables rondes, grands projets de développement durable. En alternative, de nouvelles méthodes pour forger des liens pourront être adoptées: enquête participative, accord passé de plein gré et cogestion.

Développer les capacités

Au niveau politique, il faut des capacités pour traiter les riches aperçus et informations issus des approches participatives locales, pour conférer les pouvoirs appropriés aux partenaires participants et pour veiller aux impacts. Au niveau local, il en faut pour relever les défis lancés par des politiques neuves. Il est de plus en plus évident, néanmoins, que c'est au niveau intermédiaire — celui de la province ou de la municipalité — que le développement de capacités peut donner les meilleurs résultats. Il existe à ce niveau un grand potentiel d'articulation entre niveaux supérieurs (où sont formulées les politiques) et inférieurs (où les politiques sont appliquées et d'où l'on cherche à obtenir les informations qui leur sont pertinentes).

Information, éducation et communication publiques

Les activités d'information, d'éducation et de communication publiques (IEC) sont intrinsèques à l'ensemble du processus stratégique car:

- ♦ les participants restent informés grâce à elles des progrès de la stratégie, dans toutes ses tâches et phases et de cycle en cycle;
- ♦ elles offrent une expression consensuelle de la stratégie et en particulier de son cadre directif et de ses plans d'action; et
- ♦ elles contribuent à mettre en œuvre et à suivre le déroulement de la stratégie en engendrant une plus vaste compréhension de ses buts et de la façon de les atteindre; en incitant à participer à la stratégie, à la soutenir et à retourner des informations à son sujet; et en débouchant sur des changements de comportement.

Les activités d'IEC les plus appropriées varieront selon les stratégies: l'Encadré N°13 propose quelques questions-clés susceptibles d'aider à la détermination de stratégies optimum de communication.

Faire en sorte que les participants restent informés des progrès de la stratégie

Dans toutes les phases de la stratégie, le secrétariat peut tenir lieu de salle de tri des communications, par exemple en organisant des ateliers et des séances d'information, en publiant un bulletin sur les activités de la stratégie, en rendant compte des progrès réalisés par les différents groupes ainsi qu'en constituant une base d'informations et en en assurant la mise à jour. Outre la publication de communiqués de presse, il faudra des séances d'information destinées aux médias.

Certaines activités conviendront plus spécialement à des tâches et à des cycles stratégiques donnés:

Encadré N°13: Stratégies de communication

En Inde, le *National Institute of Design* a mis au point une suite de huit questions qu'il emploie sur le terrain lorsqu'il élabore des stratégies de communication destinées aux programmes de développement nationaux ou locaux. Cette approche a été éprouvée et affinée grâce à une toute décennie d'expérience du terrain. Les huit questions-clés à poser sont celles-ci:

1. **Public cible:** de qui est composé le public dont la communication tente de changer le comportement ?
2. **Réponse cible:** quel est le changement de comportement dont on a besoin ?
3. **Recherche requise:** qu'avons-nous besoin d'apprendre au sujet du savoir, des attitudes et des pratiques existantes avant de programmer nos messages ?
4. **Message cible:** quels messages les planificateurs/activistes et les publics cibles peuvent-ils échanger pour contribuer à l'obtention de la réponse désirée ?
5. **Médias:** quels sont les médias convenant le mieux à l'échange des messages cibles ?
6. **Institutions et personnes servant de ressources médiatiques:** sur quelles compétences et quels talents peut-on s'appuyer pour contribuer au développement et à la mise en œuvre des décisions en matière médiatique ?
7. **Budget:** combien coûteront les plans de communication servant à toucher chaque public cible ?
8. **Critères d'évaluation:** de quels buts et indicateurs se servira-t-on pour suivre le déroulement du changement désiré ?

En procédant à une évaluation, on pourra revenir sur chaque étape d'une séquence, et réactiver la séquence à la phase suivante de la stratégie de communication.

- ♦ **Développer l'engagement des participants envers la stratégie:** il faut rendre prioritaire, dès le début, la communication de l'ambition, des objectifs, des plans de travail et des avantages probables de la stratégie. On accordera une même priorité à l'instauration de relations de travail avec les dispositifs de communication de certains groupes participants et avec les médias. Il est connu que des films vidéo (au Botswana et au Pakistan) et des documents d'informations sur la stratégie, bien présentés sous forme de prospectus (au Népal et en Zambie) ont été employés avec succès.
 - ♦ **Analyse stratégique et formulation de la politique à suivre:** il faudra ménager des facilités d'accès (pour l'organisation d'interviews, de points de presse, de tournées de conférences) aux principales chevilles ouvrières de la stratégie, afin d'accroître le nombre de personnes immédiatement intéressées par cette dernière. On pourra encourager, tant dans les *mass media* que dans les médias traditionnels, un débat public sur les premières conclusions et sur les options en cours d'élaboration. Les journalistes ont joué un rôle important dans
-

certaines stratégies, au Pakistan par exemple.

- ♦ **Planification et financement de l'action:** on peut mettre sur pied des réseaux d'agents éducateurs et « vulgarisateurs », selon les exigences du plan d'action sur le terrain. On aura besoin d'employer ces agents de communication aussi bien auprès de l'industrie et du monde des affaires, qu'auprès des utilisateurs de ressources rurales et du grand public consommateur de ressources.
- ♦ **Mise en œuvre:** les différents organismes chargés de la mise en œuvre géreront leurs propres programmes de communication (les médias ayant bien démontré leur rôle de critique et de veille), encourageant le public à jouer un rôle semblable en réclamant des normes et des indicateurs de durabilité et en assurant le suivi. Il se peut qu'on ait toujours besoin d'une salle de tri pour la communication de la stratégie, que l'on pourra relier au centre d'information et de documentation nécessaire au travail de planification stratégique. Le coordinateur de la salle de tri pourra organiser des campagnes de conscientisation, des séminaires spéciaux, des séances de formation et d'information, etc. au bénéfice des différents agents de communication.

Expressions consensuelles de la stratégie

La coutume répandue consistant à faire référence au document stratégique comme étant «la stratégie» est cause d'erreur et encourage les gens à consacrer des efforts superflus à la préparation de documents plutôt que d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie. Les documents ne sont que des produits intermédiaires de l'ensemble du processus.

Ces documents stratégiques (qui traitent au moins des cadres directifs et des plans d'action) sont cependant essentiels pour que tous les participants sachent ce sur quoi on s'est mis d'accord et ce que l'on attend d'eux. Sans documents, la stratégie court le risque de perdre bien vite sa cohérence et de s'éparpiller en décisions *ad hoc* dictées par les besoins immédiats des organismes concernés. Il ne faut pas pour autant que les documents soient trop longs. La cohérence, le consensus et une claire orientation sont autant de caractéristiques importantes d'une stratégie et il faudra qu'on puisse les retrouver dans la documentation relative à celle-ci, qui doit aussi fournir un cadre d'ensemble. Il se peut que d'autres éléments de la stratégie — le portefeuille d'investissement, par exemple — nécessitent une documentation plus étendue et plus détaillée.

Pour maximiser son efficacité, le document fondamental de la stratégie doit être publié et largement disponible dans sa forme agréée. Les organismes gouvernementaux, les autorités locales, les grandes ONG et de nombreuses entreprises devront disposer du document dans son intégralité. Les rapports

techniques de haut niveau ne sont par contre d'aucune utilité pour des politiciens et des décideurs tous fort occupés. Pour ces groupes de gens, il faudra préparer des documents de grande qualité qui soient clairs, concis et rédigés en langage courant, avec graphiques, cartes et illustrations. Il est possible qu'il faille réaliser plusieurs versions différentes des principaux documents stratégiques, chacun visant un groupe de lecteurs particulier.

On pourra mettre des informations sous forme condensée à la disposition du public (en langues vernaculaires le cas échéant), ainsi qu'à celle des écoles et des universités, la documentation insistant alors sur les aspects éducatifs des questions abordées. On pourra aussi en produire des versions audio et vidéo (ce qui fut fait, par exemple, pour la SNC du Pakistan et pour les divers Agenda 21 des autorités locales du Royaume-Uni).

Demander un retour d'information

Il importe d'inciter divers groupes à mettre en œuvre la stratégie, à en assurer le suivi et à la réviser. En fin de compte, la réussite d'une stratégie exige le changement de certaines attitudes et de certains types de comportement, ainsi que le renforcement d'autres attitudes et types de comportement. Il y a diverses façons de demander un retour d'information:

- ♦ **Activités de relations publiques:** elles ont tendance à avoir un effet à court terme et se ramènent surtout à de la communication unidirectionnelle. On peut les réaliser grâce aux *mass media* et à la publicité.
- ♦ **Activités de conscientisation du public:** celles-ci ont un effet à moyen terme, obtenu par la consultation de groupes prenant part au processus stratégique (grâce aux structures traditionnelles de participation, à celles passant par les *mass media* et à celles relevant du gouvernement/des ONG), par leur implication dans le débat sur le développement durable et en les gardant informés de tous les aspects de ses conclusions.
- ♦ **Participation du grand public:** son effet est à plus long terme et elle requiert beaucoup plus de temps. Elle dépend d'incitations, de l'éducation et de la formation formelles et informelles et engendre des changements de comportement. Les activités de *mass media* y tiennent une place bien moins importante. La participation et l'expérience actives en sont les formes-clés, s'agissant surtout d'établir et de suivre les indicateurs du développement durable.

Un plan d'IEC sera nécessaire, qui devra identifier les participants/audiences clés, les principaux thèmes à communiquer et les moyens de le faire, ainsi que les différents rôles à jouer en matière d'IEC. Ce plan sera évidemment révisé et enrichi

en détails dès qu'aura débuté la mise en œuvre de la stratégie. La SNC du Pakistan consacre tout un chapitre à la stratégie de communication.

Les aptitudes à planifier et à gérer un programme d'IEC seront vitales, tout comme la formation, là où peu de gens en seront dotés. L'équipe d'IEC aura besoin d'avoir bien compris la base conceptuelle, la genèse et la dynamique de la stratégie, ainsi que tous les problèmes techniques. Cette équipe aura pour tâche prioritaire la mise sur pied d'un réseau composé des principaux agents de communication et des médias appropriés pour différentes localités, différents thèmes et groupes.

Choisir les médias

Une communication médiatique efficace rendra autonomes les personnes et les groupes, leur permettant de faire usage de leurs compétences et de leurs ressources et d'identifier de nouvelles façons de travailler ensemble. Les médias doivent donc permettre aux groupes participants de communiquer ce qu'ils ressentent, ce qu'ils savent et ce qu'ils veulent. En conséquence, une communication réussie ne peut consister, par exemple, en une campagne médiatique unidirectionnelle; il faut plutôt qu'elle soit un processus bidirectionnel d'échange d'information et d'apprentissage. La clé du succès résidera dans le lien à établir entre les participants et le média approprié.

Le média le plus efficace en matière de communication variera selon les pays et les localités, en fonction de leur situation, des sujets, des audiences/groupes participants et des considérations de coût. Dans le cadre du processus de modification des comportements, les *mass media* doivent être envisagés comme des adjuvants et non comme substituts des autres médias et de l'information et éducation du public. Nous avons pris l'habitude de concevoir les *mass media* en termes d'agents primordiaux du changement. Certes, ils peuvent contribuer au changement — ce qu'ils font — et ont leur importance dans la conscientisation du grand public et pour influencer les décideurs-clés et ceux qui font l'opinion. Mais le vrai changement doit prendre place aux niveaux local, communautaire et individuel et c'est là que les approches «de masse» montrent les limites de leur pertinence.

Dans de nombreuses zones à faibles revenus, les médias, que leur support soit le papier ou l'électronique, risquent de ne pas convenir à la plupart des participants: la communication interpersonnelle (y compris les arts de la performance et les activités servant habituellement à distraire le public) pourra y avoir un impact plus fort. Les agents de vulgarisation agricole, s'ils s'avèrent généralement efficaces, devront aussi être impliqués.

En procédant au recrutement d'une base active dans les médias (presse, audiovisuel et médias traditionnels) et dans le système éducatif, il sera important de ne pas restreindre leurs rôles à la transmission de messages «stratégiques». Quand les

conditions socio-politiques le permettront, les médias devront aussi jouer un rôle de critique et de surveillance de la stratégie ainsi que de recueil des opinions.

Conclusion

Une des grandes difficultés rencontrées par nombre de stratégies porte sur l'accroissement du niveau et de l'efficacité de la participation. Une attention particulière devra être accordée aux contraintes subies par la participation et indiquées dans l'Encadré N°12. On pourra traiter en priorité:

- ♦ la révision institutionnelle des principaux organismes devant promouvoir et soutenir la participation;
- ♦ la formation aux méthodes participatives;
- ♦ un suivi très étroit des premiers exercices de participation et en particulier de leurs risques; et
- ♦ la promotion, au sein des hautes sphères, des véritables effets de la participation.

Des stratégies intégralement basées sur la participation découvriront que leur cadre institutionnel, leur structure de gestion et leur structure de coûts commencent à changer en fonction des tendances indiquées dans l'Encadré N°8. Le secrétariat national de la stratégie et le groupe de travail chargé de sa mise en œuvre au plan national peuvent recevoir, par exemple, le renfort de groupes locaux venus pour les relayer à la direction du mouvement lors de prochaines itérations. Les équipes stratégiques ont la possibilité de faire de plus en plus appel à des personnes s'étant montrées actives dans les projets participatifs mais n'ayant guère été impliquées, jusqu'alors, dans le processus stratégique. Les procédures de la planification nationale sont mieux aptes à se prêter à des approches aux acteurs multiples et des groupes jusque là marginalisés peuvent se retrouver sur la même plate-forme avec des autorités reconnues.

Les structures participatives étant maintenant sur pied et fonctionnant pleinement et les efforts conjoints de mise en œuvre de la stratégie étant entrepris, on peut alors s'attaquer à des problèmes plus délicats. On va pouvoir, par exemple, se concentrer plus sur la médiation et sur la résolution des conflits. Il faut que la structure de financement commence à envisager des dispositions à long terme pour l'action conjointe, comme par exemple des fonds mis de côté pour les initiatives communautaires. Autant de choses qui auront des implications majeures quant aux modalités de gestion des stratégies. La masse critique des efforts fournis doit alors commencer à s'écarter des stratégies nationales pour se tourner vers les stratégies locales.

Chapitre 6

Mise en route

Les stratégies de développement durable doivent se développer à partir d'autres formes de processus stratégiques de portée nationale et leur fournir un cadre. Après acceptation du concept de stratégie en tant que processus adaptif et cyclique, qu'il s'incarne ensuite dans un plan d'action pour la diversité biologique, un Agenda 21 national, un PNAE de la Banque mondiale ou tout autre processus multisectoriel, ses besoins de gestion seront probablement du même ordre.

Le processus stratégique doit comprendre des phases de recueil et d'analyse des informations, de formulation de politiques, de planification de l'action, de mise en œuvre et de suivi et évaluation. La participation et la communication animent et facilitent le fonctionnement de chacun de ces éléments. Un processus multipiste, où se déroulent simultanément la plupart des éléments de la stratégie, sera probablement plus efficace qu'un processus à simple piste où la plupart de ces éléments se déroulent séquentiellement. À ce jour, l'expérience stratégique a généralement emprunté une approche séquentielle sans donner toute la place qui leur est due aux fonctions pivotales que sont la communication et la participation. Inévitablement, les processus multipistes, avec leurs relations de travail établies entre les différents éléments, d'une part, et d'autre part, une réflexion et une révision permanentes, seront des processus de gestion exigeant une plus vaste gamme de compétences que ne le demande l'approche conventionnelle.

La structure gestionnaire de base, ou moteur, de la plupart des stratégies a compris un comité de direction et un secrétariat et, bien qu'on en connaisse de nombreuses formes et dimensions, l'expérience suggère quelques règles générales régissant les fonctions, l'emplacement, le statut et la composition de ces organes. La phase de mise en route d'une stratégie peut être un moment assez difficile à vivre à cause des actions qui la composent: réfléchir aux activités existantes, recruter les participants essentiels (donateurs compris), prendre des décisions et sélectionner dans une gamme d'options les orientations principales. À ce stade de démarrage, une gestion bien ciblée, décidée mais diplomatique peut déterminer le degré de réussite de la stratégie lors des phases ultérieures.

Premières étapes

Une fois arrêtée la décision politique de lancer une stratégie, il faut que les principaux participants partagent la même compréhension de la voie à suivre. Ils s'agit, au minimum, du petit groupe d'organismes gouvernementaux, voire d'ONG, qui se chargeront de la responsabilité primordiale de gestion du processus. Leur prise de conscience à ce sujet se sera peut-être renforcée lors des discussions préliminaires sur une stratégie possible, mais il est des cas où celles-ci n'auront rassemblé qu'un petit nombre de fonctionnaires et de politiciens influents. À ce stade, il peut s'avérer utile qu'un service gouvernemental de pointe prenne l'initiative d'une suite de réunions d'information au sein de l'administration et à l'extérieur, consacrées à la nature de la stratégie et aux mesures que le gouvernement à l'intention de prendre pour mettre en route le processus.

Préalablement à la mise en place d'une structure formelle de gestion du processus stratégique, il faut s'attendre à ce que règne un peu d'incertitude, dont l'ampleur dépendra surtout de la source première de l'initiative stratégique. C'est elle qui pourra définir l'approche adoptée en premier lieu en matière de gestion. Néanmoins, les gestionnaires de la stratégie prenant de l'assurance et le processus s'accéléralant, son origine perdra de l'importance. Les stratégies qui se sont écartées du modèle original pour en venir à exprimer véritablement l'identité nationale sont celles qui ont eu tendance à connaître la plus grande réussite.

Les éléments, les structures et les ressources requis pour le processus de gestion seront propres à chaque stratégie, qu'il s'agisse:

- ♦ d'un préalable à l'obtention d'un prêt de la Banque mondiale (110 pays emprunteurs se trouvent dans cette situation);
 - ♦ d'une stratégie globale comme Sauver la planète ou comme le Rapport de la commission Brundtland;
 - ♦ d'obligations juridiques relevant de conventions mondiales comme les accords sur la diversité biologique ou sur le changement climatique;
 - ♦ de stratégies globales de nature sectorielle ou thématique, comme celles qui concernent la foresterie tropicale ou la désertification, lesquelles, ayant pris une ampleur nationale, se sont étendues jusqu'à adopter des dimensions multisectorielles; ou
 - ♦ d'initiatives stratégiques infra-nationales, antérieures ou existantes.
-

Obtenir des fonds et des appuis

Dans certains pays en développement, la décision d'adopter une stratégie n'a pas été suivie d'un soutien financier extérieur et l'initiative n'est pas allée plus loin. Il se peut que la décision initiale ait été prise par un seul ministère (souvent chargé de l'environnement), qui ne disposait pas d'une masse critique de fermes soutiens au sein du gouvernement, qui seule aurait pu assurer la redistribution des ressources internes permettant de soutenir le processus dès ses premiers pas.

Les premières SNC ont souvent été confrontées à ce genre de contraintes initiales en matière de ressource. Le Kenya, par exemple, fut un des premiers pays à exprimer de l'intérêt pour une initiative stratégique, mais l'UICN, organisation extérieure chargée du soutien technique, n'est pas parvenue à mobiliser les ressources requises. Au début des années 80, l'UICN avait ouvert 15 dossiers de pays ayant officiellement demandé son assistance pour lancer des stratégies de conservation. Or les ressources qu'il leur fallait à ce titre n'ont pu être trouvées. D'autres pays, comme le Nigeria, le Zimbabwe et l'Ethiopie, où la décision d'adopter une SNC s'est accompagnée d'engagements internes en matière d'expertise technique et de financement, n'ont pas connu de pareil hiatus.

Pourtant, même quand les ressources requises sont disponibles, des décisions difficiles à prendre (quant à la meilleure façon de procéder) peuvent toujours retarder le démarrage. À ce stade, les conseils d'une agence de coopération technique étrangère, apte à tirer parti d'une expérience stratégique étendue, peuvent s'avérer essentiels. Une fois prise la décision d'entreprendre une stratégie, la première mesure qu'un gouvernement doit adopter consiste à établir le partenariat requis entre les donateurs et une agence d'assistance technique appropriée. C'est un processus de négociation qui peut prendre du temps et qui dura, par exemple, bien plus d'un an pour les SNC du Bangladesh, du Vietnam et de Tanzanie.

Les études de cas réalisées sur des stratégies d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine (UICN, 1994 A, B, C) montrent qu'à toutes les phases de leur élaboration, les SNC ont connu des difficultés pour attirer au moment opportun les ressources requises pour se développer à partir de l'engagement gouvernemental. Mais d'un autre côté, les pays d'Afrique se sont montrés remarquables d'efficacité dans leur façon d'établir et de mettre en œuvre leurs PNAE, et ce pour un certain nombre de très bonnes raisons, dont on peut tirer des leçons pour l'avenir:

- ♦ la plupart des PNAE sont d'instauration récente (les premiers datent de 1992) et ont bénéficié de toute une décennie d'expérience stratégique;
 - ♦ la Banque mondiale dispose de l'autorité et de l'influence permettant d'exiger des gouvernements qu'ils accordent la priorité au processus de PNAE;
-

- ♦ la Banque a fait part au même moment de ses exigences en matière de PNAE et de sa garantie de financement initial pour la mise en route du processus;
- ♦ la Banque offre son appui à toute une série de missions d'experts aboutissant à la décision d'instaurer un PNAE et donnant suite à celle-ci. Ces interventions préparent une grande partie du dossier initial de conception (allant même, à l'occasion, jusqu'à rédiger les présentations de niveau ministériel), facilitent le processus consultatif et constituent un soutien pour l'établissement et pour les premières activités du secrétariat du PNAE; et
- ♦ la Banque exploite sa position au cœur même de l'économie de nombreux pays ainsi que ses liens étroits avec le PNUD pour enrôler d'autres donateurs dans le soutien au processus de PNAE.

Efficace, certes, quand il s'agit de mettre en route la gestion des PNAE, l'approche de la Banque mondiale peut s'avérer coûteuse, sujet dont on discutera au Chapitre 10. La clé d'une bonne stratégie de gestion consiste à assurer que le processus se déroule à un rythme et sous une forme les mieux adaptés possibles aux conditions locales et entrant au mieux en résonance avec les capacités existantes.

Les relations entre la présente initiative et d'autres stratégies — en cours ou envisagées — représentent une autre cause d'incertitude pendant la période de décision initiale. Un pays peut, par exemple, s'être lancé dans un plan d'action forestier tropical, se trouver dans l'obligation de préparer un plan d'action pour la diversité biologique (traitant largement des mêmes questions), être à mi-chemin d'un processus de SNC, devoir, en tant qu'emprunteur auprès de la Banque mondiale, préparer un PNAE et, ayant participé à la CNUED, débattre actuellement de quelle façon répondre à l'appel lancé par l'Agenda 21 en faveur d'une stratégie nationale de développement durable. Cette situation n'est pas rare et elle a comblé de perplexité bien des décideurs politiques essentiels. Mais on dispose maintenant d'une expérience stratégique suffisante pour savoir comment démêler un tel écheveau de relations et établir un cadre de gestion clair et dénué d'ambiguïté, apte à les ménager toutes.

Les stratégies: des processus cycliques

Le cycle stratégique se compose des éléments suivants:

- ♦ regroupement et analyse de l'information;
 - ♦ formulation des politiques à suivre;
 - ♦ planification (et budgétarisation) de l'action;
 - ♦ mise en œuvre, développement de capacités compris;
 - ♦ suivi et évaluation; et
-

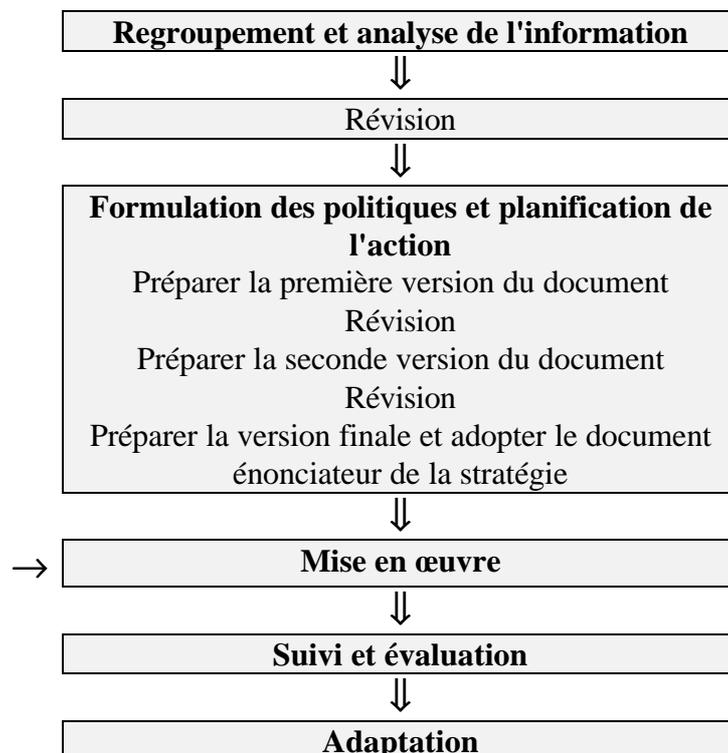
- ♦ passage en revue, révision et adaptation.

Distinguer et mettre en ordre séquentiel ces différents éléments sont des opérations quelque peu arbitraires. Au fur et à mesure que progresse la stratégie, les tâches d'estimation (regroupement et analyse de l'information) et de formulation des politiques risquent de se trouver intégrées à une mise en œuvre dont il vaut mieux qu'elle démarre dès les toutes premières phases. La participation et la communication sont les forces qui animent tous les éléments du processus.

Dans le cas de nombreuses stratégies, le regroupement et l'analyse de l'information, la formulation de politiques, la planification de l'action et la préparation des documents se sont enchaînées et se sont retrouvées largement concentrées en une seule phase de préparation. Le développement de capacités, la mise en œuvre et les tâches de suivi et d'évaluation ont été rassemblés en une phase d'application.

Dans cette approche du processus stratégique, de nombreux éléments sont de type séquentiel, comme s'ils se suivaient le long d'une piste unique. La Figure 3 en donne un exemple.

Figure 3 : Exemple de processus stratégique à piste unique



Cette approche en piste unique a plusieurs inconvénients. En premier lieu, elle pousse à ce que soit mis un accent excessif sur la préparation du document énonciateur de la stratégie. Elle pousse aussi à trop investir dans le regroupement des informations, dans la formulation des politiques et dans la planification, de manière tout à fait disproportionnée à ce qui peut être mis en œuvre. Or cela risque de renforcer les préjugés existants, pour qui les stratégies ne sont que des exercices intellectuels, sans pertinence quant aux vrais problèmes du gouvernement et de la société. Les multiples démarches à effectuer au titre de la formulation de politiques et de la planification de l'action n'ont rien d'inhabituel lors de l'élaboration initiale (ou préparation) des politiques et du plan d'action de la stratégie, mais peuvent s'avérer inutiles lors des cycles ultérieurs.

En second lieu, cette approche entretient une conception des stratégies linéaire, et non cyclique. Dans le modèle à piste unique, on ne trouve aucun engagement à procéder à un réexamen et à une révision périodiques du cadre politique de la stratégie en tant qu'élément essentiel du cycle de développement du pays. La stratégie y est plutôt perçue comme événement singulier et unique.

Elle prive la stratégie, en troisième lieu, d'un de ses plus importants atouts, à savoir, son aptitude à se concentrer sur les éléments du processus appelés à avoir un effet stratégique maximum à un moment donné. Par exemple, la communication de certains messages peut être de la plus grande importance à un certain moment, alors qu'à un autre ce sera le cas du développement de capacités.

Enfin, l'approche à piste unique ne reflète pas ce qui est requis: la participation, le regroupement et l'analyse de l'information, la communication et le suivi sont autant d'éléments continus du processus, nécessaires durant toute la durée de vie de la stratégie. L'évaluation, la formulation de politiques et la planification de l'action devront se dérouler avec régularité dans chaque cycle de processus. Quant à la mise en œuvre, elle peut avoir lieu en même temps que la formulation de politiques et la planification de l'action.

En de nombreux cas, une des premières tâches à accomplir consiste à développer la capacité permettant d'entreprendre une stratégie; tant que cela n'aura pas été fait, le reste du processus stratégique s'en trouvera immobilisé ou devra être développé par des étrangers. Ayant reconnu cela, un certain nombre de stratégies — au Bhoutan et en Guinée Bissau, par exemple — ont débuté par le développement de capacités: constitution d'une équipe, formation de cette équipe à un projet (organisation, par exemple, d'un noyau chargé d'élaborer les procédures d'évaluation environnementales) ou à une stratégie thématique ou régionale.

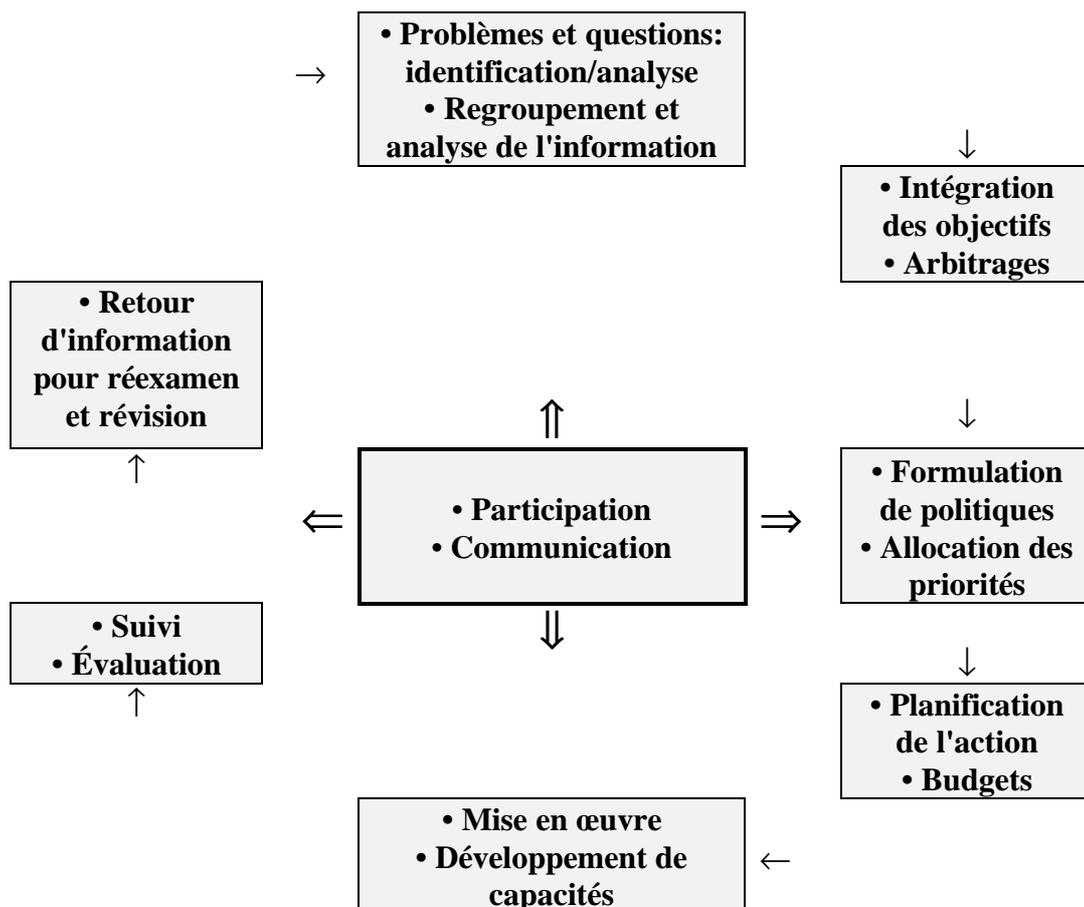
La mise en œuvre, très tôt, des facettes de la stratégie bénéficiant d'un engagement des décideurs contribue aussi à prévenir un problème jusqu'à présent commun à de nombreuses stratégies: il s'agit du hiatus survenant entre la principale phase de

préparation d'une stratégie et sa principale phase de mise en œuvre. Plus on parvient à surmonter cette division entre phase de préparation et phase de mise en œuvre, plus les participants se sentiront-ils assurés que la stratégie mérite qu'ils s'engagent à y investir leur temps, leur énergie et leur argent. À ce titre, des projets de démonstration pourront s'avérer particulièrement utiles.

En conséquence, une approche à pistes multiples représentera probablement la forme de processus stratégique la plus utile. Dans le cadre de cette approche, un grand nombre d'éléments (mais pas nécessairement tous les éléments) se déroulent simultanément. Elle est représentée par la Figure N°4.

Figure N°4: Le cycle stratégique

Ce diagramme représente les éléments de la stratégie sous forme d'une série de phases consécutives. En réalité, nombre d'éléments vont se dérouler simultanément. Par ex., diverses formes de mise en œuvre et le développement de capacités doivent être poursuivis tout au long du cycle.



L'emploi du terme «pistes multiples» reste un peu trompeur, tant il implique un parallélisme de ces pistes et ignore le besoin d'un va-et-vient d'informations entre elles, alors qu'en pratique, il y aura retour d'information entre les différents éléments du processus stratégique, chacun exerçant son influence sur les autres.

Il y aura, de plus, retour d'information entre phases ou cycles de la stratégie, dont la réalisation dépendra d'un suivi et d'une évaluation effectifs. Ce retour d'information devra refléter le jeu des influences réciproques entre la stratégie et les événements du contexte — changements d'attitudes et de comportements, évolutions des marchés et des prix, croissance démographique et situation de l'environnement.

Ainsi donc, une représentation graphique de la stratégie ne pourrait consister en une longue ligne, ni même en un ensemble de longues lignes s'étendant vers l'avenir. Une représentation probablement plus adéquate consisterait en une spirale aux lignes multiples, révélatrices d'activités et de boucles de retour d'information se rapprochant progressivement de l'objectif.

Il est bien entendu que cette approche peut se décliner selon de nombreuses versions. La bonne gestion stratégique n'emprunte pas un seul et unique itinéraire. Il faut se montrer pragmatique et progresser pas à pas, en n'ambitionnant pas à la perfection mais à une amélioration constante. La nature cyclique de la stratégie, selon laquelle chaque élément du processus peut se trouver réitéré plusieurs fois, implique qu'elle puisse avoir des débuts tout à fait modestes et devenir progressivement plus ambitieuse.

Prenons, par exemple, le cas de la participation à la stratégie: il lui faudra être, en fin de compte, aussi vaste que profonde et elle devra mobiliser de nombreuses personnes dans tous les secteurs de la société. Mais si une stratégie tentait, dès ses premiers pas, de faire participer tout le monde à la fois, elle succomberait bientôt sous le nombre des participants et épuiserait bien vite ses ressources. La participation au premier cycle de la stratégie peut ne concerner qu'un petit nombre de secteurs-clés pour s'élargir et s'approfondir au fil du développement de la stratégie.

Il est obligatoire que les stratégies soient des processus avides d'optimisation, exigeant inévitablement qu'on fasse preuve d'opportunisme et qu'on les guide souvent par tâtonnement au sein d'environnements administratifs et politiques compliqués. À cause de leur complexité, ils doivent satisfaire de nombreux groupes d'intérêts et les faire participer tout en proposant des mécanismes de définition et d'agrément des arbitrages. Comme tous les processus de répartition des ressources (entre utilisations et entre acteurs), les stratégies sont constamment la proie du jeu des forces politiques. Ces influences sont nécessaires, utiles même, tant que le secrétariat de la stratégie adhère à la notion de processus ouvert et se montre

flexible, cherchant toujours à tirer bénéfice des opportunités quand elles apparaissent afin de promouvoir les objectifs stratégiques ayant fait l'objet d'accord.

Il faut que la stratégie soit conçue de manière à influencer, aussi rapidement et aussi complètement que possible, le processus de développement et les prises de décisions afférentes. Pour préserver le soutien que lui apporte le politique, sa continuité et son élan, il faut que la stratégie obtienne des résultats, sous forme, en particulier, de changements politiques et législatifs visibles et grâce à la réussite démontrable sur le terrain de certains concepts.

La gestion du processus

De par leur nombre élevé et leurs exigences techniques particulières, les éléments du processus, ainsi que le nombre des participants impliqués dans la stratégie, doivent bénéficier d'une bonne gestion de processus. Quel que soit le stade atteint par la stratégie dans son cycle, deux organismes y sont généralement nécessaires: le comité de direction et le secrétariat de la stratégie.

Leur tâche principale consiste à coordonner, à faciliter et à soutenir le travail des participants, par quoi l'on entend ici les organisations qui, au sein et en dehors du gouvernement, préparent la stratégie et la mettent en œuvre. Le comité de direction et le secrétariat risquent aussi de devoir accomplir eux-mêmes certaines tâches propres à la stratégie afin de donner à celle-ci une impulsion initiale, de démontrer et de mettre à l'épreuve certaines politiques ou de réaliser un changement fondamental de portée ou d'orientation. Mais la stratégie n'aura aucun sens si on la considère comme la propriété d'un comité de direction et d'un secrétariat plutôt que comme une préoccupation et une activité centrales du reste du gouvernement et de la société.

En tant qu'organismes de facilitation et de coordination, ni le comité de direction, ni le secrétariat ne doivent avoir d'intérêts matériels dans un secteur quelconque, ou se trouver enracinés dans un secteur ou dans un groupe d'intérêt. Cela implique donc, habituellement, qu'ils soient constitués de manière spécifique, à moins qu'une SNC, qu'un PNAE ou qu'une stratégie d'un autre genre, dotés d'un comité de direction et d'un secrétariat, soient déjà en cours d'application.

Ces deux organismes devront être implantés là où ils peuvent exercer une influence maximale sur le système de développement national. Ce peut être dans les bureaux du président ou du premier ministre du pays, dans un ministère chargé de la planification économique ou dans un bureau autonome mais directement rattaché au conseil des ministres ou à un puissant organisme en tenant lieu. Il est moins souhaitable d'implanter le comité de direction et le secrétariat au sein d'un ministère fonctionnel, ce qui risquerait de trop les assimiler à cette institution et aboutirait à

ce que la stratégie soit l'objet de réticences ou soit ignorée du fait de rivalités entre agences gouvernementales.

Si la stratégie consiste en un partenariat entre le gouvernement, le monde des affaires et d'autres groupes non gouvernementaux, son point d'ancrage peut se trouver à l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Si tel est le cas, il faudra établir un liaison solide et directe avec le conseil des ministres ou avec son équivalent, afin de préserver tant l'engagement du gouvernement envers la stratégie que l'influence de la stratégie sur le gouvernement.

Le comité de direction et le secrétariat peuvent être mis en place pour un terme indéterminé ou pour une durée précise. L'évolution d'une stratégie étant imprévisible, il est important de prévoir une marge de flexibilité permettant des changements dans la composition du comité de direction et du secrétariat au fil des progrès de la stratégie. Mais il est tout aussi important d'assurer leur pérennité entre les phases ou cycles de la stratégie.

Le comité de direction et l'autorité mandatrice

Le comité de direction a pour fonction de fournir à la stratégie son orientation globale, étant mandaté pour ce faire par l'autorité la plus haute du pays. Il se chargera aussi:

- ♦ de favoriser la coopération intersectorielle;
- ♦ d'assurer une participation complète à la stratégie ainsi qu'un bon traitement des questions abordées;
- ♦ d'envisager les implications politiques de la stratégie et d'en affiner les recommandations en matière de politique; et
- ♦ de tenir informés, durant les phases cruciales, l'autorité mandatrice et les participants.

L'autorité mandatrice est l'organisme qui autorise le comité de direction à élaborer la stratégie. Ce peut être le chef de l'exécutif gouvernemental, le conseil des ministres, ou le corps législatif. Il faut habituellement aux PNAE un comité interministériel *ad hoc*, présidé par le chef du gouvernement et qui sera dissous après l'accomplissement du plan, ce qui exige, en Afrique, environ 18 mois. On demande à ce comité:

- ♦ de proposer l'orientation politique;
- ♦ d'exercer l'autorité ultime en matière de coordination;
- ♦ d'assurer la pleine participation du gouvernement au processus de PNAE;
- ♦ de tenir informé le conseil des ministres des progrès du PNAE; et
- ♦ de fournir un soutien de haut niveau au comité de direction du PNAE.

Pendant la première élaboration de la stratégie et sans doute aussi aux premiers

temps de sa mise en œuvre, il faudra que le comité de direction dispose d'une autorité bien définie pour prendre des décisions basées sur les produits de la stratégie (jusqu'à une limite convenue). Mais avec le recrutement d'un nombre croissant de participants et alors que la stratégie progresse de cycle en cycle, on peut s'attendre à ce que la nature et la fonction du comité de direction évoluent: le comité deviendra probablement de moins en moins un organe de coordination et de facilitation et de plus en plus un organe de suivi.

Étant donné ce rôle, le comité de direction doit être composé de délégués de haut niveau issus des principaux participants à la stratégie. La portée et la nature de celle-ci se modifiant — en particulier si les participants changent — la composition du comité devra probablement changer elle aussi. Dans certains pays, un statut de « comité » peut être tenu pour inadéquat et il faudra donc accorder à cet organe le statut de commission paraétatique ou permanente, rendant directement compte au conseil des ministres. Tel fut le cas de la Commission australienne d'évaluation des ressources, autorité créée par voie législative en 1989 pour la poursuite des objectifs de la Stratégie nationale de développement écologiquement durable. Bien qu'abolie quatre ans plus tard, elle continue d'offrir un modèle utile d'institutionnalisation permanente, au niveau national, d'un processus stratégique participatif. Elle fait l'objet d'une discussion approfondie au Chapitre 8.

Le comité de direction fonctionnera probablement au mieux s'il est présidé par une personne ou par une institution acceptable aussi bien pour l'autorité mandatrice que pour les principaux participants. La présidence sera d'autant plus efficace qu'elle sera clairement impartiale et indépendante des intérêts sectoriels, qu'elle aura une vision solide du processus stratégique et qu'elle lui accordera un soutien confirmé.

Le secrétariat de la stratégie

Le secrétariat de la stratégie a pour fonction de répondre aux besoins du comité de direction et de se charger de l'organisation et de la gestion quotidiennes du processus stratégiques. Il sera habituellement responsable de ce qui suit:

- ♦ faciliter et soutenir la participation, ce qui peut inclure la coordination des chargés de liaison des principaux ministères et d'autres groupes participants, ainsi que la coordination des programmes et l'aide au développement de modalités d'implication active des ONG, des communautés et du monde des affaires à toutes les étapes de la stratégie;
 - ♦ regrouper et analyser l'information, au moins durant la principale phase de préparation de la stratégie et chaque fois qu'elle est réexaminée;
 - ♦ contribuer à la planification de l'action, en particulier lorsqu'est nécessaire un degré élevé de coordination ou lorsqu'on n'a pas établi de responsabilités
-

- sectorielles claires (en général, la majeure partie de la planification de l'action sera réalisée par les organismes de niveau gouvernemental concernés);
- ♦ identifier les domaines où l'on a le plus besoin de développement de capacités et fournir une aire de formation pour le développement de capacités en matière de gestion de processus ainsi que de préparation et de mise en œuvre de la stratégie. Cela pourra aboutir au lancement, de concert avec les organismes concernés (au sein ou en dehors du gouvernement) de programmes de mise en œuvre particuliers et à la poursuite d'activités de soutien jusqu'à ce que les capacités soient devenues adéquates;
 - ♦ mettre sur pied des programmes et des projets de démonstration en collaboration avec les communautés et services sectoriels concernés afin de développer les capacités, élaborer les politiques à suivre et guider les activités de mise en œuvre. Cela peut prendre la forme de stratégies de démonstration au niveau local ou se focaliser sur des thèmes intersectoriels particuliers — la diversité biologique, par exemple;
 - ♦ organiser et exploiter un programme de communication: préparer, revoir et publier les documents traitant de la stratégie, tenir informés des progrès réalisés le comité de direction et les participants à la stratégie, assurer l'information du public, entretenir les relations avec les médias et superviser rapports et études; et
 - ♦ coordonner (au moins initialement) la mise en œuvre et le suivi de la stratégie.

Le secrétariat devra être indépendant et bénéficier d'une autorité bien définie dans l'accomplissement de ses tâches, rendant compte, dans la plupart des cas, au comité de direction. Il aura besoin de ressources suffisantes pour son travail (une quête constante de fonds ne peut qu'affaiblir un secrétariat de stratégie), ainsi que d'un personnel de grande qualité.

Il faudra que le secrétariat ait à sa tête une personne ayant une bonne intelligence du processus stratégique et un statut élevé en matière de politique de l'environnement et/ou du développement. Il ou elle devra être respecté du gouvernement, des milieux d'affaires et des ONG et avoir accès aux plus hautes sphères tout en sachant demeurer accessible aux acteurs de tous niveaux. En fonction de la portée de la stratégie, d'autres employés de niveau professionnel seront, d'ordinaire, chargés de l'économie, de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, des études d'impact sur l'environnement, des sciences sociales, du développement et des affaires, du secteur juridique et institutionnel, de la participation ainsi que des communications, de l'information et de l'éducation. Il faudra aussi enrôler du personnel administratif, dont une personne douée pour l'organisation de séminaires et d'ateliers.

La continuité est une caractéristique particulièrement importante du personnel d'un secrétariat. Certains secrétariats se sont lourdement reposés sur les apports réguliers de consultants pour la réalisation de diverses études ou activités. Si les consultants ont un rôle crucial à jouer, surtout grâce à la flexibilité qu'ils confèrent au processus stratégique, disposer en son sein d'une solide équipe d'experts techniques offre à un secrétariat de substantiels avantages.

De tels avantages se trouvent rehaussés lorsque certains membres du personnel du secrétariat sont détachés de services-clés du gouvernement ou de grandes ONG. Prendre des dispositions à long terme pour le recrutement du personnel:

- ♦ augmente le caractère utile du secrétariat de la stratégie en tant qu'aire de formation de l'expertise de préservation et d'institutionnalisation du processus;
- ♦ engendre, parmi l'encadrement permanent, une meilleure compréhension du processus et un engagement plus solide à son égard;
- ♦ facilite une approche intégrée et par équipe des questions intersectorielles;
- ♦ encourage la cohérence de l'approche et la dynamique et la continuité du processus;
- ♦ cultive des liens entre les nombreux groupes participants; et
- ♦ assure aux capacités un développement orienté vers le contrôle qualité, particulièrement en ce qui concerne l'analyse de l'information, la formulation de la politique et les activités de démonstration.

Il vaut mieux, pour rendre l'expertise aisément accessible au sein de l'appareil gouvernemental, que le secrétariat soit de dimensions modestes. Tel est le cas de l'Éthiopie, où il ne comporte que trois permanents mais peut accéder continuellement, grâce à un système de comités (voir l'Encadré N°14), à un vaste réseau d'experts gouvernementaux favorables au processus. Il s'agit surtout de ne pas trop dépendre de consultants employés à court terme, sans quoi les rapports écrits risquent de dominer le processus, au détriment des autres éléments.

La participation et la communication sont des forces d'animation, entrelacées à toutes les facettes de la gestion stratégique. Or leur poids dans les stratégies nationales s'est rarement trouvé reflété dans l'expertise du personnel du secrétariat. Les membres de l'équipe ont besoin de compétences et d'expérience en méthodes participatives, en enquêtes sociales, en résolution des conflits et en dynamique des groupes. Grâce aux stratégies locales, la plupart des pays ont acquis une abondante expérience en ces domaines et les secrétariat de stratégie doivent chercher à en

tirer profit.

Encadré N°14: Ressources humaines des secrétariats de stratégies nationales

Les dimensions d'un secrétariat de stratégie dépendront de la maturité atteinte par le processus (le critère étant de savoir s'il a dépassé son premier cycle), de sa portée et du degré de responsabilité qui aura été accordé au secrétariat quant à la gestion du développement de capacités et des projets de démonstration. Les exemples ci-dessous illustrent l'approche adoptée par un certain nombre de pays d'Asie et d'Afrique quand il leur a fallu recruter le personnel de leurs secrétariats de stratégie.

SNC du Bangladesh: un conseiller coopérant a eu la responsabilité d'ensemble de la gestion quotidienne du secrétariat de la SNC, rendant compte à la vice-présidence exécutive du Conseil de la recherche agricole du Bangladesh, hôte du projet. Les premiers efforts de création du secrétariat datent de 1989, mais il fallut plus d'un an pour que son équipe soit complète, avec le coopérant, un consultant autochtone, deux fonctionnaires techniques subalternes et trois assistants. Le secrétariat a commandé 20 études de fond auprès de consultants et d'auteurs de synthèses sélectionnés. Il fut dissous en 1993 suite à l'achèvement du document relatif à la SNC.

SNC d'Ethiopie: de 1990 à 1994, le secrétariat de la SNC d'Ethiopie s'est trouvé installé au sein du Ministère de la planification et du développement économique. Son personnel était composé du directeur éthiopien de la SNC, assisté d'un spécialiste éthiopien, d'un conseiller étranger engagé par l'UICN et de deux assistants. Le travail du secrétariat s'est effectué par l'intermédiaire de 29 groupes de travail régionaux et de 12 groupes de travail consacrés, au plan national, aux questions sectorielles et intersectorielles. Pour la phase de mise en œuvre, débutant à la fin de 1994, le secrétariat devra s'intégrer à la structure du nouveau Ministère de l'environnement.

PNAE de Guinée: une unité interministérielle a été créée en 1989 pour prendre en charge le PNAE. Composée de sept fonctionnaires, sa gestion quotidienne fut déléguée au secrétaire général du Ministère de la planification et de la coopération internationale, assisté d'un technicien coopérant. Le personnel technique guinéen n'était pas détaché à plein temps de ses différents services d'origine. Quarante autres fonctionnaires ont fait l'objet d'un engagement à règlement mensuel et ont formé 11 groupes de travail préparant des documents thématiques. Ces dispositions ont été modifiées en 1990 avec la réduction de moitié de la taille des groupes et l'introduction d'un système d'honoraires correspondant à la livraison de produits précis. Un noyau de consultants réguliers, sous contrats de brève durée fut aussi utilisé. L'unité fut dissoute en 1991.

SNC du Népal: au plus fort des activités de la phase de formulation de cette SNC (1985-88), son secrétariat se composait de quatre experts techniques, dont un conseiller étranger envoyé par l'UICN et de quatre assistants. Le secrétariat du programme de mise en œuvre de la SNC, dont le travail débuta en 1989, fut renforcé en 1991 avec l'arrivée de 25 techniciens népalais, la plupart spécialistes de l'écologie, de la gestion ou de l'ingénierie de l'environnement, avec en plus 20 assistants. Le responsable du programme de SNC est aussi à la tête de la Division de l'environnement au sein de la Commission nationale du plan. Il bénéficie de l'appui d'un conseiller étranger envoyé par l'UICN.

SNC du Pakistan: un secrétariat de SNC a été fondé en 1988. On l'a logé dans la Division de l'environnement et des affaires urbaines (*Environment and Urban Affairs Division — EUAD*) d'où il a géré la préparation d'un document énonçant la SNC. Le gouvernement pakistanais a demandé à l'UICN de se charger de l'élaboration de la SNC. Pour ce faire, l'UICN a embauché un Canadien et un Pakistanais comme co-coordonateurs du secrétariat. Divers autres coopérants étrangers et experts pakistanais ont collaboré au secrétariat, pour des périodes prolongées du processus de rédaction. De plus, la préparation de divers documents de fond a été confiée à 18 experts, ainsi qu'à trois ou quatre référents. Le secrétariat de la SNC fut dissous dès l'achèvement du document relatif à la stratégie, en 1991. Dix-huit mois plus tard, une unité chargée de la SNC fut mise en place au sein de l'EUAD et l'UICN continue de maintenir en activité une unité d'appui à la SNC. Actuellement, l'unité chargée de la SNC bénéficie d'un accroissement significatif de ses effectifs afin de pouvoir coordonner les activités de mise en œuvre.

PNAE de l'Ouganda: le secrétariat du PNEA, créé en 1991, se compose de 12 fonctionnaires gouvernementaux, de 12 universitaires et de 2 personnes issues du secteur privé, sans compter l'emploi régulier de consultants ougandais. Au départ, quelque 70 experts ougandais, répartis en 9 groupes de travail sectoriels, se sont vus confier la préparation de documents de fond ainsi que les consultations requises. En 1992, la taille des groupes d'action a été réduite et ils n'ont plus compté chacun que 3 membres environ. La même année, trois conseillers techniques coopérants ont rejoint le secrétariat, qui travaille au sein du Département de l'environnement du Ministère de l'eau, de l'énergie, des ressources minérales et de la protection de l'environnement.

Organiser la mise en route de la stratégie

Il y a une distinction importante à faire entre les processus de SNC et de PNAE et elle concerne la phase de mise en route. La séquence d'un PNAE se déroule en général comme suit:

- ◆ des missions initiales de la Banque mondiale aboutissent à la décision gouvernementale de préparation d'un PNAE;

- ♦ au cours de missions ultérieures, une convention est rédigée, qui lie la Banque, le gouvernement et tout autre donateur impliqué (par exemple le PNUE dans le cas du PNAE zambien) et précise les objectifs du projet de PNAE, ses résultats tangibles et ses activités, y compris les dispositions institutionnelles requises pour entreprendre ces dernières.

La durée assignée au projet est en général de deux ans, mais elle peut n'être que de six mois, comme ce fut le cas du Népal. Le financement du projet est garanti dès que la convention est signée. On peut alors prendre les dispositions nécessaires à la création du secrétariat et du comité de direction. C'est par là que débute le processus de préparation du document de politique du PNAE et de son programme d'investissement. En conséquence, la phase de démarrage aboutissant à l'établissement des organes de gestion du PNAE se ramène à un processus plutôt fermé auquel prennent part les donateurs et le gouvernement et qui comporte des engagements pour le financement du processus préparatoire dans son intégralité.

Les SNC ont des phases de mise en route plus intenses, conçues comme occasions essentielles d'accroître l'implication des participants dans la définition de l'approche du processus stratégique. Un premier accord entre le gouvernement et l'organisation d'assistance technique (il s'agit le plus souvent de l'UICN) se sera limité à la préparation d'une proposition de projet ou de ce que l'on a parfois appelé un prospectus de SNC. Le comité de direction et le secrétariat ont été fondés pour ce faire. Les engagements de financement ne concernent normalement que cette phase initiale, dont la durée n'excède que rarement un an et peut parfois ne pas dépasser six mois. Sur la base du retour d'information engendré par ce document, le gouvernement décide alors de la méthode la mieux appropriée pour faire avancer le processus stratégique principal. À ce stade, c'est la continuité du financement qui peut poser problème, souvent parce qu'on s'est moins soucié de mobiliser la participation des donateurs à la phase de démarrage que ce n'avait été le cas avec le processus de PNAE.

Si un gouvernement décide qu'une SNDD ou tout autre genre de stratégie nationale multisectorielle est faisable, il faudra très vite établir son comité de direction et son secrétariat. L'objet central de leurs premières réunions, avec si nécessaire la présence de groupes plus amples de participants, peut être défini ainsi:

- ♦ définir la portée de la stratégie et les principales questions qu'il lui faut traiter;
 - ♦ s'accorder sur une déclaration, qu'il faudra rédiger, au sujet de l'objet principal de la stratégie et sur ses résultats tangibles envisagés;
 - ♦ réexaminer les processus stratégiques antérieurs ou en cours, dans le pays et ailleurs, susceptibles de fournir des indications pour la conception du processus stratégique ou pouvant servir de véhicules à ce processus (par ex.: les systèmes
-

-
- de planification nationaux et locaux, les structures décisionnaires traditionnelles) et réexaminer d'autres activités pouvant servir de fondations à la stratégie;
- ◆ identifier les besoins cruciaux en matière de développement de capacités et de formation; et
 - ◆ préparer un plan de travail et un organigramme des responsabilités, avec, en particulier, un plan de participation et un schéma des communications.

Sur la base de ces premières discussions, le comité de direction et le secrétariat doivent rédiger la proposition de stratégie, ou prospectus. L'objet principal du prospectus est de contribuer à la naissance d'une compréhension précoce de la stratégie et d'un soutien rapide accordé à celle-ci. Pour démontrer au mieux la nature participative de la stratégie et s'y préparer de manière optimale, il faut permettre à un vaste éventail de participants potentiels essentiels (et appelés à prendre part aux phases ultérieures du processus) de contribuer à l'élaboration du prospectus. À ce stade, une conception participative réfléchie prendra peut-être plus de temps mais en fera probablement gagner par la suite. Au Pakistan, au Népal, au Canada et dans de nombreux autres pays, la proposition de stratégie a été largement diffusée et a servi de base à des réunions et débats public.

La proposition de stratégie ou prospectus doit embrasser les thèmes suivants:

- ◆ principal objet de la stratégie;
- ◆ justification de la décision d'entreprendre une stratégie;
- ◆ moyens de prendre pour base et d'intégrer les processus stratégiques existants;
- ◆ questions à traiter;
- ◆ participants potentiels;
- ◆ plan schématique de participation et de communication;
- ◆ principaux stades possibles du développement de la stratégie;
- ◆ modalités de gestion du processus;
- ◆ résultats et avantages attendus du processus stratégique;
- ◆ plan de travail schématique; et
- ◆ ressources requises pour le processus.

Si le gouvernement n'a pas mis de côté les ressources nécessaires à un soutien à long terme accordé au programme stratégique et si les donateurs ne se sont pas encore engagés à un soutien quelconque au-delà de la phase de démarrage, la préoccupation essentielle du comité de direction et du secrétariat, durant la préparation de la proposition de stratégie, sera d'identifier les phases ultérieures et de prendre les dispositions requises pour leur financement. À ce titre, il faudra réviser le prospectus pour en faire une proposition de financement.

Ce démarrage devra être géré à la fois avec diplomatie (pour calmer les craintes inutiles de mise au rebut des droits et responsabilités antérieurs) et avec autorité

(pour assurer que ceux qui y contribuent traitent l'exercice avec toute l'attention qu'il mérite). C'est là que le comité de direction (et sa présidence en particulier) devra se montrer le plus actif. On aura besoin de séminaires de haut niveau pour promouvoir et expliquer l'objet de la stratégie ainsi que ses avantages et implications probables. Pourront participer à ces séminaires les membres du gouvernement, des directeurs généraux de ministères, le corps législatif et les dirigeants des grands secteurs non gouvernementaux. Ces rencontres auront pour but d'assurer à la stratégie un soutien de haut niveau auprès d'intérêts multiples et se poursuivront tout au long et à divers stades du processus.

Conclusion

La gestion des stratégies exige un panachage de compétences venues des plus vastes horizons. Dans le passé, on a mis l'accent sur les compétences techniques dans les domaines formant le champ d'application tangible du processus. Accéder à une telle expertise technique est chose vitale pour les structures centrales de la gestion de stratégie — le comité de direction et le secrétariat. Mais l'expérience accumulée en matière de stratégie a démontré que l'immense éventail des compétences en matière de relations interpersonnelles mis à profit pour établir et préserver les interconnexions vitales donnant à la stratégie l'énergie requise, compte plus pour la gestion du processus.

Un certain nombre de principes pour stratégies gouvernent l'approche et les compétences gestionnaires requises:

- ♦ les processus stratégiques doivent faire œuvre de médiation et élaborer un consensus entre intérêts en conflits pour l'utilisation des ressources et, ce faisant, chercher à parvenir à des conclusions équitables;
- ♦ les stratégies doivent assurer la coordination et l'intégration des efforts entre communautés, entre secteurs et entre différents niveaux de l'appareil gouvernemental, en faisant fi des barrières conventionnelles de la société;
- ♦ il faudra pour cela que les stratégies soient flexibles et adaptables aux changements de circonstances; qu'elles soient novatrices et opportunistes, pour tirer avantage des nouvelles approches ou des nouvelles structures d'appui; et enfin, qu'elles préservent leur capacité d'apprendre et de réfléchir.

La plupart de ces principes concernent les interactions entre personnes ainsi que le sentiment d'efficacité et de contrôle éprouvé par ces gens envers les forces qui façonnent leur environnement. Ils concernent la manière de prendre des décisions et l'engagement qu'une équipe stratégique peut susciter chez des participants-clés du processus, des politiciens du plus haut rang aux petits groupes communautaires les plus divers. Il faut aux stratégies de développement durable de nouvelles formes

de gestion pouvant répondre à ces principes et à ces exigences.

Un autre paramètre-clé de la gestion d'une stratégie veut que soit comprise dès le départ la nature permanente des processus: ce ne sont pas des événements singuliers, mais des éléments qui font partie d'un cycle de planification et d'action, lequel permet aux leçons apprises lors de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie de contribuer à son affinage, à son amendement et à son amélioration au fur et à mesure qu'évoluent les circonstances et les situations. En ce sens, la meilleure façon de concevoir les stratégies de développement durable est de voir en elles des processus de gestion du changement. Des stratégies efficaces s'appuient sur une gestion adaptative et nombreux sont les résultats qui demeureront incertains tant les préférences individuelles, les valeurs sociales, les conditions écologiques, les capacités technologiques et l'état du développement évoluent au fil du temps.

Les stratégies sont des processus de nature profondément politique, qui se poursuivent même quand les gouvernements sont à court de ressources, même quand ils sont soumis à toutes sortes de pressions favorisant le court terme. Il faut, pour gérer une stratégie, penser stratégiquement. Les équipes stratégiques ont besoin d'adopter une perspective à long terme mais il n'y a guère intérêt à agir ainsi lorsqu'un grand nombre des participants les plus puissants abandonnent le processus parce qu'il s'est écarté des réalités quotidiennes. Comme le disait un des membres du réseau des stratégies de l'UICN en Amérique Latine lors d'une récente réunion de ce réseau:

«Avoir une stratégie c'est comme jouer aux échecs, mais ne pas en avoir c'est comme jouer aux dés.»

Avecita Chicchón, Conservation International, Pérou

Chapitre 7

Préparation de la stratégie

Une stratégie a de meilleures chances de bénéficier d'une mise en œuvre réussie si elle est focalisée sur quelques dossiers prioritaires, essentiels pour le maintien ou l'amélioration du bien-être des populations et du bon état des écosystèmes et pour la réalisation d'objectifs économiques convenus. Il faudra que ces questions préoccupent suffisamment de gens ou puissent être résolues avec assez d'efficacité, pour engendrer un soutien politique réel au profit de la stratégie. Celle-ci devra être capable de faire sentir une nette différence dans la manière dont le système décisionnaire existant traite ces problèmes.

Il faut à chacun de ces dossiers des objectifs amples mais bien définis, afin de permettre le suivi et l'évaluation de la stratégie et de garantir qu'elle obtienne des résultats. Les participants analyseront les problèmes afin de se mettre d'accord sur les objectifs et sur les politiques et actions requises pour réaliser ces derniers. Cet exercice comporte la préparation d'un cadre politique ainsi que de politiques intersectorielles et sectorielles précises. Le cadre politique doit relier clairement la politique stratégique aux autres politiques du gouvernement (et à celles d'autres participants à la stratégie), précisant lesquelles, parmi ces politiques, peuvent l'emporter sur celle de la stratégie (et dans quelles circonstances), et lesquelles lui seront subordonnées. Le dernier des éléments de base de la préparation d'une stratégie consiste à définir clairement les actions requises pour mettre en œuvre ces politiques.

La montée en puissance

La phase de mise en route dont traite le chapitre 6 devrait avoir légué à l'équipe stratégique un certain nombre d'atouts solides lui permettant de commencer pour de bon son travail de conception de la stratégie. À ce stade, l'infrastructure de gestion doit être en place, le comité de direction et le secrétariat remplissant leur rôle respectif et rendant compte de leurs activités à une autorité qui peut être un comité interministériel. Cette structure doit bénéficier d'un soutien politique ferme et être crédible aux yeux des principaux participants. Le financement de base, suffisant pour trois à cinq ans, devrait avoir été identifié et des liens interactifs solides établis avec chaque donateur impliqué, avec l'instauration, même à cette étape encore préliminaire, d'un mécanisme de coordination des donateurs. L'environnement devra avoir fait l'objet d'un examen complet faisant apparaître le potentiel de développement de la stratégie à partir de stratégies anciennes ou actuelles ainsi que les possibilités de forger d'étroites relations de travail avec les stratégies dont les activités se poursuivent ou avec toute structure susceptible de venir appuyer le processus de SNDD. Enfin, toute la gamme des idées et réflexions initiales aura dû être notée et débattue de manière suffisamment approfondie pour que l'on puisse décider de passer à un processus stratégique intégral. Cette documentation pourra comporter la proposition de projet, ou prospectus, qui aura représenté une première tentative (avec apports exogènes limités), de délimiter les problèmes et de définir les objectifs et le processus stratégiques.

L'équipe chargée de la stratégie va donc avoir la possibilité d'élargir le processus pour parvenir à une gamme plus vaste d'activités entrelacées. Ce chapitre traite de la préparation ou conception de la stratégie, qui va de la définition de la politique à mener à la planification de l'action. Pourtant, il est particulièrement important, à ce stade, de débiter la mise en œuvre dans des domaines qui auront déjà été délimités et reconnus comme tels par le gouvernement, peut-être grâce à d'autres processus stratégiques. Par exemple, si une SNC, ou un PAFT, ou un PNAE ou encore un plan d'action pour la diversité biologique, a créé un cadre d'action pour des politiques particulières, cela relèvera du champ de compétence plus vaste d'une SNDD et l'équipe stratégique devra travailler avec les organismes appropriés pour conforter leurs activités de mise en œuvre respectives.

Il se peut que le gouvernement ait décidé de proroger et de donner de l'expansion à un processus stratégique existant — une SNC, par exemple — ayant effectué un cycle complet et nécessitant un réexamen et une révision complets de sa politique. En ce cas, un programme de mise en œuvre sera en cours et alimentera le processus de modernisation. Plus tôt débitera la mise en œuvre, mieux ce sera: ce message est réitéré tout au long de manuel et développé au chapitre 8.

Les modalités d'élaboration de la planification détaillée d'une stratégie exerceront une influence considérable sur le degré d'engagement dont feront montre, lors de la

mise en œuvre, de nombreux groupes d'intérêts ou «ayants droit».

Cinq éléments constitutifs de la préparation d'une stratégie

La conception des stratégies peut être réalisée de différentes manières, mais on retrouve toujours cinq éléments fondamentaux qui reflètent les leçons tirées de l'expérience:

1. Choisir les problèmes.
2. Analyser les problèmes.
3. Décider des objectifs.
4. Former le cadre politique.
5. Programmer les actions de mise en œuvre des politiques.

1. Choisir les problèmes.

De longs efforts préparatoires risquent d'épuiser les participants et d'aboutir à des politiques et à des plans dépassés par les événements dès (ou parfois même, avant) leur adoption. L'effort de préparation doit être proportionnel à ce qui peut être mis en œuvre. Il est important de n'ouvrir qu'un nombre restreint de dossier, dans les limites d'un cadre stratégique cohérent, et de les approcher avec réussite.

La nature sélective de toute stratégie constitue un axiome. Les stratégies de développement les plus complètes ne prêtent guère attention aux processus de la biodiversité ou de l'écologie. Quant aux stratégies de conservation, les plus ambitieuses d'entre elles consacrent bien plus de temps à l'environnement et aux ressources qu'aux questions de santé ou aux problèmes sociaux. Néanmoins, de nombreuses stratégies multisectorielles ont débuté en essayant de traiter plus de choses qu'elles ne le pouvaient au plan pratique. En général, leur portée s'est réduite brutalement entre l'adoption de leurs politiques et le moment de leur mise en œuvre. Dans le cas de la SNC du Pakistan, le nombre des programmes essentiels est passé de 14 à 8, et peut s'avérer encore trop important au vu des ressources disponibles.

Les Pays-Bas ont commencé en limitant à huit thèmes la portée de leur Plan national de politique de l'environnement, qui traite ainsi de problèmes interconnectés dont les causes sont environnementales ou économiques (Encadré N°15). Ces problèmes sont autant d'éléments cruciaux des questions d'environnement/développement auxquelles est confronté ce pays, et leur nombre est suffisamment restreint pour qu'ils soient gérables.

Les stratégies qui ne limitent pas délibérément leur portée gaspillent du temps, de l'argent et de l'énergie sur des sujets qu'elles finiront par ne traiter que très superficiellement. Au mieux, cela retarde le moment où elles doivent s'occuper des

problèmes prioritaires. Au pire, cela augmente le risque de les voir perdre leur soutien politique et être rejetées comme «documents irréalistes».

Se concentrer sur quelques problèmes prioritaires contribue à forger une unité d'orientation chez les participants, donne à la stratégie sa focalisation et l'empêche de se retrouver en panne pour avoir voulu être trop complète. Cela rend aussi plus aisés le suivi et l'évaluation de la stratégie et donc sa constance d'orientation et l'obtention assurée de résultats.

Encadré N°15: Objectifs et indicateurs: un exemple issu des Pays-Bas

Le Plan national de politique de l'environnement (PNPE) des Pays-Bas a pour ambitieux objectif de parvenir en une génération au développement durable. Le PNPE ne traite pas directement du bien-être de la population et du bon état des écosystèmes, mais se consacre plutôt à certaines interactions population-écosystème ou «thèmes» et aux «groupes cibles» ou secteurs impliqués le plus directement dans ces interactions.

Quels sont ces thèmes ? Le changement climatique, la diminution de la couche d'ozone, l'acidification, l'eutrophisation, le traitement des déchets solides, les bouleversements infligés aux environnements locaux, la déshydratation des sols et le gaspillage des ressources. Des indicateurs ont été conçus pour tous ces thèmes, à l'exception des deux derniers (pour cause de manque de données).

Quant aux groupes-cibles, il s'agit des producteurs agricoles, du secteur des transports, de l'industrie chimique, des fournisseurs de gaz et d'électricité, du bâtiment, des consommateurs et détaillants, de l'industrie de la protection de l'environnement, des établissements de recherche et d'éducation ainsi que des organisations écologiques, des syndicats et des organismes bénévoles.

Il y a pour chaque groupe un comité de direction formé de représentants du gouvernement et du groupe-cible concerné. On procède par travail en réseau et médiation intensifs. Les participants fixent pour leur groupe des objectifs et des buts, se mettent d'accord sur les actions requises pour atteindre ces buts et ont signé (ou signeront) des conventions avec l'État, qui engageront le groupe à viser ces buts et à entreprendre ces actions.

Les indicateurs jouent un rôle crucial dans le PNPE, car ils offrent le moyen de fixer les buts et de mesurer le degré de réalisation d'objectifs précis. Ils sont devenus un outil stratégique puissant, employé pour définir les responsabilités de chaque secteur dans des problèmes d'environnement particuliers et pour fixer par là même tant des buts globaux que des objectifs propres à chaque secteur.

Le comité de direction peut aider les participants à se mettre d'accord sur le choix des problèmes prioritaires en adoptant des critères permettant de définir les priorités. Pour être prioritaire, une question devra, par exemple, répondre aux critères suivants:

- ◆ est-elle fondamentale pour le développement durable — pour l'amélioration ou la préservation du bien-être humain et du bon état de l'écosystème ?
- ◆ s'en occuper permettrait-il de développer et de préserver le soutien politique accordé au processus ? Il peut en être ainsi parce que:

- la question tient une place importante dans l'ordre-du-jour politique (quelle qu'en soit la raison);

- la question se pose déjà gravement pour la population, pour les écosystèmes, ou pour les deux, dans une proportion importante du pays, ou qu'il en sera ainsi très prochainement si aucune mesure n'est prise; ou

- il est très probable qu'une action menée sur ce thème donne rapidement des résultats avantageux;

- ◆ le système décisionnaire présente-t-il un créneau évident permettant de s'en occuper ? Il se peut que ce créneau existe parce que:

- on ne prête pas assez attention aux facteurs humains (par exemple, les composantes économique, sociale, culturelle ou autre d'une question «environnementale») ou aux facteurs écosytémiques (d'une question dite de «développement») et il existe des possibilités à exploiter pour démontrer l'importance de prendre en compte tous les facteurs;

- s'occuper de cette question offrirait la motivation et l'occasion d'éliminer les obstacles au développement durable incrustés dans la société;

- la question est négligée; ou

- un certain nombre de groupes s'occupent de cette question mais leur efficacité se trouverait singulièrement améliorée s'ils bénéficiaient d'une coordination et d'une approche plus systématique.

L'emploi conjoint de ces trois ensembles de critères permet à l'analyse des problèmes et à l'élaboration des politiques à suivre de garder leur focalisation stratégique tout en préservant leur caractère de démarches pragmatiques et opportunistes. Il est essentiel, par exemple, de traiter de problèmes haut placés dans l'ordre-du-jour politique, ainsi que d'autres susceptibles d'aboutir à des

avantages immédiats, si l'on veut préserver et développer le soutien politique apporté au processus.

Rassembler l'information

Le choix et l'analyse des problèmes prioritaires peuvent commencer par la diffusion d'un texte soumis à discussion et suggérant quels sont les problèmes-clés auxquels est confronté le pays en matière de durabilité. Selon l'approche adoptée lors du démarrage de la stratégie, le prospectus ou proposition de projet pourra servir à cela ou, à tout le moins, à fournir l'information de base nécessaire au texte à discuter. La rédaction de ce dernier pourra figurer une des premières tâches du secrétariat durant la phase de planification. Le secrétariat devra viser à préparer et à diffuser une documentation suffisante pour qu'on en tire l'ordre-du-jour d'une discussion dont les participants seront bien informés.

À partir de là, le secrétariat s'attachera à faciliter une ample participation d'une manière qui variera selon différentes circonstances politiques et sociales. Une démarche communément répandue tient à l'établissement de groupes d'action. À titre d'exemple, dans le cas d'un PNAE, la préparation de base du plan est effectuée par des groupes de travail focalisés chacun sur une grande question écologique particulière (ou sur un groupe de questions de ce type). On songe aux PNAE les plus réussis, comme celui de l'Ouganda ou celui, plus récent, de la Zambie, où les groupes de travail se sont rendus dans les communautés locales et ont organisé des ateliers au niveau de la province ou du district.

Les SNC ont elles aussi fait appel à diverses formes de groupes de travail. En Éthiopie, 26 groupes de travail régionaux, reflète des divisions administratives de l'époque et 11 groupes de travail sectoriels et intersectoriels ont chacun bénéficié de l'assistance du secrétariat pour procéder à des consultations et préparer leurs rapports individuels traitant des problèmes abordés — jusqu'aux actions recommandées.

Tout document ou dossier préparé par le secrétariat pour stimuler le débat doit présenter avec simplicité, mais sans simplisme, les problèmes envisagés. L'analyse proposée doit faire part de différents points de vue — ceux des experts comme ceux des personnes qui ne le sont pas — sans prendre parti dans des affaires qui ne pourront qu'être litigieuses. Ces premiers documents soumis à discussion ont pour objectif:

- ♦ d'établir, pendant la période initiale de préparation de la stratégie, l'ordre-du-jour d'une discussion entre personnes informées;
 - ♦ d'augmenter la compréhension de la complexité et des diverses dimensions des problèmes et de leurs implications intersectorielles; et
-

- ♦ de fournir une activité pivotale autour de laquelle pourra se constituer le processus participatif.

Selon les circonstances, le secrétariat et les consultants peuvent se charger de rassembler l'information sous toutes sortes de formes (études de fond, documents soumis à discussion et matériaux audiovisuels) pouvant convenir aux circonstances les plus diverses. Les plans détaillés de communication et de participation, qui doivent être préparés, à ce stade, par le secrétariat, détermineront les formes sous lesquelles seront présentées ces informations initiales, qui peuvent être obtenues de différentes sources:

- ♦ groupes de travail thématiques ou régionaux et leurs séminaires et réunions;
- ♦ organismes gouvernementaux (à qui l'on peut demander, par exemple, de préparer des documents de fond ou de fournir des statistiques publiées ou non publiées, des synthèses de dossiers documentaires, des consultations avec leurs experts salariés ou des conseils dispensés par leurs bureaux locaux);
- ♦ études de brève durée menées par des universitaires ou par des consultants privés;
- ♦ études de brève durée effectuées par le personnel du secrétariat de la stratégie;
- ♦ investigation ou enquête participative;
- ♦ projets de recherche de longue durée (à entreprendre dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie); et
- ♦ documents obtenus auprès de groupes d'intérêt (ONG, OCB, etc.).

Normalement, le cahier de charge de ces études sera établi par le secrétariat avec les conseils du groupe de travail. Il faudra qu'y figurent les niveaux d'information et de détail espérés. Il importe que les études de fonds et les documents à discuter ne soient pas perçus comme des «chapitres» d'un document stratégique car leur rôle est de fournir de l'information et des options au processus d'élaboration des politiques à suivre.

Une grande part du regroupement d'informations, de leur analyse et de la préparation des options politiques doit être entreprise par les organismes gouvernementaux responsables des ressources ou du secteur concernés, ce qui permettra d'exploiter la base d'expertise et d'information de ces organismes, tout en leur offrant des possibilités d'envisager leurs responsabilités dans une perspective plus vaste que d'habitude, en tenant compte de leur implications intersectorielles et à plus long terme. Importante aussi est la contribution qu'on est en droit d'attendre

des universités, des agences de recherche, des institutions de réflexion politique et des spécialistes indépendants, surtout en ce qui concerne les problèmes nécessitant une analyse menée en toute indépendance ou les sujets échappant à l'expertise ou au mandat d'organismes particuliers.

Au cours de l'élaboration de la SNC pakistanaise, des études de fonds ont été réalisées par des groupes de travail interdisciplinaires — équipe de rédaction, organismes sectoriels ou autres concernés, experts universitaires, etc. Cela a permis de surmonter un problème qui est le lot commun de nombreux processus stratégiques, à savoir, la difficulté éprouvée à recruter des experts dotés d'un savoir sectoriel mais ayant néanmoins une bonne pratique de l'approche intersectorielle.

Une autre méthode consiste à organiser une série d'ateliers pour produire la documentation requise, un membre du secrétariat de la stratégie, ou un consultant, se chargeant ensuite de mettre en forme ces textes afin que les participants à l'atelier, ou d'autres personnes, puissent y revenir.

Il n'y a pas de voie unique pour réaliser ce premier regroupement d'information, choisir les problèmes prioritaires et élargir le réseau des participants. Il n'en faudra pas moins que le comité de direction et le secrétariat s'obligent, dans le cadre de leur programme de travail, à annoncer clairement quelle approche ils auront retenue et à lui donner une large diffusion. Une gestion et une coordination efficaces donneront de la crédibilité au processus, au fur et à mesure de son déroulement.

2. *Analyser les problèmes*

L'analyse des problèmes correspond à deux fonctions importantes:

- ♦ révéler les changements que la stratégie doit vouloir opérer dans les problèmes prioritaires et comment elle entend le faire; et
- ♦ donner aux participants la raison et l'opportunité de travailler ensemble, de prendre connaissance des problèmes communs et de concevoir des solutions mutuellement acceptables.

L'analyse des problèmes — ou leur définition — est étroitement liée au développement de la participation. Si les groupes d'intérêts se mettent d'accord sur la nature d'un problème, ils font un pas de géant dans la découverte d'une solution. L'analyse des problèmes offre aux participants un objet tangible pour leur travail et une raison à leur implication. Au fil d'un processus d'apprentissage, l'analyse pourra être révisée, un certain nombre de fois si nécessaire.

L'analyse des problèmes doit interpeller les groupes d'intérêts en proposant des

prévisions d'évolution probable en l'absence de politique (ou en cas de maintien inchangées des politiques actuelles). Quelles sont, par exemple, les implications, pour les sociétés asiatiques, des 300 millions de véhicules automobiles dont leurs membres feront l'acquisition au cours des 30 prochaines années, selon les études prospectives des constructeurs ? Il faut que les participants réfléchissent:

- ◆ aux effets des politiques actuelles;
- ◆ aux nouvelles politiques ou aux modifications de politique dont on a besoin; et
- ◆ aux effets probables des politiques nouvelles, y compris leurs coûts et bénéfices.

L'élaboration de différents scénarios est un moyen efficace pouvant servir à envisager ces effets. Un scénario, par exemple, pourra représenter les résultats probables du maintien inchangées des politiques actuelles. Deux autres scénarios, reposant, le premier, sur une réalisation rapide des objectifs, le second sur leur réalisation progressive, pourront explorer les coûts et bénéfices probables de politiques alternatives.

Il faudra que l'analyse:

- ◆ repère les problèmes communs aux différents secteurs et groupes d'intérêts, et ceux qui sont plutôt spécifiques à certains;
- ◆ identifie les influences-clés qui pèsent sur les problèmes, ainsi que les manières les plus efficaces de s'en occuper;
- ◆ étudie toute action déjà entreprise;
- ◆ décide des problèmes pouvant être traités par négociation dans le court terme et de ceux ne pouvant être résolus qu'ultérieurement; et
- ◆ décide des dispositions politiques les plus efficaces et d'autres mesures à prendre pour traiter les problèmes prioritaires.

Il est utile de soumettre les problèmes à deux modes d'analyse — le mode sectoriel et le mode intersectoriel. Le premier cité permet de définir clairement le rôle et l'impact de chaque secteur et autorise l'établissement d'un lien étroit entre les propositions politiques et les mandats sectoriels existants. Le second mode d'analyse transcende les barrières sectorielles et aide les participants à penser stratégiquement.

L'analyse sectorielle étudie chaque secteur et sa contribution au développement et à l'environnement, puis examine les problèmes intersectoriels pour repérer les conflits et compatibilités possibles entre secteurs. Elle sera probablement plus proche des types d'analyse dont les planificateurs ont l'habitude. Aspect plus important, il est aisé de la mettre en rapport avec le système en place pour l'élaboration des politiques, et donc d'influencer ce dernier. Elle court cependant le risque de régurgiter des plans sectoriels déjà bien connus et de ne pas pouvoir apporter d'éclairage nouveau. Par ailleurs, l'analyse à base sectorielle prend beaucoup de

temps et peut produire une grande quantité d'informations qui ne seront pas toutes utiles à la stratégie. Elle a tendance, enfin, à traiter superficiellement certains problèmes-clés.

L'analyse intersectorielle ou thématique repère un ensemble de grands problèmes et de possibilités auxquels se trouve confronté le pays, puis envisage leurs racines sectorielles et intersectorielles. C'est l'approche retenue par les Hollandais pour leur Plan national de politique de l'environnement (voir l'Encadré N°15). Cela permet aux participants d'imposer à leurs réflexions, dès le départ, une perspective stratégique et assure qu'on ne gaspille point ni temps ni argent à rassembler et à analyser des informations qui ne seront pas utilisées. Bien que tout processus analytique bousculant les limites sectorielles s'avère souvent litigieux et rencontre des résistances, c'est le meilleur moyen d'identifier rapidement les questions négociables et celles qui ne le sont pas. Dans le cas de la SNC du Botswana, la résolution des questions négociables a débouché sur une meilleure compréhension des interactions intersectorielles et fit apparaître des possibilités de résolution d'autres questions qui de prime abord semblaient inabordables. La difficulté tient au fait que cette approche fait appel à des capacités de synthèse et d'analyse intersectorielles — capacités dont on ne dispose guère.

La collecte initiale d'informations, jusqu'à la définition des problèmes prioritaires et la prise en considération de différents scénarios, passera par un certain nombre d'étapes et de composantes de l'approche adoptée par la stratégie pour analyser l'information. Les éléments de ce processus analytique figurent, à titre de suggestion, à l'Encadré N°16.

Encadré N°16: Éléments d'analyse suggérés

Tendances des ressources et des écosystèmes: aspects quantitatifs et qualitatifs, emploi, propriété et gestion; limites écologiques à l'exploitation des ressources (limites s'imposant au déploiement d'une activité sociale et économique durable) pour des technologies données.

Identification des **forces politiques et économiques** qui sous-tendent l'exploitation des ressources/écosystèmes de grands secteurs et groupes démographiques. Elle seront aussi bien internationales que nationales — cas, par exemple, de la dette, des échanges commerciaux, des mécanismes d'ajustement structurel, des taux de change, des politiques fiscales et de prix, du budget de l'État, de la balance des paiements et de l'emploi.

Identification des **réactions de différents secteurs** et groupes démographiques à ces forces politiques et économiques.

Évaluation de **l'importance et de la pertinence de la base de ressources** et des

écosystèmes pour différents groupes démographiques, avec analyse des rapports entre la base environnementale/de ressources et les caractéristiques démographiques, les revenus, la santé et la sécurité sociale.

Analyses sectorielles détaillées de la foresterie, de l'agriculture, des établissements humains, des pêcheries, de l'énergie, des transports, de l'industrie et du tourisme, etc. Elles examineront les types et rythme d'exploitation des ressources/écosystèmes par chaque secteur, du point de vue de la croissance et de la productivité sectorielles. Par ailleurs, elles traiteront des approches adoptées par les différents secteurs quant aux rapports entre les sous-systèmes économique, social et environnemental: quels sont les objectifs sectoriels assignés à chaque sous-système, comment sont menés les arbitrages requis pour parvenir à ces objectifs et quels sont leurs impacts ?

Analyses intersectorielles des interactions entre principaux secteurs. Elles porteront sur les impacts réciproques de différents secteurs — en matière, par exemple, de flux de ressources, de santé publique, de santé individuelle, de paysages. Elles traiteront de l'intégration intersectorielle dans le contexte de problèmes institutionnels, juridiques et de planification: où se situent les écarts, les conflits, les compatibilités et les synergies ?

Évaluation provisoire de la durabilité de l'exploitation des ressources/écosystèmes de chaque grand secteur économique ou groupe démographique. On traitera là des effets de cette exploitation sur la biodiversité, sur les processus écologiques, sur les stocks de capital naturel (patrimoine); on traitera aussi de la durabilité des rendements, de la viabilité économique et de la sécurité et de l'équité sociales.

Analyse des principales contraintes fonctionnelles/institutionnelles pesant sur la durabilité en termes de politique, de processus de planification, de rôles et de capacités institutionnels, de législation, d'éducation et de prise de conscience, de formation, de technologies, d'allocations et de procédures budgétaires, de capacités de suivi du processus de développement, etc. Où se trouvent les chevauchements, les écarts et les conflits? Où a-t-on besoin de coordination et de développement de capacités?

Analyse des tendances profondes du développement et de l'environnement ainsi que de leurs conséquences du point de vue des considérations éthiques et des objectifs nationaux.

Définition des problèmes prioritaires — questions et possibilités — que la stratégie doit résoudre.

Élaboration de différents scénarios et de différentes options, chacun avec ses coûts et bénéfices.

Esquisse des recommandations d'ordre politique, à partir des analyses ci-dessus.

Le comité de direction et le secrétariat devront se charger de répartir les éléments du travail analytique. Dans le cas de certaines stratégies, l'analyse sectorielle et intersectorielle a été menée par des groupes de travail spéciaux alors que d'autres composantes ont été confiées à des organismes gouvernementaux, à des consultants, à des ONG participantes ou au secrétariat. Les stratégies souffrent souvent de surcharge informationnelle et il faudra mettre en place des systèmes permettant à l'information d'être immédiatement accessible et susceptible de traitement (Encadré N°17).

Encadré N°17: Système d'information pour un développement durable

Plus la stratégie se veut complète, plus elle a besoin d'informations et plus elle en engendre — d'où un problème de gestion de l'information de plus en plus délicat. La création d'un système d'information pour un développement durable, partie intégrante du processus stratégique, vaut d'être envisagée. Ce système peut soit reposer sur un bureau central doté, par exemple, de fichiers documentaires sur papier ou informatisés, complétés de cartes et de photographies aériennes, soit sur un réseau établi entre les centres de données déjà en place, liés à la stratégie par une convention et des procédures de coopération.

Les pays pris individuellement trouveront peut-être aussi utile d'identifier et de garder à jour des registres (informatisés de préférence) de leur base nationale d'experts (institutions et personnes des secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux bénéficiant de l'expérience et de compétences pertinentes pour le développement durable). Ces données seront appelées à jouer un rôle central en fournissant des informations sur les techniques et les ressources et en stimulant le débat au sein du processus stratégique, en œuvrant aussi à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la stratégie.

Si de nombreux pays ne disposent encore pas de tels registres, la plupart des donateurs bilatéraux, des banques multilatérales de développement et des cabinets de consultants tiennent à jour des annuaires d'experts en environnement et en développement durable, qu'il s'agisse d'individus ou d'institutions. Aussi bien l'IIED que l'UICN tiennent à jour, en des bases de données distinctes mais pareillement structurées et mises en commun, des registres indépendants, accessibles au public, de spécialistes individuels ayant l'expérience du travail international. La mise à disposition de telles informations peut devenir un rôle important dévolu aux organisations et agences extérieures dans le processus stratégique.

3. *Décider des objectifs*

«Si tu ne sais pas où tu vas, n'importe quel chemin t'y mènera.»

Il est fort possible que la portée du développement durable soit trop vaste pour qu'une stratégie unique puisse à elle seule l'embrasser. En conséquence, la meilleure façon de faire progresser les stratégies sera de les faire se concentrer sur la

réalisation de quelques objectifs précis. Par exemple: la stratégie locale de la Sierra Nevada de Santa Marta, en Colombie, et le Plan national hollandais pour la politique de l'environnement ont tous deux pour but suprême le développement durable, mais leurs objectifs détaillés sont plus limités: la stratégie de Santa Marta se focalise sur l'amélioration et la préservation de la qualité et du débit de l'eau, la stratégie hollandaise se consacrant à la diminution de la pollution.

Les objectifs sont au cœur de la stratégie. Cela implique qu'ils ne feront pas tous l'objet d'un accord simultané. Des objectifs préliminaires pourront être proposés au départ à fin de discussion, alors que ceux acceptés vers la fin de l'analyse de problèmes différeront probablement beaucoup de ceux proposés au début. Pour cette raison, il est quelque peu erroné d'envisager la fixation des objectifs et l'analyse de problèmes comme des étapes distinctes, car elles vont de concert.

Chaque dossier a besoin d'objectifs. Ces derniers doivent être:

- ◆ suffisamment peu nombreux pour être réalisables;
- ◆ suffisamment vastes pour s'assurer du soutien des participants et pour englober toutes les facettes du problème; et
- ◆ suffisamment limités et clairement définis pour qu'on puisse les mesurer.

On a besoin d'objectifs satisfaisant à ces critères pour évaluer les progrès accomplis par la stratégie. Ils sont aussi essentiels pour que la stratégie accomplisse de réels progrès et sont le complément logique de sa focalisation sur quelques problèmes prioritaires. Ils aident les participants à focaliser leurs efforts de compréhension des implications de la stratégie. Fournissant aux participants une aune leur permettant de mesurer les progrès réalisés, les objectifs peuvent aussi donner un sens à leurs efforts, ainsi qu'un sentiment d'accomplissement.

Les objectifs stratégiques relèvent de deux catégories: ceux qui fondent une perspective à long terme (sur 20 ans ou pour une génération) du développement durable et ceux qui, tout en restant en harmonie avec cette perspective de longue durée, sont adaptés à un terme plus bref, celui, par exemple, du projet ou du cycle de développement.

À titre d'illustration, les objectifs particuliers fixés par la Stratégie nationale de développement écologiquement durable (Australie) sont présentés dans l'Encadré N°18.

Les participants à la Stratégie d'utilisation des terres de Colombie britannique se sont aisément mis d'accord sur des principes de conservation des processus écologique et de la biodiversité, mais ont éprouvé plus de difficultés à convenir des objectifs, tels que les pourcentages des différents types de forêts à protéger dans les parcs. Se pencher sur ces objectifs les a forcé à discuter du rôle des aires

protégées dans le développement durable, du degré de protection considéré comme suffisant et pourquoi. En fin de compte, ces discussions ont modifié les consensus en la matière.

Encadré N°18: La stratégie nationale australienne de développement durable

En 1983, suite à un ample mouvement de consultation mené au sein de l'appareil gouvernemental et auprès du secteur privé, l'Australie a élaboré une SNC. Un service du ministère responsable de l'environnement a fourni le secrétariat. La SNC a consisté en un document où régnaient les concessions, reflétant en cela la prédominance, dans la vie politique australienne d'alors, des groupes d'intérêts s'occupant de développement. Par exemple, à l'intérieur du gouvernement, la charge de prouver l'absence de durabilité des grandes propositions de développement soumises par d'autres organismes revenait aux agences de protection de l'environnement. Durant les années 80, l'obligation de faire cette preuve a été transmise aux organismes de développement afin qu'en cas de doutes entachant les conséquences possibles d'une mesure, la décision prise penchât plutôt par excès de précaution.

C'est dans ce climat en pleine évolution que furent organisées en 1989 des assises nationales rassemblant l'industrie, les syndicats et les organisations de conservation afin de commencer à définir les principes de ce qu'on appelle en Australie le développement écologiquement durable (DED). C'est ainsi que fut lancé le processus de préparation d'une Stratégie nationale de développement écologiquement durable (SNDED). Un certain nombre de documents de discussion et de textes politiques, concernant tous le DED, ont alors été publiés et neuf groupes de travail ont été créés, avec la participation du gouvernement, du secteur privé et des ONG, afin d'élaborer une planification stratégique destinée aux secteurs de l'agriculture, de la production énergétique, de la consommation d'énergie, des pêcheries, de l'exploitation forestière, des industries de fabrication, des mines, du tourisme et des transports. Un avant-projet de stratégie fut préparé à partir des rapports des groupes de travail et mis à la disposition du public pour recueillir ses commentaires. La mouture finale de la SNDED fut publiée à la fin de 1992, dix ans après la préparation de la SNC. Cette stratégie a été adoptée par les différents niveaux (fédéral, États et territoires) de la structure gouvernementale australienne.

Cette stratégie a pour but un développement améliorant en sa totalité la qualité de la vie, tant à présent que dans l'avenir, d'une manière qui préserve les processus écologiques dont dépend la vie.

Ses objectifs centraux sont les suivants:

- ◆ améliorer le niveau du bien-être et de la sécurité sociale individuels et communautaires, en empruntant un itinéraire de développement sauvegardant la sécurité sociale des futures générations;
- ◆ établir l'équité au sein des générations et entre elles; et

- ♦ protéger la diversité biologique et préserver les processus écologiques essentiels ainsi que les systèmes dont dépend la vie

Elle se base sur des principes d'orientation:

- ♦ les processus décisionnels doivent intégrer réellement les considérations de long et court terme en matière d'économie, d'environnement, de société et d'équité;
- ♦ en cas de risque de dégâts irréversibles subis par l'environnement, l'absence de complète certitude scientifique à leur sujet ne pourra servir d'excuse pour retarder les mesures de prévention de cette dégradation;
- ♦ la dimension planétaire des impacts sur l'environnement des activités et des politiques doit être reconnue et prise en considération;
- ♦ il faut admettre le besoin de développer une économie puissante, croissante et diversifiée, pouvant améliorer le niveau des capacités de protection de l'environnement;
- ♦ il faut admettre le besoin de préserver et d'améliorer le niveau de capacité concurrentielle au plan international d'une manière respectant l'environnement;
- ♦ il faut adopter des instruments politiques flexibles et efficaces par rapport à leur coût, comme par exemple des mécanismes améliorés d'évaluation, de fixation des prix et d'incitation; et
- ♦ les décisions et actions doivent prévoir une ample participation des communautés lorsque les problèmes traités les concernent.

Ces principes d'orientation et ces objectifs centraux sont à considérer dans leur ensemble, aucun d'entre eux ne l'emportant sur les autres.

Le cadre politique

Il faudra qu'aidé des groupes de travail, le secrétariat rassemble les résultats des différentes analyses et divers débats ayant eu lieu au sujet des problèmes retenus. Il sera nécessaire aussi de prendre note des points ayant pu faire l'objet d'un consensus et de ceux pour lesquels ce ne fut pas possible. On pourra alors se remettre à travailler sur les problèmes prioritaires et leurs objectifs afférents, le but étant d'élaborer en détail des dispositions politiques précises, concernant avant tout les problèmes et objectifs ayant pu faire l'objet d'un consensus.

Tout au long de ce processus et dès les premiers stades de la définition des

problèmes, on aura débattu de politiques de différents niveaux et certaines auront été adoptées par des participants car elles auront eu, en tant que trains de mesures, leur préférence. Il faudra que le secrétariat regroupe ces différents niveaux au sein d'un même cadre, afin que les grands principes, buts et objectifs de la stratégie (les politiques générales) puissent chapeauter des objectifs et des critères, normes et cibles opérationnels plus précis (les politiques de détail).

Il importe de passer rapidement de la réflexion sur les politiques générales à la réflexion sur les politiques précises. Comme s'en sont rendu compte les participants à la stratégie d'utilisation des terres de Colombie britannique, il est habituellement assez facile de convenir de généralités laissant disponible une grande marge d'interprétation et dissimulant des divergences cruciales entre intérêts concurrents. Le document de SNC australienne a emprunté une démarche trop généraliste pour son élaboration de politiques relatives aux questions les plus litigieuses, permettant ainsi à l'industrie minière de s'y référer pour sa plaidoirie en faveur d'une exploitation de grande ampleur des ressources minérales du parc national de Kakadu, pourtant Bien du patrimoine mondial. Le Service australien des parcs nationaux et de la faune, qui dut à ce sujet attaquer en justice, jusqu'à la cour suprême, l'industrie minière, ne partageait pas cette interprétation des politiques de la SNC. Le cadre politique doit donc indiquer une vision à long terme de ce qui est durable, ainsi que des politiques à moyen et court terme destinées à progresser selon cette orientation.

La focalisation sur des objectifs, des normes et des cibles précis stimulera un vrai débat sur le développement durable. Les participants à la stratégie n'ont pas pour tâche d'amener à une rapide conclusion le débat sur certaines questions, débat qui risque fort de se poursuivre pendant bien des années. Il s'agit plutôt de parvenir à un accord sur la manière de réagir à certains des principaux problèmes et ce faisant, de progresser en direction du développement durable. En fin de compte, il faudra que certains problèmes-clés qui se posent à la stratégie soient résolus par une autorité d'arbitrage — généralement, le gouvernement. On peut mettre en train des réformes institutionnelles (comme la création en Australie de la Commission d'évaluation des ressources) afin de remédier à de telles situations dans le cadre du processus stratégique. Il se peut que pour finir, la solution de certains problèmes exige l'intervention du parlement débouchant sur une législation. Le secrétariat a toujours la possibilité d'élaborer des politiques détaillées, même sur des problèmes n'ayant pu faire l'objet d'un consensus, afin que ces questions soient tranchées par le comité de direction de la stratégie ou par le conseil des ministres.

Le cadre politique doit établir des niveaux de politiques graduellement de plus en plus focalisées. Les politiques particulières relatives à un objectif prioritaire esquisseront les réformes requises pour atteindre ce dernier et qui traiteront:

- ♦ de la formation, de l'éducation et des communications;
 - ♦ de la législation, des règlements et des normes;
-

- ◆ des institutions;
- ◆ des instruments économiques et des politiques reposant sur le jeu du marché;
- ◆ des programmes de développement;
- ◆ des systèmes et procédures de planification;
- ◆ des ressources humaines et financières;
- ◆ de l'innovation technique et de la recherche; et
- ◆ des systèmes de suivi et d'évaluation.

Les politiques particulières ont besoin de proposer des directives claires permettant de leur donner l'interprétation pratique la mieux appropriée. Il se peut qu'on doive procéder à la démonstration ou à la mise à l'épreuve de cette expression pratique grâce à des projets de démonstration spéciaux ou grâce à des programmes de facilitation, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie.

Rapports aux autres politiques

Il faut que le cadre politique articule clairement les politiques stratégiques aux autres politiques gouvernementales (et à celles d'autres partenaires de la stratégie), déterminant celles qui peuvent avoir préséance sur lui, ainsi que les circonstances dans lesquelles il pourra en être ainsi, et celles qui doivent lui être soumises. Il est probable, par exemple, que les politiques sectorielles relevant de la stratégie lui soient soumises. Mais par ailleurs, la politique adoptée par le ministère des finances en matière de programmation budgétaire annuelle, pourra avoir préséance. Si tel est le cas, il sera important de revoir les critères de la programmation budgétaire en matière de programmes et de projets, pour assurer aux activités prévues par la stratégie un degré élevé de priorité.

Le cadre politique devra aussi définir clairement ses modalités d'articulation sur d'autres stratégies fonctionnant au niveau national (ou à d'autre niveau de l'État) ainsi que la façon dont il entend s'en servir comme fondations. Pour épargner à la stratégie de finir marginalisée et inconséquente, le binôme sectoriel «développement politique et planification» devra être impliqué dans ce processus. On y parviendra en l'assurant de disposer de l'autorité adéquate et en définissant clairement, dès le départ, ses rapports avec les autres processus décisionnels. Il importe que les participants, dans tous les secteurs, sachent bien quels éléments de leur élaboration de politique, de leur planification et de leur mise en œuvre seront en fait appelés à former la contribution de leur secteur à la stratégie, et quels autres demeureront, eux, en dehors du champ de cette stratégie. Pour contribuer à l'intégration intersectorielle, il sera bon de conférer à l'élaboration et à la planification des politiques d'agence le statut explicite de composants de la stratégie.

Revoir et réviser le cadre politique

Le cadre politique de la stratégie doit faire l'objet de révisions périodiques espacées de manière à tirer le meilleur parti possible des cycles de développement déjà en cours dans le pays. Concevoir et revoir des politiques particulières, intersectorielles et sectorielles, est un élément permanent du processus stratégique. La formulation des politiques — des politiques intersectorielles en particulier — doit faire appel à une ample participation. La rédaction proprement dite des politiques intersectorielles peut être effectuée par le secrétariat de la stratégie, par une équipe intersectorielle ou par un organisme de l'État central. Généralement, la révision et la réforme des politiques intersectorielles restera l'apanage de l'organisme de front concerné.

Le cadre politique a aussi besoin de définir des indicateurs permettant de suivre et d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de tous ordres. La définition de ces indicateurs peut aussi contribuer à affiner la spécificité des objectifs et des cibles visés.

Les plans d'action

Il faut que le cadre politique d'une stratégie comporte un plan d'action. Pourtant, les recherches menées à ce jour sur les stratégies ont estimé pratique de séparer le grand cadre politique des prescriptions d'actions particulières. C'est ainsi que le document de SNC du Népal, par exemple, présente ensemble les politiques nationales et sectorielles, puis y revient sous forme d'un ordre-du-jour plus détaillé des actions de conservation. Les premières SNC ont eu tendance à mettre l'accent sur le développement de l'accord au bénéfice de grandes options politiques tout en laissant les prescriptions plus détaillées disponibles afin qu'on s'en saisisse lors de la déclinaison des politiques par l'appareil gouvernemental et par d'autres secteurs de la société. À l'inverse, nombre des premiers PNAE lancés à l'initiative de la Banque mondiale tendaient plutôt à passer directement aux prescriptions de projets précis, en n'insistant guère sur le développement de consensus à large base. De nos jours, le modèle du PNAE comprend généralement la préparation, sur une année, d'un document de politique de PNAE et d'un programme distinct d'investissement pour l'environnement. Ce fut le cas du PNAE zambien, lancé en 1993.

De nombreuses SNC ont aussi évolué pour aboutir à une forme plus détaillée de différents types de plans d'action. Au Vietnam, le document le plus récent établi dans le cadre du processus de SNC fut un dossier de concepts de projets, dotés chacun d'un budget simple. Au sein d'un programme coordonné au niveau régional, lancé en 1992, les pays insulaires du Pacifique sud sont aidés dans la préparation de plans nationaux de gestion de l'environnement, qui lient de grandes options politiques à un dossier de concepts de projets en un seul et unique document pour chaque pays.

Dans l'exemple de la SNC éthiopienne, il a fallu consacrer deux ans à la préparation d'un document de politique nationale, bâti sur les documents politiques établis

antérieurement par les autorités régionales et achevé au début 1994. Des programmes détaillés d'investissement sont en cours d'élaboration dans les autorités régionales et les organismes sectoriels, afin de donner aux politiques prescrites une portée pratique plus détaillée.

L'objet d'un plan d'action ou d'un programme d'investissement est de permettre la mise en œuvre des dispositions du cadre politique global. Le plan doit donner corps aux prescriptions politiques et doit définir des programmes et des projets se préoccupant directement des priorités d'action. Plusieurs principes importants sont à prendre en considération lorsqu'on décide du caractère intégral et du niveau de détail d'un plan d'action:

- ♦ Bien garder à l'esprit le concept de stratégie de développement durable en tant que processus continu et itératif dont sont réitérés les principaux composants. Il n'est pas nécessaire de prescrire des activités afin de tout traiter, mais de se mettre au travail sur les problèmes prioritaires, pour lesquels on peut obtenir des résultats. Un plan d'action doit s'étendre et s'approfondir dans la durée, au fil des réflexions menées sur l'expérience acquise.
- ♦ Les personnes chargées de la mise en œuvre des politiques doivent participer à la préparation du plan d'action, comme c'est le cas avec la SNC éthiopienne. Il en est de même pour les organisations qui s'occuperont de mobiliser les ressources destinées à la mise en œuvre.
- ♦ Le processus de conception de programmes et de projets particuliers devant bénéficier en priorité de l'attention des acteurs de la stratégie, doit être complété par une tâche tout aussi importante, celle qui consiste à revoir et à redéfinir, en fonction des principes de la stratégie, les investissements déjà en cours en matière de développement.

Ces différents points sont repris de façon plus détaillée dans les chapitres suivants, mais il n'en faut pas moins les garder à l'esprit quand on considère les approches particulières que suggère cette section.

Maintenir l'engagement gouvernemental envers les plans d'action

Il faut que le secrétariat élabore un plan d'action intersectoriel traitant des éléments de base formant le cadre institutionnel du développement durable: capacités requises pour que ces réformes donnent des résultats, à savoir les compétences en méthodes diverses et essentielles de prise de décision, comme les évaluations environnementales (EE); séries de programmes et de projets de démonstration, menées par les organismes de front qui mettent à l'épreuve les innovations politiques proposées par la stratégie. Les ministères de front devront aussi définir avec le plus grand soin leurs plans d'action sectoriels, qui pourraient consister, par

exemple, en une gamme d'initiatives nouvelles portant sur les points où des déficits auront été observés et où existe un besoin d'élaboration de nouvelles relations et procédures, ainsi que sur les ajustements nécessaires qu'il faut apporter aux programmes et projets en cours.

À ce stade de la stratégie, il faut qu'un solide réseau de fonctionnaires techniciens se soit constitué et prenne pleinement part au processus. Les administratifs, responsables de l'animation des actions à venir, doivent représenter la force créatrice majeure à l'œuvre dans la déclinaison détaillée des plans, ce qui permettra d'éviter un problème-clé des stratégies passées, où, si les plans d'action comportaient peut-être un élément consultatif (mais non participatif), ils n'en avaient pas moins été établis pour l'essentiel par des consultants.

Capoter les fonds des donateurs exige souvent que les concepts de projets soient élaborés jusqu'à devenir des propositions complètes. C'est à ce stade que les équipes de fonctionnaires très occupées perdent souvent leur sentiment de possession du projet. Pris sans marchander, l'engagement envers un concept est très important mais les organismes extérieurs de financement n'en font preuve que rarement. Il faut donc que les donateurs s'équipent à un degré exceptionnel de sensibilité, de flexibilité et de patience quand ils prennent leur premier engagement de soutien envers un processus de négociations et de discussions nécessairement lent mais accompagnant obligatoirement la conception du programme dans l'appareil gouvernemental.

L'implication du secteur privé

Il faut aussi que des acteurs non gouvernementaux, en particulier le secteur des affaires, figurent parmi les acteurs-clés prenant part à l'établissement des plans d'action. La participation de l'industrie est chose essentielle, tant comme agent de mise en œuvre que comme investisseur, or cela représente de loin un des aspects les moins explorés des stratégies. Il faut inclure dès le début les représentants du monde industriel dans les groupes de discussion et autres tables rondes. Des plans d'action ciblés pour le secteur privé (fréquents, par exemple, dans des secteurs comme les transports, l'énergie ou l'agriculture) peuvent alors être négociés afin d'encourager ou de décourager certaines activités sélectionnées. Le gouvernement et la communauté donatrice aura souvent besoin de faire tout spécialement attention aux soins requis par l'établissement de plans d'action destinés au secteur privé. Au Népal, par exemple, l'industrie, le gouvernement et les communautés locales ont participé à l'élaboration de plans d'action antipollution pour des zones industrielles «points noirs».

Après qu'on ait défini avec le secteur privé les grands domaines d'action, la planification de l'action, plus focalisée et portant sur des domaines particuliers, peut devenir un processus continu. Il faudra que le gouvernement et les donateurs

fassent montrent d'une grande capacité d'innovation et de flexibilité lors de la conception de la gamme d'instruments appelés à soutenir et à encourager ce processus.

Les processus d'ajustement structurel promus par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international (FMI) constituent un facteur puissant qu'il faut prendre en considération lors de la définition de plans d'action pour le secteur privé des pays en développement. Ces organisations internationales ne sont actuellement ni tournées vers, ni équipées pour, voir dans l'élaboration des programmes d'ajustement structurel autant de plans d'action pour un développement durable. Elles restent soumises à d'étroits critères économétriques et, pour leur donner une orientation nouvelle, les équipes stratégiques devront œuvrer en étroite collaboration avec les personnes s'occupant des programmes d'ajustement structurel. Au Népal, l'UICN a aidé le FMI à déterminer la faisabilité et le coût d'un projet d'amélioration des performances écologiques de la plus grande tannerie de la vallée de Katmandou, afin que ces deux facteurs puissent être intégrés aux plans d'ajustement structurel.

Établir des priorités d'action

Au fil du temps, pendant le déroulement du cycle stratégique, on constatera à la fois le besoin de plans d'action et l'occasion de les établir, ainsi que le besoin d'une expression plus complète des points d'action originaux. Cela réduira la pression exercée sur l'équipe stratégique pour qu'elle traite immédiatement de tous les sujets. Le secrétariat a besoin de garder constamment à l'esprit qu'il faut traiter en premier lieu les grands problèmes prioritaires. Et de fait, si on parvient au début du processus stratégique à un accord sur la gamme d'actions destinées à résoudre un problème-clé, le secrétariat doit se sentir libre de chercher à faire approuver sur le champ ces actions. Ce procédé d'adoption du plan d'action en vue de sa mise en œuvre par étapes comporte de nombreux avantages car il permet le lancement des actions les plus directes et donne au processus élan et confiance. De plus, l'expérience passée a montré que si un plan d'action est promulgué sous forme de programme intégré, nombre des actions les plus difficiles, les moins définies et les moins attrayantes se trouvent reléguées et négligées.

Le secrétariat peut se trouver en butte à des pressions politiques pour qu'il fournisse un plan d'action de type «produit». Le modèle de PNAE de la Banque mondiale, par exemple, le requiert. Une version consolidée, ou tout au moins une claire indication des articulations réciproques établies entre les différents éléments du plan d'action, peut être produite, ce qui est de toute façon désirable pour assurer que le cadre stratégique global du programme soit bien apprécié.

Catégories d'action

On peut identifier cinq catégories d'actions interconnectées, qui portent sur:

1. les changements politiques, législatifs, institutionnels et organisationnels (comme indiqué dans l'Encadré N°19);
2. de nouvelles méthodes de prise de décision intersectorielle, comme les évaluations environnementales, l'analyse et la prévision des risques;
3. un développement de capacités en rapport avec l'aptitude des organisations à tirer parti des nouveaux instruments et méthodes;
4. de nouveaux programmes et projets particuliers; et
5. une vaste gamme d'ajustements et d'innovations appliqués aux programmes et investissements existants.

En résumé, le plan d'action doit déboucher sur de nécessaires innovations bénéficiant aux procédures de prise de décision, à l'identification et à la bonne compréhension de nouvelles fonctions administratives et à des réformes institutionnelles.

Ces lois et institutions nouvelles, ou tout autre grand changement d'ordre politique, ne sauraient précéder l'appréciation complète des processus et des fonctions qu'elles vont assumer. En certains cas, le besoin d'une loi ou d'une institution nouvelle est si bien identifié et exprimé par le cadre politique agréé que le gouvernement peut agir tout de suite. Dans la plupart des cas, bien qu'on puisse prendre une décision d'engagement politique, il faudra faire encore d'autres efforts pour impliquer les personnes devant participer à la mise en œuvre. Elles pourront alors apprécier les conséquences d'ordre administratif du projet de réforme, jouer un rôle dans l'énonciation détaillée des réformes envisagées et, ce qui compte le plus, se montrer capables de hausser le niveau de leurs propres capacités et engagement. Des initiatives délibérées de mise en œuvre de la politique pourront souvent précéder le travail législatif, voire même en ôter le besoin.

Un gouvernement pourra, par exemple, prendre l'engagement d'établir un système national efficace d'évaluations environnementales. Ordonner à une petite équipe, locale ou internationale, de préparer un texte juridique à ce sujet pour le soumettre au conseil des ministres ou au corps législatif ne représente en général pas le meilleur moyen d'aboutir à une mise en œuvre réussie. Il sera sans doute plus efficace d'élaborer un programme participatif au sein duquel les personnels techniques issus de secteurs-clés seront assistés dans la préparation et dans les mises à l'épreuve sur le terrain de procédures d'EE adaptées aux conditions nationales et que l'on pourra ultérieurement transcrire au plan juridique (si nécessaire). C'est cette approche qui fut adoptée au Népal et mise en pratique dans

le Groupe central pour l'environnement (*Environment Core Group*). Il faut que le plan d'action prescrive ce genre de programme de développement pour tout changement politique, législatif, institutionnel ou organisationnel risquant d'être confronté, lors de sa mise en œuvre, à des inadéquations en matière de compréhension, d'acceptation ou d'aptitudes.

Encadré N°19: Changements susceptibles de figurer au programme d'un plan d'action

Changements apportés aux politiques de développement, aux plans nationaux de développement, aux plans-cadres sectoriels et aux plans régionaux, afin d'assurer une intégration verticale appropriée ainsi que l'intégration aux politiques écologiques et sociales.

Intégration de considérations écologiques et sociales aux cycles des programmes et projets. L'évaluation environnementale constitue une des façons d'y procéder.

Réformes des politiques économiques, des politiques d'allocation des ressources et du droit de propriété, ainsi que des politiques et pratiques sectorielles de protection de l'environnement et de gestion et de mise en valeur des ressources naturelles.

Adoption d'instruments économiques et d'autres outils politiques servant à intégrer les objectifs économiques, sociaux et écologiques.

Modifications de la législation. Il pourra s'agir de nouvelles lois-cadres, d'amendements apportés aux lois existantes afin d'y intégrer des normes et des pratiques assurant la durabilité, ainsi que de changements des règles et règlements.

Renforcement institutionnel et développement organisationnel. Le renforcement institutionnel implique la création d'institutions politiques, économiques et sociales nouvelles ou mieux équipées, ainsi que l'instauration de liens entre elles, afin de traiter directement les problèmes relatifs à la durabilité. Cela implique aussi l'établissement de relations entre les institutions existantes du service public. Le développement organisationnel implique la modification des mandats, des documents politiques, des objectifs, des stratégies des grandes entreprises, des fonctions et des programmes (en matière de gestion et d'administration interne aussi bien que d'activité professionnelle), des structures organisationnelles, du recrutement du personnel, des sources de financement et des protocoles concernant les relations extérieures destinées à promouvoir la durabilité.

Éducation et formation, pour développer les attitudes et compétences requises.

Il est possible qu'en certains cas — celui, par exemple, d'une nouvelle agence chargée de l'environnement — il n'existe aucune structure idéale, seulement des

principes qu'il faut respecter quant à certaines qualités: le statut et l'indépendance d'un tel organisme, par exemple. On dispose de plusieurs modèles qui pourraient probablement faire tout aussi bien l'affaire et le secrétariat de la stratégie se doit de soumettre au conseil des ministres des options alternatives, en précisant celle qu'il préfère. La décision finale, en effet, sera d'ordre politique.

Chaque action a besoin d'être clairement définie du point de vue:

- ♦ de son intention, reflétant à grands traits ce qui doit être fait tout au long du cycle stratégique;
- ♦ de ses intrants et produits, précisés en fonction de dates-cibles à plus court terme;
- ♦ de ses dispositions de mise en œuvre;
- ♦ des rôles et responsabilités de chaque agent de mise en œuvre;
- ♦ des tâches cruciales à effectuer et des cheminements critiques à emprunter, ce qui inclut l'établissement de relations avec d'autres projets et programmes;
- ♦ d'un budget et d'un plan de financement, précisant les besoins d'investissement public et les priorités et autres implications économiques du plan d'action (analyse coût-bénéfice comprise); et
- ♦ des dispositions prises pour le suivi et l'évaluation.

Liens avec la planification et la coopération au développement

Il faut que le plan d'action corresponde étroitement aux processus de planification du développement, qu'ils soient nationaux, sectoriels ou subsidiaires. Il devra normalement faire l'objet (ou a tout le moins, ses composantes devant être mises en œuvre par le gouvernement) d'un agrément quant à ses implications financières ou en matière de ressources, ce qui constituera probablement un processus distinct de l'approbation du cadre politique.

Le type de plan d'action et de budget adopté sera très différent d'un pays à l'autre. Certains éléments du plan d'action pourront faire le thème d'une conférence des donateurs. Comme l'a montré l'expérience de la SNC pakistanaise, le processus stratégique s'est avéré être, dans son ensemble, un vecteur prometteur pour le remplacement des concepts traditionnels de conditionnalité de l'aide, permettant de passer d'une situation où les conditions sont fixées par les donateurs à une autre situation, où elles sont définies par le pays bénéficiaire, ou encore à une combinaison efficace de ces deux cas de figure (Chapitre 10). Néanmoins, obtenir de l'aide ne doit pas être la préoccupation majeure de la stratégie.

On doit reconnaître, en planifiant la mise en œuvre, les contraintes existantes que subissent le gouvernement et (le cas échéant) les donateurs. Les récessions économiques actuelles, ainsi que d'autres contraintes, ont rendu très improbable l'obtention de nouvelles sommes substantielles au titre de la coopération au

développement — en fait, les budgets d'aide vont diminuant. Par ailleurs, les gouvernements de nombreux pays à faible revenu sont incapables d'absorber de nouvelles sommes d'argent tant est limitée leur capacité institutionnelle à entreprendre des projets de développement.

En conséquence, un pas crucial à franchir pour assurer la mise en œuvre d'une stratégie consiste à évaluer l'adéquation des programmes et actions recommandés aux circonstances actuelles des gouvernements et donateurs. Cela ne doit pas pour autant signifier pour le cadre politique et pour le plan d'action une moindre créativité dans leur perspective. Au contraire, il faut que le plan d'action indique explicitement les étapes de la marche à suivre par le gouvernement et les donateurs en vue de la mise en œuvre. Quant aux contraintes financières, elles soulèvent aussi la question du besoin crucial d'une pleine participation du monde des affaires et de l'industrie à la stratégie.

Des mesures immédiates et à court terme peuvent être prises pour réorienter des investissements existants: on peut, entre autre, ajouter un module d'évaluation environnementale à un programme ou projet afin de mieux en déterminer et mitiger les effets (en insérant les critères de la stratégie au cadre de référence de l'EE). Autre adjonction destinée à tenter une réorientation vers la durabilité: celle d'un module de gestion de l'environnement, appliqué aux projets en cours risquant d'avoir des conséquences néfastes pour l'environnement.

Le processus de planification de l'action doit aussi aider les commissions nationales du plan (ou autres organismes du même ordre) à décider quoi faire immédiatement parmi la longue liste de projets soumis par les ministères sectoriels et attendant leur définition par le prochain budget annuel ou le prochain plan quinquennal. Dans le cadre du travail de mise en œuvre, ces listes de projets devraient être traitées au cours d'un processus d'évaluation de projet appliquant les principes, les priorités et les critères énoncés par le cadre politique de la stratégie. En n'importe quel pays, l'un des «plans d'action» potentiellement les plus puissants et au service du développement durable est le budget national, et les stratégies doivent s'intéresser directement et de très près à des phases-clés de son processus d'établissement. Un tel travail exigera une compétence technique considérable, tant de la part de ceux qui savent pourquoi ont été sélectionnés les programmes stratégiques recommandés, que des économistes familiers des procédures de planification budgétaire.

Les organismes nationaux de planification jouent généralement un rôle de vecteur permettant de réexaminer les programmes gouvernementaux à la lumière des objectifs de la nation. Ils constituent ainsi un bon moyen de présentation des préoccupations du développement durable. L'objectif consiste, bien entendu, à faire en sorte que ces préoccupations soient traitées longtemps auparavant par les secteurs concernés eux-mêmes. Ainsi, quand les programmes sont examinés à

l'aune d'un cadre stratégique plus vaste, on peut supposer qu'ils sont en harmonie avec les principes de la durabilité.

Dans les pays en développement, le processus d'examen des programmes sectoriels par les organismes nationaux de planification est entaché de faiblesse et ne représente souvent guère plus que le regroupement de différents programmes sectoriels pour les transmettre aux agences de financement où interviennent les vraies décisions, coupures et réallocations de fonds. Les équipes stratégiques auront besoin de repérer les principaux centres décisionnaires ainsi que les enjeux et les modalités des décisions, dans le processus d'allocation des ressources publiques. On pourra créer des exercices à réaliser au sein des organismes nationaux de planification pour traiter ces problèmes et rassembler ces divers éléments d'une stratégie: établissement des plans d'action, mise en œuvre et développement de capacités.

C'est ainsi que deux exercices intéressants, faisant partie de cette catégorie, ont été menés au Bhoutan et au Népal dans le cadre de processus stratégiques nationaux. S'agissant, au Népal, d'une étape de l'élaboration d'un système national d'EE, quelque 30 membres du groupe central pour l'environnement, issus de différents secteurs, ont travaillé pendant plusieurs semaines au sein de la Commission nationale du plan (CNP). Ils ont examiné plus de 40 projets soumis en tant qu'éléments des programmes annuels de ministères sectoriels. On leur a donné accès à tous les dossier et documents budgétaires de la CNP. Il s'agissait de mettre à l'épreuve divers procédures et critères d'EE, définis par ce groupe lors d'exercices antérieurs et d'identifier les manques et faiblesses de planification dans les projets examinés. Mais l'aspect le plus important du travail du groupe réside dans la définition des faiblesses de procédure administrative, de capacités et de structures au sein même de la CNP et des différents organismes auxquels elle est liée.

Ce travail fut entrepris en réponse à une action prévue par l'ordre-du-jour des actions de conservation de la SNC originale (à savoir: la nécessité d'un système d'EE) et aboutit à une vaste gamme d'actions recommandées, qui ont commencé à traiter de difficultés plus fondamentales.

Au Bhoutan, le secrétariat de la Stratégie nationale pour l'environnement a réalisé un examen du même type, bien que moins approfondi, de tous les projets se trouvant alors soumis à la SNC. Cet exercice ne fut pas aussi efficace que celui mené au Népal, car il n'eut lieu qu'une seule fois et fut entrepris en isolat et non dans le cadre d'une plus vaste tentative d'élaboration participative des procédures d'EE.

Ces exemples montrent bien pourquoi le processus stratégique doit être constant et itératif et à quoi tient la grande importance des diverses compétences et mécanismes servant à de tels examens (questions traitées sous le titre «Suivi et évaluation», au Chapitre 9).

Conclusion

Qu'il s'agisse de la première vague de SNC du début des années 80 ou de l'éventail diversifié des types stratégiques actuellement entrepris, avec tout ce qui fut réalisé entre-temps, la plupart des stratégies ont été conçues comme autant d'exercices de planification isolés. Nombre de SNC et plusieurs PNAE, plus récents, ont été établis à l'aide de mécanismes consultatifs semblables à ceux mis au point pendant les années 70 pour l'élaboration de plans d'utilisation des terres. Beaucoup de stratégies portent d'ailleurs le nom de «plan», comme par exemple celles qui reprennent le modèle du PNAE: les plans nationaux de gestion de l'environnement des îles océaniques, le Plan vert canadien et le Plan de politique nationale de l'environnement, aux Pays-Bas.

Bien que la plupart se soient montrés bien plus ambitieux et interactifs que ne le laissait supposer leur nom, ils ont fréquemment souffert d'un déficit de perspective donnée à leur processus au-delà de l'agrément final du document. La mise en œuvre a bien été perçue comme cruciale pour la réussite du plan, mais aussi comme un élément tout à fait distinct. Les secrétariats ont généralement été dissous après la préparation du plan et nul n'a eu l'idée, en réalité, de revenir à la phase préparatoire pour réviser le cadre politique et le plan d'action. Ce processus crucial de réévaluation était tenu pour acquis dans la planification conventionnelle du développement, mais pas dans les premières stratégies, dont la plupart, issues des impératifs de la conservation ou de l'écologie, avaient connu une évolution progressive les rendant plus conscientes de leur rôle d'entraînement.

Jusqu'à présent, les stratégies ont été conçues comme des projets d'une durée prédéterminée et avec un produit final préétabli. Certains planificateurs du développement croient bon qu'il en soit ainsi et que voir dans les stratégies des processus continus en diminuerait l'impact dans un monde où les réalités politiques imposent aussi bien aux gouvernements qu'aux donateurs des horizons à court terme et des obligations de résultats. Les stratégies se doivent de respecter ces réalités politiques et d'en tirer profit, mais pour qu'elles déterminent les modalités du développement, il leur faut devenir partie intégrante de la machine étatique.

Une autre tendance perceptible dans l'expérience des stratégies veut qu'un pays ne puisse bénéficier à la fois d'une planification centralisée et d'une mise en œuvre décentralisée — et préserver l'efficacité des deux. Quand les principes communément adoptés en matière de développement et reflétés dans la plupart des

stratégies, commencent à faire évoluer les structures et les mécanismes décisionnels, la nature de la préparation stratégique est inévitablement amenée elle aussi à changer. Il sera nécessaire d'insister plus sur les transferts de pouvoirs dans les pays où les forces centralisées auront échoué à prendre soin des éléments locaux. Les méthodes d'articulation des travaux de la planification stratégique nationale avec l'élaboration de stratégies se déroulant au plan local et de manière intersectorielle au sein du gouvernement, prendront une importance croissante. Le processus de SNC éthiopienne a pris en cela un fort bon départ. Au Pakistan, maintenant que des stratégies sont en cours de réalisation dans la plupart des provinces, la prochaine phase préparatoire devant se dérouler dans le cadre de la SNC paraîtra bien différente de ce qu'elle fut la première fois, quel qu'ait été son degré de réussite.

Deux grandes tâches demeurent donc, auxquelles on devra s'attaquer dans le cadre de la préparation des stratégies nationales des dix prochaines années. La première consiste à convaincre les gouvernements de percevoir les stratégies comme des processus constants et cycliques, intégrés dans, et se chargeant de modifier, les cycles du développement conventionnel. La seconde, c'est d'aider à la constitution de stratégies au niveau infranational et d'établir des relations de travail efficaces entre stratégies afin qu'à l'avenir les détails des politiques et plans d'action proviennent des institutions et des communautés responsables de leur mise en œuvre.

Chapitre 8

Mise en œuvre de la stratégie

Plus on entreprend rapidement la mise en œuvre, plus rapidement la stratégie pourra-t-elle profiter de l'expérience acquise. Une action tôt menée permet au processus de bénéficier d'un engagement et d'un élan plus solides, outre l'élaboration d'essentielles capacités de gestion. D'autres stratégies d'action seront nécessaires dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et à tous les niveaux locaux. Elles seront mises en œuvre par le gouvernement, par le secteur privé et par les ONG. Chacun de ces acteurs assume une fonction-clé et peut être aidé en cela grâce à un cadre juridique approprié, à des instruments économiques et à des mécanismes de médiation et de résolution des conflits, l'accent étant mis sur la coopération plutôt que sur la contrainte.

Le secrétariat stratégique (ou tout organisme semblable) a un rôle important à jouer, en particulier grâce à des programmes de démonstration et à des programmes pilotes faisant le lien entre un certain nombre de secteurs. La responsabilité de la mise en œuvre se fait de plus en plus diffuse avec chaque révolution du cycle stratégique et au fur et à mesure que murissent les mécanismes institutionnels du développement durable. Parmi eux, de nouvelles formes de partenariat qui soulignent la flexibilité et le caractère informel de la résolution de problèmes et de l'élaboration de consensus, ainsi que l'emploi d'approches ouvertes pour ces deux tâches.

Mettre en œuvre dès le premier instant

Les stratégies sont des processus cycliques où figurent de manière continue le développement de capacités et la mise en œuvre. La mise en œuvre alimente et est guidée par le réexamen et la révision réguliers du cadre politique et du plan d'action, que se déroulent sur la base du suivi et de l'évaluation.

Les paliers de mise en œuvre — par différents niveaux et secteurs du gouvernement et par une vaste gamme d'acteurs n'appartenant pas à l'appareil gouvernemental — seront probablement de plus en plus approfondis à chaque révolution du cycle. La politique et le plan d'action de la stratégie ne cesseront de s'enrichir de la traduction des plans en actions et des leçons tirées de ces actions, qui permettront une politique meilleure et des capacités plus importantes.

Il est possible de commencer la mise en œuvre dès les premiers stades d'une stratégie, en des domaines où le gouvernement, ou un groupe participants aux origines différentes, est déjà désireux de prendre part à l'action.

Rien ne sera plus profitable au processus stratégique que les premiers effets des actions entreprises. En règle générale, plus les participants pourront percevoir rapidement et directement l'impact des actions stratégiques, plus ils se sentiront impliqués dans le processus. Cet axiome est inspiré de trois grandes leçons de l'expérience stratégique:

1. les groupes concernés, politiciens ou communautés locales, ont besoin de se faire une idée de la pertinence matérielle et des avantages pratiques du processus stratégique pour être incités à y participer. Une action précoce touchant à des domaines prioritaires peut répondre à ce besoin tout en engendrant un sens d'appropriation et la compréhension du processus.
2. Dans les situations dominées par une évolution rapide, l'élaboration des politiques à suivre au sein de la stratégie peut se trouver dépassée par les événements sauf si elle contribue aussi à leur façonnement. Quand des mesures sont prises, il y a souvent des gagnants et des perdants et si elle veut prévenir le développement de poches de résistance, l'équipe stratégique aura besoin de trouver le moyen de minimiser les handicaps résultant du changement et de l'innovation. (Cette préoccupation sera discutée ultérieurement dans le contexte des activités du secteur privé.)
3. L'action précoce contribue au développement de capacités.

Rien n'est exclu quant au type de mise en œuvre possible durant les phases de mise en route et de planification de la stratégie. La SNC zambienne a placé l'accent sur la mise en œuvre durant l'élaboration ultime des politiques et de la législation

stratégiques, exprimées par des programmes de formation et des stratégies locales de démonstration. Celle du Pakistan a connu, dans sa phase de planification, les débuts de l'Institut de politique pour un développement durable et ceux de cellules consacrées à l'environnement au sein d'un certain nombre d'organismes de front relevant du gouvernement national et des autorités provinciales. La législation-cadre nationale sur l'environnement fut alors rédigée et une ample participation au processus de planification stratégique a accru la réceptivité des autorités à l'égard du changement, donnant lieu à la création d'agences de protection de l'environnement dans chaque province et au lancement de stratégies provinciales de conservation.

Une mise en œuvre précoce pourra cibler des problèmes précis, révélés lors de la discussion des dossiers. En Ouganda, par exemple, on s'est préoccupé de la pollution due à la prolifération des sacs en plastique. Le secrétariat du PNAE a rédigé sur le champ des règles pour en contrôler l'usage. Il arrive souvent que des mesures positives soient déjà prises par les pouvoirs publics ou par les communautés, de manière *ad hoc* et suite à des initiatives distinctes. Les secrétariats stratégiques peuvent tenter de les repérer comme autant d'actions faisant bonne presse et de les renforcer comme éléments du cadre global d'action. Il importe tout particulièrement que la stratégie se développe à partir de ce que l'on peut trouver de mieux dans le pays. Par ailleurs, un soutien sélectif accordé aux activités novatrices et à la facilitation des échanges et des liens entre ces activités peut représenter un élément essentiel de la mise en œuvre de la stratégie durant la phase de planification. D'autres actions propres à cette phase (programmes de démonstration et développement de capacités pendant l'élaboration des politiques à suivre) seront traitées plus loin dans ce chapitre, ainsi que le rôle du secrétariat stratégique dans la mise en œuvre.

Critères fondamentaux de la mise en œuvre

Pour la plupart des stratégies, le moment le plus délicat survient quand il faut passer des plans aux actes. C'est une transition que de nombreuses stratégies n'ont pas encore accomplie. En fait, quelque 70 % de toutes les stratégies sectorielles et thématiques africaines des dix dernières années n'ont pas été mises en œuvre; d'autres ne l'ont été que partiellement. À l'échelle mondiale, un grand nombre d'éléments majeurs des plans d'action des stratégies les plus réussies ont manqué de soutien ou se sont trouvés dépassés par les événements. Pour certains, le processus stratégique semble s'être brutalement interrompu après la préparation du document principal — tel fut le cas des SNC du Pérou et du Costa Rica.

Même si sa mise en œuvre est incomplète, une stratégie ne perd pas toute influence. Le processus de SNC péruvienne a capoté suite à un changement de gouvernement, mais le projet de document stratégique servit de base au rapport national soumis par le Pérou à la CNUED, à un réexamen du PAFT et à une

nouvelle proposition pour un système national de zones protégées. En furent issues, de plus, quatre stratégies régionales de conservation (elles aussi interrompues par une situation politique instable).

La Stratégie nationale de conservation pour un développement durable (SNCDD) du Costa Rica a souffert elle aussi d'un blocage dû à la même cause. Mais les réseaux informels de spécialistes, formés au cours du processus, perdurent encore et l'influence intellectuelle du document stratégique — avec son ambitieuse approche intersectorielle reposant sur une analyse systémique — est restée grande. L'attention du pays a ainsi été attirée sur le débat autour de la durabilité du développement et le document a donné leur cadre au PAFT et l'Institut national de la diversité biologique (INBio), organisme novateur. Il a amené le service des parcs nationaux à commencer un travail sur le concept des zones tampons ainsi qu'une stratégie locale de développement durable pour les Llanuras de Tortuguero. La SNCDD a aussi abouti à la création d'une commission nationale et à un plan-cadre pour l'éducation à l'environnement.

Des expériences comme celles-ci tendent à suggérer que pour maximiser les chances d'une mise en œuvre complète et systématique, les équipes stratégiques doivent s'attacher à obtenir:

- ♦ **un soutien politique continu de haut niveau:** il faudra que le secrétariat fasse montre d'une nature toute stratégique et qu'il cible des dirigeants et des groupes de politiciens essentiels pour qu'ils lui accordent une attention spéciale. Ainsi par exemple, lors de moments-clés de la mise en œuvre de la SNC népalaise, comme lorsque la législation sur l'évaluation environnementale allait être soumise au parlement, le secrétariat s'est efforcé, grâce à des groupes de journalistes et à d'autres ONG, d'animer des réunions spéciales — séminaires de prise de conscience et séances de discussion — avec des parlementaires. Il a aussi organisé sur les sites de programmes de démonstration des visites de décideurs-clés, en particulier de politiciens dont les électeurs profitaient directement des activités stratégiques existantes. Par ailleurs, il est hautement recommandé de s'assurer de la participation des membres de l'opposition, encore que ce ne soit pas toujours facile à réaliser quand on en a le plus besoin.
 - ♦ **L'intégration aux plans et procédures reconnus:** si on l'intègre aux plans nationaux de développement et aux cycles de programmation des donateurs, la stratégie pèsera d'un poids plus lourd que si on la traite comme un exercice se déroulant une fois pour toutes.
 - ♦ **Des sources de financement constantes et à long terme:** faire en sorte que les fonds appropriés soient disponibles quand on en aura besoin va absorber une bonne part du temps, des ressources et de l'énergie créatrice du secrétariat. Il faut que les donateurs aient conscience des efforts fournis à ce titre et en
-

tiennent compte en tant qu'élément-clé de l'ouvrage du secrétariat au cours des premières phases de la stratégie. Le but: un financement durable, comme on en discute au Chapitre 10.

- ♦ **La capacité d'action:** toutes les actions proposées s'accompagnent d'un ensemble de présupposés — souvent non écrit — quant aux capacités des agences ou groupes responsables de leur mise en œuvre. Quand échouent les stratégies, une cause fréquente en est l'inadéquation de ces organismes face à leur tâche. Toute mesure tangible prévue par la stratégie doit être inextricablement liée à des programmes de développement de capacités venant appuyer.
- ♦ **Des mécanismes de coordination:** une coordination efficace a une importance particulière au premiers stades de la mise en œuvre. Une institution focale (qui sera souvent le secrétariat stratégique) devra assumer cette fonction. Au fur et à mesure que la stratégie recrutera de plus en plus de participants et qu'elle progressera de cycle en cycle, il faudra déléguer ces fonctions de coordination à toute une gamme d'agences et d'échelons de l'appareil gouvernemental. La coordination de certains éléments de mise en œuvre pourra être effectuée par le secteur privé ou par des ONG. Il sera important d'effectuer, durant tout le processus, un suivi centralisé.
- ♦ **La continuité:** les structures apportant à la planification de la stratégie sa dynamique essentielle devront rester en place durant la transition vers une mise en œuvre totale, pendant que seront prises des dispositions pour l'intégration permanente de leurs fonctions dans les mécanismes de l'appareil gouvernemental.

S'il existe un comité de niveau interministériel chargé de la stratégie, il pourra continuer de fonctionner comme mécanisme de coordination et de facilitation globales. Mais si on ne dispose pas déjà d'un tel mécanisme, sa création sera alors une innovation désirable, ne serait-ce qu'à titre intérimaire ou en tant que passerelle durant la phase transitoire cruciale où tant de stratégies se sont effondrées. Au Pakistan, par exemple, un comité interministériel de mise en œuvre a été créé tout de suite après l'approbation du document de SNC.

De même, pendant la phase de planification, les organes techniques (comité de direction et secrétariat) auront acquis une connaissance intime des dossiers, auront élaboré des réseaux étendus et accumulé de vastes compétences et fait l'expérience du travail en équipe — autant de précieuses ressources pour une transition toujours difficile. Dans le cas de la plupart des stratégies, on a laissé ces structures s'effondrer et leur bagage d'expérience ainsi que leur personnel se disperser avant qu'on ait instauré des alternatives efficaces. Au Népal, par exemple, le secrétariat de la stratégie a cessé d'exister autrement que sur le papier, dès la conclusion de la

phase préparatoire du document de la SNC. Or, quelque 18 mois plus tard, il a fallu le recréer pour s'occuper de la phase de mise en œuvre. Quatre autres années ont été nécessaires pour que soit établi le Conseil de protection de l'environnement, présidé par le Premier ministre et ultime responsable de la coordination de la stratégie. Actuellement se poursuit un processus au rythme régulier, assurant le transfert des responsabilités du secrétariat à la Commission nationale de planification et à d'autres organismes.

Il faut du temps à ce processus de définition et de transfert de responsabilités ainsi que de développement de capacités et il faut le concevoir comme partie intégrante de la mise en œuvre. Ses ressources les plus précieuses seront les noyaux dynamiques de la stratégie, souvent constitués avec difficultés durant la phase de planification.

Mise en œuvre par le gouvernement national

Une des grandes leçons de l'expérience en matière de stratégie est que celle-ci doit être un processus continu, dont de nombreux éléments seront réitérés sur une période de plusieurs années. La mise en œuvre ira s'approfondissant et connaîtra de nombreuses déclinaisons, en fonction des différents acteurs venant remplir leur rôle. Néanmoins, il faudra se soucier principalement d'établir la position de tous les éléments de la planification stratégique au sein du cycle de planification du développement d'un pays. Il peut s'agir d'un cycle de planification de trois à dix ans, mais certains pays se basent essentiellement sur le cycle budgétaire annuel pour définir leurs programmes de développement.

Quel que soit le dispositif retenu, il faudra prendre l'engagement de réitérer le processus de planification stratégique. Cela peut s'avérer difficile en cas de changements de gouvernement, mais cela ne fait que renforcer le besoin d'une approche multipartite du processus. Cet engagement envers la stratégie pourra trouver sa meilleure expression dans une obligation juridique formulée par une loi-cadre sur le développement durable. Les réformes des structures étatiques proposées par le document stratégique pourront prévoir qui sera ou seront le ou les responsable(s) et quelle méthode de gestion gouvernera le processus.

Les structures-clés du développement durable

Il est essentiel que tous les organismes participant à la mise en œuvre de la stratégie aient une conception précise de leurs responsabilités respectives. Les actions prévues à ce titre risquent de tomber dans l'aire de compétence de nombreux organismes, qu'ils fassent ou non partie de l'appareil gouvernemental. Le rôle et l'influence du comité de direction et du secrétariat, ou de leurs équivalents (c.-à-d. l'organe stratégique central), seront appelés à varier. Il y aura:

-
- ♦ des actions entreprises directement par le comité de direction ou par le secrétariat — par exemple, certains projets de démonstration ou projets pilotes — ainsi que des activités de communication et de suivi;
 - ♦ des actions directement influencées par le comité de direction ou par le secrétariat, mais menées par d'autres — cas, par exemple, de grands projets de démonstration et d'activités d'organismes sectoriels gouvernementaux; et
 - ♦ des actions influencées indirectement seulement par le comité de direction ou par le secrétariat — cas, par exemple, d'initiatives personnelles ou d'initiatives du secteur des entreprises, en réaction aux politiques et mesures incitatives établies par la stratégie.

Le choix de l'organe stratégique central devant animer la mise en œuvre dépend de la méthode adoptée pour gérer la planification stratégique. Au Népal, la Commission nationale de planification tient lieu de secrétariat à la stratégie et à son organisme de supervision, le Conseil de protection de l'environnement (CPE). De même, en Zambie, le CPE intersectoriel, qui relève du Ministère de l'environnement, gère deux processus, celui de SNC et celui du PNAE. En général, l'organe stratégique central aura besoin de présenter quatre caractéristiques principales, à savoir:

1. être proche de l'action (c.-à-d. étroitement lié aux organismes ou personnes les plus puissants du gouvernement, tout en ayant aussi des liens avec les institutions de base);
2. comporter un mécanisme d'établissement et de gestion de liens de haut niveau, crédibles et intersectoriels;
3. s'être vu conférer un mandat vaste et flexible lui permettant d'agir comme catalyste, comme élément favorisateur, comme démonstrateur et comme organisme de réexamen; et
4. être indépendant afin de contribuer à la mise en place de processus transparents, cohérents, impartiaux, participatifs et faisant autorité, pour la médiation et la résolution des conflits dans les grands dossiers d'utilisation des ressources.

La description de différents niveaux de structures et d'organismes du développement durables, établis en Australie, fait l'objet de l'Encadré N°20.

Par ailleurs, d'autres réformes structurelles, dont l'éventail est vaste, peuvent compléter et renforcer les fonctions de l'organe stratégique central. Au États-Unis, deux nouveaux services exécutifs ont été créés pour coordonner la préparation de la politique de développement durable. Le Bureau de la politique de

l'environnement se consacre au domaine intérieur, alors que le Bureau des affaires de l'environnement mondial, placé au sein du Conseil de la sécurité nationale, traite des questions internationales. Tous deux sont directement responsables devant le Président et ont pour tâche la production de plans d'action formulant des politiques et des approches de mise en œuvre. Ils ont pour devoir d'inciter le public à une ample participation et de promouvoir la collaboration entre organismes gouvernementaux. Par ailleurs, l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement a mis sur pied un groupe de planification stratégique qui se penche sur les tendances cruciales du développement et identifie, sur la base de diverses projections pour l'avenir, les problèmes en voie d'apparition dans l'environnement ainsi que leurs possibles solutions.

Au Pakistan, l'Institut de politique pour un développement durable a été fondé suite à une recommandation formulée dans la SNC. Il joue un rôle de suivi et d'évaluation, outre l'identification des grandes questions du développement durable et la définition des cadres de l'action publique.

Le droit du développement durable

Il faut que les structures du développement durable, ainsi que les lois qui les soutiennent, reflètent la croissance sous tous azimuts d'un processus de consultation et de développement de capacités, commencé lors de la planification stratégique et poursuivi dans le cadre de la mise en œuvre. C'est particulièrement le cas des lois instaurant le principal cadre institutionnel et décisionnel qui va permettre d'intégrer le processus stratégique à tous les échelons de l'appareil gouvernemental et de la communauté. La loi ne pourra que rarement être le point de départ d'une stratégie, mais fournira plutôt des points de repères importants, disposés le long du chemin à parcourir afin que l'itinéraire devienne bien connu et bien balisé pour les communautés concernées. Il importe tout particulièrement que les fonctionnaires techniques et les juristes responsables de la mise en application des lois aient un rôle central dans leur préparation.

«Pour que le développement durable ait le moindre sens, il doit impliquer un partenariat avec l'avenir, pas seulement pour le profit.»

Chris Rose, projet Greenfreeze, G.-B.

Encadré N°20: Médiation, résolution des conflits et arbitrage: l'exemple australien

En Australie, l'Agence de protection de l'environnement du Commonwealth (*Commonwealth Environment Protection Agency — CEPA*) est l'organisme national central créé pour mettre en œuvre le processus de Stratégie nationale de développement écologiquement durable. Elle doit travailler en étroite collaboration avec l'État fédéral et les gouvernements des différents territoires, ainsi qu'avec la communauté dans son ensemble, afin de:

- ◆ définir des normes nationales claires et des indicateurs pour le développement durable;
- ◆ élaborer des processus décisionnels bien définis; et
- ◆ convenir de dispositions consultatives efficaces pour une meilleure gestion de l'environnement.

La CEPA s'attache à fonder des partenariats et à élaborer des méthodes de prise de décision ainsi qu'un cadre directif que puissent respecter toutes les autorités et secteurs australiens. En 1989 fut instaurée la Commission d'évaluation des ressources devant traiter les grands dossiers définis par le processus stratégique mais n'ayant pu faire l'objet d'un consensus. Dans l'accomplissement de ses tâches d'enquêtes publiques, la Commission a suivi un ensemble de principes directeurs (énoncés dans la législation l'établissant) pour arbitrer entre les parties en litiges et entre points de vue opposés lors de conflits quant à l'emploi des ressources. Ces principes forment un modèle utile et, en abrégé, se présentent comme suit:

- ◆ il faut faire appel à une approche intégrée tenant compte dès le début des exigences de la conservation comme de celles du développement;
- ◆ les décisions d'emploi des ressources doivent viser à l'optimisation des avantages nets tirés par la communauté des ressources nationales, compte tenu de l'efficacité de l'emploi des ressources et des considérations environnementales, de l'intégrité et de la durabilité des écosystèmes, de la durabilité de tout développement et d'une répartition équitable du produit des ressources;
- ◆ les décisions, politiques et régimes de gestion retenus par l'État peuvent prévoir des emplois supplémentaires, compatibles avec les premières valeurs d'exploitation assignées à une région donnée, étant admis que, dans certains cas, les intérêts tant de la conservation que du développement puissent être préservés simultanément ou séquentiellement et que dans d'autres cas, il faudra choisir entre des emplois ou des combinaisons d'emplois alternatifs.

Pour parvenir à un consensus, ou en tout cas à une position acceptable aux principales parties en présence, la Commission a interprété ces principes comme exigeant une compréhension systématique de tout l'éventail des croyances et structures morales sous-jacentes aux différentes valeurs communautaires mises en jeu dans un dossier donné. Par cette approche, elle voulait s'assurer que même si une partie restait en désaccord avec le verdict final prononcé par le gouvernement, elle pouvait reconnaître le caractère raisonnable du processus y ayant abouti.

Les principales composantes du processus d'enquête publique sont la recherche, la clarification des questions pertinentes, l'organisation de réunions et d'audiences publiques, la rédaction de mémoires remis à la Commission ainsi que la formulation d'options et de recommandations. La Commission a entrepris trois grandes enquêtes publiques, sur l'exploitation durable des forêts, sur la gestion des zones littorales australiennes et sur l'exploitation minière au sein d'un parc national. L'existence d'un tel corps constitué représente une précieuse innovation dans la mise en œuvre d'une stratégie car il permet la formation d'un bagage d'expertise et d'une gamme méthodologique rendant possible l'application cohérente des principes du développement durable à la résolution des grands problèmes que pose l'emploi des ressources.

Pourtant, un tel processus ouvert peut s'avérer menaçant pour les intérêts établis en matière de développement économique, et la Commission a subi le feu roulant de l'industrie et des parties d'opposition qui y ont vu « une strate bureaucratique aussi verte que superflue », tenant éloignés les investisseurs potentiels intéressés par l'extraction des ressources. La Commission fut abolie quatre ans après ses débuts. Comme tout ce qui procède du processus stratégique, les diverses institutions du développement durable risquent de se trouver en butte à une résistance acharnée et de ne vivre que bien peu de temps, à moins d'être soutenues par un secteur engagé et politiquement influent.

Les tribunaux de l'environnement constituent d'autres structures bienvenues dans le monde du développement durable. Ils peuvent faire œuvre de médiation et, si nécessaire, arbitrer des situations plus conflictuelles, telles qu'on en rencontre quand les actions stratégiques commencent à révéler des conflits d'intérêts plus détaillés, soulevés par l'emploi de sites ou de ressources particuliers. La Commission d'évaluation des ressources a été créée pour examiner les domaines litigieux d'ampleur nationale alors que d'autres organismes, comme le Tribunal du foncier et de l'environnement, dans l'État australien de la Nouvelle Galles du Sud, pourront agir en tant que conciliateurs au sujet de mesures proposées dans le cadre de stratégies locales, comme les plans d'occupation des sols ou les choix d'emplacements destinés à des installations industrielles. Il faut, enfin, des structures administratives pour accomplir les tâches de contrôle et de mise en application se rapprochant plus de celles d'une agence de protection de l'environnement conventionnelle.

Peu importe, en un sens, la forme exacte de ces structures visant à institutionnaliser les stratégies de développement durable. Il se pourrait qu'un seul organisme puisse se charger de plusieurs de ces fonctions. Il est plus important de parvenir à une définition claire et à une compréhension réelle de leurs fonctions et de leurs rapports avec d'autres institutions — de savoir, en d'autres termes, comment elles se relient au reste du système.

Des réformes juridiques devront intervenir à différents niveaux de l'État et au plan intersectoriel mais le minimum attendu d'un système national de droit du développement durable doit énoncer:

Les principes et définitions du développement durable, soit un cadre philosophique cohérent, établissant les principes fondamentaux du développement durable ainsi que les modalités pratiques de leur application (Encadré N°21).

La reconnaissance de la SNDD, passant par:

- ◆ un engagement juridique au profit du processus de SNDD;
- ◆ l'engagement de réviser et mettre à jour le cadre directif de la stratégie (c.-à-d. de réitérer la phase de planification stratégique), selon un rythme régulier (par exemple tous les trois à cinq ans);
- ◆ des dispositions de suivi des performances de la mise en œuvre de la stratégie, annuellement par exemple, et pour la remise périodique au parlement d'un compte rendu des progrès accomplis.

Des structures, comme celles qui:

- ◆ forment les structures-clés du développement durable — il faut en définir les pouvoirs, les fonctions, les devoirs, les modalités d'établissement et les rapports avec d'autres institutions, en s'assurant qu'elles occupent une place centrale et exercent de l'influence sur les processus décisionnels gouvernementaux en matière d'économie et de développement; et comme celles qui:
- ◆ forgent des liens solides entre les secteurs, pour la communication et les prises de décision.

Les droits de l'environnement, soit un système de droits juridiquement fondés et permettant aux populations d'agir afin de protéger l'environnement, d'exiger du gouvernement qu'il prenne des mesures, d'avoir accès à l'information, de participer à l'élaboration des politiques à suivre et de mettre en question les décisions.

Des méthodes et processus décisionnels, à savoir:

- ◆ l'exigence d'évaluation environnementale appliquée à tout nouveau projet de développement et à toute politique nouvelle;
 - ◆ l'emploi d'incitations et de désincitations économiques faisant appel à une fiscalité et à des facturations appropriées ainsi qu'à d'autres instruments;
 - ◆ l'exigence d'un audit économique régulièrement imposé aux firmes industrielles et aux services et organismes gouvernementaux;
 - ◆ l'emploi de mécanismes efficaces de suivi, de contrôle du développement et de mise en vigueur et en conformité;
 - ◆ la responsabilisation des organismes gouvernementaux et du secteur privé quant à leurs actions; et
 - ◆ l'appel à des méthodes ouvertes et participatives pour la médiation, la conciliation, la résolution des conflits et le règlement des litiges, tant pour les grands domaines de la politique nationale que pour des dossiers précis où le
-

consensus fait défaut.

Promouvoir le partenariat, en faisant appel à des systèmes qui encouragent la formation de partenariats pour le développement durable entre différents niveaux de l'appareil gouvernemental et le secteur privé ainsi que les ONG.

Ce qui est possible, voire même désirable, en matière de droit du développement durable, variera d'un pays en l'autre en fonction des contextes culturels et politiques. Les droits de l'environnement constituent un domaine particulièrement sensible et auquel certains pays ne s'ouvriront qu'avec difficulté. L'attitude à adopter consiste à vouloir maximiser l'expression juridique de ces éléments de base du développement durable.

Promouvoir l'action par la réglementation

La majeure partie de la réglementation environnementale concerne des secteurs précis de l'économie et instaure des normes de production, de technique ou d'émission afin de réduire la dégradation de l'environnement ou l'épuisement des ressources. Les réglementations peuvent s'avérer effectives et économiquement efficaces dans la promotion d'actions pour le développement durable lorsque les normes:

- ◆ reposent sur des critères objectifs et sur des connaissances scientifiques;
 - ◆ spécifient un niveau de performance plutôt que d'exiger une technique ou un modèle précis (laissant donc l'industrie proposer la technique la plus efficace par rapport à son coût, afin de satisfaire aux normes);
 - ◆ sont périodiquement réévaluées afin d'y intégrer les progrès de la connaissance scientifique et l'évolution des aspirations de la société et pour assurer le suivi de leur propre efficacité;
 - ◆ sont établies après comparaison des avantages des politiques de l'environnement et des coûts de leur mise en œuvre; et
 - ◆ reposent sur l'analyse de l'intégralité du cycle de vie d'un produit (de l'extraction de sa matière première à l'usage ultime du produit fini) pour identifier les points d'intervention donnant lieu au meilleur résultat pour le moindre coût.
-

Encadré N°21: Principes du droit du développement durable

Les accords internationaux et la législation interne des différents pays font de plus en plus référence à toute une gamme de principes ou d'approches du développement durable. Ces derniers incorporent des idées qui ont cessé depuis longtemps d'être rares dans les philosophies politiques bien qu'elles ne soient mentionnées que depuis peu comme pierres angulaires des politiques de l'environnement.

Même le principe voulant que les pollueurs soient les payeurs, qui remonte à une vingtaine d'années, en est encore à ses débuts dans le système décisionnel et quant à ses conséquences pratiques. Dans la plupart des pays en développement, son application n'en est pas même à ses premiers pas. Toutes ces approches figurent, sous une forme ou sous une autre, dans la Déclaration de Rio et dans l'Agenda 21. Il faut que les principes soient appliqués d'une manière qui reflète les traits culturels, politiques et économiques d'un pays et des différentes communautés qui s'y trouvent. Ils donnent leurs meilleurs résultats quand on les applique ensemble, particulièrement quand des circonstances spéciales font que l'application rigoureuse d'un seul d'entre eux s'avérerait impossible au plan pratique, ou inéquitable.

La **doctrine du bien public** tire ses origines du droit romain. Son aire d'application a été élargie ces dernières années, imposant à l'État le devoir de se faire le gardien fiduciaire des ressources de l'environnement pour le bien du public. Dans sa plus large acception, il peut être invoqué par les tribunaux afin de protéger l'environnement de nombreuses espèces de dégradation. En certains pays, cette doctrine sert de base à la législation de politique de l'environnement, offrant aux particuliers le droit d'attaquer l'État à titre privé pour ses violations (directes ou indirectes) du bien public.

Le **principe de précaution**, tel que le définit la Déclaration de Rio, veut qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique totale ne saurait fournir la raison du retardement de mesures (efficaces par rapport à leur coût) de prévention de la dégradation de l'environnement (ou, selon une formulation plus libre: en cas de doute quant à l'impact du développement, il faut agir selon le pire cas de figure envisageable quant aux effets sur l'environnement). C'est un principe politiquement difficile à appliquer et il est, en fait, ignoré par la plupart des pays. Procéder par excès de précaution ne représente pas une option attrayante quand on la compare aux avantages économiques immédiats envisagés, que l'on peut, eux, énoncer en termes de développement conventionnel.

Le **principe d'équité entre générations** est au cœur même de la définition du développement durable et exige que les besoins du présent soient satisfaits sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Il dépend, pour sa mise en œuvre, de l'application efficace d'une alliance des autres principes du développement durable.

Le **principe d'équité au sein de chaque génération** veut que les personnes formant l'actuelle génération aient le droit de profiter de manière égale de l'exploitation des ressources et jouissent du même droit à un environnement propre et sain. Ce principe s'applique aux relations entre groupes humains, à l'intérieur des pays et entre pays. On y fait de plus en plus fréquemment appel dans les négociations internationales. Mais au sein des nations, il est particulièrement soumis au jeu des forces culturelles et socio-économiques.

Le **principe de subsidiarité** réapparaît dans le monde entier après de nombreuses décennies marquées par une planification et par des mécanismes décisionnels centralisés. Au cœur de ce principe se trouve la notion que les décisions à prendre doivent l'être par les communautés qu'elles concernent, ou, en leur nom, par les autorités qui en sont les plus proches. Les décisions doivent être de portée nationale plutôt qu'internationale et de niveau local plutôt que national. C'est ce principe qui a servi de base au mouvement mondial de décentralisation des mécanismes de planification et qui vise à encourager la possession locale des ressources ainsi qu'une prise de responsabilité locale pour les problèmes de l'environnement et leurs solutions. Cette pression croissante en faveur de la décentralisation au sein des appareils administratifs et politiques doit être contrebalancée par l'admission que les zones locales font partie de systèmes plus vastes et ne peuvent fonctionner en isolats. Il arrive souvent que les problèmes d'environnement soient dus à des forces échappant à tout contrôle local, comme dans les cas de pollution infligée en amont par un pays ou une communauté voisins. En de telles circonstances, les autres principes du développement durable auront préséance sur le principe de subsidiarité.

Le **principe « au pollueur de payer »** (PPP) suggère que le pollueur assume le coût de la prévention et de la lutte contre sa pollution. Ce principe a pour intention de forcer les pollueurs à absorber tous les coûts environnementaux de leurs activités afin que ceux-ci se retrouvent en totalité dans le coût des produits et services qu'ils fournissent. Il y aura inévitablement des problèmes d'application, comme dans le cas où tout un pan de l'industrie ou une usine seraient obligés de fermer en cas d'application rigoureuse du principe. Il se pourrait, par exemple, qu'une communauté décide que les avantages, en terme d'emplois, du maintien d'une usine en activité, l'emportent sur les coûts sanitaires et environnementaux divers de la pollution qu'elle engendre. Les agences de l'environnement des pays développés ont en général adopté une attitude de souplesse, en permettant le maintien de subventions gouvernementales dans des cas spéciaux et en négociant des programmes *ad hoc* pour que certains pollueurs puissent se mettre progressivement en conformité avec les nouvelles normes de respect de l'environnement.

Le **principe « à l'utilisateur de payer »** (PUP) représente une extension du PPP, car il permet d'inclure dans le coût assumé par l'utilisateur d'une ressource tous les coûts environnementaux liés à son extraction, à sa transformation et à son utilisation (y compris les coûts d'opportunité, pour tenir compte des emplois alternatifs ou futurs de cette ressource, désormais abandonnés). La traduction en termes pratiques du PPP et du PUP se fait de manière similaire grâce aux systèmes de marché et aux réglementations gouvernementales.

Les réglementations ne sont cependant pas sans inconvénients. Elles représentent rarement le moyen le plus économique de parvenir à un certain niveau de qualité de l'environnement. Des études menées aux Etats-Unis suggèrent qu'elles peuvent s'avérer jusqu'à six fois plus onéreuses que l'alternative la moins coûteuse envisageable, ceci parce que les réglementations qui ne se conforment pas aux critères ci-dessus s'avèrent fréquemment rigides et forcent les pollueurs à adopter des solutions standard, même s'ils pouvaient en trouver de meilleures. Qui plus est, les réglementations n'incitent guère à poursuivre le travail d'amélioration au delà de la norme exigée. À l'inverse, les instruments économiques induisent des incitations financière à la réduction des gaspillages et poussent donc à une amélioration continue.

Promouvoir l'action à l'aide d'instruments économiques

Contrairement aux réglementations, grâce auxquelles l'État veut établir des règles pour contrôler le comportement des utilisateurs de ressources, les approches reposant sur le marché abordent la mise en œuvre des stratégies de manière bien différente. En amenant l'internalisation des coût environnementaux et sociaux, les instruments économiques cherchent à sensibiliser aussi bien les producteurs que les consommateurs afin qu'ils se convertissent à un usage responsable des ressources de l'environnement et qu'ils ne commettent ni pollution ni gaspillage. Ces instruments sont la fiscalité, les facturations, les subventions, les dispositifs de dépôt/remboursement et les permis et licences négociables. Tous visent à «la vérité des prix» afin que les biens et services avantageux pour l'environnement et pour la société ne soient pas handicapés sur le marché face à une concurrence polluante ou gaspilleuse. Il faut donc parfois qu'ils soient accompagnés de règlements ou d'autres modes de contrôle garantissant cela.

Les instruments économiques peuvent donner à l'industrie et à d'autres utilisateurs de ressources la possibilité de se conformer aux normes environnementales de manière économique. Ils peuvent les encourager à dépasser les exigences de ces normes et à joindre leurs ressources à celles de l'État pour préserver les écosystèmes. Ils peuvent:

- ♦ mettre à contribution les forces du marché pour encourager les producteurs et les consommateurs à réaliser leurs objectifs en matière d'environnement;
- ♦ stimuler le développement de techniques et de produits respectant l'environnement;
- ♦ réduire le coût de l'application des règles; et
- ♦ être créateurs de revenus.

La grande tâche à accomplir consiste à fixer les prix ou taxes au niveau optimal et à procéder à ces changements de manière progressive afin que cela n'entraîne pas de

graves troubles économiques. Les subventions, en particulier, ne doivent être employées que dans des circonstances bien spéciales, en cas de sérieux problèmes d'environnement et d'équité. Un effet commun à toutes les subventions est qu'elles imposent au pays concerné un fardeau économique non négligeable car elles contribuent au maintien des situations de retard et d'inefficacité techniques. De plus, elles aboutissent souvent à des dommages de grande envergure infligés à l'environnement, car elles découragent l'internalisation complète des coûts. Il faut supprimer les subventions économiques dont les effets sur l'environnement sont néfastes.

L'Encadré N°22 présente quelques exemples d'instruments économiques servant à encourager la mise en œuvre des politiques de l'environnement.

L'intérêt manifesté pour les instruments économiques destinés à promouvoir des actions de développement durable s'est accru en même temps que le doute entourant de plus en plus l'efficacité des réglementations excessives. Il est pourtant des circonstances où les instruments économiques ne donneront rien, sauf à les appliquer avec précaution et en les combinant à d'autres approches — en particulier dans les économies à bas revenus:

Quand les gens sont trop pauvres pour payer: on ne risque guère d'obtenir des résultats avec des instruments économiques dépendant des services de perception ou de facturation de l'État pour faire payer les pollueurs dans la majeure partie des zones rurales de pays à bas revenus, où les pauvres vivent à un niveau de subsistance et ne peuvent tout simplement pas payer. En de tels endroits, il faudra songer à employer des subventions positives ou d'autres mesures d'incitation.

Quand les marchés sont insuffisamment développés: en de nombreux pays pauvres, la combinaison du sous-développement des marchés, de l'incertitude de l'offre et de la demande et de l'instabilité macro-économique amoindrit l'efficacité des instruments reposant sur le marché.

Choisir les instruments politiques adéquats pour promouvoir l'action

L'OCDE a adopté cinq critères permettant de juger quelle option (instruments économiques ou réglementation) serait la mieux à même de traiter un problème environnemental donné:

1. capacité d'exercer sur l'environnement des effets réels;
 2. efficacité économique;
 3. équité (par exemple, effets redistributeurs de l'instrument sur la société);
 4. faisabilité et coût administratifs; et
 5. acceptabilité (de la part des groupes que la politique affectera).
-

Encadré N°22: Exemples d'approches reposant sur le marché, appliquées à la politique de l'environnement

Brésil: la suppression des incitations fiscales et bancaires aux élevages en ranch a permis d'économiser chaque année environ 300 millions de dollars tout en contrecarrant (sans toutefois les éliminer) les pressions en faveur du déboisement.

Chine: les instruments économiques utilisés sont les redevances pour décourager la pollution, la réforme des prix des ressources et l'application prévue d'une fiscalité environnementale. Certains polluants industriels font l'objet de droits d'émission perçus par les bureaux locaux de protection de l'environnement. Les revenus obtenus sont placés en banque et servent au financement de prêts aux entreprises voulant investir dans la lutte contre la pollution. On finance ainsi de 20 à 25 % des besoins en ce domaine.

Colombie: le Ministère du développement soutiendra les améliorations apportées par l'industrie à ses rapports avec l'environnement, grâce à une ligne de crédit ouverte par des banques étrangères et par des organismes internationaux de prêt. Un Fonds pour la modernisation industrielle fournira des crédits pour l'acquisition d'équipements neufs par les entreprises. De 5 à 10 % de ses moyens seront consacrés à des projets concernant l'environnement. Les sociétés investissant dans des techniques moins polluantes bénéficieront de réductions — pouvant atteindre 20 % — sur l'imposition de leurs plus-values.

Inde: échappent à l'impôt sur le revenu les dons aux institutions s'occupant de l'environnement; le taux d'amortissement autorisé pour les dispositifs minimisant la pollution ou épargnant des ressources est de 50 %; des prêts sont accordés à des conditions douces pour les équipements de lutte contre la pollution, dont l'investissement fait l'objet de déductions; des redevances sont imposées en cas de pollution et des droits sont perçus pour l'utilisation de l'eau. Les subventions aux engrais ont été supprimées, sauf pour la petite paysannerie.

Indonésie: les subventions aux pesticides équivalaient en 1985 à presque 80 % de leur prix de vente au détail, d'où une forte incitation à en faire un usage excessif. Il en résulta une pollution très répandue de l'eau et des sols ainsi que l'émergence d'une variété de parasites résistant aux pesticides. Suite à de graves pertes subies par la riziculture, tous les produits chimiques ont été interdits, sauf quatre d'entre eux. Les subventions ont fini d'être éliminées en 1988. Cela a beaucoup réduit l'emploi des pesticides, au profit de systèmes intégrés de lutte contre les parasites et cela a permis d'épargner plus de 120 millions de dollars par an.

Dans la plupart des cas, il faudra procéder à l'application conjointe, dans des proportions adaptées au mieux à la situation, d'outils relevant de trois approches différentes — réglementation, processus coopératifs et instruments économiques. Ainsi, par exemple, les réglementations et des conventions issues de la concertation

peuvent fixer des normes et des objectifs de base, les instruments économiques se chargeant d'inciter à s'y conformer et à les dépasser par les moyens que chaque entreprise considérera comme les plus efficaces. Quelle que soit l'approche adoptée, il faut ménager une transition politique offrant à l'industrie un climat stable et prévisible au sein duquel elle pourra passer de pratiques non durables à d'autres qui elles le seront.

Intégration

On ne saurait trop souligner l'importance fondamentale, pour la mise en œuvre des stratégies, des mécanismes d'intégration qui lancent des passerelles entre les principaux organismes et groupes participants et qui débouchent sur des partenariats et sur une collaboration approfondie. On en a besoin pour créer des relations de travail entre organismes gouvernementaux nationaux, entre différents niveaux de l'appareil gouvernemental et entre le gouvernement, le secteur privé et le public. Leur importance tient à ce que:

- ♦ les positions adoptées et les décisions prises bénéficieront probablement d'un plus vaste respect et pourront être mises en œuvre;
- ♦ les problèmes prioritaires identifiés dans le cadre d'une stratégie sont en général communs à de nombreux secteurs;
- ♦ la mise en œuvre est la responsabilité de nombreux organismes et ne peut souvent être entreprise que conjointement;
- ♦ les organismes responsables centralement de la coordination d'une SNDD (cas des ministères, par exemple) sont souvent des structures peu puissantes et ont besoin de s'appuyer sur la collaboration et l'intérêt bien compris d'autres institutions; et
- ♦ le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre et dans l'application d'une stratégie, lorsque des pouvoirs ont été conférés à ce titre, exige des partenariats et des collaborations.

Les mécanismes d'intégration peuvent s'incarner dans des structures comme des comités et des groupes de travail, des accords de formes diverses concernant les procédés à employer et des méthodes novatrices de prise de décision, intrinsèquement intersectorielles ou inter-thématiques, comme par exemple les évaluations environnementales.

Structures d'intégration

Elles sont multiformes, les plus importantes d'entre elles étant sous-tendues par des textes législatifs. La plupart, cependant, fonctionnent de manière plus informelle. Dans le Territoire du Yukon, au Canada, le gouvernement a établi par voie législative un Conseil de l'économie et de l'environnement où sont représentés les populations indigènes, les syndicats, le monde des affaires, les femmes, les ONG et une autorité municipale, l'idée étant de parvenir à un équilibre entre les régions formant le territoire et les intérêts qui s'y déploient. Ce conseil assume toute une gamme de fonctions, dont le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de conservation du Yukon. Son rôle auprès du Conseil des ministres du territoire est consultatif mais il peut rendre compte directement, sur certaines questions, à l'assemblée législative.

Le Conseil de protection de l'environnement du Népal est formé sur le même modèle et supervise lui aussi la mise en œuvre de la SNC, rendant compte directement au Premier ministre. Au Royaume-Uni, un groupe d'experts, indépendant du gouvernement et du secteur privé, a été créé afin de conseiller le Premier ministre sur les domaines où les politiques et les pratiques entrent en conflit avec les objectifs énoncés par la SNDD en matière d'environnement.

La mise en œuvre s'approfondissant, les stratégies, locales et nationales, auront besoin d'être reliées avec efficacité grâce aux structures d'intégration. Au Panama, le Ministère de la planification et de la politique économique s'est fait représenter dans l'équipe de coordination d'une stratégie locale (Bocas del Toro). Cela assure la prise en compte par la planification nationale des propositions de la stratégie ainsi que leur traduction en lignes d'allocation budgétaire. La stratégie destinée à Petén, au Guatemala, a été élaborée par le Secrétariat de la planification économique et adoptée comme plan gouvernemental officiel. Un forum régional d'organisations gouvernementales et non gouvernementales se réunit une fois par mois pour réfléchir aux problèmes communs et coordonner les activités.

Les mécanismes consultatifs existants — comités inter-organismes, conseils intergouvernementaux (comme le Conseil de l'environnement et de la conservation, en Australie) et rencontre de toutes sortes organisées entre autorités gouvernementales et d'autres groupes — devront être réexaminés pour évaluer leur contribution potentielle à la mise en œuvre de la stratégie. Il faudra renforcer certains d'entre eux si leur crédibilité est insuffisante et les empêche d'apporter une contribution effective. Un certain nombre d'approches novatrices composent désormais la force créatrice majeure en matière de planification et de mise en œuvre. Des structures ont évolué de concert — variations sur un même thème. Il s'agit des:

Tables rondes: une table ronde est un groupe de délégués de haut niveau issus du gouvernement, des milieux d'affaires, des groupes civiques et d'autres secteurs-clés de la société. Elle sert de forum à une analyse menée en collaboration et au traitement des grands problèmes, permettant aux dirigeants gouvernementaux et d'ONG d'apprécier leurs points de vue, approches et préoccupations respectifs. Ce groupe doit rester relativement restreint — étant formé, dans l'idéal, d'environ 25 personnes — encore que cela ne facilite pas le traitement de la totalité des secteurs-clés. Plus sa taille sera grande, plus il sera difficile d'y trouver l'atmosphère idoine permettant de progresser. En certains cas, par exemple celui de la Stratégie de durabilité de la Colombie britannique, la table ronde sert aussi de comité de direction de la stratégie. Dans d'autres, les tables rondes sont des vecteurs de discussion, d'élaboration et d'aide à la mise en œuvre de la stratégie, la responsabilité d'ensemble revenant à un comité de direction distinct.

Groupes centraux (*core groups*): un groupe central est un réseau intersectoriel regroupant des fonctionnaires issus de la plupart, si ce n'est de la totalité, des ministères et services gouvernementaux. Ce forum permet à différents secteurs de prendre part au traitement de problèmes communs. Ce peut être un groupe de grandes dimensions: le Groupe central pour l'environnement du Népal comporte plus de 70 personnes, la composition de ses réunions variant en fonction des politiques discutées (exemples: les procédures d'évaluation environnementale ou la conservation du patrimoine national). Un groupe central est un réseau au travail, prévu pour internaliser la stratégie (ou certains aspects de la stratégie) au sein du gouvernement.

Réseaux d'action: ce sont des réseaux formés par des organismes gouvernementaux nationaux, des autorités locales et des acteurs non gouvernementaux, qui se regroupent afin de résoudre des problèmes multisectoriels, concernant souvent des régions précises d'un pays, comme un bassin fluvial ou une zone littorale. C'est ainsi que fut formé, par exemple, un réseau d'action pour traiter des questions de pollution de l'eau dans le bassin fluvial du Densu, au Ghana. La composition du réseau change en fonction de l'évolution des problèmes. Les réseaux d'action étant conçus pour traiter de problèmes multisectoriels, ils représentent un outil important de mise en œuvre des SNDD.

Tables rondes, groupes centraux et réseaux d'action — tous cherchent à tenir lieu de structures et de processus pour la résolution des problèmes et pour l'élaboration de consensus, en dépassant les formes traditionnelles de la gestion gouvernementale, caractérisées par des dispositifs décisionnels fermés, hiérarchiques et inflexibles. On peut poursuivre, au sein de pareils réseaux et groupements informels et orientés vers l'action, la majeure partie des tâches à accomplir en médiation et en résolution des conflits. Ils permettent à leurs participants venus d'organisations diverses (et qui ne se trouveraient pas, normalement, en situation d'interaction) de contribuer d'égal à égal, de mettre en

commun leurs expériences, de tirer des leçons du fil de l'action et, se soutenant mutuellement, de prendre de l'assurance et d'approfondir leur engagement en faveur des actions convenues. Les gouvernements ont tout intérêt à faciliter et à soutenir matériellement ces nouvelles formes de partenariat et à se doter des compétences permettant de les gérer.

Accords d'intégration

On peut parvenir à des accords grâce aux formes traditionnelles de la négociation ou en travaillant en réseau de manière novatrice. Le but à atteindre, en général, consiste à se mettre d'accord sur des modes de travail novateurs, conformes aux objectifs du développement durable, et faisant souvent appel à l'autogestion. Lorsque fut promulguée en Australie la législation sur l'évaluation nationale de l'environnement, des Notes transactionnelles ont été négociées avec tous les organismes sectoriels essentiels, indiquant en détails de quelle façon chacun d'entre eux allait prendre la responsabilité d'appliquer cette législation à son propre domaine d'activités. De plus, un Accord intergouvernemental sur l'environnement (AIE) fut adopté en 1992 afin d'établir les mécanismes permettant:

- ♦ une réduction du nombre des litiges environnementaux entre le *commonwealth* (fédération) et les États et territoires;
- ♦ une approche nationale de type coopératif en matière d'environnement;
- ♦ une meilleure définition des rôles respectifs des différents gouvernements;
- ♦ une plus grande certitude entourant les prises de décisions par l'appareil gouvernemental et les milieux d'affaire; et
- ♦ une meilleure protection de l'environnement.

Cet accord intègre un grand nombre des principes de la Stratégie nationale de développement écologiquement durable et définit les rôles et responsabilités des différents niveaux de l'appareil gouvernemental. L'équité au sein des générations est un sujet qui préoccupe tout particulièrement la fédération australienne et l'accord institue une structure consultative en vue de l'établissement, pour la protection de l'environnement national, de normes, de principes d'orientation, de buts et de protocoles afférents, avec pour objectif d'assurer:

- ♦ que la population bénéficie, où qu'elle vive, d'une protection égale contre la pollution de l'air, de l'eau et du sol et contre les nuisances sonores; et
- ♦ que les décisions prises par les milieux d'affaires ne soient pas altérées, que les marchés ne se trouvent pas fragmentés, du fait de variations interjuridictionnelles dans l'application des principales mesures de protection de l'environnement.

La mise en œuvre des stratégies nationales peut se trouver grandement facilitée par ce type d'accords gouvernementaux. En fait, en de nombreux pays, elle ne saurait

être réalisée sans eux. Les accords signés de plein gré par le secteur privé font l'objet d'une discussion ultérieure dans ce chapitre.

Mécanismes d'intégration

Dans la mise en œuvre des stratégies, les diverses formes d'évaluation et de planification environnementales constituent la plus valable méthode de regroupement des différents secteurs et disciplines ainsi que des questions de conservation et de développement. Dans le cadre de leur structure de gestion du développement durable, certains pays ont élaboré des systèmes nationaux d'évaluation environnementale et de planification de l'utilisation des ressources. En œuvrant en coopération à la mise au point de ces diverses méthodes de prise de décision, des participants tels que les experts sectoriels peuvent en venir à mieux apprécier les responsabilités de leurs propres organismes en matière de développement et par rapport à celles d'autres secteurs. De pareils efforts menés en coopération aident la population à mieux saisir le rôle des organisations centrales chargées de la planification et de l'environnement et à améliorer les relations de travail entre ces différentes institutions.

Mise en œuvre par le secrétariat stratégique

Quelle qu'en soit la forme, le secrétariat stratégique a un rôle à jouer dans la mise en œuvre. Il doit surtout se consacrer à la mise en place des principales composantes du cadre national, institutionnel et décisionnel, du développement durable. Il lui faut se focaliser sur les aspects intersectoriels de la stratégie dont ne s'occupent pas les organismes gouvernementaux mais qui affectent tous les autres acteurs. Au Népal, le programme de mise en œuvre du secrétariat de la SNC comportait les éléments suivants:

- ♦ développement d'institutions-clés s'occupant d'environnement;
- ♦ mise en place des fondations du droit du développement durable;
- ♦ élaboration de systèmes nationaux d'évaluation environnementale et de lutte contre la pollution;
- ♦ éducation à l'environnement et conscientisation du public à cet égard;
- ♦ conservation du patrimoine; et
- ♦ élaboration d'un système national (avec ses méthodes) pour la planification de l'environnement.

En s'attachant à ces objectifs, le secrétariat adopte l'approche par groupe central et d'autres mécanismes d'intégration afin de fonder des partenariats avec le secteur privé et les ONG. Ce processus a été complété et renforcé par des programmes sélectionnés: programmes de démonstration et programmes pilotes.

Programmes de démonstration et programmes pilotes

Il se peut que le secrétariat stratégique ait besoin, en tout ca durant le premier cycle de mise en œuvre, d'instaurer un ou plusieurs programmes pilotes afin de mettre à l'épreuve et de démontrer l'application pratique des politiques arrêtées et de développer les capacités et le degré d'engagement des secteurs concernés. Ces programmes pilotes ne porteront, en général, que sur les activités intersectorielles et sur celles échappant aux mandats sectoriels existants.

Les programmes de démonstration et les programmes pilotes peuvent être lancés en tout point du cycle stratégique en tant qu'activités modèles du développement durable. Ils sont particulièrement précieux lorsque certaines des approches proposées (à savoir, l'intégration, la coordination et la participation) sont mal connues, ou même inspirent l'inquiétude. Qui plus est, ils permettent d'éprouver dans des contextes locaux la faisabilité et l'efficacité de différentes approches intersectorielles.

Dans certains pays, comme la Zambie, le Botswana et le Népal, l'évolution politique et institutionnelle qu'exigeait la stratégie n'a pu être réalisée qu'après que se soient déroulés pendant quelques temps plusieurs programmes de démonstration, qui ont pu faire ressortir le besoin de changement et l'orientation à donner à ce dernier. Et même lorsque les modification politiques et institutionnelles sont réalisées peu après la mise en place du cadre politique, les programmes de démonstration peuvent offrir le moyen d'introduire de nouvelles approches. Sans ces points focaux des activités initiales, plusieurs organismes sectoriels éprouvent souvent des difficultés à coordonner leurs actions et à définir et réaliser des objectifs communs. Les programmes de démonstration peuvent avoir des effets multiples, aidant — bien mieux que n'importe quel document — la population à comprendre la nature du projet stratégique et lui apportant de nombreux appuis. Pour réaliser un tel potentiel, un programme de démonstration doit:

- ◆ avoir de très bonnes chances de réussir;
- ◆ montrer ce qu'il prévoit de démontrer (cela va sans dire, mais va encore mieux en le disant !);
- ◆ faire l'objet d'un suivi rapproché;
- ◆ donner des résultats rapides; et
- ◆ choisir avec le plus grand soin son lieu d'action et ses participants pour assurer aussi bien son propre succès qu'un ample et rapide partage de son expérience.

Les projets pilotes se développent souvent à partir d'une activité préexistante. En Zambie, deux régions importantes ont été retenues comme districts pilotes de la SNC. Il s'agissait d'endroits où un certain nombre de secteurs et de groupes d'intérêts avaient des problèmes communs: une zone urbaine, pour laquelle le projet pilote s'est basé sur un programme d'ONG couronné de succès; et une zone

rurale agricole marginale, pour laquelle un nouveau projet fut spécialement élaboré.

Mise en œuvre grâce à d'autres stratégies

La stratégie nationale chapeaute des politiques et présente toute une gamme d'actions bien ciblées, dont les plus importantes concernent les nouveaux instruments, méthodes et capacités servant à prendre de meilleures décisions. Ces politiques et ces actions auront des effets d'un bout à l'autre de l'appareil gouvernemental et jusqu'au niveau local, mais leur traduction devra être réalisée grâce à une planification et à une mise en œuvre plus détaillées.

Au Chapitre 4, l'Encadré N°6 donne des exemples de différents types de stratégie. Par exemple, en fonction des priorités du gouvernement national, on aura besoin de stratégies thématiques, traitant de diversité biologique, d'éducation à l'environnement, du changement climatique ou de la démographie. Elles toucheront tous les secteurs du gouvernement et seront à l'origine d'actions plus complètes portant sur leur thème. De même, on aura besoin de stratégies sectorielles pour profiter de l'élan engendré par les programmes de politique et de démonstration de la stratégie nationale. Elles suivront leurs propres cycles et viendront alimenter en retour le grand processus national.

Dans les pays à système fédéral, les gouvernements d'États ou de provinces pourront avoir le sentiment que la stratégie nationale ne peut se répercuter directement au niveau local. Ils peuvent estimer qu'une stratégie d'État ou provinciale, se développant à partir du processus national et s'y intégrant, donnerait lieu à un sentiment plus fort d'appropriation et de focalisation. C'est ce qui est en train de se passer au Pakistan, encore qu'on ne puisse déterminer dans quelle direction évolueront les liens entre stratégies de conservation nationale et provinciales. Dans la plupart des pays, cette imbrication cruciale des cycles stratégiques ne se réalisera que par tâtonnements et par l'échange d'expériences avec d'autres pays.

Les groupes centraux et les réseaux d'action ont un rôle important à jouer et se trouvent complétés par le genre de structures, d'accords et de méthodes d'intégration qu'on a décrits ci-dessus. Dans les pays où la population est très abondante, comme en Inde ou même aux États-Unis, c'est l'État, ou la province que l'on devra charger de chapeauter au titre de la stratégie les initiatives locales. Dans les pays à structure régionale, comme la Nouvelle Zélande et le Népal, les actions relevant du processus stratégique national devront insister sur le principe de subsidiarité. Au Népal, les Principes nationaux d'orientation de la planification de l'environnement, établis par le groupe central chargé de l'environnement à la SNC, se sont inspirés de l'expérience acquise dans huit stratégies locales de conservation, lancées comme exercices pilotes. Elles ont renforcé les politiques gouvernementales en matière de transfert de pouvoir et de promotion des stratégies

au niveau du district ou au niveau local.

La stratégie néo-zélandaise de développement durable a pour poutre maîtresse la Loi sur la gestion des ressources, votée pour remettre aux conseils régionaux de grandes fonctions de gestion des ressources. Ces conseils doivent, selon la loi, prendre l'initiative de leurs propres processus stratégiques. En Australie, un certain nombre de gouvernements d'États ont instaurés des systèmes du même ordre qui accordent aux autorités locales la principale responsabilité dans la définition des politiques à suivre.

Dans un certain nombre de pays développés, les processus stratégiques ont tendance à fusionner avec les systèmes conventionnels de planification de l'occupation des sols au fur et à mesure qu'ils se prennent une dimension plus proche des communautés locales. Dans de nombreux pays moins développés, les plans d'occupation des sols tendent à être établis sans contact avec la planification des services sociaux. Ces deux domaines peuvent être remis ensemble par les processus stratégiques.

Dans l'État australien de Victoria, plus de 20 autorités locales ont formulés des stratégies locales de conservation basées sur le modèle stratégique du développement national écologiquement durable et conformes aux principes d'orientation établis par le gouvernement de l'État. Les stratégies locales de développement durable ont leur propre manuel, publié par l'UICN dans la même collection.

Mise en œuvre par la communauté non gouvernementale

Quel que soit le niveau stratégique, une bonne part de sa mise en œuvre est d'ordre non gouvernemental et sera effectuée par le secteur des affaires et de l'industrie, par les écoles et universités, les institutions de recherche, les organisations s'occupant de l'environnement, les groupes communautaires, etc. Les secteurs qui, dans la société, sont créateurs de richesses, se situent presque totalement en dehors de l'appareil gouvernemental et il est donc essentiel que l'industrie et le monde des affaires aient un rôle central dans la mise en œuvre de la stratégie nationale. Et comme l'organisation et la mobilisation sociétales passent par une multitude d'organismes liés ni au marché ni au gouvernement, ces derniers doivent eux aussi prendre part à la mise en œuvre de la stratégie.

Participer dès les premiers instants

Les entreprises et les ONG ne prendront probablement pas part à la mise en œuvre si elle n'ont pas envers la stratégie un sentiment d'appropriation. Il est vital, pour cela, qu'elles participent aux choix des objectifs et des dossiers traités, au regroupement et à l'analyse de l'information, à la formulation des politiques à suivre

et aux décisions à prendre au sujet de la stratégie. Certaines stratégies sont conçues dans une optique essentiellement gouvernementale — prévues pour être mises en œuvre avant tout par les gouvernements nationaux. La SNC malaysienne en est un exemple. D'autres sont conçues en vue d'une mise en œuvre plus largement assise. Ainsi, par exemple, le plan d'action de la SNC pakistanaise est riche en activités dévolues au secteur des affaires et à l'industrie. Pourtant, les entreprises n'ont été que marginalement impliquées dans la formulation de cette SNC et dans les décisions prises à son égard et n'était pas prêtes à la mettre en œuvre après son adoption par le gouvernement. Une table ronde pour l'industrie a désormais été créée pour reprendre complètement les principaux domaines et méthodes d'action.

L'expérience pakistanaise met en lumière la force de l'approche par groupes cibles, qu'emprunte le Plan national de politique de l'environnement (PNPE) des Pays-Bas et où l'industrie, les agriculteurs et d'autres secteurs non gouvernementaux se retrouvent en partenariat avec le gouvernement. Les partenaires non gouvernementaux prennent part au diagnostic et à la détermination des cibles, avant d'assumer une grande partie de la mise en œuvre grâce à des accords de plein gré.

La coopération préférable à la contrainte

On tend de plus en plus, en particulier dans les relations entre gouvernement et industrie, à chercher la coopération plutôt que d'imposer la mise en œuvre des politiques stratégiques à l'aide de cadres réglementaires complexes. La leçon de l'expérience est que, lorsque l'industrie a contribué à l'identification des grands problèmes de l'environnement, elle aura plus tendance à reconnaître sa part de responsabilité dans leur résolution. L'approche coopérative a pour principaux éléments:

- ◆ l'établissement d'un réseau d'action ou d'un groupe central;
- ◆ l'obtention d'un accord définissant les actions de type coopératif; et
- ◆ le renforcement de l'accord par des mesures d'incitation à l'action et de pénalisation convenues et crédibles pour l'inaction.

Aux États-Unis, on considère cette approche comme un substitut de l'approche réglementaire, longue et onéreuse, qui engendre d'ailleurs une abondance de litiges. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, l'emploi de «collaborats», suivi de «règlements» amiables et volontaires, facilite maintenant la mise en œuvre dans l'industrie de stratégies de développement durable, tout en contribuant au dépassement de l'antagonisme engendré par ce que l'industrie appelle le syndrome «BANANA», ce qui veut dire: *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything* (soit: ne construisez absolument rien nulle part à proximité de quoi que ce soit). La Commission fédérale américaine de la réglementation énergétique définit les «collaborats» comme des groupes d'individus venus du gouvernement, des ONG et

du secteur privé et qui mettent en commun leurs ressources afin de résoudre les problèmes de manière constructive et sans avoir recours aux tribunaux. Des conciliateurs indépendants ont souvent été mis à contribution pour faciliter les discussions et, plus spécialement, pour parvenir à des règlements négociés.

Dans les pays à revenus supérieurs, les accords passés de plein gré font de plus en plus partie de la politique de l'environnement car ils offrent aux gouvernements et aux industries des moyens plus flexibles et plus efficaces par rapport à leur coût pour atteindre les objectifs environnementaux. Dans les pays à revenus inférieurs, leur utilisation est plus limitée mais tend néanmoins à se répandre. Grâce aux voies ouvertes par le concept d'auto-réglementation et par les déontologies d'industries, les entreprises s'engageant à améliorer leur performance environnementale sont de plus en plus nombreuses. En bien des cas, la pression en ce sens vient des employés, des consommateurs, des investisseurs et des communautés locales et les entreprises se rendent compte que c'est leur propre intérêt qui justifie l'action. L'approche volontaire offre les avantages suivants:

- ◆ les engagements pris de plein gré ne sont pas nécessairement vagues ou entourés de discrétion — des normes industrielles précises en matière de performance environnementale et de contrôle qualité ont été formulées (comme la norme britannique BS7750 et la série des ISO14000) et contribuent à la reconnaissance, par le public et par le marché, de ces efforts volontaires;
- ◆ l'industrie est incitée à définir les actions les moins onéreuses lui permettant de se conformer aux normes convenues;
- ◆ les frais encourus par le gouvernement lors de la mise en place des systèmes de réglementations se trouvent diminués;
- ◆ les chances de mise en œuvre effective sont, quant à elles, accrues; et
- ◆ des relations plus constructives sont établies entre industrie, gouvernement et ONG, ce qui permet de réduire les retards subis par le développement.

Au Royaume-Uni et au Japon, l'industrie est incitée à se doter, de sa propre initiative, de systèmes de gestion environnementale, qui lui donnent une meilleure image publique, améliorent les atouts de commercialisation de ses produits et rend moins probable l'intervention punitive du gouvernement.

De tels accords et systèmes volontaires ne peuvent cependant réussir que s'ils sont appuyés par la ferme intention du gouvernement de légiférer si la performance du secteur industriel n'atteint pas les objectifs convenus à la fin de la période décidée d'un commun accord. Les initiatives volontaires posent des difficultés particulières pour les industries marginales ou dans les pays où une situation économique déprimée décourage toute action immédiate en vue de l'amélioration de la performance environnementale. En de telles circonstances, il faut que l'approche coopérative soit accompagnée d'une législation solide et/ou de mesures incitatives bien ciblées.

Le développement des capacités

Développer les capacités requises pour le développement durable est une des tâches fondamentales des stratégies nationales. Il faut pour cela développer les perspectives, compétences et capacités organisationnelles des personnes et des groupes. Des capacités sont requises par tous les principaux composants d'une stratégie: pour l'évaluation, qui comprend le diagnostique (au début d'une stratégie) puis le suivi et l'évaluation (tout au long du cycle stratégique); pour la conception des actions (planification); et pour leur réalisation (mise en œuvre).

Le développement de capacités doit respecter les mêmes principes qui régissent l'ensemble du processus stratégique et qu'on retrouve énoncés dans les pages de ce manuel. Ils concernent les manières de changer ou de renforcer les valeurs sociétales, le savoir, les techniques et les institutions. Le développement de capacités concerne sans distinction le renforcement et l'amélioration des organisations gouvernementales et non gouvernementales en tous genres, du niveau national aux divers niveaux locaux. Des capacités accrues déboucheront sur des communautés plus autosuffisantes, où il y aura plus d'équité et où les prises de décisions se feront de manière plus ouverte, plus participative et mieux intégrée.

Au niveau national, on a besoin de trois types principaux de capacités:

1. des mécanismes intersectoriels de communication, d'élaboration des politiques à suivre et de prise de décision, comprenant des approches participatives de la résolution de conflits et de la constitution de consensus, de meilleures modalités de travail en réseau, ainsi que des structures et outils pour faciliter la coordination et la collaboration.
 2. Des méthodes d'intégration des différents objectifs et perspectives en matière d'environnement, de société et d'économie, portant en particulier sur la planification, sur l'évaluation, sur la prise de décision et sur les systèmes d'information.
 3. Des moyens de faire comprendre aux organismes gouvernementaux et à la
-

communauté non gouvernementale leurs responsabilités sociales et écologiques propres, et de les leur faire assumer. Il s'agit de faire progresser la prise de conscience et l'éducation en matière d'environnement, la recherche, les approches pédagogiques fondées sur l'action, la conception et la manipulation d'instruments de gestion de l'environnement, le suivi et la prévision ainsi que l'application de nouvelles techniques pour l'environnement.

L'action précoce développe les capacités

Une façon efficace de procéder au développement des capacités consiste à agir (dès les premiers stades de la stratégie) au sujet des aspects de la stratégie bénéficiant déjà de l'engagement des participants. L'expérience du Népal montre que si des mesures sont prises dans les domaines politiques n'enfreignant pas l'impératif territorial de secteurs-clés de l'appareil gouvernemental, un secrétariat stratégique peut faire beaucoup pour accroître les capacités techniques et les engagements d'ordre politique en faveur de la stratégie. Dans le cas népalais, des personnels-clés de nombreux secteurs gouvernementaux ont pris part au développement d'un système national d'évaluation environnementale. Il en a résulté un élargissement des perspectives intellectuelles sur tous les aspects de la politique de l'environnement ainsi qu'une meilleure compréhension de ses modalités d'application. Cela a aussi débouché sur la création d'unités chargées de l'environnement au sein de nombreux ministères et sur la fondation du Conseil de protection de l'environnement.

Mettre en œuvre un programme d'EE comme celui du Népal tout en élaborant simultanément le cadre politique de la stratégie est source, pour le processus stratégique, d'avantages substantiels. Cela:

- ♦ met les experts sectoriels en contact avec les problèmes de l'environnement ou du développement, d'une manière directement pertinente pour leur travail;
 - ♦ améliore leur compréhension des domaines interdisciplinaires — comme par exemple les méthodes de gestion de l'environnement — et augmente leurs compétences à ce sujet;
 - ♦ crée des relations de travail entre secteurs et avec les agences de développement, autour des questions de développement;
 - ♦ donne une meilleure base d'information à leur intervention dans le cadre politique de la stratégie;
 - ♦ suscite l'engagement pour la mise en œuvre des politiques;
 - ♦ accroît les possibilités de préservation de la dynamique du processus stratégique
-

lors du passage de la formulation politique à l'action ainsi que ses chances de survie aux changements de gouvernement;

- ♦ crée un réseau d'experts sectoriels, grâce auquel la mise en œuvre peut avancer dans le cadre des dispositions institutionnelles existantes; et
- ♦ parvient (on l'espère) à des décisions meilleures et aux effets plus durables, en conséquence directe de l'EE.

Mettre l'accent sur le développement de capacités comme manière d'élaborer d'importants domaines de la politique de l'environnement permet d'esquisser une réduction de l'écart considérable souvent rencontré entre les politiques proclamées dans divers plans de développement, et la pratique sur le terrain. Une telle insistance oblige, par exemple, le personnel technique à aborder la question de l'incompatibilité entre politiques qui exigent à la fois des mécanismes décentralisés, des transferts de pouvoir et une collaboration intersectorielle, d'une part, et, d'autre part, le style de gestion de leurs propres institutions, qui s'avère plus fréquemment autoritaire, fortement centralisé et clos.

*Le développement de capacités dans les secteurs
non gouvernementaux et privés*

«Le débat sur l'environnement et l'éducation pour l'environnement peuvent se poursuivre éternellement, mais tant que les communautés appauvries n'y trouvent aucun avantage, on parle à un groupe qui n'est pas acquis à la cause.»

Taparendava Mavaneke, projet CAMFIRE, Zimbabwe

Le développement de capacités et la mise en œuvre doivent concerner le secteur des entreprises, les ONG et les communautés tout autant que le gouvernement. Dans le passé, c'est ce dernier qui a été perçu comme agent premier de l'évolution sociale et économique (qu'il s'agisse d'en prendre l'initiative ou de la poursuivre) requise pour la grande tâche de la création d'une nation. Dans l'ensemble, ce travail a surtout consisté à augmenter les compétences, les connaissances et les capacités professionnelles des fonctionnaires. Or, de plus en plus, des évaluations montrent que la performance des projets et programmes gouvernementaux de développement dépend de manière cruciale du bon fonctionnement des institutions étatiques mais aussi des ONG. Les stratégies les plus récentes en sont bien conscientes: par exemple, le Plan d'action forestière et de conservation de la Papouasie-Nouvelle-Guinée met également l'accent sur le développement des capacités gouvernementales et non gouvernementales et reconnaît aux ONG un

rôle crucial d'organisation et d'introduction des services gouvernementaux auprès des propriétaires fonciers traditionnels, possesseurs de 97% des terres.

La mise en œuvre des stratégies comporte une fonction particulièrement utile, à savoir la démonstration et la mise à l'épreuve des options de développement accordant la part du lion à l'utilisation durable des ressources par les communautés et par les petites entreprises privées. Le programme de mise en œuvre de la SNC du Népal, par exemple, comprend un fond d'aide aux coopératives communautaires et aux ONG pour qu'elles identifient les emplois durables des ressources comme autant d'alternatives aux projets de développement existants et plus destructeurs.

Un soutien technique est fourni à la gestion, à la comptabilité et au suivi des ces petites entreprises et lors de l'évaluation initiale des alternatives, afin de déterminer les entreprises sans danger mais profitables. La commercialisation réussie de nouveaux produits, comme le papier de fabrication artisanale, les tissus, savons ou objets d'art traditionnels, ouvre souvent la porte à la durabilité. Il lui faut, certes, des mesures spéciales de promotion des partenariats économiques, qui doivent fréquemment s'étendre bien au-delà des limites de la communauté concernée. Les principes régissant une utilisation durable en de telles circonstances, ainsi que les processus pouvant assurer leur respect, doivent être définis en étroite collaboration avec les communautés ou groupes appelés à les appliquer.

Il revient au gouvernement de créer un environnement favorable au développement durable, et ce, dans tous les secteurs de la société, pas seulement au sein de l'État.

Les ONG peuvent être des vecteurs efficaces du développement durable, partout dans le pays, catalysant la participation, organisant et mobilisant les groupes, obtenant qu'on leur fasse part des perspectives de la base, faisant œuvre de conscientisation, offrant des idées à long terme, proposant des analyses et se livrant à de la promotion active. Il est aussi important de développer les capacités non gouvernementales que gouvernementales. Pour travailler efficacement avec le gouvernement, les ONG ont besoin, pour leur financement et leur administration, de mécanismes simples qui ne compromettent pas leur indépendance.

Conclusion

Parvenir à une focalisation précoce de la mise en œuvre d'une stratégie nationale dépendra du degré de satisfaction des besoins essentiels de la population. Quand le secteur privé et les ONG ne sont qu'à peine développés et que l'appareil gouvernemental est fortement centralisé, la stratégie doit se montrer extrêmement sélective dans les objectifs qu'elle s'assigne à différents niveaux de la société. Une démarche des plus importantes consistera à présenter ses résultats, en termes de développement, au sein de communautés choisies, afin que l'audience de la stratégie poursuive sa croissance. Dans les pays bénéficiant d'un niveau de vie

supérieur, les stratégies ont la possibilité de promouvoir des actions plus ambitieuses, nécessitant la prise en considération, dans une perspective de longue durée, de l'entretien de l'environnement. Quel que soit le niveau de développement ou de sophistication des institutions décisionnaires, l'expérience acquise en matière de mise en œuvre stratégique suggère de faire droit, surtout au sein du gouvernement, à trois approches de sa gestion:

En premier lieu, il lui faut être ouverte et axée sur le travail en collaboration. Dans la mise en œuvre, les formes de prise de décision les plus efficaces sont celles qui font participer les groupes d'intérêts à la résolution en commun des problèmes; qui dépassent les limites sectorielles; et qui sont flexibles et organiques. Il faut des formes de gouvernement sachant prendre, pour construire, le meilleur des approches traditionnelles; qui soient transparentes; et qui constituent des alliances de travail avec et entre groupes fonctionnant normalement en isolats.

En second lieu, les structures de gestion doivent être adaptables. Il faut concevoir les stratégies de développement durable comme des processus de gestion et d'adaptation au changement. Jamais auparavant n'a-t-on connu pareil besoin ni pareil rythme de changement. Les forces qui l'animent et façonnent sont la croissance démographique, les mouvements massifs de population quittant les zones en relief pour les régions littorales et urbaines, les innovations techniques qui augmentent la capacité des humains à façonner l'environnement et, de plus en plus, les changements liés aux dettes écologiques transmises d'une communauté ou d'une génération à l'autre.

Même les communautés les plus autosuffisantes et stables, des évolutions contextuelles sont inévitables et des stratégies permettant d'y faire face sont nécessaires. Les communautés satisfaites de leur niveau de développement ou désireuses de conserver les éléments essentiels de leur environnement et de leur style de vie souhaiteront sans doute des changements minimaux. Qu'elles se trouvent en Indonésie ou en Suisse, elles voudront préserver la majeure partie des éléments constitutifs de leur patrimoine naturel et culturel tout en apportant des modifications sélectionnées à une qualité de vie certaine. L'accent n'est pas mis sur des stratégies permanentes devant durer des années ou des décennies. Il faut plutôt des stratégies adaptables, où l'on procédera à une réévaluation constante de tous les objectifs et actions.

En troisième lieu, il faut une gestion conciliatrice. Alors que les stratégies nationales commencent à avoir effet, les conflits entre options de développement et intérêts divers seront de mieux en mieux délimités. Ils sont d'ailleurs fréquemment source de désordre, bien que ce ne soit pas nécessaire. On peut les gérer de manière à contribuer à l'intégration et à l'innovation sociales et peuvent faciliter la communication et définir des relations et des structures de groupes afin de clarifier les positions relatives des gens. À ce niveau productif, les conflits peuvent servir à

engendrer une interaction directe entre groupes affectés grâce à des procédures précises et agréées aboutissant à des négociations pour leur règlement. Les institutions gouvernementales et non gouvernementales seront de plus en plus nécessaires pour rendre plus faciles ces processus de conciliation et de médiation, afin que des règlements mutuellement acceptables et respectés contribuent au développement durable.

Un facteur crucial pour ces processus volontaires est l'information dérivant d'une évaluation constante des changements affectant la société et son environnement. Le recueil des informations, leur analyse et l'établissement de prescriptions pour le règlement des conflits sont le facteur décisif permettant aux stratégies de garder le cap. C'est à cela qu'est consacré le chapitre suivant.

Chapitre 9

Pour que les stratégies gardent le cap

Évaluer, c'est combiner le suivi de la stratégie, son évaluation proprement dite et la présentation de rapports à son sujet. L'évaluation est avant tout prospective et elle entend améliorer le processus stratégique, l'aider à atteindre ses objectifs et l'adapter aux besoins qui évoluent.

L'évaluation doit dès le début faire partie intégrante de la stratégie et en traiter toutes les facettes: objectifs, participation, communication, position dans le système décisionnel, planification, mise en œuvre et résultats.

Ce chapitre présente les grands traits d'une approche permettant d'évaluer les progrès réalisés vers la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes. On l'a rédigé de manière à ce qu'il soit utile aux personnes qui conseillent les décideurs impliqués dans les stratégies ou qui exercent sur eux une influence quelconque.

Quand le processus stratégique commencera à avoir prise sur la réalité, il aura besoin qu'on l'exprime dans des stratégies reliées, à bien des niveaux — ménage, exploitation agricole, municipalité, entreprise, province ou nation — à tout échelon où les groupes d'« ayants-droits », ou leurs alliances, s'efforcent d'améliorer ou de préserver le bien-être des populations et le bon état des écosystèmes. Cette approche est prévue pour servir à l'évaluation de toutes les stratégies de cet ordre. Ses éléments essentiels sont donc simples et peu nombreux. Les points de détail varieront d'une stratégie à l'autre, en fonction des populations et des écosystèmes concernés. Pour présenter en toute clarté les aspects principaux de l'approche, ce chapitre se contentera d'une discussion élémentaire.

L'approche adoptée pour évaluer la durabilité est décrite en cinq sections:

- 1. objectif de l'évaluation;*
 - 2. évaluer le progrès des interactions société/écosystème;*
 - 3. évaluer les progrès réalisés par une stratégie particulière;*
 - 4. la participation à l'évaluation; et*
 - 5. l'exploitation des évaluations.*
-

Objectif de l'évaluation

Les évaluations sont des procédures essentielles au succès de toute stratégie, quelle que soit son ampleur ou sa portée, le niveau d'éducation ou de revenus de ses participants. L'évaluation est un processus permettant de juger des progrès réalisés en direction du but qu'est le développement ou le bien-être durables. Elle consiste à poser des questions décisives au sujet:

- ♦ du bien-être humain et du bon état des écosystèmes ainsi qu'à propos de leurs interaction et tendances, afin que les différents groupes concernés par la stratégie puisse graduellement définir, accepter d'un commun accord et réviser les objectifs ainsi que la stratégie permettant de les atteindre; et
- ♦ des progrès réalisés par la stratégie elle-même, afin que les participants puissent en améliorer la conception et le fonctionnement.

La meilleure façon de comprendre l'évaluation consiste à la percevoir comme un composé de différentes fonctions déjà bien connues des professionnels de la stratégie. On peut dire à grands traits qu'il s'agit des processus et questions suivants:

- ♦ **le suivi.** Que se passe-t-il?
- ♦ **l'évaluation proprement dite.** Ce qui devait se passer est-il en train de se dérouler réellement?
- ♦ **l'analyse.** Que devrait-il se passer, maintenant et dans l'avenir?

L'évaluation a un objectif plus vaste, qui est d'évaluer et d'améliorer les progrès réalisés par la société en direction du développement ou d'un bien-être durables. Son objectif précis est de permettre aux gens:

- ♦ d'approfondir leur compréhension du bien-être humain et du bon état des écosystèmes ainsi que des moyens de les améliorer et de les préserver;
- ♦ de prendre connaissance de leur propre condition, ainsi que de celle des écosystèmes dont ils dépendent;
- ♦ de déterminer dans quel sens se fait leur évolution, ainsi que celle des écosystèmes dont ils dépendent;
- ♦ de définir où ils veulent se situer et d'intégrer/d'arbitrer leurs objectifs;
- ♦ de déterminer un cap qui les mènent là où ils veulent se situer; et
- ♦ de modifier ce cap en réponse à l'évolution des conditions, des informations, des valeurs et des priorités.

L'évaluation est un effort de détermination des potentiels existant et de ceux pouvant être améliorés (et comment s'y prendre) — pas uniquement de ce qui ne va pas. Comme le développement durable est un processus dynamique, et que le bien-être durable est une condition elle aussi dynamique, toute stratégie de durabilité se

devra aussi d'être dynamique. Une évaluation régulière permet à la stratégie de réagir aux changements de conditions et de les influencer.

Qui doit effectuer l'évaluation?

Deux groupes doivent s'en charger: les ayants-droits (populations directement concernées) et des personnes extérieures et indépendantes. Ils ne sont pas obligés d'y travailler ensemble: les évaluations «internes» par les ayants-droits sont essentielles; celles, «externes», menées par d'autres, sont désirables. Ce sont les populations directement concernées qui ont le plus à gagner d'une évaluation. Elles doivent donc être impliquées au cœur même du processus. En participant à l'évaluation, elles n'en apprendront que mieux ce qu'il faut faire pour atteindre leurs objectifs, et pourquoi il faut le faire. Pour un ensemble donné de décideurs — situés au niveau de la cité, de la région ou du pays — l'accent sera mis sur tel ou tel thème particulier, ou sur le choix de mesures précises, en fonction des conditions et des priorités locales. Il est donc essentiel que l'évaluation des progrès réalisés en direction de la durabilité soit menée par des participants locaux.

Il n'en reste pas moins qu'une opinion dénuée de biais et qu'une analyse indépendante peuvent contribuer substantiellement à la compréhension de la situation. Une évaluation faite de l'extérieur peut apporter aux ayants-droits des aperçus nouveaux et permettre d'éviter ou de surmonter les conflits d'intérêts propres à l'auto-évaluation.

Quand devra-t-on procéder à l'évaluation?

L'évaluation doit faire partie intégrante de la prise de décision. Ce doit être une activité régulière et intégrée, et non un phénomène sporadique et distinct. Elle doit passer, dans l'ensemble, par les canaux du fonctionnement normal — par la gestion par exemple — afin de maintenir son coût potentiellement élevé dans des limites acceptables. La fréquence des évaluations dépendra de la rapidité et de l'importance des changements de condition ainsi que de l'ampleur du risque couru par le bien-être humain ou le bon état des écosystèmes.

L'évaluation doit être entreprise dès le début du processus stratégique, afin de fournir une base de référence et être recommencée régulièrement par la suite comme partie intégrante de toute stratégie. Elle est implicitement incluse dans la conception et dans la mise en œuvre des stratégies réussies. Ainsi, par exemple, une stratégie nationale efficace débute par l'évaluation de ses objectifs et de ses procédures de conception et de formulation. L'évaluation se poursuit tout au long de la formulation et de la mise en œuvre de la stratégie, envisageant aussi bien la pertinence des objectifs que les moyens employés pour les atteindre; elle détermine aussi les révisions subies par la stratégie.

Une évaluation régulière et explicite a pour avantage qu'elle incite les participants à

repenser leurs priorités, à revoir leurs objectifs et à retracer le cours prévu pour leur action.

Que faut-il évaluer?

L'évaluation doit fournir et analyser deux ensembles d'informations:

1. l'information sur les progrès de la situation et des interactions société/écosystème vers un bien-être et un bon état durables; et
2. l'information sur les progrès effectués par des stratégies particulières vers la réalisation de leurs objectifs et dans leur contribution à l'obtention d'un bien-être et d'un bon état durables.

Évaluer les progrès de la situation et des interactions société/écosystème

Ce qui suit concerne aussi bien le contexte général — social, économique et écologique — au sein duquel se déploie une stratégie, que certains critères très précis, retenus pour mettre en lumière l'exacte nature de la situation et des interactions populations-écosystèmes. On suggère l'emploi de quatre catégories: écosystèmes, population, interactions entre population et écosystèmes et synthèse des précédentes. Chacune des trois premières catégories citées est représentée sous forme d'une hiérarchie informationnelle, où l'on trouve à la base des mesures détaillées et au sommet, les systèmes complexes qui se fondent sur et intègrent les niveaux inférieurs (Figures 5, 6 et 7).

Les écosystèmes

L'objectif écologique global consiste à préserver ou à améliorer le bon état des écosystèmes. L'évaluation des progrès effectués vers cet objectif doit prendre en compte la situation d'ensemble de l'écosystème ainsi que celle de ressources, questions et critères sélectionnés — comme la qualité de l'air, celle de l'eau et des sols ainsi que la diversité végétale (Figure 5).

Populations

L'objectif consiste à améliorer ou à préserver le bien-être humain. L'évaluation des progrès réalisés en ce sens doit prendre en compte la situation d'ensemble de la société ainsi que des indicateurs sélectionnés, comme la santé, la richesse et le bonheur (Figure 6).

Figure 5: Niveaux d'information sur les écosystèmes

| Situation de l'écosystème | | | |
|---|--|---|---|
| L'écosystème se trouve dans l'une de ces catégories, ou correspond à leur panachage: | | | |
| Naturel | Modifié | Cultivé | Bâti |
| Légère influence de l'être humain: l'échelle et le rythme de l'impact humain sont du même ordre que l'impact d'autres organismes. | Influence modérée à forte exercée par l'être humain: écosystème non cultivé mais impact humain supérieur à celui d'autres espèces. | Dominé par l'être humain: cultivé à plus de 50 %. | Centré sur l'être humain: couvert à 50 % par des routes, des bâtiments ou par d'autres structures humaines. |

Climat et atmosphère

Eau

Terre

Végétaux, animaux et autres biotes

| Niveaux d'information inférieurs et plus détaillés |
|---|
| Par exemple: atmosphère extérieure, atmosphère intérieure, nappe phréatique, eau de surface, eaux marines, sols, minéraux, géologie, productivité primaire, diversité biologique. |

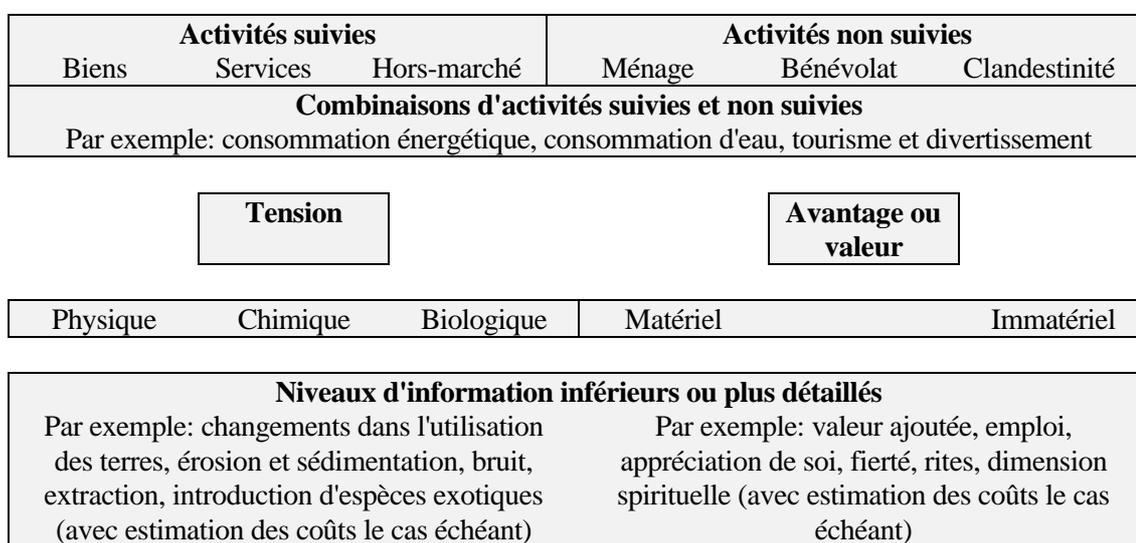
Figure 6: Niveaux d'information sur la société

| Société | | |
|---|----------------------|--|
| Individus/familles | Communauté(s) | Institutions Judiciaire/ Législative/ Entreprises |
| Niveaux d'information inférieurs et plus détaillés Par exemple: santé, nutrition, éducation revenus, sécurité face au crime et à la violence | | Par exemple: efficacité, justice, force financière |

Interactions entre populations et écosystèmes

L'objectif ici est que les activités humaines préservent les avantages ou valeurs des écosystèmes, ou les fassent croître, tout en réduisant les tensions que subissent ces écosystèmes. L'évaluation des progrès réalisés dans cette direction doit considérer les questions suivantes: comment, et dans quelle mesure, les activités humaines contribuent-elles à la satisfaction des besoins essentiels et à la qualité de la vie; quelle valeur attache-t-on à ces activités; comment soumettent-elles les écosystèmes à des tensions, ou contribuent-elles à leur restauration; et quels sont les progrès effectués vers la réalisation de l'objectif grâce à des incitations d'ordre juridique et à d'autres mesures (Figure 7).

Figure 7: Niveaux d'information sur les interactions entre populations et écosystèmes



* *Clandestinité: activités clandestines, illégales et similaires — marché noir par exemple*

Synthèse

L'objectif est ici la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes. L'analyse des trois premières catégories fait probablement apparaître une amélioration de certains aspects de l'écosystème, de la société et de leurs interactions, un empirement d'autres aspects, et pour d'autres enfin, la stabilité. Il faut identifier les aspects les plus importants et ce qui les lie, afin de parvenir à une représentation d'ensemble de la situation du bien-être humain et du bon état des écosystèmes. Deux formes de synthèse peuvent s'avérer nécessaires: un ensemble d'indicateurs portant sur le niveau le plus global («macro»), semblable, par exemple, à l'indice du développement humain des Nations unies, ainsi que des

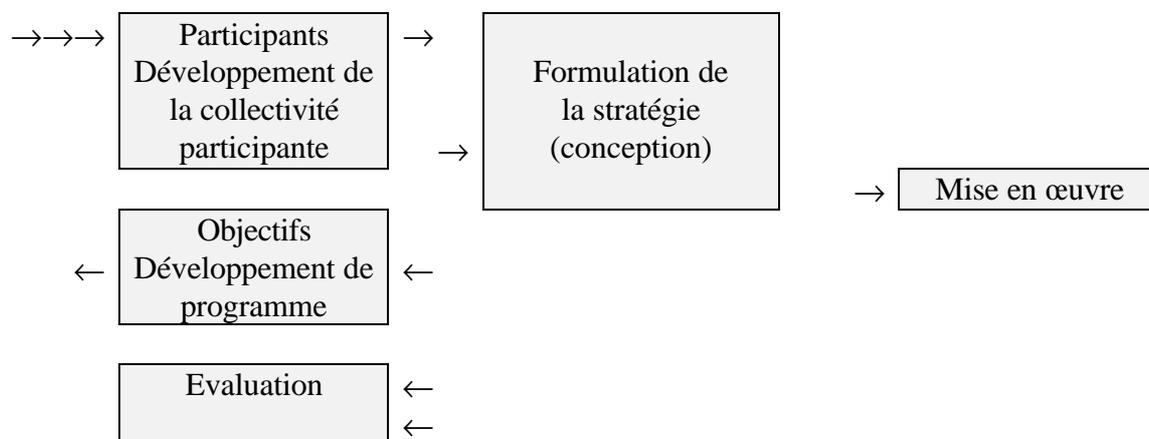
indicateurs reposant sur des sondages et concernant des niveaux de détail («micro»), ceux du secteur, du paysage, de la communauté ou du système de moyens d'existence.

Évaluer les progrès d'une stratégie particulière

Une stratégie est un processus évolutif, se développant alors même qu'il avance et s'adaptant au changement. Elle est aussi cyclique, ses principales composantes — le développement de la collectivité participante, le développement de programmes, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation — étant réitérées au fil de son développement (Figure 8).

Cela signifie qu'une stratégie n'a pas besoin de tenter de tout faire à la fois et ne doit d'ailleurs pas s'y essayer. Sa portée, son ambition, et la participation qu'elle suscite peuvent prendre de l'ampleur au fur et à mesure que sont atteints (ou modifiés) ses objectifs et au fil du développement de capacités dont il lui faut disposer pour être entreprise.

Figure 8: Les composantes d'une stratégie



Il faut que l'évaluation d'une stratégie traite quatre domaines :

1. Participants à la stratégie; objectifs de la stratégie; rapports entre ces deux ensembles

Le développement d'une collectivité participante et le développement programmatique doivent aller de pair tout au long de la stratégie. Les participants décident des objectifs et les objectifs déterminent les participants.

L'évaluation doit poser comme question: qui sont les ayants-droits? Quels sont leurs intérêts en jeu? Ces intérêts sont-ils traités avec équité? Qui sont les «gagnants» et les «perdants»? Les intérêts des différents groupes sont-ils compatibles avec l'objectif du développement durable et avec celui de la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes? Si tel n'est pas le cas, comment peut-on réaliser cette compatibilité?

2. La communication entre participants et entre les participants et les autres

La communication est le souffle vital de la stratégie; c'est l'ensemble des moyens grâce auxquels les participants échangent entre eux des informations, parviennent à se mettre d'accord entre eux sur les actions à mener, changent ou renforcent leurs valeurs et transmettent leur savoir, et grâce auxquels ils informent les autres de la stratégie. Il est nécessaire d'évaluer les modalités, la fréquence et l'efficacité de la communication, tant entre participants qu'entre eux et les autres.

3. Quelles sont les actions envisagées, décidées et entreprises, et par qui? Et quels sont les obstacles?

Les actions auront des chances d'être entreprises si les priorités sont claires, si le nombre des actions à entreprendre en priorité reste praticable, si les acteurs sont identifiés, si les ressources requises sont précisées et si les ressources sont réparties, ou leur origine probable identifiée. L'évaluation doit poser comme questions:

- ♦ qui participe/a participé, et comment, (a) à l'évaluation, (b) à la conception des actions, (c) à la détermination des actions et (d) à la réalisation des actions?
- ♦ quelles sont les actions qui furent: (a) évaluées comme prioritaires, (b) conçues, (c) déterminées et (d) entreprises?
- ♦ quelles furent les raisons des décalages éventuels entre les actions évaluées comme prioritaires, les actions programmées, les actions à réaliser et les actions entreprises? En d'autres termes, quelles furent les actions n'obtenant pas un accord majoritaire ou considérées comme difficiles à mettre en œuvre?
- ♦ quels furent les obstacles rencontrés s'agissant de rendre efficaces les actions prioritaires et comment ont-ils pu être surmontés?

4. L'efficacité, du point de vue des objectifs de la stratégie et du but qu'est la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes

Y parvenir exige de coordonner le suivi de la stratégie et le suivi de la société/de l'écosystème, décrit ci-dessus. Les actions réclamées et entreprises dans le cadre d'une stratégie impliquent généralement le changement ou le renforcement d'un ou plusieurs des éléments suivants:

- ♦ valeurs (et habitudes);
- ♦ connaissances;
- ♦ techniques (et infrastructures);
- ♦ institutions (lois, systèmes et organisations d'incitations); et
- ♦ situation du marché, les prix par exemple.

Toutes les modifications et améliorations prévues doivent être clairement identifiées. L'évaluation exigera une description précise de la situation à la base (évaluation de la situation des populations/des écosystèmes). Pour évaluer l'impact des actions sur les objectifs de la stratégie et pour le distinguer des effets d'autres facteurs, il est nécessaire de:

- ♦ définir clairement les variables permettant de mesurer les objectifs stratégiques;
- ♦ suivre les changements subis par ces variables (grâce à l'évaluation populations/écosystèmes);
- ♦ comprendre les rapports entre objectifs et valeurs (et habitudes) stratégiques, connaissances, techniques (et infrastructures) et institutions — ainsi que l'importance relative de différents facteurs (celle, par exemple de certaines institutions); et
- ♦ déterminer l'effet des actions sur les valeurs, les connaissances, les techniques et les institutions.

L'Encadré N°23 présente une gamme de questions servant au suivi des progrès d'une équipe de stratégie locale au Pakistan.

La participation à l'évaluation

Le «comment» de l'évaluation comporte deux éléments:

1. comment utiliser le processus participatif pour définir les questions-clés; et
2. comment choisir et utiliser les bons outils pour aider les participants à répondre à ces questions.

Les gens se focaliseront souvent sur le second élément au détriment du premier, tenant pour déjà acquise la réponse à la première (que faut-il chercher?). Pourtant, une cause fréquente d'échec des tentatives d'évaluation est que les personnes qui s'en chargent ne se demandent pas quelles questions il faut poser. Or cela ne peut être établi qu'en faisant participer la population que le problème concerne et il est impossible de prédéterminer le genre de questions que les équipes stratégiques auront besoin de poser.

Encadré N°23: L'évaluation dans une stratégie locale, au Pakistan

On peut avoir un aperçu des progrès réalisés par une stratégie nationale en faisant un sondage sur les stratégies locales. Dans trois districts du Pakistan, un grand projet stratégique à long terme vise à mettre fin à la dégradation de l'environnement et à améliorer l'emploi des ressources naturelles grâce à la participation. Cette activité est prévue pour sept ans et en est à ses débuts. Il s'agit d'une initiative menée en collaboration par les gouvernements du Punjab et de la Province de la frontière du nord-ouest, l'UICN-Pakistan, l'IIED et la Commission européenne. Elle se traduira par une évaluation à la base, au niveau communautaire, des ressources, des besoins et des problèmes locaux. C'est-à-dire que l'évaluation constituera elle-même un point focal de l'organisation sociale nécessaire au développement durable. Ceci aboutira à la formation d'organisations communautaires au niveau, par exemple, du village, du groupe social (cas des femmes) et des groupes d'utilisateurs de ressources, avant de déboucher sur la planification participative. On fera appel, pour l'évaluation des projets, à une judicieuse combinaison des méthodes d'évaluation scientifiques et du suivi participatif des systèmes économiques, écologiques, sociaux et institutionnels environnant la stratégie locale. On réfléchit actuellement à des indicateurs, qui devront fournir les informations suivantes sur les moyens employés par le projet pour atteindre ses objectifs de durabilité:

Que faut-il évaluer?

Durabilité économique:

- ◆ La productivité économique des terres dégradées s'améliore-t-elle et les activités économiques tirent-elles parti du potentiel des ressources naturelles?
- ◆ Constate-t-on une réduction des rapports intrants/production et des subventions accordées aux intrants exogènes?
- ◆ Les pertes survenant durant la production, la transformation et le stockage sont-elles en voie de réduction, pour être ramenées à un minimum?
- ◆ L'économie locale se diversifie-t-elle?

Durabilité écologique:

- ◆ La production basée sur les ressources naturelles est-elle combinée à la conservation (des sols, de l'eau et de la diversité biologique des espèces sauvages/domestiquées), pour assurer la résilience du système?
- ◆ Les récoltes sont-elles constantes, ou en augmentation, sans que cela soit au dépens de la conservation?
- ◆ Fait-on un emploi optimisé des processus écologiques (par exemple, la fixation biologique de l'azote, l'assimilation des déchets et le recyclage de l'eau et des éléments nutritifs)?
- ◆ La pollution, tant sur les exploitations agricoles qu'en dehors d'elle, est-elle réduite au minimum?
- ◆ Les habitudes dommageables pour l'environnement sont-elles en voie d'abandon?
- ◆ Les limites et les potentiels des ressources naturelles deviennent-ils mieux compris et font-ils l'objet d'un suivi régulier?

Durabilité sociale:

- ◆ Les systèmes d'utilisation des ressources naturelles permettent-ils à la population de mieux contrôler sa propre vie ainsi que la gamme de choix qui lui est ouverte et sont-ils compatibles avec les valeurs locales (par ex. les goûts et les tabous) et les systèmes décisionnels locaux?
- ◆ Les coûts et bénéfices de la réhabilitation et de l'utilisation des ressources naturelles sont-ils équitablement répartis afin que plus de gens aient accès aux ressources pour s'y procurer abris, énergie, matériaux et aliments, ou pour qu'ils aient des revenus leur permettant de payer pour acquérir ces biens essentiels? Et fait-on des efforts spéciaux pour lutter contre les déséquilibres, en particulier ceux qui défavorisent les femmes?
- ◆ Existe-t-il un corpus croissant de connaissances communément répandues au sujet des limites des ressources naturelles et des possibilités offertes par ces dernières et constate-t-on un accroissement des innovations locales en matière d'utilisation des ressources naturelles?
- ◆ Y a-t-il croissance des capacités (para)professionnelles locales, capables de mener des activités de recherche sur les ressources naturelles et de planification de leur emploi?
- ◆ L'agriculteur joue-t-il un rôle de pointe dans la réhabilitation et dans les systèmes de ressources naturelles?
- ◆ Enregistre-t-on une tendance vers le plein emploi avec des offres d'emplois non-agricoles d'un niveau approprié, permettant de réduire la pression subie par la terre?

Durabilité institutionnelle:

- ◆ La réhabilitation de l'environnement local se déroule-t-elle dans un contexte de politique stable de soutien — c'est-à-dire, avec des institutions internes (règles et normes communautaires au sujet de la répartition des ressources, usages multiples des ressources, partage des coûts et bénéfices, résolution des conflits et efforts en vue de la réalisation d'autres valeurs collectives concernant les ressources) et externes (tenures foncières domaniales, politique des revenus, systèmes de soutien social, systèmes d'assistance technique pour les ressources naturelles et infrastructures)?
- ◆ Les communautés sont-elles en train d'élaborer un réseau institutionnel diversifié — y compris le gouvernement et le secteur privé — pour la réhabilitation de l'environnement ou se reposent-elles trop sur un seul projet?

Le choix des indicateurs

Un des moyens utilisables pour évaluer les progrès réalisés par ces éléments de durabilité consiste à se concentrer sur un nombre restreint d'indicateurs, chacun d'entre eux portant sur l'interaction des dimensions envisagées: économique, écologique, sociale et institutionnelle. Il faut que ces indicateurs soient complètement élaborés au cours du processus de planification communautaire, puisqu'ils doivent être en harmonie avec les buts de la stratégie locale:

- ◆ **Changements de la productivité:** rendements, mesures de conservation des ressources, coûts.
- ◆ **Changements dans la qualité des ressources:** ampleur des pratiques de conservation

des ressources, mise à contribution des fonctions inhérentes à l'écosystème, ampleur des pratiques dégradant les ressources, ampleur de la contribution locale au développement des techniques de conservation.

- ♦ **Changements du degré de résilience et de vulnérabilité locales:** produits agricoles et sauvages gérés et cultivés, accès au crédit, impacts de la sécheresse sur les moyens d'existence, santé humaine.
- ♦ **Changements dans l'autosuffisance des groupes et communautés:** ampleur de la participation, des compétences et capacités locales, de l'efficacité des groupes locaux de gestion/réhabilitation des ressources, dépendance envers des ressources externes.
- ♦ **Reproduction des réussites stratégiques sur des sites non stratégiques:** rapidité de la reproduction entreprise par des voisins, par des fédérations de groupes pour traiter de problèmes plus vastes.
- ♦ **Changements dans le fonctionnement des institutions de soutien:** rôles nouveaux pour les professionnels, politiques de favorisation, intensification des liens avec d'autres organismes, volonté locale d'augmenter les capacités.

Principes de la participation

Les évaluations des progrès réalisés vers la durabilité peuvent être menées par des entreprises, par des communautés, par des provinces, des nations ou groupes de nations. L'évaluation scientifique — mesures de la qualité de l'air, de l'eau, des sols et de la diversité biologique, etc. — aura toujours un rôle à jouer. La vraie question, cependant, est d'aboutir à la compréhension de l'évolution des rapports entre la société et l'environnement et de telles évaluations exigent une participation bénéficiant d'une large assise. Quelle que soit l'identité de ceux qui les entreprennent, il y a des règles ou principes de base servant à guider les évaluations participatives:

Commencez avec l'historique: si vous voulez savoir quels sont les problèmes, ne demandez pas «Quels sont les problèmes?» Demandez quel est l'historique et les problèmes deviendront évidents. Commencez en élaborant un consensus autour de l'historique (ou des historiques, si un seul consensus s'avère impossible à établir) de la communauté, de l'entreprise, de la nation ou de la région dont on traite. Faites appel à ce mécanisme pour faire participer des gens issus de tous les segments de la communauté, en particulier toute personne ayant un sens de l'histoire.

Bâtir une plus vaste communauté d'intérêts: les différents groupes de décideurs impliqués dans les problèmes soumis à évaluation n'estiment pas nécessairement avoir des intérêts communs. Il existe des moyens de les rassembler en groupes d'intérêts communs:

-
- ♦ l'identification d'une communauté plus vaste — en cherchant d'autres personnes ayant le même problème ou des problèmes similaires, la communauté peut s'élargir, devenir plus puissante et mieux comprendre ses propres difficultés;
 - ♦ agir au lieu de parler seulement — la meilleure façon de nourrir le sentiment qu'existe une communauté d'intérêts et la compréhension qu'en ont ses membres, consiste à se livrer à des activités conjointes et les communautés qui sont rassemblées uniquement par la parole ont moins de chance de rester cimentées; et
 - ♦ la recherche de «points positifs» communs, c.-à-d. des changements reconnus par la majorité comme ayant amélioré son bien-être et le bon état de l'environnement; les récits de réussites contribueront beaucoup à faire garder le cap à la stratégie. De même, on peut établir la base minimum d'un consensus communautaire en identifiant les choses faisant l'unanimité hostile des participants.

Reconnaître les différences de valeurs: bien que les communautés d'intérêts communs soient plus vastes que ce que pensent les gens, il existe souvent des conflits inévitables entre les intérêts, les besoins et les valeurs des individus, de la communauté locale, d'autres communautés ou de la société englobante. Il vaut mieux confronter ouvertement ces éléments conflictuels plutôt que de présenter un consensus illusoire.

Comprendre la communication: à tous les niveaux, des contributions à des conférences aux affiches et à la télévision, il est essentiel de comprendre les médias et leurs audiences. Sans cette compréhension, la communication ne donnera rien (voir l'Encadré N°13).

Outils de la participation

Bien que chaque outil servant à l'évaluation — des thermomètres aux questionnaires — y ait sa place, quelques considérations essentielles portent sur la sélection des outils:

- ♦ **Apprendre par l'action:** il nous est possible de rompre en n'importe quel point le cycle «conception-action-évaluation». En effet, des exercices prolongés de diagnostic, faisant appel à de copieux questionnaires et à de grandes études sur papier aboutissent habituellement à des aperçus moins nombreux que ce que donnerait un petit nombre de projets sensés où la mise en œuvre serait considérée comme une technique d'apprentissage. La recherche orientée vers l'action et l'enquête participative sont des moyens fort utiles (voir l'Encadré N°9).
 - ♦ **Les cartes:** les cartes en tous genres, des images obtenues par satellite aux
-

croquis dessinés à même le sol, sont de puissants outils servant à la compréhension des problèmes, au suivi des changements et à la communication des propositions. Bien que les personnes qui n'en ont pas l'habitude puissent avoir des difficultés avec les cartes, dans la plupart des cultures la simple création et lecture de cartes est une aptitude que l'on peut acquérir très aisément.

- ♦ **Les indicateurs significatifs:** on ne peut élaborer des indicateurs informatifs que lorsque l'on a une notion claire des question que l'on pose. Quelques indicateurs bien choisis risquent de s'avérer plus utiles que des volumes entiers de statistiques exhaustives. Les indicateurs doivent provenir de discussions et, si possible, être les mêmes que ceux qu'utilise déjà la population. En de nombreuses communautés rurales, le savoir technique indigène peut souvent fournir des indicateurs plus précis et plus révélateurs de l'évolution des rapports entre société et écosystèmes que des indicateurs «scientifiques» définis à l'extérieur.
- ♦ **Enquêtes qualitatives:** les systèmes d'évaluation se focalisent souvent sur l'accumulation de données quantitatives. Bien que de pareilles données aient leur importance, elles ont généralement besoin d'être accompagnées d'études révélant l'historique dissimulé par les chiffres. Quelques histoires anecdotiques, indiquant en quoi l'évolution de l'environnement affecte des familles ou des communautés individuelles, sauront éclairer ces données et pourront fréquemment s'avérer plus informatives que des enquêtes de grande ampleur.
- ♦ **Des questions ouvertes:** même si le problème a été discuté dans tous ses détails et même si les indicateurs ont été sélectionnés avec le plus grand soin, l'information la plus utile peut être celle que l'on n'a pas cherchée — l'observation intuitive inattendue qui éclaire soudain le problème d'une lumière neuve. Il faudra formuler les questions de manière à encourager les commentaires, de préférence aux simples réponses par oui/non. Il faut structurer les évaluations afin que les gens se trouvent regroupés en des combinaisons d'où puissent émerger de nouveaux chevauchements de connaissances et d'intérêts.

Assurer l'utilité des évaluations

Une évaluation utile améliore les prises de décision et facilite l'action. Elle n'y parvient, cependant, que si elle fournit des informations permettant aux décideurs d'identifier ces actions, d'en convenir et de les entreprendre.

Qu'il s'agisse d'individus, de communautés, d'entreprises ou de gouvernements, les décideurs ont en commun trois besoins relatifs à l'évaluation de la durabilité:

-
1. **La pertinence:** l'évaluation doit se focaliser sur des problèmes concernant les préoccupations, les besoins et les priorités du décideur;
 2. **La capacité d'agir:** le décideur doit avoir la possibilité d'agir au sujet de l'information fournie par l'évaluation. Les familles exploitant la terre ne peuvent rien faire quant à l'information relative à l'appauvrissement de la couche d'ozone. Les dirigeants d'entreprise ne peuvent améliorer la durabilité de leurs opérations à l'aide d'informations sur la criminalité (sauf exception).
 3. **La clarté:** à tous les niveaux, les décideurs ont besoin de signaux clairs, qui les aideront à décider du cours de leur action. Une information trop exhaustive ensevelit ses signaux dans du bruit: l'information doit être sélective. Il est donc important de sélectionner, au sujet du bon état des écosystèmes, des interactions entre populations et écosystèmes et du bien-être humain, des aspects qui:
 - soient les plus révélateurs des améliorations ou des déclin de ces situations et interactions; et
 - soient pertinents, appropriés et clairs aux yeux des décideurs concernés.

Lorsque ce sont les mêmes personnes qui font l'évaluation et prennent des décisions à partir de cette évaluation, ces exigences ne poseront sans doute pas de problème. Si ce sont des personnes différentes, il faudra prendre spécialement soin de satisfaire à ces exigences. Il importe donc de demander:

- Qui réalise l'évaluation?
- Qui peut utiliser l'évaluation?
- Comment ces deux parties vont-elles communiquer?
- Ces deux parties sont-elles animées de la même volonté de procéder à une évaluation continue?
- Les décideurs concernés se sont-ils engagés à agir sur la base des informations obtenues par l'évaluation?

Communiquer l'évaluation

Il faut employer, pour communiquer les évaluations, les moyens, quels qu'ils soient, les plus utiles et les plus significatifs du point de vue des décideurs concernés. C'est-à-dire:

- ♦ Commencer par identifier l'ensemble des décideurs concernés. Par exemple, une communauté affaiblie par les politiques du gouvernement central voudra que les résultats de son évaluation soient communiqués aux décideurs de ce gouvernement central et à ceux qui les influencent.
 - ♦ Si nécessaire, communiquer l'évaluation de différentes façons à différents groupes de décideurs et à d'autres utilisateurs, à l'aide de différents produits et
-

manifestations (et pas nécessairement grâce à des rapports) et par la communication sur différents médias.

- ♦ Employer le jargon approprié pour chaque groupe d'utilisateurs. Les jargons ont tendance à avoir mauvaise réputation. Pourtant, la communication qui tente de les éviter risque de s'avérer inintelligible (ou simplement ennuyeuse) pour l'audience à laquelle elle est destinée.
- ♦ Assurer les retours d'information (sous une forme exploitable) pour les personnes ayant fourni des informations à l'évaluation.

Il est fréquent que la tâche la plus utile que puisse accomplir une évaluation consiste à exposer des problèmes non résolus et à identifier des solutions non exploitées. Une telle information aura plus de chances d'être obtenue grâce à des processus récompensant l'identification constructive des échecs. Réciproquement, les solutions auront plus de chances d'être mises en œuvre si les décideurs concernés les perçoivent comme raisonnables, respectables et identifiables.

Conclusion

Le suivi et l'évaluation des performances stratégiques forment un des éléments les moins développés du processus stratégique. Or c'est aussi l'un des plus importants. Il faut mettre en place des mécanismes permettant aux nations ou aux communautés d'orienter leur développement en fonction des retombées positives de l'expérience et de leur connaissance des changements de circonstances, afin qu'il demeure sur un itinéraire durable. Cela n'est pas facile, car il faut alors que la nation ou la communauté bénéficie d'une vision pratique de la durabilité, exprimée selon ses propres termes. Cette vision aura une solide base éthique et qualitative, ce qui a rarement été défini avec précision. Comment une stratégie peut-elle évaluer ses progrès et son orientation en fonction de buts intangibles?

En général, les méthodes conventionnelles de suivi et d'évaluation reposent sur des indicateurs physiques, économiques ou sociaux pour mesurer ce qui fut réalisé dans le passé, que ce soit au niveau national ou à celui du projet. Ces indicateurs portent souvent sur les fournitures d'intrants et sur leurs résultats immédiats, en particulier au niveau du projet. Ils pourront prendre en compte, par exemple, le nombre de lits d'hôpitaux dans un pays, ou le nombre d'arbres plantés dans un village. L'accent a été mis jusqu'à présent sur la mesure rétrospective des performances grâce à des produits tangibles, avant d'envisager les implications que cela a pour les performances futures. Ces méthodes ne vont pas cesser d'être utiles, encore qu'il faudrait plus mettre l'accent sur certaines qualités du développement qui, sous-jacentes et moins tangibles, permettent d'atteindre la durabilité.

On n'a pour l'instant guère accumulé d'expérience en la matière, mais on commence

à faire leur part à trois orientations devant permettre un changement:

1. Il faut mettre l'accent sur les indicateurs régissant la manière de faire les chose plutôt que ce qui a été fait.
2. Dans un environnement dominé par le changement et l'incertitude, il faut surtout se préoccuper de modifier et d'influencer les performances futures, plutôt que d'évaluer le passé. La clé du développement de méthodes d'évaluation participative consiste à comprendre les stratégies en termes de changement et d'adaptation constants aux besoins futurs.
3. Il faut que ces méthodes deviennent elles-mêmes des ingrédients du développement durable et non quelque chose qui y reste extérieur. C'est ici que prennent toute leur pertinence les concepts de recherche-action ou de suivi par l'action. Ils signifient que les personnes participant à la gestion du processus stratégique ainsi qu'à tous les éléments de la mise en œuvre, sont toutes individuellement impliquées dans une boucle de retour d'information passant par trois moments: action-réflexion-réaction. C'est au niveau local, où les termes de réflexion et de retour d'information sont plus immédiatement avantageux pour les participants, que cela fonctionne le mieux.

En conséquence, l'évaluation des stratégies — à savoir: le suivi, l'évaluation proprement dite et le compte rendu — doit insister sur le processus autant que sur les produits, et se montrer anticipatrice et basée sur l'action.

Chapitre 10

Le financement des stratégies et le rôle des organismes extérieurs

Les organismes de financement ont joué un rôle crucial dans l'élaboration des stratégies nationales et il existe diverses manières permettant de tirer le meilleur de cette implication. Coordonner les donateurs est une urgence, qui doit être satisfaite pour que les capacités des communautés ne se trouvent pas affaiblies ou détournées par des exigences redondantes ou parfois conflictuelles. Les donateurs ont tendance à faire leur choix dans un éventail de propositions d'action, et la stratégie perd alors de son importance en tant que cadre global du développement durable. Quant au soutien des donateurs, il s'est avéré inégal, qu'il s'agisse de sa continuité ou de la gamme des actions soutenues. Il faut donc considérer comme hautement prioritaire la définition d'approches devant aboutir à une meilleure sécurité financière.

Les Fonds nationaux pour l'environnement (FNE) peuvent contribuer à la stabilité à long terme du financement des stratégies et, comme ils s'appuient sur des approches participatives de gestion, ils favorisent aussi l'amélioration du contrôle local et une autonomie plus poussée. Une de leurs caractéristiques les plus attrayantes réside dans leur aptitude à distribuer leurs fonds avec constance sur de longues périodes, et à des niveaux où les institutions locales peuvent travailler avec efficacité.

Tout comme le financement exogène, l'assistance technique apportée aux stratégies par les organisations internationales a donné des résultats mitigés. D'importantes leçons sont à retenir quant à la façon d'impliquer les professionnels expatriés. L'expérience montre que les ONG internationales, en particulier, peuvent continuer à jouer un rôle vital dans la fourniture d'un appui technique approprié aux équipes chargées des stratégies.

Quel que soit le degré de réussite rencontré par certaines stratégies nationales quand elles ont obtenu des fonds pour leur préparation et leur mise en œuvre, le niveau des ressources employées à ce sujet demeure insignifiant par rapport à celui des flux financiers associés aux grandes forces qui façonnent le développement, comme par exemple les politiques d'ajustement structurel et les prêts de la Banque mondiale. Pour ce qui reste de cette décennie les SNDD auront pour tâche primordiale de capter et de modifier ces forces, les mettant en cohésion avec les objectifs locaux du développement durable.

Le rôle des donateurs

En de nombreux pays à bas revenu, l'appui d'organisations bilatérales, multilatérales et financières est souvent nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie. Par ailleurs, nombreux sont les donateurs qui voient en une stratégie le moyen efficace d'assurer le bon ciblage de leur soutien et son application dans un cadre directif déterminé localement. Ils reconnaissent que les stratégies sont le moyen d'améliorer et d'intégrer les politiques sociales, économiques et environnementales ainsi que de développer les capacités nationales d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques. Mais elles ne peuvent assumer cette fonction que si l'on en fait des processus participatifs impulsés par une dynamique nationale — et cela prend du temps.

Il importe de faire en sorte que les attentes et perceptions — tant nationales qu'extérieures — dont la stratégie est l'objet soient cohérentes et s'appuient mutuellement. Des soutiens extérieurs inappropriés peuvent entraîner une insuffisante internalisation des stratégies et une absence simultanée d'engagement gouvernemental, avec à la clé une perte de dynamisme. Ils risquent aussi de donner lieu à des activités hors de propos, voire dommageables. Si les donateurs se contentent de traiter les stratégies comme, par exemple, des évaluations, des documents ou des plans, elle seront peut être achevées rapidement, mais ce ne seront plus des stratégies et leurs résultats seront des plus triviaux: un rapport par ci et une poignée de projets par là !

Les préoccupations manifestées envers le rôle des donateurs en tant que manipulateurs des stratégies nationales et locales, plutôt qu'en tant qu'éléments favorisateurs, ont atteint une masse critique pour deux bonnes raisons: en premier lieu, on observe un nombre croissant de cas où une multiplicité de donateurs soutiennent différentes initiatives, dans des pays n'ayant guère la capacité de les coordonner. En second lieu, des conditions relatives à l'environnement sont attachées à l'obtention de subventions et de prêts.

Le problème que pose la présence d'un nombre excessif d'acteurs a parfois été illustré par l'arrivée de sommes d'argent supérieures aux montants localement absorbables, par la présence d'une pléthore d'experts consultants et par des activités dirigées par un personnel tenu, à cause de ses salaires et ressources, à l'écart des institutions avec lesquelles il essaye de collaborer. Les donateurs peuvent jouer le rôle d'une force créatrice incitant les gouvernements et les communautés à repenser leurs options et leurs moyens de gérer le changement. Mais leurs modalités de travail doivent être adaptées aux conditions locales et ils doivent prendre pour base les initiatives existantes. Il faut saluer les récents principes d'orientation (comme par exemple ceux figurant dans DSC 1991) élaborés par les donateurs pour assurer la durabilité de leur assistance au développement. Les investissements consentis par les donateurs pour les stratégies doivent déboucher, dans les communautés

concernées, sur une autosuffisance et une autonomie supérieures. Il faudra procéder pour cela à un réexamen très complet des tendances actuelles de l'investissement et à une mise en exergue des options de financement durable.

La coordination des donateurs

Il faut que dès le début du processus, la communauté des donateurs ait un statut de participant à la stratégie. Pourtant, la principale leçon destinée aux donateurs — et qui sous-tend toutes les autres — est que la direction des stratégies doit être assumée les pays bénéficiaires. Cette leçon s'applique tout particulièrement à la coordination de la participation des donateurs. L'influence croissante de forces exogènes, agissant souvent simultanément dans un même pays, mais y soutenant en ordre dispersé différentes initiatives stratégiques, a engendré une stupéfaction considérable en de nombreux pays en développement. Cela a provoqué un détournement des capacités existantes et un affaiblissement de l'initiative locale, un copieux gaspillage des ressources internationales et nationales et cela a abouti, bien trop fréquemment, à une perte de la dynamique animant les aspects de la politique de l'environnement auxquels s'étaient déjà engagés les gouvernements.

Pourtant, afin que les gouvernements prennent en charge la coordination des donateurs, ils ont besoin de ressources considérables et d'une ferme volonté de coopération de la part des agences extérieures. L'absence de mécanismes permanents de coordination se fait souvent sentir. Dans certains pays, le PNUD a pris la responsabilité de la coordination, rôle que la Banque mondiale a assumé pour les PNAE. Les donateurs ont d'ailleurs souvent intérêt à se rencontrer sans l'intervention des gouvernements, pour définir les domaines de focalisation de leur assistance ou quand ils souhaitent élaborer des positions communes sur ce qu'ils estiment être d'importantes questions de principe. Si cette interaction entre acteurs externes est importante et s'il faut l'encourager, ce sont quand même, en fin de compte, les gouvernements qui doivent être soutenus dans leur rôle dirigeant en matière de coordination.

L'expérience acquise permet de déceler un certain nombre de facteurs-clés contribuant à une coordination réussie entre donateurs:

- ♦ Le gouvernement peut donner à un ministère central l'autorité requise pour établir des mécanismes et des procédures de coordination. Ce ministère peut assumer le rôle de secrétariat stratégique, mais serait plus utile comme point de contact officiel des donateurs, fonction habituelle du Ministère des affaires étrangères ou du Ministère des finances. En certains cas, c'est l'autorité nationale chargée de la planification qui pourrait, avec ses fonctions intersectorielles, incarner le meilleur choix.

Encadré N°24: Dix leçons pour les donateurs

Voici les dix principales leçons que pourront retenir les donateurs (pour simplifier, cette étiquette s'applique ici aux organismes d'aide au développement ainsi qu'aux institutions de prêt/banques) et qui sont issues de leur participation aux stratégies, longue de plus de dix ans.

- 1. Appuyez la coordination des activités des donateurs:** il faut soutenir les gouvernements bénéficiaires dans leur prise de commandement de la coordination des contributions exogènes au processus stratégique.
- 2. Investissez dans le long terme:** le maintien sur longue période d'un soutien exogène continu et de niveau peu élevé vaut presque toujours mieux que de brèves contributions de haut niveau (à moins qu'il ne s'agisse d'apports à un fond de financement par capitalisation).
- 3. Soutenez le processus:** les financements programmatiques sont nécessaires, non seulement pour les produits de la planification stratégique, mais aussi pour le processus de développement de capacités. Les approches axées sur les programmes sont souvent plus précieuses que des projets ne faisant pas partie intégrante de la stratégie.
- 4. Soutenez les stratégies existantes:** en cas de financement conditionnel, les critères imposés doivent faire droit aux approches alternatives des stratégies déjà en place localement. On s'intégrera aux processus en cours, même s'ils ne correspondent pas tout à fait à ce que l'on désire.
- 5. N'imposez pas de modèles exogènes:** en corollaire à ce soutien qu'il faut apporter aux stratégies «maison» ou sur mesure, il faut se garder de concevoir des activités en fonction de calendriers, de budgets et de compétences ne correspondant pas aux normes et aux capacités locales.
- 6. Formez et encouragez les partenariats:** d'étroites relations de travail établies avec d'autres donateurs et partenariats, ainsi que le soutien accordé à toute une variété de participants (gouvernementaux ou non) à la stratégie concernée sont des facteurs de dynamisme et de stabilité du processus. Un premier pas dans le bon sens consiste à aider les gouvernements à identifier les ayants-droits et leurs contributions potentielles.
- 7. Efforcez-vous d'insuffler de la cohérence aux programmes d'aide:** il faut que chaque donateur s'assure que tous les composants de son action de soutien sont bien interconnectés et qu'ils se soutiennent mutuellement au sein du processus stratégique.
- 8. Inventez de nouvelles formes d'évaluation:** les donateurs ont besoin d'élaborer de nouveaux indicateurs de durabilité et pour l'évaluation, afin que celle-ci reflète et donne une importance accrue aux éléments qualitatifs des stratégies ainsi qu'à ceux relevant du processus.
- 9. Réorientez les investissements en cours:** les donateurs doivent réexaminer tous les éléments de leurs programmes d'aide et assister les gouvernements dans leur réorientation des investissements existants au profit des principes et objectifs du développement durable tels que définis grâce au processus stratégique. Cette réorientation sera plus importante qu'un simple lancement de nouveaux projets «pour l'environnement».
- 10. Faites preuve de souplesse et de créativité dans vos dispositifs financiers:** soutenez les mécanismes financiers novateurs, comme par exemple les Fonds nationaux pour l'environnement, source de cohérence et d'autosuffisance dans le maintien du processus stratégique.

- ◆ Les activités de coordination font souvent appel à des compétences spéciales en

matière de synthèse et de facilitation. Les donateurs doivent s'assurer que la coordination ne soit pas affaiblie par un déficit de capacités.

- ♦ Les représentants d'ONG et du secteur privé locaux doivent aussi être invités, à intervalles réguliers, à participer au processus de coordination des donateurs.
- ♦ L'efficacité d'une coordination dépend beaucoup d'un meilleur échange d'informations entre donateurs au sujet de leurs portefeuilles et de leurs politiques d'investissement: il s'agit de se communiquer les rapports d'évaluation et d'autres analyses de la situation nationale.
- ♦ Il faut que les donateurs cherchent à minimiser et à simplifier leurs interventions afin que la coordination assurée par les gouvernements soit moins onéreuse. Il faut, par exemple, limiter la taille et le nombre des missions sur le terrain, qui devront être entreprises conjointement et programmées de manière à réduire au minimum tout effet inutile sur les activités du gouvernement.

La formation précoce d'un groupe de coordination des donateurs, ainsi que des séances régulières d'information, peuvent contribuer à la compréhension de l'objectif et des implications de la stratégie. Cela favorisera aussi la cohésion au sein de la communauté des donateurs, nécessaire pour assurer à la stratégie un appui soutenu et cohérent.

Au Pakistan, le gouvernement a fondé un groupe de coordination multi-donateurs, précisément destiné à intégrer le soutien des donateurs à la mise en œuvre de la SNC. Un groupe de travail technique spécial fut créé pour apporter son assistance aux donateurs; les méthodes employées sont présentées en abrégé à l'Encadré N°25.

La cohérence stratégique

Un aspect important de la coordination des donateurs tient à la répartition de leur assistance financière en fonction de leurs préférences sectorielles. C'est une question dont il faut s'occuper très tôt. En même temps, il faut que les donateurs fassent en sorte que cette répartition sectorielle ne vienne pas amoindrir la cohérence de la stratégie d'ensemble. Les donateurs doivent intégrer aux priorités fixées par la stratégie leurs programmes d'aide ou de prêt. Quelles que soient leurs préférences, le processus a besoin de leur soutien, qui doit être accordé aux secteurs prioritaires tels que les aura déterminés la stratégie.

Encadré N°25: La SNC du Pakistan: du plan à l'action

L'exercice suivant a été utilisé, au Pakistan, par un groupe de travail technique s'occupant de soutenir le groupe multi-donateurs dans la mise en œuvre de la SNC. Trois niveaux d'information ont été présentés à l'aide de graphiques affichés:

1. Les programmes et actions stratégiques recommandés, ainsi que les motifs ayant présidé à leur choix, figuraient à la ligne supérieure.
2. Les programmes, projets et activités en cours au titre de chaque programme stratégique recommandé figuraient à la ligne suivante. S'y trouvaient les programmes et projets relevant, en gros, du domaine programmatique de la SNC et toute partie d'un programme ne se conformant pas, ou contredisant, les objectifs de la SNC, était indiquée.
3. Les engagements et transferts de fonds effectués par les donateurs et prêteurs au titre de chaque domaine programmatique figuraient à la dernière ligne.

L'information nourrissant cet exercice était tirée de la base de donnée informatisée du PNUD servant au *Rapport sur la coopération au développement*, riche en détails sur la plupart des projets soutenus par des donateurs et se déroulant dans les pays à bas revenus. La demande d'information portait sur tous les investissements en cours dans le secteur public et effectués par des donateurs au titre de programmes et projets relevant eux-mêmes de programmes stratégiques recommandés.

Bien que les données relatives aux engagements et transferts de fonds n'aient pas été quantifiables avec exactitude, elles offraient des informations cruciales pour la mise en œuvre de la SNC:

- ♦ claire indication des domaines où le soutien apporté par les donateurs aux programmes recommandés dans le document de SNC était insuffisant;
 - ♦ indication des points où les donateurs faisaient de gros investissements dans des programmes aux effets évidemment nocifs pour l'environnement (comme l'expansion sur grande échelle de l'irrigation et d'une agriculture faisant un usage intensif de produits chimiques) — repérés pour qu'on les réoriente ou pour qu'on y adjoigne une composante de gestion environnementale; et
 - ♦ indication de la capacité d'absorption du domaine programmatique, et donc des points où il fallait mettre l'accent sur des mesures de réorientation et sur le développement de capacités.
-

Les intérêts des donateurs et la disponibilité de leur soutien financier ne sauraient détourner les stratégies du domaine prévu pour leur focalisation. La définition des projets «bancables» devra se faire dans le cadre de la stratégie et ne pourra dominer le processus ou s'effectuer de manière séparée. Les donateurs ont des besoins particuliers: il leur faut, par exemple, un portefeuille de projets à financer, classés en fonction de priorités bien claires elles même établies dans le cadre du processus stratégique. Il faut que ces projets soient mentionnés dès le départ et sans ambiguïté. Les donateurs et les organismes de prêt doivent travailler avec le gouvernement qui est leur partenaire afin que ces besoins soient satisfaits dans le cadre du processus, sans plus influencer sa conception ou sa programmation. En d'autres termes, le portefeuille de projets comportera en fait les produits attendus du processus stratégique. Mais il reviendra au gouvernement et aux autres participants nationaux à la stratégie de décider des objectifs de la stratégie, de la conception et de la programmation du processus, de son mode de gestion, du moment où il établira son portefeuille de projets et de ce que seront ces derniers.

Certaines stratégies ont été endommagées parce qu'elles n'ont pas su établir de démarcation entre les besoins particuliers des donateurs et la conception et la gestion d'ensemble de la stratégie. En certains cas, la programmation du processus a été comprimée afin de produire aussi vite que possible un portefeuille de projets; en général, cela s'est fait trop rapidement pour qu'on puisse élaborer de manière participative une stratégie cohérente. En d'autres cas, le donateur a simplement ignoré la stratégie établie et a insisté pour qu'on prépare une nouvelle «stratégie» afin d'établir son portefeuille de projets.

Il y a grand risque, lors de la mise en œuvre, de retomber dans une démarche centrée sur les seuls projets, ce qui rendrait plus difficile la maîtrise de la stratégie par le pays. Les grands projets peuvent très vite avoir des effets pervers (distorsions, égarements) pour le processus stratégique. Tant le secrétariat stratégique que les donateurs doivent faire un effort particulier pour préserver la focalisation stratégique ou programmatique de la stratégie, tout en faisant sa juste part à ce sur quoi les donateurs se basent pour consentir des financements, à savoir les projets.

La sécurité de financement

La solution la plus efficace consiste probablement à donner au soutien des donateurs une base de grande ampleur. On peut attendre d'une stratégie qu'elle comprenne une large gamme d'activités impliquant le gouvernement, le secteur des entreprises, les ONG et les communautés, Il est peu probable qu'un donateur unique ait la capacité de maintenir un soutien à long terme pour toute cette palette d'activités. Il sera donc plus utile de s'efforcer de capter l'intérêt d'une communauté de donateurs la plus vaste possible.

Un soutien à large base est source d'une plus grande:

- ♦ résilience;
- ♦ diversité des thèmes traités;
- ♦ confiance; et
- ♦ continuité.

Plus on pourra former tôt dans l'évolution de la stratégie un consortium de donateurs pour la soutenir, mieux ce sera.

Pour faire la promotion des PNAE, la Banque mondiale a tendance à prendre l'initiative de discussions avec les gouvernements en s'engageant à fournir un financement de lancement. Simultanément, elle organise des tables rondes et des rencontres individuelles pour chercher, parmi les donateurs bilatéraux et, plus récemment, auprès du PNUD, d'autres partenaires pour le processus. C'est l'USAID qui est, par exemple, le principal donateur soutenant le PNAE de l'Ouganda. En Zambie, la Banque mondiale et le PNUD se sont partagé le coût du PNAE. S'assurer la participation d'un donateur bilatéral à un stade précoce du processus augmente les chances de bénéficier de continuité et de soutien, grâce à l'élaboration d'un plan d'action et d'un portefeuille de projets. À ce jour, la Banque n'a apporté aucune subvention directe au delà de la première phase d'un PNAE; toutes les contributions importantes à la mise en œuvre des PNAE doivent provenir d'une gamme de donateurs choisissant leurs projets spécifiques ou de crédits sectoriels alloués par la Banque. Il est encore trop tôt, dans l'histoire des PNAE, pour savoir dans quelle mesure exacte ils parviendront à s'intégrer de manière permanente aux mécanismes gouvernementaux et se poursuivront avec ou sans soutien exogène.

L'histoire des SNC (et des autres catégories de stratégies lancées de manière autonome) a montré que, sans cet engagement garanti de financement de départ, peu d'entre elles ont pu dépasser le stade de la bonne idée. D'autres se sont effondrées avec la cessation du financement accordé par un donateur particulier ayant participé à la phase de planification mais s'étant retiré avant la mise en œuvre. La Banque mondiale n'a jamais contribué à une stratégie qui ne soit pas un PNAE, même dans les cas où elle avait considéré que le processus existant satisfaisait aux critères des PNAE.

La perte du soutien externe n'a pas toujours impliqué la fin des processus stratégiques. En fait, si les contributions initiales d'origine externe sont modestes, et si une proportion supérieure du coût est assumée par des institutions locales, c'est rarement le cas. La clé d'une participation réussie des donateurs consiste à comprendre la capacité d'absorption dans le temps dont peuvent faire montre l'administration ou la communauté locales entreprenant la stratégie. Dans la plupart

des cas, un appui exogène de petites dimensions et constant sur une longue durée vaut bien mieux que des contributions brèves, de haut niveau, uniques ou irrégulières.

Il faut accorder toute priorité au soutien du processus stratégique central qui fournit la principale source d'énergie permettant de stimuler et de préserver l'action dans l'ensemble du système. Dans le passé, les engagements à long terme ne se sont pas déroulés facilement lorsque les donateurs se trouvaient immobilisés dans un projet plutôt qu'intégrés dans l'orientation d'un processus. Néanmoins, un certain nombre d'agences d'aide bilatérale (celles, par exemple, de la Suisse, du Canada et de la Suède) ont soutenu avec constance, pendant plus de dix ans, des processus particuliers de SNC.

Le coût des stratégies

La meilleure façon d'évaluer le coût des stratégies passe par la distinction qu'il faut faire entre la planification et la mise en œuvre (Table N°2). La planification va du démarrage à l'élaboration des plans d'action et des portefeuilles d'investissement. On la définit mieux en termes d'approche et de coûts.

La durée des phases de planification des SNC a énormément varié dans une fourchette de deux à six ans. Elles ont comporté, en général, toute une gamme de programmes de démonstration et de développement de capacités. Les SNC procédant d'initiatives locales, comme celles du Zimbabwe et du Nigeria, ont été très peu onéreuses et furent entreprises dans le cadre des budgets gouvernementaux existants. Au Costa Rica, la préparation du document de SNC a duré trois ans et a coûté 220 000 dollars, dont une moitié fut apportée par six organismes externes différents, l'autre moitié provenant du Ministère des ressources naturelles du pays. Financée entièrement par l'ACDI, la SNC pakistanaise a coûté 2,6 millions de dollars en cinq ans.

Les PNAE ont généralement eu tendance à coûter plus cher et à être préparés plus rapidement. En Afrique, leur préparation a, en général, duré 18 mois en moyenne, avec des coûts variant de 300 000 à 3 millions de dollars. De grands donateurs ont apporté leur soutien à cette élaboration: Banque mondiale, PNUD, UNSO et USAID. Les SNC, quant à elles, ont bénéficié du soutien d'une plus vaste gamme de donateurs que ce ne fut le cas pour les PNAE, encore que plus récemment, un certain nombre de pays comme la Norvège, le Japon, la France et la Suède aient alloué des fonds à des activités précises des PNAE, en passant parfois par la Banque mondiale.

Table N°2: Coûts comparés de certaines stratégies sélectionnées

| STRATEGIE | Coût (millions de US\$) | PÉRIODE | DONATEUR |
|---------------------------------------|-------------------------------|---------|--|
| Planification de la stratégie | | | |
| SNC Costa Rica | 0,22 | 1987-89 | 50 % UICN, CI, WWF USA, TNC, 50 % origine nationale |
| SNC Ethiopie | 1,60 | 1989-94 | SIDA, ODA, NORAD, UNSO |
| PNAE Guinée | 0,65 | 1990-91 | BM,ACDI, PNUD, USAID, FAO, PNUE, UNSO |
| SNC Zambie | 0,60 | 1984-88 | SIDA, Pays-Bas, ACDI |
| PNAE Zambie | 1,00 | 1994-95 | BM, PNUD |
| PNAE Kenya | 2,20 | 1994-95 | BM |
| PNAE Ouganda | 1,00 | 1991-94 | USAID, BM, SIDA, UNSO, PNUD |
| SNC Népal | 0,50 | 1982-88 | SIDA, DCSD, USAID, ACDI, WWF |
| PNPAE Népal | 0,03 | 1993 | Fondation Ford, UICN |
| SNC Pakistan | 2,60 | 1988-93 | ACDI |
| Mise en oeuvre de la stratégie | | | |
| SNC Népal | 3,50 | 1989-94 | DCSD, UNICEF, USAID |
| PNGE Seychelles | 50,00 | 1992-96 | Divers |
| PNE Colombie | 972,00 | 1990-94 | 60 % origine nationale, 40 % origines diverses |
| PNAE Zambie | 2,00 | 1994-97 | Pays-Bas |
| PNAE Madagascar | 85,00 | 1990-95 | DCSD, USAID, BM, PNUD, NORAD, BDA |

La préparation des PNAE n'a en général pas connu le même niveau d'activités de mise en œuvre que les phases de planification des SNC. L'expérience glanée dans le monde entier en matière de SNC est assez constante, alors que pour les PNAE, l'approche a connu de grandes variations d'une région à l'autre du globe. Au Népal, par exemple, à l'instigation de la Banque mondiale, un Plan national de politique et d'action pour l'environnement fut préparé en six mois dans le cadre du processus de SNC, avec un coût de 30 000 dollars.

Le coût de la mise en œuvre des stratégies est sujet à grandes variations en fonction de la portée de leur plan d'action. La phase initiale du programme de mise en œuvre de la SNC népalaise fut limitée à des activités de démonstration intersectorielles. Elle s'est focalisée sur la mise en place des éléments fondamentaux d'une future structure de gestion de l'environnement, destinée au gouvernement. Ce programme a coûté environ un million de dollars par an. Par ailleurs, les soutiens d'origine externe accordés à divers plans-cadres sectoriels, correspondant au domaine général d'une SCN, ont mobilisé plusieurs centaines de millions de dollars. Le portefeuille d'investissement conçu pour le Plan national de gestion de l'environnement des Seychelles attribue 50 millions de dollars à des concepts de projets qui vont de l'organisation conventionnelle de zones protégées aux programmes de lutte contre la pollution et d'épuration des eaux usées. La

Colombie a établi un programme national quinquennal pour l'environnement qui a pris fin en 1994 et dont le budget s'élevait à 972 millions de dollars. Sur ce total prévu, seuls 200 millions ont été rassemblés, 60 % provenant des budgets de l'État colombien, le reste étant dû à des sources extérieures: Fond écologique cafetier, PAFT, échanges dette-nature et prêts à conditions douces destinés aux infrastructures environnementales. La Colombie s'efforçait alors de consacrer 0,55% de son PNB à la gestion durable de ses ressources naturelles.

Un portefeuille d'investissement complet a pour avantage que les organismes externes et internes prenant part au programme commencent à percevoir les articulations, dans le cadre de la stratégie, entre leurs diverses activités. L'inconvénient tient au fait que les projets sont rarement tous financés, si bien qu'au plan pratique, le programme tend à se rompre en morceaux. Il vaut probablement mieux limiter l'ampleur des programmes de mise en œuvre stratégique et les restreindre à des activités catalysantes bien ciblées, qui renforceront la stratégie.

Les programmes de mise en œuvre comportent un élément d'une importance particulière, devant bénéficier d'une grande priorité de financement: il s'agit de l'élaboration de méthodes pour le réexamen et la réorientation de champs conventionnels de l'investissement gouvernemental et privé, vers le développement des ressources. Les démarches empruntées sont celles de diverses formes d'évaluation et d'audit environnementaux ainsi que la réorientation, par les donateurs, de leur investissement dans les principaux secteurs de gestion des ressources, au profit d'une utilisation durable et de la protection de l'environnement.

Les fonds nationaux pour l'environnement

Les stratégies ont besoin, pour leur financement, de méthodes et de structures nouvelles, où soient promues l'autosuffisance et l'autonomie locale. Selon une des approches les plus prometteuses, les fonds nationaux pour l'environnement (FNE) sont conçus de manière à pouvoir devenir une source centrale de financement pour la mise en œuvre des stratégies. Le concept de FNE a été testé pour la première fois en 1990 en tant qu'instrument de répartition des sommes obtenues par les échanges dettes-nature. Les FNE ont connu depuis une extension de leur portée, qui couvre toute une gamme d'activités de développement durable. De tels systèmes fonctionnent ou sont prévus maintenant dans plus de 20 pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine (Table N°3). Ces fonds bénéficient d'engagements à hauteur de plus de 290 millions de dollars et ont déjà financé plus de 100 projets. Les principales caractéristiques des FNE sont présentées en abrégé dans l'Encadré N°26, les Encadrés N°27 et N°28 étant consacrés à des études de cas de fonds opérants en Bolivie et en Colombie.

Encadré N°26: Les fonds nationaux pour l'environnement

Un fond national pour l'environnement est une organisation, d'origine publique ou privée, qui se charge de solliciter et de gérer des fonds de sources diverses ainsi que d'allouer des subventions pour soutenir des projets dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Leurs statuts fiduciaires sont un trait commun à de nombreux fonds de ce type. La création et la gestion de la plupart des fonds nationaux pour l'environnement relèvent d'un processus participatif auquel différents secteurs de la société, le gouvernement, des organisations non gouvernementales, des universitaires et d'autres acteurs ont pris part pour concevoir les critères d'attribution de subventions à des institutions ou à des projets.

S'ils sont correctement conçus et exploités, les FNE peuvent être de vrais agents d'amélioration de la gestion de l'environnement, de la préservation de la diversité biologique et d'une utilisation durable et équitable des ressources.

Les FNE peuvent être établis sous formes de mécanismes de dotation ou de transmission de subventions. Leur financement peut se faire grâce à tout un éventail de dispositions: échanges dettes-nature, plans d'abandons de créance, taxation du tourisme dans les sites visités et contributions directes de la part de donateurs. Il peut s'agir d'un seul fond unifié ou d'une structure regroupant des comptes subsidiaires multiples.

Les FNE peuvent présenter diverses caractéristiques qui en font des véhicules attrayants pour le financement du développement durable:

- ♦ **Le soutien accordé aux stratégies nationales:** les FNE peuvent faire en sorte que les cadres nationaux de la planification de l'environnement jouent un rôle efficace d'ordonnement des priorités nationales au lieu de n'être que des préconditions à l'aide accordée par les donateurs. Ils y parviennent en offrant aux plans d'action pour l'environnement une base financière stable et en garantissant que les priorités retenues représentent bien le consensus des acteurs compétents.
- ♦ **La stabilité du financement:** les FNE peuvent potentiellement assurer la stabilité à long terme du financement requis pour une mise en œuvre efficace des actions de conservation.
- ♦ **Des dimensions adaptées:** les FNE offrent un mécanisme institutionnel de déboursement pour des sommes d'une ampleur adéquate, correspondant aux capacités d'absorption efficace des institutions bénéficiaires.
- ♦ **La participation:** les FNE incitent une vaste gamme de groupes d'intérêts à participer au processus, par exemple en étant représentés dans les conseils d'administration, dans les comités d'examen technique et dans les assemblées générales.
- ♦ **La transparence:** les prises de décision au sein des FNE sont soumises à l'examen et à la critique du public.

- ♦ **La coopération:** les FNE défendent les valeurs démocratiques que sont la participation, la coopération et la responsabilité, valeurs dont les implications dépassent le secteur environnemental.
- ♦ **La cohérence stratégique:** les FNE contribuent au développement d'un personnel national formé et aident à éviter un traitement inégal des priorités en matière d'environnement.
- ♦ **Des priorités équilibrées:** les FNE constituent un moyen prometteur d'instaurer un équilibre entre les priorités planétaires et les aspirations et besoins nationaux. Ce processus d'équilibrage se déroule lors de négociations sur les critères de gestion des comptes subsidiaires institués par certains donateurs.
- ♦ **La coordination des donateurs:** les FNE peuvent jouer un rôle important dans la coordination des donateurs en offrant un point focal pour la négociation (s'agissant en particulier du besoin d'articulation sur les stratégies existantes), pour la tenue des comptes, pour le suivi, l'évaluation et l'audit.

L'aspect le plus attrayant de l'approche par les FNE est sa cohérence avec les principes les plus importants du processus stratégique: incitation à une vaste participation, ouverture et responsabilité. En même temps, cela vient contrebalancer certaines grandes faiblesses des stratégies, en offrant une source constante de financement à long terme, dans le cadre d'un régime de gestion souple, qu'on peut adapter pour qu'il convienne au mieux aux exigences locales.

Autre faiblesse des stratégies — leur incapacité à impliquer des gens compétents et expérimentés en matière financière. Lier les FNE aux stratégies nationales aboutira à un regroupement des capacités à attirer, à gérer et à répartir des fonds. Chose plus importante, les équipes stratégiques pourront faire appel à des permanents ayant les aptitudes requises pour se servir du FNE comme d'un outil permettant d'attirer les contributions nationales dans la durée. La présence d'encaisses disponibles conforte la confiance et incite à la coopération. Dans ces conditions, les contributions gouvernementales se feront habituellement selon un rythme régulier.

Développer un FNE

Le processus de développement d'un FNE peut prendre plus de deux ans. Il implique de négocier avec différents groupes intéressés et avec les donateurs et il comporte plusieurs étapes-clés:

- ♦ sélection d'un comité consultatif provisoire formé de représentants des divers secteurs concernés par la stratégie nationale;

- ♦ consultation des différents secteurs dans toutes les régions du pays afin qu'ils prodiguent des conseils au fond quant aux objectifs appropriés, aux pratiques gestionnaires et aux critères d'attribution de ses subventions;
- ♦ établissement par le conseil d'un cahier de charges pour le personnel du fond, ainsi que les statuts et règles de fonctionnement de ce dernier;
- ♦ discussion et mise au point des statuts et du règlement interne du fond, qui en décrivent l'objectif et les limites, ainsi que sa structure de gestion, en consultation avec les principaux groupes intéressés par la stratégie et avec ses donateurs potentiels;
- ♦ élection d'un conseil permanent, recrutement du personnel et, le financement une fois assuré, le fond peut commencer à lancer des appels d'offre et à allouer des subventions.

Inconvénients des FNE

Dores et déjà, la brève expérience des FNE a révélé quelques pièges rencontrés par certains d'entre eux:

- ♦ les gouvernements peuvent arguer de l'existence d'un fonds pour éviter d'assumer leurs responsabilités au sens large;
- ♦ les fonds ne doivent pas mettre en œuvre les projets, afin d'éviter toute concurrence avec leurs propres clients; et
- ♦ les premiers donateurs venus soutenir un fond ont souvent tenté d'en contrôler les décisions et opérations, dissuadant d'autres donateurs potentiels qui ont alors vu dans ce fond un territoire accaparé.

Il est possible d'éviter ces différents problèmes si l'équipe stratégique procède à une consultation approfondie et fait montre de souplesse. Il lui faut ajuster la conception du fond afin de faire droit aux besoins des différents groupes concernés, tout en leur décrivant les expériences d'autres fonds, ailleurs dans le monde.

Table N°3: Présentation générale de quelques fonds nationaux pour l'environnement

| Pays/nom du fond | Engagements (millions de US\$) | Source de financement | Année |
|---|---|---|--------------|
| Asie | | | |
| <i>Bhoutan / Bhutan Trust for Environmental Conservation</i> | 12,6 | FEM, Pays-Bas, WWF, Norvège | 91-92 |
| <i>Philippines / Foundation for the Philippine Environment</i> | 25,4 | Échange de dettes de l'USAID, échange de dettes de la Bank of Tokyo | 90-92 |
| <i>Indonésie</i> | 20,0 | USAID | 90 |
| Afrique | | | |
| <i>Madagascar</i> | 12,0 | FEM | 92 |
| <i>Ouganda</i> | 4,0 | FEM | 93 |
| Amérique latine et Caraïbes | | | |
| <i>Argentine</i> | 3,1 | IEA | 93 |
| <i>Bolivie / FONAMA</i> | 80,3 | IEA, FEM, BM, BIAD, USAID/loi PL-480, échange de dettes de la TNC, échange de dettes du WWF, échange de dettes du gouvernement. bolivien, gouvernement. américain, Japon, Suisse, Canada, Suède, Mexique, Allemagne, Pays-Bas | 91 |
| <i>Colombie / ECOFONDO</i> | 58,5 | IEA, Canada, USAID/UICN/TNC, WWF | 92-93 |
| <i>Chili</i> | 18,7 | IEA | 91 |
| <i>République dominicaine / PRONATURA</i> | 0,6 | Puerto Rico Conservation Trust | 91 |
| <i>El Salvador / SEMA</i> | 49,2 | IEA, Canada | 92-93 |
| <i>Guatemala / Guatemala Trust for Environmental Conservation</i> | 0,8 | Fondation du Royaume-Uni (UK), WWF, banques américaines | 92 |
| <i>Honduras / Fundación VIDA</i> | 7,0 | Abandons de créances obligataires étatiques, USAID | 92-3 |
| <i>Jamaïque / Environmental Foundation of Jamaica</i> | 22,0 | USAID & Puerto Rico Conservation Trust, TNC, Eagle Commercial Bank | 91 |
| <i>Mexique / Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza</i> | 20,2 | Département d'État américain, USAID, Bankers Trust, Fondation MacArthur, WWF, USAID | 93 |
| <i>Panama / Fundación NATURA</i> | 25,8 | USAID, TNC, Panama | 91 |
| <i>Pérou / PROFONANPE</i> | 5,5 | GTZ, FEM | 93 |
| <i>Uruguay</i> | 7,0 | IEA | 92 |

Encadré N°27: Le FNE bolivien

Le FNE bolivien a pour nom FONAMA (*Fondo Nacional para el Medio Ambiente*). C'est une institution publique souple et indépendante, insérée dans l'appareil gouvernemental de la Bolivie. Un des plus anciens et des mieux développés de tous les FNE, le FONAMA a fait ses débuts en 1990 en tant que mécanisme de gestion des échanges dette-nature. Il s'est d'abord efforcé de promouvoir des échanges de dettes commerciales et bilatérales pour soutenir des projets de conservation et de développement durable. Son rôle s'est ensuite étendu pour englober la recherche et la gestion de fonds d'origines diverses, destinés à s'investir dans la conservation, dans le développement durable et dans la qualité de l'environnement. Le FONAMA est désormais responsable de l'organisation en Bolivie de tous les investissements concernant l'environnement et vise à intégrer les activités gouvernementales à celles des communautés indigènes et des ONG. Il est dirigé par un conseil où siègent des représentants de l'État, des ONG et du secteur privé et qu'assiste un comité administratif en charge des aspects techniques et administratifs ainsi que de la recherche de fonds.

Le FONAMA est une structure d'encadrement formée de deux éléments principaux: un compte Initiative «Enterprise of the Americas» et un compte Banque mondiale/Fonds pour l'environnement mondial/gouvernement helvétique. Il chapeaute aussi seize comptes subsidiaires de dimensions variées, chacun ayant ses propres caractéristiques, objectifs et structures de gestion, tels que les déterminent la source et l'objet des fonds obtenus pour lui.

À ce jour, le FONAMA s'est assuré des engagements (transferts effectifs et engagements contractuels) dépassant légèrement, en tout, 47 millions de dollars et annonce que des promesses supplémentaires totalisant 33 millions de dollars sont en cours de négociation. À la mi-1993, le FONAMA avait approuvé 44 projets, dont les budgets variaient de 11,000 à 13 millions de dollars, pour un montant total de 27 millions de dollars. Ils en étaient à diverses étapes de mise en œuvre, les projets accomplis correspondant à une tranche de 2 millions de dollars.

Les FNE doivent tenter d'assumer une partie du coût des activités centrales de mise en œuvre de la stratégie et soutenir une vaste gamme de projets s'attaquant à des questions hautement prioritaires ou servant à des fonctions de catalyste ou de démonstration. Il est peu probable qu'un fond puisse assurer la majeure partie de l'investissement stratégique requis. Dans les anciens pays du bloc de l'Est, par exemple, les fonds pour l'environnement sont des mécanismes largement appréciés qui permettent de contribuer aux frais de lutte contre la pollution. Pourtant, si l'on prend l'exemple de la République slovaque, on y estime que la réalisation des objectifs écologiques du pays absorberait 50 % du PNB, alors que la contribution gouvernementale au FNE slovaque est inférieure à 2 % du PNB de ce pays. Il faudra que les équipes stratégiques envisagent en permanence d'autres moyens novateurs de maintenir les engagements de financement dont bénéficie le processus.

Encadré N°28: Le FNE colombien

L'ECOFONDO, FNE de Colombie, a été créé sous forme de fond fiduciaire privé, à but non lucratif et à objectifs multiples, afin d'allouer des ressources destinées à l'environnement. Au départ, son financement devait provenir d'un rabais accordé sur les 4% de droits d'importation imposés par l'Europe au café colombien et si cette idée ne put finalement être concrétisée, la notion même de fond s'est maintenue et a donné lieu à un processus participatif impliquant le gouvernement colombien et des ONG.

Au début de l'année 1993, le groupe central des organisateurs a convoqué une assemblée constituante pour fonder ce qui s'appelle maintenant l'ECOFONDO. À l'époque, 110 ONG ont paraphé une déclaration d'habilitation, en tant que membres fondateurs du fond. Toutefois, la participation d'autres ONG environnementales demeure possible.

En mai 1993, on constatait que 270 ONG et 18 organismes gouvernementaux avaient fait part de leur désir d'être membres de la future *Corporación ECOFONDO*, dont les structures se composent d'une assemblée générale permettant une complète représentation de tous les groupes d'intérêts, et d'un grand nombre potentiel de comités régionaux. Il y a aussi un conseil d'administration où siègent tant le gouvernement que les ONG, un comité technique aidant à l'évaluation et à la sélection des projets et des conseils consultatifs régionaux pour chacune des 12 grandes régions du pays. Les structures sont complétées par un Bureau du directeur exécutif et par un commissaire au comptes indépendant.

En juillet 1993, l'ECOFONDO devint un corps constitué à part entière. Il doit fonctionner sous forme de fond de dotation, encore qu'il n'y ait aucun obstacle interdisant l'emploi des fonds de base. L'orientation actuelle prévoit que les premiers fonds reçus servent avant tout à financer des projets, les sommes ultérieures devant alimenter de plus en plus la dotation.

L'une des premières tâches de l'ECOFONDO est de gérer les fonds tirés de la réduction de dette réalisée dans le cadre d'Enterprise for the Americas. C'est un programme qui doit fournir approximativement 38 millions de dollars au cours des 10 prochaines années. En août 1993, le compte de l'ECOFONDO avait déjà reçu près de 6 millions de dollars, en devise locale. L'ECOFONDO s'est aussi mis d'accord avec le gouvernement canadien pour instituer un compte subsidiaire de 13 millions de dollars provenant de la renégociation de la dette bilatérale de la Colombie envers le Canada. Ce programme a été annoncé par le Canada à la CNUED en 1992.

Les FNE sont aussi fort attrayants pour les donateurs. Ils leurs fournissent un dispositif permettant de transférer de grosses sommes d'argent à moindre coût. On peut donc disposer, avec un FNE, d'un mécanisme global de déboursement tout en atteignant les objectifs des donateurs qui correspondent au processus stratégique national. Par ailleurs, avoir à disposition une équipe de financiers professionnels travaillant au développement durable implique que l'on puisse gérer les fonds d'une manière qui satisfasse les donateurs, avec si nécessaire des comptes et des

structures de directions séparés.

Le rôle des ONG internationales et des expatriés

«Les équipes techniques sont transitoires, les communautés, permanentes.»

Dionisio Batista, UICN Panama

Il est de la plus haute importance de faire autant que possible appel aux nationaux du pays concerné, de prendre appui sur les capacités nationales et de les développer dans les secteurs où elles font défaut. Les experts d'origines étrangère — les expatriés — ne devront apporter leur aide que lorsqu'on ne disposera pas d'une source locale d'expertise. Il faut absolument éviter l'importation par les donateurs et par d'autres organismes externes d'une équipe d'expatriés pour gérer le processus stratégique du pays, pas plus qu'il ne faut que les expatriés dominent l'équipe. Ces expatriés doivent posséder non seulement une expérience et des compétences introuvables au plan local, mais aussi une compréhension des problèmes locaux — politiques, socioculturels, économiques et autres. Dans l'idéal, ils devraient aussi savoir communiquer en langue vernaculaire.

Avantages

La participation d'expatriés offre les avantages suivants:

- ♦ ils peuvent proposer des idées neuves;
- ♦ ils peuvent travailler en synergie avec l'expérience des gens du crû;
- ♦ ils instaurent de solides relations avec les donateurs, permettant une sélection bien plus rapide des projets;
- ♦ ils bénéficient de liens plus solides avec les décideurs haut placés, qui sont susceptibles d'accepter plus facilement leurs recommandations (ce qui n'est pas toujours le cas, ni un avantage); et
- ♦ ils se chargent de la formation du personnel et du développement de capacités.

Inconvénients

La participation d'expatriés peut avoir les inconvénients suivants:

- ♦ les expatriés exploitent les connaissances et les idées des experts locaux (qui souvent n'en retirent ni mention ni avantages financier), ce qui peut causer de l'animosité;
 - ♦ certains expatriés n'ont pas l'expertise requise;
-

- ♦ il arrive souvent que les idées et perceptions des expatriés ne correspondent pas aux circonstances locales et s'avèrent donc impossibles à mettre en pratique;
- ♦ les expatriés risquent d'être moins bien placés que les gens du crû pour évaluer les situations locales;
- ♦ la profondeur de leur engagement envers la mise en œuvre est insuffisante, tout comme la brève durée de leurs contrats qui engendre un déficit de continuité dans leur action; et
- ♦ leurs salaires et avantages divers sont une question délicate puisqu'ils sont, en général, supérieurs à ceux payés localement.

Les rémunérations et indemnités accordées au personnel et aux consultants locaux doivent être fixées (après discussion et accord intersectoriels) par le pays hôte et non par les donateurs, ce qui préviendra toute disparité excessive entre le personnel du projet et ses pairs restés dans l'administration.

Les ONG internationales

L'OCDE (1987) a souligné que les ONG internationales contribuent à elles seules, dans des proportions significatives, au financement de l'assistance au développement (soit environ 10 % de l'assistance officielle au développement dans le monde entier). Cette institution a relevé un certain nombre d'aspects positifs des ONG internationales, qui concernent leur participation aux stratégies nationales, quelles que soient leur sources de financement:

- ♦ une bonne part de l'aide qu'elles fournissent passe par, ou en coopération avec, les groupes communautaires locaux;
- ♦ elles ont tendance à concentrer leurs activités sur les pays les moins développés;
- ♦ elles ont tendance à faire bénéficier de leur assistance les pauvres et d'autres groupes défavorisés;
- ♦ elles assurent souvent une présence en zones rurales ou dans des sections négligées des zones urbaines et mettent l'accent sur les démarches visant à l'autosuffisance («aide-toi toi même»);
- ♦ elles savent travailler efficacement avec les autorités locales ou régionales;
- ♦ elles sont souvent bien placées et disposées à faire l'expérience d'idées et de techniques nouvelles; et
- ♦ elles font appel à des experts qui ont tendance à être engagés dans une démarche de travail à base communautaire et qui sont souvent moins onéreux grâce à leur volonté de vivre plus près des populations locales.

Il faut que les donateurs s'efforcent beaucoup plus d'apporter leur appui au rôle joué par les ONG internationales dans les stratégies nationales. Par rapport aux grands cabinets de consultants internationaux, les ONG font souvent montre d'un engagement de longue durée envers les pays pour qui elles travaillent et qui, avec

elles, en ont plus pour leur argent. Elles font aussi preuve de plus de souplesse. Il faut que les grandes organisations comme le PNUD et la Banque mondiale forment des partenariats avec les ONG internationales, qui peuvent travailler à un niveau et avec une forme d'étroite implication aptes à donner les meilleurs résultats quand les équipes stratégiques nationales ont besoin de soutien technique. Quand les grands donateurs que l'on vient de citer font appel à d'imposantes missions composées d'expatriés, avec leurs consultants ultra-spécialisés, cela peut s'avérer extrêmement contre-productif et risque de drainer les capacités locales alors que des apports plus sensibles aux conditions locales auraient su mieux encourager l'initiative et l'action autochtones.

Les ONG internationales peuvent aussi aider les donateurs à identifier et à éliminer les obstacles internationaux gênant la mise en œuvre des stratégies nationales. Ces obstacles sont: l'aide au développement définie de l'extérieur, les conditions défavorables des échanges internationaux, la dette et les politiques d'ajustement structurel ne soutenant pas les stratégies nationales.

Conclusion

Trois dossiers ont une importance toute spéciale pour la sécurité financière des stratégies de développement durable et pour le rôle futur des organisations internationales en ce domaine:

1. Parvenir à des dispositions financières novatrices et flexibles. Elles sont susceptibles d'apporter au processus stratégique un contrôle plus poussé et une meilleure sécurité. Il existe diverses formes de structures fiduciaires ou de dotations visant à obtenir un rendement d'un niveau constant grâce aux intérêts perçus sur une somme de base (le principal). Par ailleurs, le financement par subventions peut aussi s'avérer particulièrement utile dans les premières années de la stratégie. Il faut que ces mécanismes soient mis à l'épreuve sur une plus vaste échelle, surtout dans les pays les moins développés, où les budgets et capacités des gouvernements sont limités pour cause d'ajustement structurel. Il faudra que les donateurs investissent dans le processus de discussion et de conception permettant de définir la forme de financement convenant le mieux aux conditions locales, que ce soit géré par le gouvernement, par le secteur privé ou par un mélange des deux. En certains cas, il vaut mieux créer un fond dominé par les ONG et consacré au soutien d'activités de faible ampleur, afin que ne s'amodrisse pas la volonté gouvernementale d'internaliser l'investissement pour la protection de l'environnement.

Bien que les FNE soient, pour les pays qui en sont dotés, un important instrument d'organisation et de coordination du financement d'origine externe, ils doivent en fin de compte s'attacher à mobiliser les ressources nationales. Ils leur faut réfléchir, par exemple, au moyen de canaliser vers eux le produit des taxes, des droits et des

amendes basés sur l'utilisation des ressources naturelles ou sur le maintien de la qualité de l'environnement.

Les pays riches en diversité biologique mais économiquement pauvres pourraient envisager d'imposer des taxes spéciales sur les visas accordés aux touristes, comme forme de location de leur diversité biologique. Ces sommes viendraient alimenter le fond au lieu que ce ne soit l'œuvre d'un compte de revenu consolidé. Les amendes pour pollution, les droits d'entrée aux parcs et différentes sommes perçues pour la consommation de biens environnementaux autrefois gratuits, sont autant de revenus pouvant aussi alimenter les FNE.

Dans des pays comme le Viet Nam, où le secteur privé est en train de devenir la principale force de développement dans un contexte de système largement non réglementé, on aura besoin de méthodes spéciales pour encourager les contributions des grands projets à financement externe, tout en mettant l'accent sur l'aide accordée aux petites entreprises locales pour qu'elle définissent des stratégies d'utilisation durable.

Des options créatives comme celles-ci doivent mettre la mise en œuvre stratégique à l'abri de la dépendance et développer un sentiment local de responsabilité et d'appropriation environnementales.

2. Analyser la durabilité des investissements existants en matière de développement. L'approche actuelle adoptée pour les stratégies nationales, encouragée par les PNAE que défend la Banque mondiale, consiste à établir un portefeuille de projets concernant l'environnement, que l'on « vend » ensuite aux donateurs.

Cette démarche pose un certain nombre de problèmes. Le plus important tient au fait qu'elle peut détourner l'attention d'une évaluation plus détaillée des modalités de répartition des budgets existants — ceux des gouvernements comme ceux des donateurs. Un projet environnemental de 3 millions de dollars, par exemple, sombre dans l'insignifiance quand on le réalise dans un domaine où des investissements de 100 millions de dollars soutiennent des plans plus importants.

Durant la mise en œuvre d'une stratégie, il faut soumettre en priorité à diverses formes d'évaluation (établies avec des critères d'utilisation environnementale ou durable), les grands investissements de développement afin que les modifications, les ajustements et les réallocations soient réalisés en harmonie avec les objectifs de la stratégie. Sinon, les effets de projets environnementaux particuliers ne seront d'aucun poids vis-à-vis du courant principal du développement. L'analyse de durabilité peut avoir comme éléments:

- ♦ des réexamens régionaux complets suivis de programmes d'investissement semblables à ceux en cours d'élaboration, pour la SNC éthiopienne, grâce à un
-

processus consultatif étendu se déroulant dans le cadre stratégique;

- ♦ diverses formes d'audit environnemental — par exemple, les procédures régissant la mesure des performances industrielles dans l'Union européenne; et
- ♦ un processus d'établissement de rapports verts comme celui récemment introduit en Norvège.

L'initiative norvégienne prend toute son importance au sens qu'elle démontre le rôle permanent que doit assumer un organe stratégique central dans le contrôle de l'efficacité de la mise en œuvre d'une stratégie. En Norvège, chaque organisme sectoriel doit indiquer en détail comment est réparti son budget dans la perspective de ses objectifs de développement durable. Si, lors d'années successives, l'organisme chargé de la stratégie (en l'occurrence, le Ministère de l'environnement) estime qu'un secteur n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs, il peut recommander que le budget afférent soit recyclé au profit d'autres programmes aux performances supérieures, qu'ils relèvent ou non du même secteur.

3. Faire prendre conscience des forces qui façonnent le développement. Dans les pays les moins développés, par exemple, il s'agit là des termes de l'échange internationaux établis sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, des politiques d'ajustement structurel exigées par le FMI, ainsi que de la philosophie économique et de la politique de prêt conçues et poursuivies à l'échelle planétaire par la Banque mondiale. Les participants ont tendance à se montrer ignorants ou peu conscients du poids de ces forces, un poids qui amène celles-ci, inévitablement, à engloutir le processus.

Les structures d'encadrement du commerce international ainsi que les politiques menées par ces organisations ont pour principal objectif d'encourager l'intégration à l'économie mondiale des pays en développement, sur une base d'exportation. De telles politiques sont guidées par des valeurs économiques. Contrebalancer ces valeurs grâce aux autres objectifs du développement durable doit devenir une préoccupation essentielle des processus stratégiques internationaux et nationaux, tant dans les pays développés qu'en développement.

La croissance des liens économiques entre pays peut donner lieu à des relations complexes en matière d'environnement, dont il faudra tenir compte dans les termes de l'échange et dans l'aide. Dans le domaine de l'environnement, il faudra établir des accords au sujet des matières premières, entre pays ou groupes de pays, afin de traiter les effets sur l'environnement inhérents aux importations et exportations de biens et de services d'un pays.

Il faut que les pays donateurs s'efforcent de mieux faire correspondre leurs politiques d'aide à l'analyse des déficits environnementaux (et de l'importation de

capacité de charge) dissimulés dans leurs rapports avec les pays bénéficiaires. Si les modalités de consommation occidentales encouragent la production (par exemple) de bananes au Costa Rica ou de tapis au Népal, il faut alors que les programmes d'aide des pays importateurs contribuent au traitement des conséquences environnementales externes de ces productions. Se reposer sur le seul pays producteur pour l'application du principe «au pollueur de payer», alors qu'il manque précisément des capacités requises, peut accentuer les injustices et ruiner les économies des communautés locales. Il faudra peut-être instaurer et incorporer aux stratégies nationales — celles des pays donateurs comme celles des bénéficiaires — des politiques spécifiques et des programmes à introduction progressive, destinés à soutenir les industries concernées.

L'ajustement structurel implique des injections massives (selon des termes très exceptionnels) de fonds d'origine externe dans l'économie du pays, étant admis que certaines modifications seront apportées aux modalités de gestion de l'économie. Ces modifications se traduisent habituellement par le recul volontaire de la part du secteur public dans l'économie, la réduction voire l'élimination des subventions, un accent bien plus fort mis sur l'investissement privé et la priorité accordée à l'augmentation des recettes tirées de l'exportation.

Il serait possible d'élaborer des politiques d'ajustement structurel se donnant pour objectif le développement durable, mais jusqu'à présent, le processus n'a pas adopté ce genre d'orientation, pas plus qu'il n'a prévu de mécanismes pour faire droit aux préoccupations ayant trait à l'environnement. Au contraire, la Banque asiatique de développement a constaté que dans un certain nombre de pays de sa région, les politiques d'ajustement structurel pourraient bien avoir entraîné une dégradation de l'environnement (BAD, 1990).

Les équipes stratégiques auront besoin de former des partenariats et de se doter de l'expertise technique et des méthodes leur permettant d'intégrer à leurs réflexions et actions les effets complexes des politiques d'ajustement structurel et des prêts qui leur sont liées. Quant au FMI et à la Banque mondiale, il leur faudra consacrer une proportion croissante de ressources à soutenir ce processus et à formuler des politiques «sur mesures» qui renforcent les objectifs en matière d'environnement, plutôt que de les affaiblir.

Il faudra réagir avec créativité. Étant donné le flux financier net dû au service de la dette et alimentant depuis dix ans le Nord en provenance du Sud, les prêts accordés au titre de la protection de l'environnement risquent de continuer d'engendrer autant de problèmes qu'ils n'en résoudront. D'importantes opportunités apparaîtraient si on choisissait de mettre plus l'accent sur le soulagement de cette dette en échange de divers services concernant l'environnement, comme la conservation de la diversité biologique.

Les stratégies nationales de développement durable offrent la possibilité de révéler une grande part des injustices et des déséquilibres dus aux politiques économiques appliquées et aux anciennes relations commerciales entre pays. Chose plus importante, elles offrent l'occasion d'introduire des mécanismes de correction de ces déséquilibres.

Références

Les idées et informations sur lesquels ce livre est fondé proviennent surtout des réseaux régionaux de personnes expérimentées en matière stratégique et se retrouvant régulièrement, ces deux dernières années, en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Certaines de leurs productions écrites figurent sur cette liste de référence. Nous n'avons pas essayé de compiler une bibliographie exhaustive des rapports et textes consacrés aux stratégies, préférant seulement identifier les prononcements politiques essentiels d'organisations diverses concernant les stratégies, eux-mêmes riches en références détaillées. Ces textes sont les sources primaires de ce Manuel. Il s'agit de documents politiques majeurs de portée mondiale — tels que la Stratégie mondiale de la conservation, Sauver la planète, et l'Agenda 21, ainsi que des sources plus précises citées dans le corps du texte et d'où sont extraits des exemples.

Le World Resources Institute (WRI) établit régulièrement, en collaboration avec l'UICN et l'IIED, un répertoire des études environnementales nationales, y compris les documents stratégiques — disponible auprès de chacune de ces trois organisations.

BAD (1990) *Economic policies for sustainable development*. ADB, Manille, Philippines.

Banque mondiale (1990) *National environmental action plans in Africa*. Actes d'un séminaire organisé par le gouvernement irlandais, l'Environmental Institute, University College, Dublin, et la Banque mondiale (EDIAR et AFTEN). Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale (1991) *Issues facing environmental action plans in Africa*. Rapport d'un atelier du Club de Dublin, Île Maurice, Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale (1992) *Operational directive 4.02: Environmental action plans*. World Bank operational manual. Banque mondiale, Washington, DC.

Banuri T. et Holmberg J. (1992) *Governance for sustainable development: A southern perspective*, IIED, Islamabad et Londres.

Carley M. (1994) *Policy management systems and methods of analysis for sustainable agriculture and rural development*, IIED, Londres et FAO, Rome.

Carley, M. et Christie, I. (1992) *Managing sustainable development*, Earthscan, Londres.

CMED (1988) *Notre avenir à tous*, rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Éditions du Fleuve, Montréal et Éditions Frison-Roche, Paris.

CMP (1974) *World population plan of action*, adopté par la Conférence mondiale sur la population, Bucarest.

CNUD (1977) *Plan of action to combat desertification*, adopté par la Conférence des Nations unies sur la désertification, Nairobi.

CNUE (1977) *Mar del Plata action plan for water resources development*, adopté par la Conférence des Nations unies sur l'eau, Mar del Plata, Argentine.

CNUED (1992) *Agenda 21*, Assemblée générale des Nations unies, New York.

CNUEH (1976) *Vancouver action plan for human settlements*, adopté par la Conférence des Nations unies sur les établissements humains (HABITAT), Vancouver.

Commission on Resources and Environment (1993) *1992-93 Annual report to the British Columbia legislative assembly*, Commission on Resources and Environment, Victoria (Colombie britannique, Canada).

#CSD (1991) *Sustainability of development projects: Basic principles and application in practice*, Direction de la coopération suisse au développement et de l'aide humanitaire, Berne.

Dalal-Clayton, D.B. et Dent D. (1993) *Surveys, plans and people: A review of land resource information and its use in developing countries*, Environmental planning issues _ 2, IIED, Londres.

Falloux, F. et Talbot, L. (1992) *Crisis and opportunity: environment and development in Africa*, Earthscan, Londres.

FAO (1991) *Strategy and agenda for action for sustainable agriculture and rural development*, FAO, Rome.

FAO/WRI/BANQUE MONDIALE/PNUD (1987) *The tropical forestry action plan*, FAO, Rome.

Hill J. (1993) *National sustainable strategies. A comparative review of the status of five countries: Canada, France, the Netherlands, Norway and UK*, Green Alliance, Londres.

OCDE (1987) Séminaire sur le renforcement de la coopération environnementale avec les pays en développement (rapport), OCDE, Paris.

#OCDE (1991) Recent Developments in the Use of Economic Instruments, *Environment Monographs _ 41*. OCDE, Paris.

#OCDE (1992) *Good Practices for Country Environmental Surveys and Strategies*. OECD Guidelines on Environment and Aid, 2, OCDE, Paris.

OMI (1983) *Strategy for the protection of the marine environment*, Organisation maritime internationale, Londres.

#OMS (1981) *Global strategy for health for all by the year 2000*. Organisation mondiale de la santé, Genève.

ONU (1948) *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Commission des Nations unies sur les droits de l'homme, Paris.

ONU (1982) *Charte mondiale de la nature*, Assemblée générale des Nations unies, 37ème séance (UN/GA/RES/37/7), New York.

ONU (1992) *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin, Rio de Janeiro.

Pretty, J.N. (1993) *Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture*, IIED, Londres.

PNUD/BIAD (1990) *Our own agenda: Report of the Latin American and Caribbean Commission on development and environment*, Banque interaméricaine de développement, Washington DC, et Programme des Nations unies pour le développement, New York.

PNUE/UNESCO (1975) *International environmental education programme*, Programme des Nations unies pour l'environnement et Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Paris.

Rees, W.T. (1989) *Defining sustainable development. Research bulletin*, UBC Centre for Human Settlements, Vancouver.

Shah P. (1994) *Institutional participation: Case study of joint forest management programme in India*, contribution à l'Atelier sur les stratégies de durabilité, Assemblée générale de l'UICN, 1994, Buenos Aires.

UICN (novembre 1992) *Report of workshops on strategies for sustainability in south and southeast Asia and Africa*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (juillet 1993) *Report of workshop on strategies for sustainability in Latin America*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1994a) *Strategies for sustainability. Africa: Volume 1*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1994b) *Strategies for sustainability. Asia: Volume 1*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1994c) *Strategies for sustainability. Latin America: Volume 1*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1984) *National conservation strategies: a framework for sustainable development*, UICN, Gland, Suisse.

UICN/PNUE/WWF (1980) *Stratégie mondiale de la conservation: La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN, PNUE et WWF, Gland, Suisse.

UICN/PNUE/WWF (1991) *Sauver la planète: Stratégie pour l'avenir de la vie*, UICN, PNUE et WWF, Gland, Suisse.

WRI/UICN/PNUE (1992) *Global biodiversity strategy: Guidelines for action to save, study and use Earth's biotic wealth sustainably and equitably*. WRI/UICN/PNUE. World Resources Institute, Washington, DC.

Abréviations

| | | | |
|-------|---|--------|---|
| ACDI | Agence canadienne pour le développement international | CI | Conservation International |
| AKRSP | Aga Khan Rural Support Programme (Pakistan) [Programme de soutien rural de l'Aga Khan] | CILSS | Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel |
| BAD | Banque asiatique de développement | CMED | Commission mondiale sur l'environnement et le développement |
| BCSD | Business Council for Sustainable Development [Conseil des milieux d'affaires pour le développement durable] | CNUED | Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (1992) |
| BIAD | Banque inter-américaine de développement | CNUEH | Centre des Nations unies pour les établissements humains |
| BM | Banque mondiale | DCD | Direction de la coopération au développement (Suisse) |
| BRAC | Bangladesh Rural Advancement Centre [Centre de progrès rural du Bangladesh] | EAI | Enterprise for the Americas Initiative [Initiative «Entreprise pour les Amériques»] |
| CDD | Commission sur le développement durable | ECODES | Stratégie nationale de conservation pour un développement durable (Costa Rica) |
| CEPA | Commonwealth Environment Protection Agency [Agence fédérale de protection de l'environnement (Australie)] | EIE | Étude d'impact sur l'environnement |

| | | | |
|------|--|-------|---|
| EPA | Environmental Protection Agency [Agence pour la protection de l'environnement] | | coopération technique] |
| | | IEC | Information, éducation et communication pour le public |
| EPC | Environmental Protection Council (Népal) [Conseil de protection de l'environnement] | IGAE | Inter-Governmental Agreement on the Environment (Australie) [Accord inter-gouvernemental sur l'environnement] |
| ESD | Ecologically Sustainable Development (Australie) [Développement écologiquement durable] | IIED | Institut international pour l'environnement et le développement |
| | | IMFNE | Initiative mondiale pour les fonds nationaux pour l'environnement |
| FAO | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture | JRC | Journalists Resource Centre for the Environment (Pakistan) [Centre de documentation et d'information de presse sur l'environnement] |
| FEM | Fond pour l'environnement mondial | | |
| FMI | Fond monétaire international | | |
| FNE | Fonds nationaux pour l'environnement | LIRDP | Luangwa Integrated Resource Development Project (Zambie) [Projet intégré de développement des ressources de Luangwa] |
| GATT | Accord général sur les tarifs [douaniers] et le commerce - remplacé maintenant par l'Organisation mondiale du commerce | NEPAP | National Environment Policy and Action Plan (Népal) [Plan national de politique et d'action pour l'environnement] |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [Direction allemande de la | | |

| | | | |
|-------|---|------|---|
| NEPP | National Environment Policy Plan (Pays-Bas) [Plan national de politique de l'environnement] | ONE | de la santé Office national de l'environnement |
| | | ONG | Organisation non gouvernementale |
| NESDS | National Ecologically Sustainable Development Strategies (Australie) [Stratégies nationales de développement] | ONU | Organisation des nations unies |
| | | PAFT | Programme d'action forestière tropicale écologiquement durable] |
| NORAD | Agence norvégienne de coopération au développement | PIB | Produit intérieur brut |
| NPC | National Planning Commission (Népal) [Commission nationale de planification] | PNAE | Plan national d'action pour l'environnement |
| | | PNAF | Plan national d'action forestière |
| OBC | Organisation à base communautaire | PNB | Produit national brut |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques | PNE | Programme national pour l'environnement |
| | | PNGE | Plan national de gestion de l'environnement |
| ODA | Overseas Development Administration (G.-B.) [Administration britannique de la coopération] | PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| | | PNUE | Programme des Nations unies pour l'environnement |
| OMI | Organisation maritime internationale | PPP | Principe «au pollueur de payer» |
| OMM | Organisation météorologique mondiale | PROE | Programme régional océanien de |
| OMS | Organisation mondiale | | |

| | | | |
|--------|---|-----|---|
| PUP | l'environnement Principe «à l'utilisateur de payer» | | des États-Unis pour le développement international] |
| RAC | Resource Assessment Commission (Australie) [Commission d'évalua- tion des ressources] | WRI | World Resources Institute [Institut pour les ressources mondiales] |
| SIDA | Swedish International Development Authority [Autorité suédoise pour le développement international] | WWF | World Wide Fund for Nature [Fonds mondial pour la nature] |
| SMC | Stratégie mondiale de la conservation | | |
| SNC | Stratégie nationale de conservation | | |
| SNDD | Stratégie nationale de développement durable | | |
| TNC | The Nature Conservancy [Conservatoire de la nature] | | |
| UICN | Union mondiale pour la nature | | |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture | | |
| UNSO | Bureau soudano- sahélien des Nations unies | | |
| USAID | United States Agency for International Development [Agence | | |

Index

A

accords de plein gré
accord intergouvernemental sur l'environnement
acteurs
administration locale
administrations provinciales
affaires
Afrique
Aga Khan
Agenda 21
aide
ajustement structurel
Allemagne
Amérique latine
analyse
analyse intersectorielle
analyses sectorielles
appui des donateurs
aptitudes exigées
arbitrages
Argentine
Asie
ateliers
Australie
ayant-droit

B

Banque asiatique de développement
Bangladesh
Banque mondiale
base de données
bilatéral/bilatéraux
Bolivie
Botswana
Bouthan
Brésil
budgets

C

cadre politique
Canada
capacité de charge
cartes
CER
changements climatiques
Charte mondiale pour la nature
chef de l'État
Chine
CNP
CNUED
Colombie
Colombie britannique (Canada)
comité de direction
Commission Bruntland
Commission mondiale sur l'environnement et le développement
commission nationale du plan
communauté
communautés locales
communications
conditions nécessaires
conseil des ministres
consensus
conservation
consultants
conventions
Convention sur la diversité biologique
Convention sur les changements climatiques
coordination des donateurs
Costa Rica
Cuba
cycle de projets

D

Déclaration universelle
démarrage
désertification
développement
développement de capacités
développement durable
développement économique

diversité biologique
doctrine du bien public
document stratégique
donateurs
droit du développement durable

E

échange dette(s)/nature
écoles
écosystèmes
éducation
élaboration de consensus
élaboration de politiques
El Salvador
enquête participative
équité au sein d'une même génération
équité entre générations
États-Unis
Ethiopie
éthique
étude d'impact environnementalEuropeévaluationévaluation d'un point de vue
extérieurévaluation environnementaleévaluation participativeexigences de
gestionexpatriésFFAOfédéralfemmesfinancementFMIFNEFond monétaire
internationalformationformulation de politiquesFrancefreins à l'évolution

G

GATTG.-B.gestion/équipe gestionnairegestion des
ressourcesGhanagouvernement/administration/Étatgouvernementsgroupe central
chargé de l'environnementgroupes ciblesgroupes religieuxGuatémalaGuinéeGuinée
Bissau

H

Honduras

I

INBioincitationsIndeindicateursindigèneIndonésieindustrieinformation(s)informatio
n du publicinstruments de politique
économiqueintégrationintensificationIrlandeJJamaïqueJaponjournalistesjuridiqueK
Kenya

L

législationlois

M

MadagascarMalaisiemass mediamecanismes de coordinationMexiquemise en
œuvremultisectorielmunicipalités

N

Nations uniesnégociationsNépalNicaraguaNigerianon
gouvernementalnormesNorvègeNotre avenir à tousNouvelle Zélande

O

objectifsobjectifs stratégiquesOcéanieONGONG internationalesONUorganisations
financièresorganismes extérieursOuganda

P

PAFTPakistanPanamaPapouasie Nouvelle
Guinéeparticipatifparticipationpartenariatparticipation du
publicPéroupersonnelPhilippinespiloteplan d'actionplan d'action pour
l'environnementplan de communicationplan de travailplanificationplanification de
l'actionplanification du développementplanification économiqueplans de
développementplans nationaux de développementPlans
vertsPNAEPNGEPNUDpolitiquepolitiques de développementpolitiques de
l'environnementPPNEPPPPREOprincipe de précautionprincipe de
subsidiaritéprincipes directeursprioritésprise de conscience par le publicprogramme
de démonstrationprogrammes d'aideprogrammes pilotesprojet de
démonstrationprojet piloteprospectus de SNCprovincialPUP

R

recherche(s)recrutement du personnelregistresréglementsrelations
publiquesRépublique dominicaineRépublique slovaqueréseau d'actionrésolution des
conflitsressources exigéesressources non renouvelablesressources
renouvelablesRioRwanda

S

SahelSanta MartaSauver la planètesecrétariatsecteur des entreprisessecteur
privésécurité de financementSeychellesSNCSNDDsoutien de haut niveaustratégies
localesStratégie mondiale de conservationstratégie multisectoriellestratégies
provincialesstratégies provinciales de conservationstratégies régionalesstratégies
sectoriellesstratégies thématiquesSuèdeSuisseuisyndicats ouvrierssystème
décisionnelsystèmes d'information géographiquesystème d'information sur le
développement durable

T

tables rondesTanzanietechnique

U

Union européenneUruguayutilisation des terresutilisateurs des ressourcesVVictoria

(Australie)Victoria (Colombie britannique)vie politiqueViêt
NamvulgarisationZZambieZimbabwe
