
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 recourent, 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.

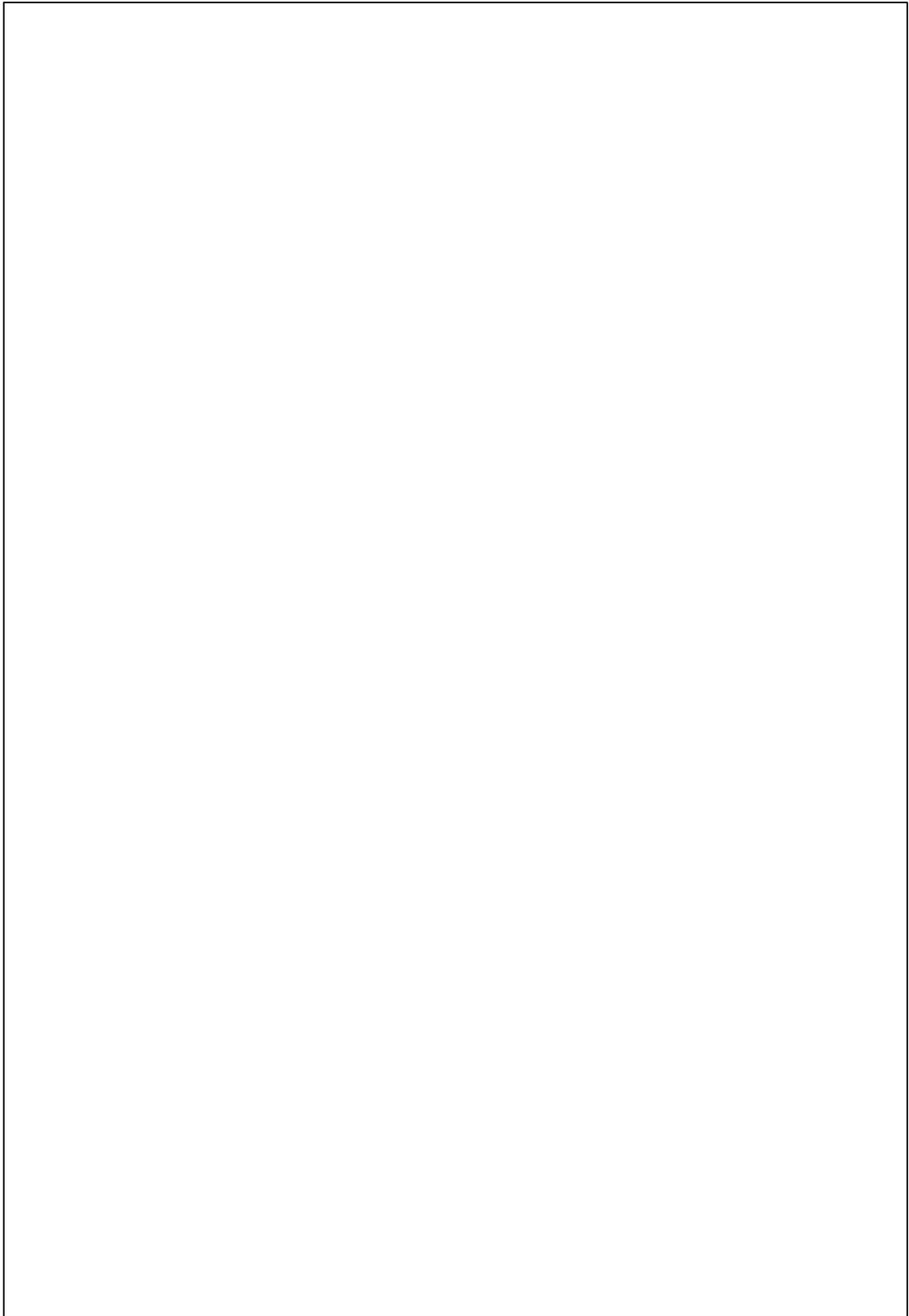
Pollution : Les apports aux eaux littorales d'éléments nutritifs d'origine humaine sont déjà l'équivalent de ceux provenant de sources naturelles. Les émissions de métaux lourds causées par les humains vont maintenant du double de celles dues à la nature (cas de l'arsenic et du mercure) au quintuple 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'immutables 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.
