
Chapitre 6

Mise en route

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

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

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

Premières étapes

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

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

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

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

Obtenir des fonds et des appuis

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

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

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

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

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

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

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

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

Les stratégies: des processus cycliques

Le cycle stratégique se compose des éléments suivants:

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

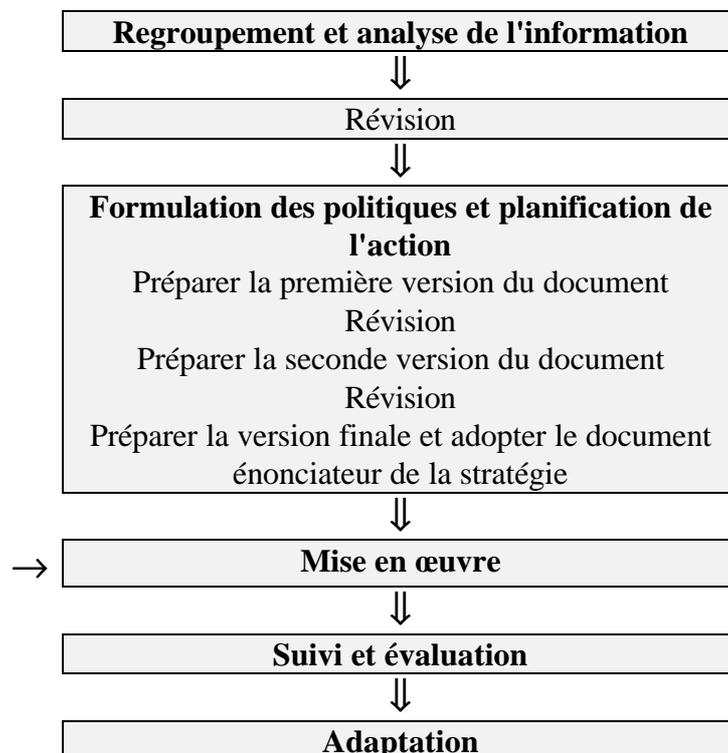
- ♦ passage en revue, révision et adaptation.

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

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

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

Figure 3 : Exemple de processus stratégique à piste unique



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

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

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

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

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

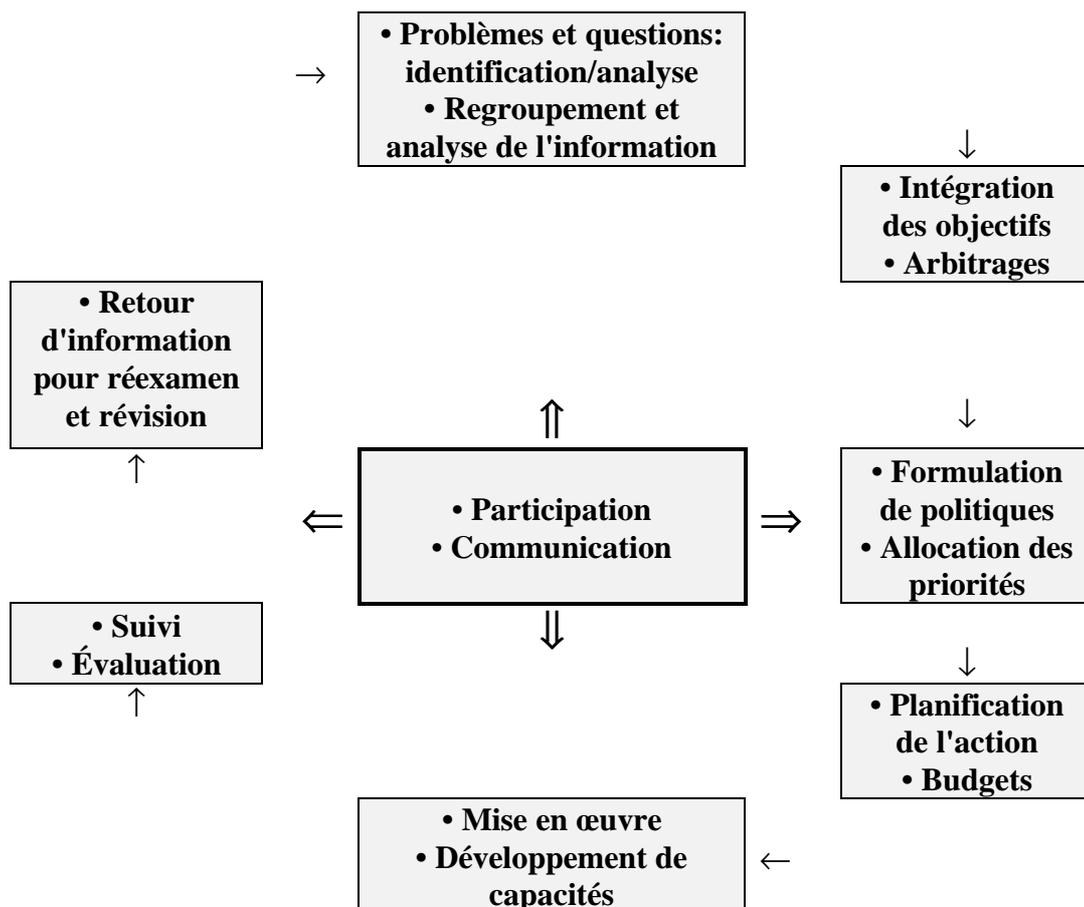
La mise en œuvre, très tôt, des facettes de la stratégie bénéficiant d'un engagement des décideurs contribue aussi à prévenir un problème jusqu'à présent commun à de nombreuses stratégies: il s'agit du hiatus survenant entre la principale phase de

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

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

Figure N°4: Le cycle stratégique

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



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

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

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

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

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

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

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

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

La gestion du processus

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

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

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

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

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

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

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

Le comité de direction et l'autorité mandatrice

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

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

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

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

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

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

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

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

Le secrétariat de la stratégie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

tirer profit.

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

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

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

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

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

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

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

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

Organiser la mise en route de la stratégie

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

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

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

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

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

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

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

de planification nationaux et locaux, les structures décisionnaires traditionnelles) et réexaminer d'autres activités pouvant servir de fondations à la stratégie;

- ◆ identifier les besoins cruciaux en matière de développement de capacités et de formation; et
- ◆ préparer un plan de travail et un organigramme des responsabilités, avec, en particulier, un plan de participation et un schéma des communications.

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

Avecita Chicchón, Conservation International, Pérou

Chapitre 7

Préparation de la stratégie

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

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

La montée en puissance

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

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

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

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

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

Cinq éléments constitutifs de la préparation d'une stratégie

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

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

1. Choisir les problèmes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ◆ est-elle fondamentale pour le développement durable — pour l'amélioration ou la préservation du bien-être humain et du bon état de l'écosystème ?
- ◆ s'en occuper permettrait-il de développer et de préserver le soutien politique accordé au processus ? Il peut en être ainsi parce que:
 - la question tient une place importante dans l'ordre-du-jour politique (quelle qu'en soit la raison);
 - la question se pose déjà gravement pour la population, pour les écosystèmes, ou pour les deux, dans une proportion importante du pays, ou qu'il en sera ainsi très prochainement si aucune mesure n'est prise; ou
 - il est très probable qu'une action menée sur ce thème donne rapidement des résultats avantageux;
- ◆ le système décisionnaire présente-t-il un créneau évident permettant de s'en occuper ? Il se peut que ce créneau existe parce que:
 - on ne prête pas assez attention aux facteurs humains (par exemple, les composantes économique, sociale, culturelle ou autre d'une question «environnementale») ou aux facteurs écosytémiques (d'une question dite de «développement») et il existe des possibilités à exploiter pour démontrer l'importance de prendre en compte tous les facteurs;
 - s'occuper de cette question offrirait la motivation et l'occasion d'éliminer les obstacles au développement durable incrustés dans la société;
 - la question est négligée; ou
 - un certain nombre de groupes s'occupent de cette question mais leur efficacité se trouverait singulièrement améliorée s'ils bénéficiaient d'une coordination et d'une approche plus systématique.

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

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

Rassembler l'information

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Analyser les problèmes*

L'analyse des problèmes correspond à deux fonctions importantes:

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

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

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

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

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

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

Il faudra que l'analyse:

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

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

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

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

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

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

Encadré N°16: Éléments d'analyse suggérés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. *Décider des objectifs*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ses objectifs centraux sont les suivants:

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

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

Elle se base sur des principes d'orientation:

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

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

Le cadre politique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapports aux autres politiques

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

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

Revoir et réviser le cadre politique

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

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

Les plans d'action

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

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

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

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

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

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

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

Maintenir l'engagement gouvernemental envers les plans d'action

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

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

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

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

L'implication du secteur privé

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

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

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

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

Établir des priorités d'action

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

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

Catégories d'action

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Liens avec la planification et la coopération au développement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

Bien que la plupart se soient montrés bien plus ambitieux et interactifs que ne le laissait supposer leur nom, ils ont fréquemment souffert d'un déficit de perspective donnée à leur processus au-delà de l'agrément final du document. La mise en œuvre a bien été perçue comme cruciale pour la réussite du plan, mais aussi comme un élément tout à fait distinct. Les secrétariats ont généralement été dissous après la préparation du plan et nul n'a eu l'idée, en réalité, de revenir à la phase préparatoire pour réviser le cadre politique et le plan d'action. Ce processus crucial de réévaluation était tenu pour acquis dans la planification conventionnelle du développement, mais pas dans les premières stratégies, dont la plupart, issues des impératifs de la conservation ou de l'écologie, avaient connu une évolution progressive les rendant plus conscientes de leur rôle d'entraînement.

Jusqu'à présent, les stratégies ont été conçues comme des projets d'une durée prédéterminée et avec un produit final préétabli. Certains planificateurs du développement croient bon qu'il en soit ainsi et que voir dans les stratégies des processus continus en diminuerait l'impact dans un monde où les réalités politiques imposent aussi bien aux gouvernements qu'aux donateurs des horizons à court terme et des obligations de résultats. Les stratégies se doivent de respecter ces réalités politiques et d'en tirer profit, mais pour qu'elles déterminent les modalités du développement, il leur faut devenir partie intégrante de la machine étatique.

Une autre tendance perceptible dans l'expérience des stratégies veut qu'un pays ne puisse bénéficier à la fois d'une planification centralisée et d'une mise en œuvre décentralisée — et préserver l'efficacité des deux. Quand les principes communément adoptés en matière de développement et reflétés dans la plupart des

stratégies, commencent à faire évoluer les structures et les mécanismes décisionnels, la nature de la préparation stratégique est inévitablement amenée elle aussi à changer. Il sera nécessaire d'insister plus sur les transferts de pouvoirs dans les pays où les forces centralisées auront échoué à prendre soin des éléments locaux. Les méthodes d'articulation des travaux de la planification stratégique nationale avec l'élaboration de stratégies se déroulant au plan local et de manière intersectorielle au sein du gouvernement, prendront une importance croissante. Le processus de SNC éthiopienne a pris en cela un fort bon départ. Au Pakistan, maintenant que des stratégies sont en cours de réalisation dans la plupart des provinces, la prochaine phase préparatoire devant se dérouler dans le cadre de la SNC paraîtra bien différente de ce qu'elle fut la première fois, quel qu'ait été son degré de réussite.

Deux grandes tâches demeurent donc, auxquelles on devra s'attaquer dans le cadre de la préparation des stratégies nationales des dix prochaines années. La première consiste à convaincre les gouvernements de percevoir les stratégies comme des processus constants et cycliques, intégrés dans, et se chargeant de modifier, les cycles du développement conventionnel. La seconde, c'est d'aider à la constitution de stratégies au niveau infranational et d'établir des relations de travail efficaces entre stratégies afin qu'à l'avenir les détails des politiques et plans d'action proviennent des institutions et des communautés responsables de leur mise en œuvre.

Chapitre 8

Mise en œuvre de la stratégie

Plus on entreprend rapidement la mise en œuvre, plus rapidement la stratégie pourra-t-elle profiter de l'expérience acquise. Une action tôt menée permet au processus de bénéficier d'un engagement et d'un élan plus solides, outre l'élaboration d'essentielles capacités de gestion. D'autres stratégies d'action seront nécessaires dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et à tous les niveaux locaux. Elles seront mises en œuvre par le gouvernement, par le secteur privé et par les ONG. Chacun de ces acteurs assume une fonction-clé et peut être aidé en cela grâce à un cadre juridique approprié, à des instruments économiques et à des mécanismes de médiation et de résolution des conflits, l'accent étant mis sur la coopération plutôt que sur la contrainte.

Le secrétariat stratégique (ou tout organisme semblable) a un rôle important à jouer, en particulier grâce à des programmes de démonstration et à des programmes pilotes faisant le lien entre un certain nombre de secteurs. La responsabilité de la mise en œuvre se fait de plus en plus diffuse avec chaque révolution du cycle stratégique et au fur et à mesure que murissent les mécanismes institutionnels du développement durable. Parmi eux, de nouvelles formes de partenariat qui soulignent la flexibilité et le caractère informel de la résolution de problèmes et de l'élaboration de consensus, ainsi que l'emploi d'approches ouvertes pour ces deux tâches.

Mettre en œuvre dès le premier instant

Les stratégies sont des processus cycliques où figurent de manière continue le développement de capacités et la mise en œuvre. La mise en œuvre alimente et est guidée par le réexamen et la révision réguliers du cadre politique et du plan d'action, que se déroulent sur la base du suivi et de l'évaluation.

Les paliers de mise en œuvre — par différents niveaux et secteurs du gouvernement et par une vaste gamme d'acteurs n'appartenant pas à l'appareil gouvernemental — seront probablement de plus en plus approfondis à chaque révolution du cycle. La politique et le plan d'action de la stratégie ne cesseront de s'enrichir de la traduction des plans en actions et des leçons tirées de ces actions, qui permettront une politique meilleure et des capacités plus importantes.

Il est possible de commencer la mise en œuvre dès les premiers stades d'une stratégie, en des domaines où le gouvernement, ou un groupe participants aux origines différentes, est déjà désireux de prendre part à l'action.

Rien ne sera plus profitable au processus stratégique que les premiers effets des actions entreprises. En règle générale, plus les participants pourront percevoir rapidement et directement l'impact des actions stratégiques, plus ils se sentiront impliqués dans le processus. Cet axiome est inspiré de trois grandes leçons de l'expérience stratégique:

1. les groupes concernés, politiciens ou communautés locales, ont besoin de se faire une idée de la pertinence matérielle et des avantages pratiques du processus stratégique pour être incités à y participer. Une action précoce touchant à des domaines prioritaires peut répondre à ce besoin tout en engendrant un sens d'appropriation et la compréhension du processus.
2. Dans les situations dominées par une évolution rapide, l'élaboration des politiques à suivre au sein de la stratégie peut se trouver dépassée par les événements sauf si elle contribue aussi à leur façonnement. Quand des mesures sont prises, il y a souvent des gagnants et des perdants et si elle veut prévenir le développement de poches de résistance, l'équipe stratégique aura besoin de trouver le moyen de minimiser les handicaps résultant du changement et de l'innovation. (Cette préoccupation sera discutée ultérieurement dans le contexte des activités du secteur privé.)
3. L'action précoce contribue au développement de capacités.

Rien n'est exclu quant au type de mise en œuvre possible durant les phases de mise en route et de planification de la stratégie. La SNC zambienne a placé l'accent sur la mise en œuvre durant l'élaboration ultime des politiques et de la législation

stratégiques, exprimées par des programmes de formation et des stratégies locales de démonstration. Celle du Pakistan a connu, dans sa phase de planification, les débuts de l'Institut de politique pour un développement durable et ceux de cellules consacrées à l'environnement au sein d'un certain nombre d'organismes de front relevant du gouvernement national et des autorités provinciales. La législation-cadre nationale sur l'environnement fut alors rédigée et une ample participation au processus de planification stratégique a accru la réceptivité des autorités à l'égard du changement, donnant lieu à la création d'agences de protection de l'environnement dans chaque province et au lancement de stratégies provinciales de conservation.

Une mise en œuvre précoce pourra cibler des problèmes précis, révélés lors de la discussion des dossiers. En Ouganda, par exemple, on s'est préoccupé de la pollution due à la prolifération des sacs en plastique. Le secrétariat du PNAE a rédigé sur le champ des règles pour en contrôler l'usage. Il arrive souvent que des mesures positives soient déjà prises par les pouvoirs publics ou par les communautés, de manière *ad hoc* et suite à des initiatives distinctes. Les secrétariats stratégiques peuvent tenter de les repérer comme autant d'actions faisant bonne presse et de les renforcer comme éléments du cadre global d'action. Il importe tout particulièrement que la stratégie se développe à partir de ce que l'on peut trouver de mieux dans le pays. Par ailleurs, un soutien sélectif accordé aux activités novatrices et à la facilitation des échanges et des liens entre ces activités peut représenter un élément essentiel de la mise en œuvre de la stratégie durant la phase de planification. D'autres actions propres à cette phase (programmes de démonstration et développement de capacités pendant l'élaboration des politiques à suivre) seront traitées plus loin dans ce chapitre, ainsi que le rôle du secrétariat stratégique dans la mise en œuvre.

Critères fondamentaux de la mise en œuvre

Pour la plupart des stratégies, le moment le plus délicat survient quand il faut passer des plans aux actes. C'est une transition que de nombreuses stratégies n'ont pas encore accomplie. En fait, quelque 70 % de toutes les stratégies sectorielles et thématiques africaines des dix dernières années n'ont pas été mises en œuvre; d'autres ne l'ont été que partiellement. À l'échelle mondiale, un grand nombre d'éléments majeurs des plans d'action des stratégies les plus réussies ont manqué de soutien ou se sont trouvés dépassés par les événements. Pour certains, le processus stratégique semble s'être brutalement interrompu après la préparation du document principal — tel fut le cas des SNC du Pérou et du Costa Rica.

Même si sa mise en œuvre est incomplète, une stratégie ne perd pas toute influence. Le processus de SNC péruvienne a capoté suite à un changement de gouvernement, mais le projet de document stratégique servit de base au rapport national soumis par le Pérou à la CNUED, à un réexamen du PAFT et à une

nouvelle proposition pour un système national de zones protégées. En furent issues, de plus, quatre stratégies régionales de conservation (elles aussi interrompues par une situation politique instable).

La Stratégie nationale de conservation pour un développement durable (SNCDD) du Costa Rica a souffert elle aussi d'un blocage dû à la même cause. Mais les réseaux informels de spécialistes, formés au cours du processus, perdurent encore et l'influence intellectuelle du document stratégique — avec son ambitieuse approche intersectorielle reposant sur une analyse systémique — est restée grande. L'attention du pays a ainsi été attirée sur le débat autour de la durabilité du développement et le document a donné leur cadre au PAFT et l'Institut national de la diversité biologique (INBio), organisme novateur. Il a amené le service des parcs nationaux à commencer un travail sur le concept des zones tampons ainsi qu'une stratégie locale de développement durable pour les Llanuras de Tortuguero. La SNCDD a aussi abouti à la création d'une commission nationale et à un plan-cadre pour l'éducation à l'environnement.

Des expériences comme celles-ci tendent à suggérer que pour maximiser les chances d'une mise en œuvre complète et systématique, les équipes stratégiques doivent s'attacher à obtenir:

- ♦ **un soutien politique continu de haut niveau:** il faudra que le secrétariat fasse montre d'une nature toute stratégique et qu'il cible des dirigeants et des groupes de politiciens essentiels pour qu'ils lui accordent une attention spéciale. Ainsi par exemple, lors de moments-clés de la mise en œuvre de la SNC népalaise, comme lorsque la législation sur l'évaluation environnementale allait être soumise au parlement, le secrétariat s'est efforcé, grâce à des groupes de journalistes et à d'autres ONG, d'animer des réunions spéciales — séminaires de prise de conscience et séances de discussion — avec des parlementaires. Il a aussi organisé sur les sites de programmes de démonstration des visites de décideurs-clés, en particulier de politiciens dont les électeurs profitaient directement des activités stratégiques existantes. Par ailleurs, il est hautement recommandé de s'assurer de la participation des membres de l'opposition, encore que ce ne soit pas toujours facile à réaliser quand on en a le plus besoin.
 - ♦ **L'intégration aux plans et procédures reconnus:** si on l'intègre aux plans nationaux de développement et aux cycles de programmation des donateurs, la stratégie pèsera d'un poids plus lourd que si on la traite comme un exercice se déroulant une fois pour toutes.
 - ♦ **Des sources de financement constantes et à long terme:** faire en sorte que les fonds appropriés soient disponibles quand on en aura besoin va absorber une bonne part du temps, des ressources et de l'énergie créatrice du secrétariat. Il faut que les donateurs aient conscience des efforts fournis à ce titre et en
-

tiennent compte en tant qu'élément-clé de l'ouvrage du secrétariat au cours des premières phases de la stratégie. Le but: un financement durable, comme on en discute au Chapitre 10.

- ♦ **La capacité d'action:** toutes les actions proposées s'accompagnent d'un ensemble de présupposés — souvent non écrit — quant aux capacités des agences ou groupes responsables de leur mise en œuvre. Quand échouent les stratégies, une cause fréquente en est l'inadéquation de ces organismes face à leur tâche. Toute mesure tangible prévue par la stratégie doit être inextricablement liée à des programmes de développement de capacités venant appuyer.
- ♦ **Des mécanismes de coordination:** une coordination efficace a une importance particulière au premiers stades de la mise en œuvre. Une institution focale (qui sera souvent le secrétariat stratégique) devra assumer cette fonction. Au fur et à mesure que la stratégie recrutera de plus en plus de participants et qu'elle progressera de cycle en cycle, il faudra déléguer ces fonctions de coordination à toute une gamme d'agences et d'échelons de l'appareil gouvernemental. La coordination de certains éléments de mise en œuvre pourra être effectuée par le secteur privé ou par des ONG. Il sera important d'effectuer, durant tout le processus, un suivi centralisé.
- ♦ **La continuité:** les structures apportant à la planification de la stratégie sa dynamique essentielle devront rester en place durant la transition vers une mise en œuvre totale, pendant que seront prises des dispositions pour l'intégration permanente de leurs fonctions dans les mécanismes de l'appareil gouvernemental.

S'il existe un comité de niveau interministériel chargé de la stratégie, il pourra continuer de fonctionner comme mécanisme de coordination et de facilitation globales. Mais si on ne dispose pas déjà d'un tel mécanisme, sa création sera alors une innovation désirable, ne serait-ce qu'à titre intérimaire ou en tant que passerelle durant la phase transitoire cruciale où tant de stratégies se sont effondrées. Au Pakistan, par exemple, un comité interministériel de mise en œuvre a été créé tout de suite après l'approbation du document de SNC.

De même, pendant la phase de planification, les organes techniques (comité de direction et secrétariat) auront acquis une connaissance intime des dossiers, auront élaboré des réseaux étendus et accumulé de vastes compétences et fait l'expérience du travail en équipe — autant de précieuses ressources pour une transition toujours difficile. Dans le cas de la plupart des stratégies, on a laissé ces structures s'effondrer et leur bagage d'expérience ainsi que leur personnel se disperser avant qu'on ait instauré des alternatives efficaces. Au Népal, par exemple, le secrétariat de la stratégie a cessé d'exister autrement que sur le papier, dès la conclusion de la

phase préparatoire du document de la SNC. Or, quelque 18 mois plus tard, il a fallu le recréer pour s'occuper de la phase de mise en œuvre. Quatre autres années ont été nécessaires pour que soit établi le Conseil de protection de l'environnement, présidé par le Premier ministre et ultime responsable de la coordination de la stratégie. Actuellement se poursuit un processus au rythme régulier, assurant le transfert des responsabilités du secrétariat à la Commission nationale de planification et à d'autres organismes.

Il faut du temps à ce processus de définition et de transfert de responsabilités ainsi que de développement de capacités et il faut le concevoir comme partie intégrante de la mise en œuvre. Ses ressources les plus précieuses seront les noyaux dynamiques de la stratégie, souvent constitués avec difficultés durant la phase de planification.

Mise en œuvre par le gouvernement national

Une des grandes leçons de l'expérience en matière de stratégie est que celle-ci doit être un processus continu, dont de nombreux éléments seront réitérés sur une période de plusieurs années. La mise en œuvre ira s'approfondissant et connaîtra de nombreuses déclinaisons, en fonction des différents acteurs venant remplir leur rôle. Néanmoins, il faudra se soucier principalement d'établir la position de tous les éléments de la planification stratégique au sein du cycle de planification du développement d'un pays. Il peut s'agir d'un cycle de planification de trois à dix ans, mais certains pays se basent essentiellement sur le cycle budgétaire annuel pour définir leurs programmes de développement.

Quel que soit le dispositif retenu, il faudra prendre l'engagement de réitérer le processus de planification stratégique. Cela peut s'avérer difficile en cas de changements de gouvernement, mais cela ne fait que renforcer le besoin d'une approche multipartite du processus. Cet engagement envers la stratégie pourra trouver sa meilleure expression dans une obligation juridique formulée par une loi-cadre sur le développement durable. Les réformes des structures étatiques proposées par le document stratégique pourront prévoir qui sera ou seront le ou les responsable(s) et quelle méthode de gestion gouvernera le processus.

Les structures-clés du développement durable

Il est essentiel que tous les organismes participant à la mise en œuvre de la stratégie aient une conception précise de leurs responsabilités respectives. Les actions prévues à ce titre risquent de tomber dans l'aire de compétence de nombreux organismes, qu'ils fassent ou non partie de l'appareil gouvernemental. Le rôle et l'influence du comité de direction et du secrétariat, ou de leurs équivalents (c.-à-d. l'organe stratégique central), seront appelés à varier. Il y aura:

-
- ♦ des actions entreprises directement par le comité de direction ou par le secrétariat — par exemple, certains projets de démonstration ou projets pilotes — ainsi que des activités de communication et de suivi;
 - ♦ des actions directement influencées par le comité de direction ou par le secrétariat, mais menées par d'autres — cas, par exemple, de grands projets de démonstration et d'activités d'organismes sectoriels gouvernementaux; et
 - ♦ des actions influencées indirectement seulement par le comité de direction ou par le secrétariat — cas, par exemple, d'initiatives personnelles ou d'initiatives du secteur des entreprises, en réaction aux politiques et mesures incitatives établies par la stratégie.

Le choix de l'organe stratégique central devant animer la mise en œuvre dépend de la méthode adoptée pour gérer la planification stratégique. Au Népal, la Commission nationale de planification tient lieu de secrétariat à la stratégie et à son organisme de supervision, le Conseil de protection de l'environnement (CPE). De même, en Zambie, le CPE intersectoriel, qui relève du Ministère de l'environnement, gère deux processus, celui de SNC et celui du PNAE. En général, l'organe stratégique central aura besoin de présenter quatre caractéristiques principales, à savoir:

1. être proche de l'action (c.-à-d. étroitement lié aux organismes ou personnes les plus puissants du gouvernement, tout en ayant aussi des liens avec les institutions de base);
2. comporter un mécanisme d'établissement et de gestion de liens de haut niveau, crédibles et intersectoriels;
3. s'être vu conférer un mandat vaste et flexible lui permettant d'agir comme catalyste, comme élément favorisateur, comme démonstrateur et comme organisme de réexamen; et
4. être indépendant afin de contribuer à la mise en place de processus transparents, cohérents, impartiaux, participatifs et faisant autorité, pour la médiation et la résolution des conflits dans les grands dossiers d'utilisation des ressources.

La description de différents niveaux de structures et d'organismes du développement durables, établis en Australie, fait l'objet de l'Encadré N°20.

Par ailleurs, d'autres réformes structurelles, dont l'éventail est vaste, peuvent compléter et renforcer les fonctions de l'organe stratégique central. Au États-Unis, deux nouveaux services exécutifs ont été créés pour coordonner la préparation de la politique de développement durable. Le Bureau de la politique de

l'environnement se consacre au domaine intérieur, alors que le Bureau des affaires de l'environnement mondial, placé au sein du Conseil de la sécurité nationale, traite des questions internationales. Tous deux sont directement responsables devant le Président et ont pour tâche la production de plans d'action formulant des politiques et des approches de mise en œuvre. Ils ont pour devoir d'inciter le public à une ample participation et de promouvoir la collaboration entre organismes gouvernementaux. Par ailleurs, l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement a mis sur pied un groupe de planification stratégique qui se penche sur les tendances cruciales du développement et identifie, sur la base de diverses projections pour l'avenir, les problèmes en voie d'apparition dans l'environnement ainsi que leurs possibles solutions.

Au Pakistan, l'Institut de politique pour un développement durable a été fondé suite à une recommandation formulée dans la SNC. Il joue un rôle de suivi et d'évaluation, outre l'identification des grandes questions du développement durable et la définition des cadres de l'action publique.

Le droit du développement durable

Il faut que les structures du développement durable, ainsi que les lois qui les soutiennent, reflètent la croissance sous tous azimuts d'un processus de consultation et de développement de capacités, commencé lors de la planification stratégique et poursuivi dans le cadre de la mise en œuvre. C'est particulièrement le cas des lois instaurant le principal cadre institutionnel et décisionnel qui va permettre d'intégrer le processus stratégique à tous les échelons de l'appareil gouvernemental et de la communauté. La loi ne pourra que rarement être le point de départ d'une stratégie, mais fournira plutôt des points de repères importants, disposés le long du chemin à parcourir afin que l'itinéraire devienne bien connu et bien balisé pour les communautés concernées. Il importe tout particulièrement que les fonctionnaires techniques et les juristes responsables de la mise en application des lois aient un rôle central dans leur préparation.

«Pour que le développement durable ait le moindre sens, il doit impliquer un partenariat avec l'avenir, pas seulement pour le profit.»

Chris Rose, projet Greenfreeze, G.-B.

Encadré N°20: Médiation, résolution des conflits et arbitrage: l'exemple australien

En Australie, l'Agence de protection de l'environnement du Commonwealth (*Commonwealth Environment Protection Agency — CEPA*) est l'organisme national central créé pour mettre en œuvre le processus de Stratégie nationale de développement écologiquement durable. Elle doit travailler en étroite collaboration avec l'État fédéral et les gouvernements des différents territoires, ainsi qu'avec la communauté dans son ensemble, afin de:

- ◆ définir des normes nationales claires et des indicateurs pour le développement durable;
- ◆ élaborer des processus décisionnels bien définis; et
- ◆ convenir de dispositions consultatives efficaces pour une meilleure gestion de l'environnement.

La CEPA s'attache à fonder des partenariats et à élaborer des méthodes de prise de décision ainsi qu'un cadre directif que puissent respecter toutes les autorités et secteurs australiens. En 1989 fut instaurée la Commission d'évaluation des ressources devant traiter les grands dossiers définis par le processus stratégique mais n'ayant pu faire l'objet d'un consensus. Dans l'accomplissement de ses tâches d'enquêtes publiques, la Commission a suivi un ensemble de principes directeurs (énoncés dans la législation l'établissant) pour arbitrer entre les parties en litiges et entre points de vue opposés lors de conflits quant à l'emploi des ressources. Ces principes forment un modèle utile et, en abrégé, se présentent comme suit:

- ◆ il faut faire appel à une approche intégrée tenant compte dès le début des exigences de la conservation comme de celles du développement;
- ◆ les décisions d'emploi des ressources doivent viser à l'optimisation des avantages nets tirés par la communauté des ressources nationales, compte tenu de l'efficacité de l'emploi des ressources et des considérations environnementales, de l'intégrité et de la durabilité des écosystèmes, de la durabilité de tout développement et d'une répartition équitable du produit des ressources;
- ◆ les décisions, politiques et régimes de gestion retenus par l'État peuvent prévoir des emplois supplémentaires, compatibles avec les premières valeurs d'exploitation assignées à une région donnée, étant admis que, dans certains cas, les intérêts tant de la conservation que du développement puissent être préservés simultanément ou séquentiellement et que dans d'autres cas, il faudra choisir entre des emplois ou des combinaisons d'emplois alternatifs.

Pour parvenir à un consensus, ou en tout cas à une position acceptable aux principales parties en présence, la Commission a interprété ces principes comme exigeant une compréhension systématique de tout l'éventail des croyances et structures morales sous-jacentes aux différentes valeurs communautaires mises en jeu dans un dossier donné. Par cette approche, elle voulait s'assurer que même si une partie restait en désaccord avec le verdict final prononcé par le gouvernement, elle pouvait reconnaître le caractère raisonnable du processus y ayant abouti.

Les principales composantes du processus d'enquête publique sont la recherche, la clarification des questions pertinentes, l'organisation de réunions et d'audiences publiques, la rédaction de mémoires remis à la Commission ainsi que la formulation d'options et de recommandations. La Commission a entrepris trois grandes enquêtes publiques, sur l'exploitation durable des forêts, sur la gestion des zones littorales australiennes et sur l'exploitation minière au sein d'un parc national. L'existence d'un tel corps constitué représente une précieuse innovation dans la mise en œuvre d'une stratégie car il permet la formation d'un bagage d'expertise et d'une gamme méthodologique rendant possible l'application cohérente des principes du développement durable à la résolution des grands problèmes que pose l'emploi des ressources.

Pourtant, un tel processus ouvert peut s'avérer menaçant pour les intérêts établis en matière de développement économique, et la Commission a subi le feu roulant de l'industrie et des parties d'opposition qui y ont vu « une strate bureaucratique aussi verte que superflue », tenant éloignés les investisseurs potentiels intéressés par l'extraction des ressources. La Commission fut abolie quatre ans après ses débuts. Comme tout ce qui procède du processus stratégique, les diverses institutions du développement durable risquent de se trouver en butte à une résistance acharnée et de ne vivre que bien peu de temps, à moins d'être soutenues par un secteur engagé et politiquement influent.

Les tribunaux de l'environnement constituent d'autres structures bienvenues dans le monde du développement durable. Ils peuvent faire œuvre de médiation et, si nécessaire, arbitrer des situations plus conflictuelles, telles qu'on en rencontre quand les actions stratégiques commencent à révéler des conflits d'intérêts plus détaillés, soulevés par l'emploi de sites ou de ressources particuliers. La Commission d'évaluation des ressources a été créée pour examiner les domaines litigieux d'ampleur nationale alors que d'autres organismes, comme le Tribunal du foncier et de l'environnement, dans l'État australien de la Nouvelle Galles du Sud, pourront agir en tant que conciliateurs au sujet de mesures proposées dans le cadre de stratégies locales, comme les plans d'occupation des sols ou les choix d'emplacements destinés à des installations industrielles. Il faut, enfin, des structures administratives pour accomplir les tâches de contrôle et de mise en application se rapprochant plus de celles d'une agence de protection de l'environnement conventionnelle.

Peu importe, en un sens, la forme exacte de ces structures visant à institutionnaliser les stratégies de développement durable. Il se pourrait qu'un seul organisme puisse se charger de plusieurs de ces fonctions. Il est plus important de parvenir à une définition claire et à une compréhension réelle de leurs fonctions et de leurs rapports avec d'autres institutions — de savoir, en d'autres termes, comment elles se relient au reste du système.

Des réformes juridiques devront intervenir à différents niveaux de l'État et au plan intersectoriel mais le minimum attendu d'un système national de droit du développement durable doit énoncer:

Les principes et définitions du développement durable, soit un cadre philosophique cohérent, établissant les principes fondamentaux du développement durable ainsi que les modalités pratiques de leur application (Encadré N°21).

La reconnaissance de la SNDD, passant par:

- ◆ un engagement juridique au profit du processus de SNDD;
- ◆ l'engagement de réviser et mettre à jour le cadre directif de la stratégie (c.-à-d. de réitérer la phase de planification stratégique), selon un rythme régulier (par exemple tous les trois à cinq ans);
- ◆ des dispositions de suivi des performances de la mise en œuvre de la stratégie, annuellement par exemple, et pour la remise périodique au parlement d'un compte rendu des progrès accomplis.

Des structures, comme celles qui:

- ◆ forment les structures-clés du développement durable — il faut en définir les pouvoirs, les fonctions, les devoirs, les modalités d'établissement et les rapports avec d'autres institutions, en s'assurant qu'elles occupent une place centrale et exercent de l'influence sur les processus décisionnels gouvernementaux en matière d'économie et de développement; et comme celles qui:
- ◆ forgent des liens solides entre les secteurs, pour la communication et les prises de décision.

Les droits de l'environnement, soit un système de droits juridiquement fondés et permettant aux populations d'agir afin de protéger l'environnement, d'exiger du gouvernement qu'il prenne des mesures, d'avoir accès à l'information, de participer à l'élaboration des politiques à suivre et de mettre en question les décisions.

Des méthodes et processus décisionnels, à savoir:

- ◆ l'exigence d'évaluation environnementale appliquée à tout nouveau projet de développement et à toute politique nouvelle;
 - ◆ l'emploi d'incitations et de désincitations économiques faisant appel à une fiscalité et à des facturations appropriées ainsi qu'à d'autres instruments;
 - ◆ l'exigence d'un audit économique régulièrement imposé aux firmes industrielles et aux services et organismes gouvernementaux;
 - ◆ l'emploi de mécanismes efficaces de suivi, de contrôle du développement et de mise en vigueur et en conformité;
 - ◆ la responsabilisation des organismes gouvernementaux et du secteur privé quant à leurs actions; et
 - ◆ l'appel à des méthodes ouvertes et participatives pour la médiation, la conciliation, la résolution des conflits et le règlement des litiges, tant pour les grands domaines de la politique nationale que pour des dossiers précis où le
-

consensus fait défaut.

Promouvoir le partenariat, en faisant appel à des systèmes qui encouragent la formation de partenariats pour le développement durable entre différents niveaux de l'appareil gouvernemental et le secteur privé ainsi que les ONG.

Ce qui est possible, voire même désirable, en matière de droit du développement durable, variera d'un pays en l'autre en fonction des contextes culturels et politiques. Les droits de l'environnement constituent un domaine particulièrement sensible et auquel certains pays ne s'ouvriront qu'avec difficulté. L'attitude à adopter consiste à vouloir maximiser l'expression juridique de ces éléments de base du développement durable.

Promouvoir l'action par la réglementation

La majeure partie de la réglementation environnementale concerne des secteurs précis de l'économie et instaure des normes de production, de technique ou d'émission afin de réduire la dégradation de l'environnement ou l'épuisement des ressources. Les réglementations peuvent s'avérer effectives et économiquement efficaces dans la promotion d'actions pour le développement durable lorsque les normes:

- ♦ reposent sur des critères objectifs et sur des connaissances scientifiques;
 - ♦ spécifient un niveau de performance plutôt que d'exiger une technique ou un modèle précis (laissant donc l'industrie proposer la technique la plus efficace par rapport à son coût, afin de satisfaire aux normes);
 - ♦ sont périodiquement réévaluées afin d'y intégrer les progrès de la connaissance scientifique et l'évolution des aspirations de la société et pour assurer le suivi de leur propre efficacité;
 - ♦ sont établies après comparaison des avantages des politiques de l'environnement et des coûts de leur mise en œuvre; et
 - ♦ reposent sur l'analyse de l'intégralité du cycle de vie d'un produit (de l'extraction de sa matière première à l'usage ultime du produit fini) pour identifier les points d'intervention donnant lieu au meilleur résultat pour le moindre coût.
-

Encadré N°21: Principes du droit du développement durable

Les accords internationaux et la législation interne des différents pays font de plus en plus référence à toute une gamme de principes ou d'approches du développement durable. Ces derniers incorporent des idées qui ont cessé depuis longtemps d'être rares dans les philosophies politiques bien qu'elles ne soient mentionnées que depuis peu comme pierres angulaires des politiques de l'environnement.

Même le principe voulant que les pollueurs soient les payeurs, qui remonte à une vingtaine d'années, en est encore à ses débuts dans le système décisionnel et quant à ses conséquences pratiques. Dans la plupart des pays en développement, son application n'en est pas même à ses premiers pas. Toutes ces approches figurent, sous une forme ou sous une autre, dans la Déclaration de Rio et dans l'Agenda 21. Il faut que les principes soient appliqués d'une manière qui reflète les traits culturels, politiques et économiques d'un pays et des différentes communautés qui s'y trouvent. Ils donnent leurs meilleurs résultats quand on les applique ensemble, particulièrement quand des circonstances spéciales font que l'application rigoureuse d'un seul d'entre eux s'avérerait impossible au plan pratique, ou inéquitable.

La **doctrine du bien public** tire ses origines du droit romain. Son aire d'application a été élargie ces dernières années, imposant à l'État le devoir de se faire le gardien fiduciaire des ressources de l'environnement pour le bien du public. Dans sa plus large acception, il peut être invoqué par les tribunaux afin de protéger l'environnement de nombreuses espèces de dégradation. En certains pays, cette doctrine sert de base à la législation de politique de l'environnement, offrant aux particuliers le droit d'attaquer l'État à titre privé pour ses violations (directes ou indirectes) du bien public.

Le **principe de précaution**, tel que le définit la Déclaration de Rio, veut qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique totale ne saurait fournir la raison du retardement de mesures (efficaces par rapport à leur coût) de prévention de la dégradation de l'environnement (ou, selon une formulation plus libre: en cas de doute quant à l'impact du développement, il faut agir selon le pire cas de figure envisageable quant aux effets sur l'environnement). C'est un principe politiquement difficile à appliquer et il est, en fait, ignoré par la plupart des pays. Procéder par excès de précaution ne représente pas une option attrayante quand on la compare aux avantages économiques immédiats envisagés, que l'on peut, eux, énoncer en termes de développement conventionnel.

Le **principe d'équité entre générations** est au cœur même de la définition du développement durable et exige que les besoins du présent soient satisfaits sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Il dépend, pour sa mise en œuvre, de l'application efficace d'une alliance des autres principes du développement durable.

Le **principe d'équité au sein de chaque génération** veut que les personnes formant l'actuelle génération aient le droit de profiter de manière égale de l'exploitation des ressources et jouissent du même droit à un environnement propre et sain. Ce principe s'applique aux relations entre groupes humains, à l'intérieur des pays et entre pays. On y fait de plus en plus fréquemment appel dans les négociations internationales. Mais au sein des nations, il est particulièrement soumis au jeu des forces culturelles et socio-économiques.

Le **principe de subsidiarité** réapparaît dans le monde entier après de nombreuses décennies marquées par une planification et par des mécanismes décisionnels centralisés. Au cœur de ce principe se trouve la notion que les décisions à prendre doivent l'être par les communautés qu'elles concernent, ou, en leur nom, par les autorités qui en sont les plus proches. Les décisions doivent être de portée nationale plutôt qu'internationale et de niveau local plutôt que national. C'est ce principe qui a servi de base au mouvement mondial de décentralisation des mécanismes de planification et qui vise à encourager la possession locale des ressources ainsi qu'une prise de responsabilité locale pour les problèmes de l'environnement et leurs solutions. Cette pression croissante en faveur de la décentralisation au sein des appareils administratifs et politiques doit être contrebalancée par l'admission que les zones locales font partie de systèmes plus vastes et ne peuvent fonctionner en isolats. Il arrive souvent que les problèmes d'environnement soient dus à des forces échappant à tout contrôle local, comme dans les cas de pollution infligée en amont par un pays ou une communauté voisins. En de telles circonstances, les autres principes du développement durable auront préséance sur le principe de subsidiarité.

Le **principe « au pollueur de payer »** (PPP) suggère que le pollueur assume le coût de la prévention et de la lutte contre sa pollution. Ce principe a pour intention de forcer les pollueurs à absorber tous les coûts environnementaux de leurs activités afin que ceux-ci se retrouvent en totalité dans le coût des produits et services qu'ils fournissent. Il y aura inévitablement des problèmes d'application, comme dans le cas où tout un pan de l'industrie ou une usine seraient obligés de fermer en cas d'application rigoureuse du principe. Il se pourrait, par exemple, qu'une communauté décide que les avantages, en terme d'emplois, du maintien d'une usine en activité, l'emportent sur les coûts sanitaires et environnementaux divers de la pollution qu'elle engendre. Les agences de l'environnement des pays développés ont en général adopté une attitude de souplesse, en permettant le maintien de subventions gouvernementales dans des cas spéciaux et en négociant des programmes *ad hoc* pour que certains pollueurs puissent se mettre progressivement en conformité avec les nouvelles normes de respect de l'environnement.

Le **principe « à l'utilisateur de payer »** (PUP) représente une extension du PPP, car il permet d'inclure dans le coût assumé par l'utilisateur d'une ressource tous les coûts environnementaux liés à son extraction, à sa transformation et à son utilisation (y compris les coûts d'opportunité, pour tenir compte des emplois alternatifs ou futurs de cette ressource, désormais abandonnés). La traduction en termes pratiques du PPP et du PUP se fait de manière similaire grâce aux systèmes de marché et aux réglementations gouvernementales.

Les réglementations ne sont cependant pas sans inconvénients. Elles représentent rarement le moyen le plus économique de parvenir à un certain niveau de qualité de l'environnement. Des études menées aux Etats-Unis suggèrent qu'elles peuvent s'avérer jusqu'à six fois plus onéreuses que l'alternative la moins coûteuse envisageable, ceci parce que les réglementations qui ne se conforment pas aux critères ci-dessus s'avèrent fréquemment rigides et forcent les pollueurs à adopter des solutions standard, même s'ils pouvaient en trouver de meilleures. Qui plus est, les réglementations n'incitent guère à poursuivre le travail d'amélioration au delà de la norme exigée. À l'inverse, les instruments économiques induisent des incitations financière à la réduction des gaspillages et poussent donc à une amélioration continue.

Promouvoir l'action à l'aide d'instruments économiques

Contrairement aux réglementations, grâce auxquelles l'État veut établir des règles pour contrôler le comportement des utilisateurs de ressources, les approches reposant sur le marché abordent la mise en œuvre des stratégies de manière bien différente. En amenant l'internalisation des coût environnementaux et sociaux, les instruments économiques cherchent à sensibiliser aussi bien les producteurs que les consommateurs afin qu'ils se convertissent à un usage responsable des ressources de l'environnement et qu'ils ne commettent ni pollution ni gaspillage. Ces instruments sont la fiscalité, les facturations, les subventions, les dispositifs de dépôt/remboursement et les permis et licences négociables. Tous visent à «la vérité des prix» afin que les biens et services avantageux pour l'environnement et pour la société ne soient pas handicapés sur le marché face à une concurrence polluante ou gaspilleuse. Il faut donc parfois qu'ils soient accompagnés de règlements ou d'autres modes de contrôle garantissant cela.

Les instruments économiques peuvent donner à l'industrie et à d'autres utilisateurs de ressources la possibilité de se conformer aux normes environnementales de manière économique. Ils peuvent les encourager à dépasser les exigences de ces normes et à joindre leurs ressources à celles de l'État pour préserver les écosystèmes. Ils peuvent:

- ♦ mettre à contribution les forces du marché pour encourager les producteurs et les consommateurs à réaliser leurs objectifs en matière d'environnement;
- ♦ stimuler le développement de techniques et de produits respectant l'environnement;
- ♦ réduire le coût de l'application des règles; et
- ♦ être créateurs de revenus.

La grande tâche à accomplir consiste à fixer les prix ou taxes au niveau optimal et à procéder à ces changements de manière progressive afin que cela n'entraîne pas de

graves troubles économiques. Les subventions, en particulier, ne doivent être employées que dans des circonstances bien spéciales, en cas de sérieux problèmes d'environnement et d'équité. Un effet commun à toutes les subventions est qu'elles imposent au pays concerné un fardeau économique non négligeable car elles contribuent au maintien des situations de retard et d'inefficacité techniques. De plus, elles aboutissent souvent à des dommages de grande envergure infligés à l'environnement, car elles découragent l'internalisation complète des coûts. Il faut supprimer les subventions économiques dont les effets sur l'environnement sont néfastes.

L'Encadré N°22 présente quelques exemples d'instruments économiques servant à encourager la mise en œuvre des politiques de l'environnement.

L'intérêt manifesté pour les instruments économiques destinés à promouvoir des actions de développement durable s'est accru en même temps que le doute entourant de plus en plus l'efficacité des réglementations excessives. Il est pourtant des circonstances où les instruments économiques ne donneront rien, sauf à les appliquer avec précaution et en les combinant à d'autres approches — en particulier dans les économies à bas revenus:

Quand les gens sont trop pauvres pour payer: on ne risque guère d'obtenir des résultats avec des instruments économiques dépendant des services de perception ou de facturation de l'État pour faire payer les pollueurs dans la majeure partie des zones rurales de pays à bas revenus, où les pauvres vivent à un niveau de subsistance et ne peuvent tout simplement pas payer. En de tels endroits, il faudra songer à employer des subventions positives ou d'autres mesures d'incitation.

Quand les marchés sont insuffisamment développés: en de nombreux pays pauvres, la combinaison du sous-développement des marchés, de l'incertitude de l'offre et de la demande et de l'instabilité macro-économique amoindrit l'efficacité des instruments reposant sur le marché.

Choisir les instruments politiques adéquats pour promouvoir l'action

L'OCDE a adopté cinq critères permettant de juger quelle option (instruments économiques ou réglementation) serait la mieux à même de traiter un problème environnemental donné:

1. capacité d'exercer sur l'environnement des effets réels;
 2. efficacité économique;
 3. équité (par exemple, effets redistributeurs de l'instrument sur la société);
 4. faisabilité et coût administratifs; et
 5. acceptabilité (de la part des groupes que la politique affectera).
-

Encadré N°22: Exemples d'approches reposant sur le marché, appliquées à la politique de l'environnement

Brésil: la suppression des incitations fiscales et bancaires aux élevages en ranch a permis d'économiser chaque année environ 300 millions de dollars tout en contrecarrant (sans toutefois les éliminer) les pressions en faveur du déboisement.

Chine: les instruments économiques utilisés sont les redevances pour décourager la pollution, la réforme des prix des ressources et l'application prévue d'une fiscalité environnementale. Certains polluants industriels font l'objet de droits d'émission perçus par les bureaux locaux de protection de l'environnement. Les revenus obtenus sont placés en banque et servent au financement de prêts aux entreprises voulant investir dans la lutte contre la pollution. On finance ainsi de 20 à 25 % des besoins en ce domaine.

Colombie: le Ministère du développement soutiendra les améliorations apportées par l'industrie à ses rapports avec l'environnement, grâce à une ligne de crédit ouverte par des banques étrangères et par des organismes internationaux de prêt. Un Fonds pour la modernisation industrielle fournira des crédits pour l'acquisition d'équipements neufs par les entreprises. De 5 à 10 % de ses moyens seront consacrés à des projets concernant l'environnement. Les sociétés investissant dans des techniques moins polluantes bénéficieront de réductions — pouvant atteindre 20 % — sur l'imposition de leurs plus-values.

Inde: échappent à l'impôt sur le revenu les dons aux institutions s'occupant de l'environnement; le taux d'amortissement autorisé pour les dispositifs minimisant la pollution ou épargnant des ressources est de 50 %; des prêts sont accordés à des conditions douces pour les équipements de lutte contre la pollution, dont l'investissement fait l'objet de déductions; des redevances sont imposées en cas de pollution et des droits sont perçus pour l'utilisation de l'eau. Les subventions aux engrais ont été supprimées, sauf pour la petite paysannerie.

Indonésie: les subventions aux pesticides équivalaient en 1985 à presque 80 % de leur prix de vente au détail, d'où une forte incitation à en faire un usage excessif. Il en résulta une pollution très répandue de l'eau et des sols ainsi que l'émergence d'une variété de parasites résistant aux pesticides. Suite à de graves pertes subies par la riziculture, tous les produits chimiques ont été interdits, sauf quatre d'entre eux. Les subventions ont fini d'être éliminées en 1988. Cela a beaucoup réduit l'emploi des pesticides, au profit de systèmes intégrés de lutte contre les parasites et cela a permis d'épargner plus de 120 millions de dollars par an.

Dans la plupart des cas, il faudra procéder à l'application conjointe, dans des proportions adaptées au mieux à la situation, d'outils relevant de trois approches différentes — réglementation, processus coopératifs et instruments économiques. Ainsi, par exemple, les réglementations et des conventions issues de la concertation

peuvent fixer des normes et des objectifs de base, les instruments économiques se chargeant d'inciter à s'y conformer et à les dépasser par les moyens que chaque entreprise considérera comme les plus efficaces. Quelle que soit l'approche adoptée, il faut ménager une transition politique offrant à l'industrie un climat stable et prévisible au sein duquel elle pourra passer de pratiques non durables à d'autres qui elles le seront.

Intégration

On ne saurait trop souligner l'importance fondamentale, pour la mise en œuvre des stratégies, des mécanismes d'intégration qui lancent des passerelles entre les principaux organismes et groupes participants et qui débouchent sur des partenariats et sur une collaboration approfondie. On en a besoin pour créer des relations de travail entre organismes gouvernementaux nationaux, entre différents niveaux de l'appareil gouvernemental et entre le gouvernement, le secteur privé et le public. Leur importance tient à ce que:

- ♦ les positions adoptées et les décisions prises bénéficieront probablement d'un plus vaste respect et pourront être mises en œuvre;
- ♦ les problèmes prioritaires identifiés dans le cadre d'une stratégie sont en général communs à de nombreux secteurs;
- ♦ la mise en œuvre est la responsabilité de nombreux organismes et ne peut souvent être entreprise que conjointement;
- ♦ les organismes responsables centralement de la coordination d'une SNDD (cas des ministères, par exemple) sont souvent des structures peu puissantes et ont besoin de s'appuyer sur la collaboration et l'intérêt bien compris d'autres institutions; et
- ♦ le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre et dans l'application d'une stratégie, lorsque des pouvoirs ont été conférés à ce titre, exige des partenariats et des collaborations.

Les mécanismes d'intégration peuvent s'incarner dans des structures comme des comités et des groupes de travail, des accords de formes diverses concernant les procédés à employer et des méthodes novatrices de prise de décision, intrinsèquement intersectorielles ou inter-thématiques, comme par exemple les évaluations environnementales.

Structures d'intégration

Elles sont multiformes, les plus importantes d'entre elles étant sous-tendues par des textes législatifs. La plupart, cependant, fonctionnent de manière plus informelle. Dans le Territoire du Yukon, au Canada, le gouvernement a établi par voie législative un Conseil de l'économie et de l'environnement où sont représentés les populations indigènes, les syndicats, le monde des affaires, les femmes, les ONG et une autorité municipale, l'idée étant de parvenir à un équilibre entre les régions formant le territoire et les intérêts qui s'y déploient. Ce conseil assume toute une gamme de fonctions, dont le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de conservation du Yukon. Son rôle auprès du Conseil des ministres du territoire est consultatif mais il peut rendre compte directement, sur certaines questions, à l'assemblée législative.

Le Conseil de protection de l'environnement du Népal est formé sur le même modèle et supervise lui aussi la mise en œuvre de la SNC, rendant compte directement au Premier ministre. Au Royaume-Uni, un groupe d'experts, indépendant du gouvernement et du secteur privé, a été créé afin de conseiller le Premier ministre sur les domaines où les politiques et les pratiques entrent en conflit avec les objectifs énoncés par la SNDD en matière d'environnement.

La mise en œuvre s'approfondissant, les stratégies, locales et nationales, auront besoin d'être reliées avec efficacité grâce aux structures d'intégration. Au Panama, le Ministère de la planification et de la politique économique s'est fait représenter dans l'équipe de coordination d'une stratégie locale (Bocas del Toro). Cela assure la prise en compte par la planification nationale des propositions de la stratégie ainsi que leur traduction en lignes d'allocation budgétaire. La stratégie destinée à Petén, au Guatemala, a été élaborée par le Secrétariat de la planification économique et adoptée comme plan gouvernemental officiel. Un forum régional d'organisations gouvernementales et non gouvernementales se réunit une fois par mois pour réfléchir aux problèmes communs et coordonner les activités.

Les mécanismes consultatifs existants — comités inter-organismes, conseils intergouvernementaux (comme le Conseil de l'environnement et de la conservation, en Australie) et rencontre de toutes sortes organisées entre autorités gouvernementales et d'autres groupes — devront être réexaminés pour évaluer leur contribution potentielle à la mise en œuvre de la stratégie. Il faudra renforcer certains d'entre eux si leur crédibilité est insuffisante et les empêche d'apporter une contribution effective. Un certain nombre d'approches novatrices composent désormais la force créatrice majeure en matière de planification et de mise en œuvre. Des structures ont évolué de concert — variations sur un même thème. Il s'agit des:

Tables rondes: une table ronde est un groupe de délégués de haut niveau issus du gouvernement, des milieux d'affaires, des groupes civiques et d'autres secteurs-clés de la société. Elle sert de forum à une analyse menée en collaboration et au traitement des grands problèmes, permettant aux dirigeants gouvernementaux et d'ONG d'apprécier leurs points de vue, approches et préoccupations respectifs. Ce groupe doit rester relativement restreint — étant formé, dans l'idéal, d'environ 25 personnes — encore que cela ne facilite pas le traitement de la totalité des secteurs-clés. Plus sa taille sera grande, plus il sera difficile d'y trouver l'atmosphère idoine permettant de progresser. En certains cas, par exemple celui de la Stratégie de durabilité de la Colombie britannique, la table ronde sert aussi de comité de direction de la stratégie. Dans d'autres, les tables rondes sont des vecteurs de discussion, d'élaboration et d'aide à la mise en œuvre de la stratégie, la responsabilité d'ensemble revenant à un comité de direction distinct.

Groupes centraux (*core groups*): un groupe central est un réseau intersectoriel regroupant des fonctionnaires issus de la plupart, si ce n'est de la totalité, des ministères et services gouvernementaux. Ce forum permet à différents secteurs de prendre part au traitement de problèmes communs. Ce peut être un groupe de grandes dimensions: le Groupe central pour l'environnement du Népal comporte plus de 70 personnes, la composition de ses réunions variant en fonction des politiques discutées (exemples: les procédures d'évaluation environnementale ou la conservation du patrimoine national). Un groupe central est un réseau au travail, prévu pour internaliser la stratégie (ou certains aspects de la stratégie) au sein du gouvernement.

Réseaux d'action: ce sont des réseaux formés par des organismes gouvernementaux nationaux, des autorités locales et des acteurs non gouvernementaux, qui se regroupent afin de résoudre des problèmes multisectoriels, concernant souvent des régions précises d'un pays, comme un bassin fluvial ou une zone littorale. C'est ainsi que fut formé, par exemple, un réseau d'action pour traiter des questions de pollution de l'eau dans le bassin fluvial du Densu, au Ghana. La composition du réseau change en fonction de l'évolution des problèmes. Les réseaux d'action étant conçus pour traiter de problèmes multisectoriels, ils représentent un outil important de mise en œuvre des SNDD.

Tables rondes, groupes centraux et réseaux d'action — tous cherchent à tenir lieu de structures et de processus pour la résolution des problèmes et pour l'élaboration de consensus, en dépassant les formes traditionnelles de la gestion gouvernementale, caractérisées par des dispositifs décisionnels fermés, hiérarchiques et inflexibles. On peut poursuivre, au sein de pareils réseaux et groupements informels et orientés vers l'action, la majeure partie des tâches à accomplir en médiation et en résolution des conflits. Ils permettent à leurs participants venus d'organisations diverses (et qui ne se trouveraient pas, normalement, en situation d'interaction) de contribuer d'égal à égal, de mettre en

commun leurs expériences, de tirer des leçons du fil de l'action et, se soutenant mutuellement, de prendre de l'assurance et d'approfondir leur engagement en faveur des actions convenues. Les gouvernements ont tout intérêt à faciliter et à soutenir matériellement ces nouvelles formes de partenariat et à se doter des compétences permettant de les gérer.

Accords d'intégration

On peut parvenir à des accords grâce aux formes traditionnelles de la négociation ou en travaillant en réseau de manière novatrice. Le but à atteindre, en général, consiste à se mettre d'accord sur des modes de travail novateurs, conformes aux objectifs du développement durable, et faisant souvent appel à l'autogestion. Lorsque fut promulguée en Australie la législation sur l'évaluation nationale de l'environnement, des Notes transactionnelles ont été négociées avec tous les organismes sectoriels essentiels, indiquant en détails de quelle façon chacun d'entre eux allait prendre la responsabilité d'appliquer cette législation à son propre domaine d'activités. De plus, un Accord intergouvernemental sur l'environnement (AIE) fut adopté en 1992 afin d'établir les mécanismes permettant:

- ♦ une réduction du nombre des litiges environnementaux entre le *commonwealth* (fédération) et les États et territoires;
- ♦ une approche nationale de type coopératif en matière d'environnement;
- ♦ une meilleure définition des rôles respectifs des différents gouvernements;
- ♦ une plus grande certitude entourant les prises de décisions par l'appareil gouvernemental et les milieux d'affaire; et
- ♦ une meilleure protection de l'environnement.

Cet accord intègre un grand nombre des principes de la Stratégie nationale de développement écologiquement durable et définit les rôles et responsabilités des différents niveaux de l'appareil gouvernemental. L'équité au sein des générations est un sujet qui préoccupe tout particulièrement la fédération australienne et l'accord institue une structure consultative en vue de l'établissement, pour la protection de l'environnement national, de normes, de principes d'orientation, de buts et de protocoles afférents, avec pour objectif d'assurer:

- ♦ que la population bénéficie, où qu'elle vive, d'une protection égale contre la pollution de l'air, de l'eau et du sol et contre les nuisances sonores; et
- ♦ que les décisions prises par les milieux d'affaires ne soient pas altérées, que les marchés ne se trouvent pas fragmentés, du fait de variations interjuridictionnelles dans l'application des principales mesures de protection de l'environnement.

La mise en œuvre des stratégies nationales peut se trouver grandement facilitée par ce type d'accords gouvernementaux. En fait, en de nombreux pays, elle ne saurait

être réalisée sans eux. Les accords signés de plein gré par le secteur privé font l'objet d'une discussion ultérieure dans ce chapitre.

Mécanismes d'intégration

Dans la mise en œuvre des stratégies, les diverses formes d'évaluation et de planification environnementales constituent la plus valable méthode de regroupement des différents secteurs et disciplines ainsi que des questions de conservation et de développement. Dans le cadre de leur structure de gestion du développement durable, certains pays ont élaboré des systèmes nationaux d'évaluation environnementale et de planification de l'utilisation des ressources. En œuvrant en coopération à la mise au point de ces diverses méthodes de prise de décision, des participants tels que les experts sectoriels peuvent en venir à mieux apprécier les responsabilités de leurs propres organismes en matière de développement et par rapport à celles d'autres secteurs. De pareils efforts menés en coopération aident la population à mieux saisir le rôle des organisations centrales chargées de la planification et de l'environnement et à améliorer les relations de travail entre ces différentes institutions.

Mise en œuvre par le secrétariat stratégique

Quelle qu'en soit la forme, le secrétariat stratégique a un rôle à jouer dans la mise en œuvre. Il doit surtout se consacrer à la mise en place des principales composantes du cadre national, institutionnel et décisionnel, du développement durable. Il lui faut se focaliser sur les aspects intersectoriels de la stratégie dont ne s'occupent pas les organismes gouvernementaux mais qui affectent tous les autres acteurs. Au Népal, le programme de mise en œuvre du secrétariat de la SNC comportait les éléments suivants:

- ♦ développement d'institutions-clés s'occupant d'environnement;
- ♦ mise en place des fondations du droit du développement durable;
- ♦ élaboration de systèmes nationaux d'évaluation environnementale et de lutte contre la pollution;
- ♦ éducation à l'environnement et conscientisation du public à cet égard;
- ♦ conservation du patrimoine; et
- ♦ élaboration d'un système national (avec ses méthodes) pour la planification de l'environnement.

En s'attachant à ces objectifs, le secrétariat adopte l'approche par groupe central et d'autres mécanismes d'intégration afin de fonder des partenariats avec le secteur privé et les ONG. Ce processus a été complété et renforcé par des programmes sélectionnés: programmes de démonstration et programmes pilotes.

Programmes de démonstration et programmes pilotes

Il se peut que le secrétariat stratégique ait besoin, en tout ca durant le premier cycle de mise en œuvre, d'instaurer un ou plusieurs programmes pilotes afin de mettre à l'épreuve et de démontrer l'application pratique des politiques arrêtées et de développer les capacités et le degré d'engagement des secteurs concernés. Ces programmes pilotes ne porteront, en général, que sur les activités intersectorielles et sur celles échappant aux mandats sectoriels existants.

Les programmes de démonstration et les programmes pilotes peuvent être lancés en tout point du cycle stratégique en tant qu'activités modèles du développement durable. Ils sont particulièrement précieux lorsque certaines des approches proposées (à savoir, l'intégration, la coordination et la participation) sont mal connues, ou même inspirent l'inquiétude. Qui plus est, ils permettent d'éprouver dans des contextes locaux la faisabilité et l'efficacité de différentes approches intersectorielles.

Dans certains pays, comme la Zambie, le Botswana et le Népal, l'évolution politique et institutionnelle qu'exigeait la stratégie n'a pu être réalisée qu'après que se soient déroulés pendant quelques temps plusieurs programmes de démonstration, qui ont pu faire ressortir le besoin de changement et l'orientation à donner à ce dernier. Et même lorsque les modifications politiques et institutionnelles sont réalisées peu après la mise en place du cadre politique, les programmes de démonstration peuvent offrir le moyen d'introduire de nouvelles approches. Sans ces points focaux des activités initiales, plusieurs organismes sectoriels éprouvent souvent des difficultés à coordonner leurs actions et à définir et réaliser des objectifs communs. Les programmes de démonstration peuvent avoir des effets multiples, aidant — bien mieux que n'importe quel document — la population à comprendre la nature du projet stratégique et lui apportant de nombreux appuis. Pour réaliser un tel potentiel, un programme de démonstration doit:

- ◆ avoir de très bonnes chances de réussir;
- ◆ montrer ce qu'il prévoit de démontrer (cela va sans dire, mais va encore mieux en le disant !);
- ◆ faire l'objet d'un suivi rapproché;
- ◆ donner des résultats rapides; et
- ◆ choisir avec le plus grand soin son lieu d'action et ses participants pour assurer aussi bien son propre succès qu'un ample et rapide partage de son expérience.

Les projets pilotes se développent souvent à partir d'une activité préexistante. En Zambie, deux régions importantes ont été retenues comme districts pilotes de la SNC. Il s'agissait d'endroits où un certain nombre de secteurs et de groupes d'intérêts avaient des problèmes communs: une zone urbaine, pour laquelle le projet pilote s'est basé sur un programme d'ONG couronné de succès; et une zone

rurale agricole marginale, pour laquelle un nouveau projet fut spécialement élaboré.

Mise en œuvre grâce à d'autres stratégies

La stratégie nationale chapeaute des politiques et présente toute une gamme d'actions bien ciblées, dont les plus importantes concernent les nouveaux instruments, méthodes et capacités servant à prendre de meilleures décisions. Ces politiques et ces actions auront des effets d'un bout à l'autre de l'appareil gouvernemental et jusqu'au niveau local, mais leur traduction devra être réalisée grâce à une planification et à une mise en œuvre plus détaillées.

Au Chapitre 4, l'Encadré N°6 donne des exemples de différents types de stratégie. Par exemple, en fonction des priorités du gouvernement national, on aura besoin de stratégies thématiques, traitant de diversité biologique, d'éducation à l'environnement, du changement climatique ou de la démographie. Elles toucheront tous les secteurs du gouvernement et seront à l'origine d'actions plus complètes portant sur leur thème. De même, on aura besoin de stratégies sectorielles pour profiter de l'élan engendré par les programmes de politique et de démonstration de la stratégie nationale. Elles suivront leurs propres cycles et viendront alimenter en retour le grand processus national.

Dans les pays à système fédéral, les gouvernements d'États ou de provinces pourront avoir le sentiment que la stratégie nationale ne peut se répercuter directement au niveau local. Ils peuvent estimer qu'une stratégie d'État ou provinciale, se développant à partir du processus national et s'y intégrant, donnerait lieu à un sentiment plus fort d'appropriation et de focalisation. C'est ce qui est en train de se passer au Pakistan, encore qu'on ne puisse déterminer dans quelle direction évolueront les liens entre stratégies de conservation nationale et provinciales. Dans la plupart des pays, cette imbrication cruciale des cycles stratégiques ne se réalisera que par tâtonnements et par l'échange d'expériences avec d'autres pays.

Les groupes centraux et les réseaux d'action ont un rôle important à jouer et se trouvent complétés par le genre de structures, d'accords et de méthodes d'intégration qu'on a décrits ci-dessus. Dans les pays où la population est très abondante, comme en Inde ou même aux États-Unis, c'est l'État, ou la province que l'on devra charger de chapeauter au titre de la stratégie les initiatives locales. Dans les pays à structure régionale, comme la Nouvelle Zélande et le Népal, les actions relevant du processus stratégique national devront insister sur le principe de subsidiarité. Au Népal, les Principes nationaux d'orientation de la planification de l'environnement, établis par le groupe central chargé de l'environnement à la SNC, se sont inspirés de l'expérience acquise dans huit stratégies locales de conservation, lancées comme exercices pilotes. Elles ont renforcé les politiques gouvernementales en matière de transfert de pouvoir et de promotion des stratégies

au niveau du district ou au niveau local.

La stratégie néo-zélandaise de développement durable a pour poutre maîtresse la Loi sur la gestion des ressources, votée pour remettre aux conseils régionaux de grandes fonctions de gestion des ressources. Ces conseils doivent, selon la loi, prendre l'initiative de leurs propres processus stratégiques. En Australie, un certain nombre de gouvernements d'États ont instaurés des systèmes du même ordre qui accordent aux autorités locales la principale responsabilité dans la définition des politiques à suivre.

Dans un certain nombre de pays développés, les processus stratégiques ont tendance à fusionner avec les systèmes conventionnels de planification de l'occupation des sols au fur et à mesure qu'ils se prennent une dimension plus proche des communautés locales. Dans de nombreux pays moins développés, les plans d'occupation des sols tendent à être établis sans contact avec la planification des services sociaux. Ces deux domaines peuvent être remis ensemble par les processus stratégiques.

Dans l'État australien de Victoria, plus de 20 autorités locales ont formulés des stratégies locales de conservation basées sur le modèle stratégique du développement national écologiquement durable et conformes aux principes d'orientation établis par le gouvernement de l'État. Les stratégies locales de développement durable ont leur propre manuel, publié par l'UICN dans la même collection.

Mise en œuvre par la communauté non gouvernementale

Quel que soit le niveau stratégique, une bonne part de sa mise en œuvre est d'ordre non gouvernemental et sera effectuée par le secteur des affaires et de l'industrie, par les écoles et universités, les institutions de recherche, les organisations s'occupant de l'environnement, les groupes communautaires, etc. Les secteurs qui, dans la société, sont créateurs de richesses, se situent presque totalement en dehors de l'appareil gouvernemental et il est donc essentiel que l'industrie et le monde des affaires aient un rôle central dans la mise en œuvre de la stratégie nationale. Et comme l'organisation et la mobilisation sociétales passent par une multitude d'organismes liés ni au marché ni au gouvernement, ces derniers doivent eux aussi prendre part à la mise en œuvre de la stratégie.

Participer dès les premiers instants

Les entreprises et les ONG ne prendront probablement pas part à la mise en œuvre si elle n'ont pas envers la stratégie un sentiment d'appropriation. Il est vital, pour cela, qu'elles participent aux choix des objectifs et des dossiers traités, au regroupement et à l'analyse de l'information, à la formulation des politiques à suivre

et aux décisions à prendre au sujet de la stratégie. Certaines stratégies sont conçues dans une optique essentiellement gouvernementale — prévues pour être mises en œuvre avant tout par les gouvernements nationaux. La SNC malaysienne en est un exemple. D'autres sont conçues en vue d'une mise en œuvre plus largement assise. Ainsi, par exemple, le plan d'action de la SNC pakistanaise est riche en activités dévolues au secteur des affaires et à l'industrie. Pourtant, les entreprises n'ont été que marginalement impliquées dans la formulation de cette SNC et dans les décisions prises à son égard et n'était pas prêtes à la mettre en œuvre après son adoption par le gouvernement. Une table ronde pour l'industrie a désormais été créée pour reprendre complètement les principaux domaines et méthodes d'action.

L'expérience pakistanaise met en lumière la force de l'approche par groupes cibles, qu'emprunte le Plan national de politique de l'environnement (PNPE) des Pays-Bas et où l'industrie, les agriculteurs et d'autres secteurs non gouvernementaux se retrouvent en partenariat avec le gouvernement. Les partenaires non gouvernementaux prennent part au diagnostic et à la détermination des cibles, avant d'assumer une grande partie de la mise en œuvre grâce à des accords de plein gré.

La coopération préférable à la contrainte

On tend de plus en plus, en particulier dans les relations entre gouvernement et industrie, à chercher la coopération plutôt que d'imposer la mise en œuvre des politiques stratégiques à l'aide de cadres réglementaires complexes. La leçon de l'expérience est que, lorsque l'industrie a contribué à l'identification des grands problèmes de l'environnement, elle aura plus tendance à reconnaître sa part de responsabilité dans leur résolution. L'approche coopérative a pour principaux éléments:

- ◆ l'établissement d'un réseau d'action ou d'un groupe central;
- ◆ l'obtention d'un accord définissant les actions de type coopératif; et
- ◆ le renforcement de l'accord par des mesures d'incitation à l'action et de pénalisation convenues et crédibles pour l'inaction.

Aux États-Unis, on considère cette approche comme un substitut de l'approche réglementaire, longue et onéreuse, qui engendre d'ailleurs une abondance de litiges. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, l'emploi de «collaborats», suivi de «règlements» amiables et volontaires, facilite maintenant la mise en œuvre dans l'industrie de stratégies de développement durable, tout en contribuant au dépassement de l'antagonisme engendré par ce que l'industrie appelle le syndrome «BANANA», ce qui veut dire: *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything* (soit: ne construisez absolument rien nulle part à proximité de quoi que ce soit). La Commission fédérale américaine de la réglementation énergétique définit les «collaborats» comme des groupes d'individus venus du gouvernement, des ONG et

du secteur privé et qui mettent en commun leurs ressources afin de résoudre les problèmes de manière constructive et sans avoir recours aux tribunaux. Des conciliateurs indépendants ont souvent été mis à contribution pour faciliter les discussions et, plus spécialement, pour parvenir à des règlements négociés.

Dans les pays à revenus supérieurs, les accords passés de plein gré font de plus en plus partie de la politique de l'environnement car ils offrent aux gouvernements et aux industries des moyens plus flexibles et plus efficaces par rapport à leur coût pour atteindre les objectifs environnementaux. Dans les pays à revenus inférieurs, leur utilisation est plus limitée mais tend néanmoins à se répandre. Grâce aux voies ouvertes par le concept d'auto-réglementation et par les déontologies d'industries, les entreprises s'engageant à améliorer leur performance environnementale sont de plus en plus nombreuses. En bien des cas, la pression en ce sens vient des employés, des consommateurs, des investisseurs et des communautés locales et les entreprises se rendent compte que c'est leur propre intérêt qui justifie l'action. L'approche volontaire offre les avantages suivants:

- ◆ les engagements pris de plein gré ne sont pas nécessairement vagues ou entourés de discrétion — des normes industrielles précises en matière de performance environnementale et de contrôle qualité ont été formulées (comme la norme britannique BS7750 et la série des ISO14000) et contribuent à la reconnaissance, par le public et par le marché, de ces efforts volontaires;
- ◆ l'industrie est incitée à définir les actions les moins onéreuses lui permettant de se conformer aux normes convenues;
- ◆ les frais encourus par le gouvernement lors de la mise en place des systèmes de réglementations se trouvent diminués;
- ◆ les chances de mise en œuvre effective sont, quant à elles, accrues; et
- ◆ des relations plus constructives sont établies entre industrie, gouvernement et ONG, ce qui permet de réduire les retards subis par le développement.

Au Royaume-Uni et au Japon, l'industrie est incitée à se doter, de sa propre initiative, de systèmes de gestion environnementale, qui lui donnent une meilleure image publique, améliorent les atouts de commercialisation de ses produits et rend moins probable l'intervention punitive du gouvernement.

De tels accords et systèmes volontaires ne peuvent cependant réussir que s'ils sont appuyés par la ferme intention du gouvernement de légiférer si la performance du secteur industriel n'atteint pas les objectifs convenus à la fin de la période décidée d'un commun accord. Les initiatives volontaires posent des difficultés particulières pour les industries marginales ou dans les pays où une situation économique déprimée décourage toute action immédiate en vue de l'amélioration de la performance environnementale. En de telles circonstances, il faut que l'approche coopérative soit accompagnée d'une législation solide et/ou de mesures incitatives bien ciblées.

Le développement des capacités

Développer les capacités requises pour le développement durable est une des tâches fondamentales des stratégies nationales. Il faut pour cela développer les perspectives, compétences et capacités organisationnelles des personnes et des groupes. Des capacités sont requises par tous les principaux composants d'une stratégie: pour l'évaluation, qui comprend le diagnostique (au début d'une stratégie) puis le suivi et l'évaluation (tout au long du cycle stratégique); pour la conception des actions (planification); et pour leur réalisation (mise en œuvre).

Le développement de capacités doit respecter les mêmes principes qui régissent l'ensemble du processus stratégique et qu'on retrouve énoncés dans les pages de ce manuel. Ils concernent les manières de changer ou de renforcer les valeurs sociétales, le savoir, les techniques et les institutions. Le développement de capacités concerne sans distinction le renforcement et l'amélioration des organisations gouvernementales et non gouvernementales en tous genres, du niveau national aux divers niveaux locaux. Des capacités accrues déboucheront sur des communautés plus autosuffisantes, où il y aura plus d'équité et où les prises de décisions se feront de manière plus ouverte, plus participative et mieux intégrée.

Au niveau national, on a besoin de trois types principaux de capacités:

1. des mécanismes intersectoriels de communication, d'élaboration des politiques à suivre et de prise de décision, comprenant des approches participatives de la résolution de conflits et de la constitution de consensus, de meilleures modalités de travail en réseau, ainsi que des structures et outils pour faciliter la coordination et la collaboration.
 2. Des méthodes d'intégration des différents objectifs et perspectives en matière d'environnement, de société et d'économie, portant en particulier sur la planification, sur l'évaluation, sur la prise de décision et sur les systèmes d'information.
 3. Des moyens de faire comprendre aux organismes gouvernementaux et à la
-

communauté non gouvernementale leurs responsabilités sociales et écologiques propres, et de les leur faire assumer. Il s'agit de faire progresser la prise de conscience et l'éducation en matière d'environnement, la recherche, les approches pédagogiques fondées sur l'action, la conception et la manipulation d'instruments de gestion de l'environnement, le suivi et la prévision ainsi que l'application de nouvelles techniques pour l'environnement.

L'action précoce développe les capacités

Une façon efficace de procéder au développement des capacités consiste à agir (dès les premiers stades de la stratégie) au sujet des aspects de la stratégie bénéficiant déjà de l'engagement des participants. L'expérience du Népal montre que si des mesures sont prises dans les domaines politiques n'enfreignant pas l'impératif territorial de secteurs-clés de l'appareil gouvernemental, un secrétariat stratégique peut faire beaucoup pour accroître les capacités techniques et les engagements d'ordre politique en faveur de la stratégie. Dans le cas népalais, des personnels-clés de nombreux secteurs gouvernementaux ont pris part au développement d'un système national d'évaluation environnementale. Il en a résulté un élargissement des perspectives intellectuelles sur tous les aspects de la politique de l'environnement ainsi qu'une meilleure compréhension de ses modalités d'application. Cela a aussi débouché sur la création d'unités chargées de l'environnement au sein de nombreux ministères et sur la fondation du Conseil de protection de l'environnement.

Mettre en œuvre un programme d'EE comme celui du Népal tout en élaborant simultanément le cadre politique de la stratégie est source, pour le processus stratégique, d'avantages substantiels. Cela:

- ♦ met les experts sectoriels en contact avec les problèmes de l'environnement ou du développement, d'une manière directement pertinente pour leur travail;
 - ♦ améliore leur compréhension des domaines interdisciplinaires — comme par exemple les méthodes de gestion de l'environnement — et augmente leurs compétences à ce sujet;
 - ♦ crée des relations de travail entre secteurs et avec les agences de développement, autour des questions de développement;
 - ♦ donne une meilleure base d'information à leur intervention dans le cadre politique de la stratégie;
 - ♦ suscite l'engagement pour la mise en œuvre des politiques;
 - ♦ accroît les possibilités de préservation de la dynamique du processus stratégique
-

lors du passage de la formulation politique à l'action ainsi que ses chances de survie aux changements de gouvernement;

- ♦ crée un réseau d'experts sectoriels, grâce auquel la mise en œuvre peut avancer dans le cadre des dispositions institutionnelles existantes; et
- ♦ parvient (on l'espère) à des décisions meilleures et aux effets plus durables, en conséquence directe de l'EE.

Mettre l'accent sur le développement de capacités comme manière d'élaborer d'importants domaines de la politique de l'environnement permet d'esquisser une réduction de l'écart considérable souvent rencontré entre les politiques proclamées dans divers plans de développement, et la pratique sur le terrain. Une telle insistance oblige, par exemple, le personnel technique à aborder la question de l'incompatibilité entre politiques qui exigent à la fois des mécanismes décentralisés, des transferts de pouvoir et une collaboration intersectorielle, d'une part, et, d'autre part, le style de gestion de leurs propres institutions, qui s'avère plus fréquemment autoritaire, fortement centralisé et clos.

*Le développement de capacités dans les secteurs
non gouvernementaux et privés*

«Le débat sur l'environnement et l'éducation pour l'environnement peuvent se poursuivre éternellement, mais tant que les communautés appauvries n'y trouvent aucun avantage, on parle à un groupe qui n'est pas acquis à la cause.»

Taparendava Mavaneke, projet CAMFIRE, Zimbabwe

Le développement de capacités et la mise en œuvre doivent concerner le secteur des entreprises, les ONG et les communautés tout autant que le gouvernement. Dans le passé, c'est ce dernier qui a été perçu comme agent premier de l'évolution sociale et économique (qu'il s'agisse d'en prendre l'initiative ou de la poursuivre) requise pour la grande tâche de la création d'une nation. Dans l'ensemble, ce travail a surtout consisté à augmenter les compétences, les connaissances et les capacités professionnelles des fonctionnaires. Or, de plus en plus, des évaluations montrent que la performance des projets et programmes gouvernementaux de développement dépend de manière cruciale du bon fonctionnement des institutions étatiques mais aussi des ONG. Les stratégies les plus récentes en sont bien conscientes: par exemple, le Plan d'action forestière et de conservation de la Papouasie-Nouvelle-Guinée met également l'accent sur le développement des capacités gouvernementales et non gouvernementales et reconnaît aux ONG un

rôle crucial d'organisation et d'introduction des services gouvernementaux auprès des propriétaires fonciers traditionnels, possesseurs de 97% des terres.

La mise en œuvre des stratégies comporte une fonction particulièrement utile, à savoir la démonstration et la mise à l'épreuve des options de développement accordant la part du lion à l'utilisation durable des ressources par les communautés et par les petites entreprises privées. Le programme de mise en œuvre de la SNC du Népal, par exemple, comprend un fond d'aide aux coopératives communautaires et aux ONG pour qu'elles identifient les emplois durables des ressources comme autant d'alternatives aux projets de développement existants et plus destructeurs.

Un soutien technique est fourni à la gestion, à la comptabilité et au suivi des ces petites entreprises et lors de l'évaluation initiale des alternatives, afin de déterminer les entreprises sans danger mais profitables. La commercialisation réussie de nouveaux produits, comme le papier de fabrication artisanale, les tissus, savons ou objets d'art traditionnels, ouvre souvent la porte à la durabilité. Il lui faut, certes, des mesures spéciales de promotion des partenariats économiques, qui doivent fréquemment s'étendre bien au-delà des limites de la communauté concernée. Les principes régissant une utilisation durable en de telles circonstances, ainsi que les processus pouvant assurer leur respect, doivent être définis en étroite collaboration avec les communautés ou groupes appelés à les appliquer.

Il revient au gouvernement de créer un environnement favorable au développement durable, et ce, dans tous les secteurs de la société, pas seulement au sein de l'État.

Les ONG peuvent être des vecteurs efficaces du développement durable, partout dans le pays, catalysant la participation, organisant et mobilisant les groupes, obtenant qu'on leur fasse part des perspectives de la base, faisant œuvre de conscientisation, offrant des idées à long terme, proposant des analyses et se livrant à de la promotion active. Il est aussi important de développer les capacités non gouvernementales que gouvernementales. Pour travailler efficacement avec le gouvernement, les ONG ont besoin, pour leur financement et leur administration, de mécanismes simples qui ne compromettent pas leur indépendance.

Conclusion

Parvenir à une focalisation précoce de la mise en œuvre d'une stratégie nationale dépendra du degré de satisfaction des besoins essentiels de la population. Quand le secteur privé et les ONG ne sont qu'à peine développés et que l'appareil gouvernemental est fortement centralisé, la stratégie doit se montrer extrêmement sélective dans les objectifs qu'elle s'assigne à différents niveaux de la société. Une démarche des plus importantes consistera à présenter ses résultats, en termes de développement, au sein de communautés choisies, afin que l'audience de la stratégie poursuive sa croissance. Dans les pays bénéficiant d'un niveau de vie

supérieur, les stratégies ont la possibilité de promouvoir des actions plus ambitieuses, nécessitant la prise en considération, dans une perspective de longue durée, de l'entretien de l'environnement. Quel que soit le niveau de développement ou de sophistication des institutions décisionnaires, l'expérience acquise en matière de mise en œuvre stratégique suggère de faire droit, surtout au sein du gouvernement, à trois approches de sa gestion:

En premier lieu, il lui faut être ouverte et axée sur le travail en collaboration. Dans la mise en œuvre, les formes de prise de décision les plus efficaces sont celles qui font participer les groupes d'intérêts à la résolution en commun des problèmes; qui dépassent les limites sectorielles; et qui sont flexibles et organiques. Il faut des formes de gouvernement sachant prendre, pour construire, le meilleur des approches traditionnelles; qui soient transparentes; et qui constituent des alliances de travail avec et entre groupes fonctionnant normalement en isolats.

En second lieu, les structures de gestion doivent être adaptables. Il faut concevoir les stratégies de développement durable comme des processus de gestion et d'adaptation au changement. Jamais auparavant n'a-t-on connu pareil besoin ni pareil rythme de changement. Les forces qui l'animent et façonnent sont la croissance démographique, les mouvements massifs de population quittant les zones en relief pour les régions littorales et urbaines, les innovations techniques qui augmentent la capacité des humains à façonner l'environnement et, de plus en plus, les changements liés aux dettes écologiques transmises d'une communauté ou d'une génération à l'autre.

Même les communautés les plus autosuffisantes et stables, des évolutions contextuelles sont inévitables et des stratégies permettant d'y faire face sont nécessaires. Les communautés satisfaites de leur niveau de développement ou désireuses de conserver les éléments essentiels de leur environnement et de leur style de vie souhaiteront sans doute des changements minimaux. Qu'elles se trouvent en Indonésie ou en Suisse, elles voudront préserver la majeure partie des éléments constitutifs de leur patrimoine naturel et culturel tout en apportant des modifications sélectionnées à une qualité de vie certaine. L'accent n'est pas mis sur des stratégies permanentes devant durer des années ou des décennies. Il faut plutôt des stratégies adaptables, où l'on procédera à une réévaluation constante de tous les objectifs et actions.

En troisième lieu, il faut une gestion conciliatrice. Alors que les stratégies nationales commencent à avoir effet, les conflits entre options de développement et intérêts divers seront de mieux en mieux délimités. Ils sont d'ailleurs fréquemment source de désordre, bien que ce ne soit pas nécessaire. On peut les gérer de manière à contribuer à l'intégration et à l'innovation sociales et peuvent faciliter la communication et définir des relations et des structures de groupes afin de clarifier les positions relatives des gens. À ce niveau productif, les conflits peuvent servir à

engendrer une interaction directe entre groupes affectés grâce à des procédures précises et agréées aboutissant à des négociations pour leur règlement. Les institutions gouvernementales et non gouvernementales seront de plus en plus nécessaires pour rendre plus faciles ces processus de conciliation et de médiation, afin que des règlements mutuellement acceptables et respectés contribuent au développement durable.

Un facteur crucial pour ces processus volontaires est l'information dérivant d'une évaluation constante des changements affectant la société et son environnement. Le recueil des informations, leur analyse et l'établissement de prescriptions pour le règlement des conflits sont le facteur décisif permettant aux stratégies de garder le cap. C'est à cela qu'est consacré le chapitre suivant.

Chapitre 9

Pour que les stratégies gardent le cap

Évaluer, c'est combiner le suivi de la stratégie, son évaluation proprement dite et la présentation de rapports à son sujet. L'évaluation est avant tout prospective et elle entend améliorer le processus stratégique, l'aider à atteindre ses objectifs et l'adapter aux besoins qui évoluent.

L'évaluation doit dès le début faire partie intégrante de la stratégie et en traiter toutes les facettes: objectifs, participation, communication, position dans le système décisionnel, planification, mise en œuvre et résultats.

Ce chapitre présente les grands traits d'une approche permettant d'évaluer les progrès réalisés vers la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes. On l'a rédigé de manière à ce qu'il soit utile aux personnes qui conseillent les décideurs impliqués dans les stratégies ou qui exercent sur eux une influence quelconque.

Quand le processus stratégique commencera à avoir prise sur la réalité, il aura besoin qu'on l'exprime dans des stratégies reliées, à bien des niveaux — ménage, exploitation agricole, municipalité, entreprise, province ou nation — à tout échelon où les groupes d'« ayants-droits », ou leurs alliances, s'efforcent d'améliorer ou de préserver le bien-être des populations et le bon état des écosystèmes. Cette approche est prévue pour servir à l'évaluation de toutes les stratégies de cet ordre. Ses éléments essentiels sont donc simples et peu nombreux. Les points de détail varieront d'une stratégie à l'autre, en fonction des populations et des écosystèmes concernés. Pour présenter en toute clarté les aspects principaux de l'approche, ce chapitre se contentera d'une discussion élémentaire.

L'approche adoptée pour évaluer la durabilité est décrite en cinq sections:

- 1. objectif de l'évaluation;*
 - 2. évaluer le progrès des interactions société/écosystème;*
 - 3. évaluer les progrès réalisés par une stratégie particulière;*
 - 4. la participation à l'évaluation; et*
 - 5. l'exploitation des évaluations.*
-

Objectif de l'évaluation

Les évaluations sont des procédures essentielles au succès de toute stratégie, quelle que soit son ampleur ou sa portée, le niveau d'éducation ou de revenus de ses participants. L'évaluation est un processus permettant de juger des progrès réalisés en direction du but qu'est le développement ou le bien-être durables. Elle consiste à poser des questions décisives au sujet:

- ♦ du bien-être humain et du bon état des écosystèmes ainsi qu'à propos de leurs interaction et tendances, afin que les différents groupes concernés par la stratégie puisse graduellement définir, accepter d'un commun accord et réviser les objectifs ainsi que la stratégie permettant de les atteindre; et
- ♦ des progrès réalisés par la stratégie elle-même, afin que les participants puissent en améliorer la conception et le fonctionnement.

La meilleure façon de comprendre l'évaluation consiste à la percevoir comme un composé de différentes fonctions déjà bien connues des professionnels de la stratégie. On peut dire à grands traits qu'il s'agit des processus et questions suivants:

- ♦ **le suivi.** Que se passe-t-il?
- ♦ **l'évaluation proprement dite.** Ce qui devait se passer est-il en train de se dérouler réellement?
- ♦ **l'analyse.** Que devrait-il se passer, maintenant et dans l'avenir?

L'évaluation a un objectif plus vaste, qui est d'évaluer et d'améliorer les progrès réalisés par la société en direction du développement ou d'un bien-être durables. Son objectif précis est de permettre aux gens:

- ♦ d'approfondir leur compréhension du bien-être humain et du bon état des écosystèmes ainsi que des moyens de les améliorer et de les préserver;
- ♦ de prendre connaissance de leur propre condition, ainsi que de celle des écosystèmes dont ils dépendent;
- ♦ de déterminer dans quel sens se fait leur évolution, ainsi que celle des écosystèmes dont ils dépendent;
- ♦ de définir où ils veulent se situer et d'intégrer/d'arbitrer leurs objectifs;
- ♦ de déterminer un cap qui les mènent là où ils veulent se situer; et
- ♦ de modifier ce cap en réponse à l'évolution des conditions, des informations, des valeurs et des priorités.

L'évaluation est un effort de détermination des potentiels existant et de ceux pouvant être améliorés (et comment s'y prendre) — pas uniquement de ce qui ne va pas. Comme le développement durable est un processus dynamique, et que le bien-être durable est une condition elle aussi dynamique, toute stratégie de durabilité se

devra aussi d'être dynamique. Une évaluation régulière permet à la stratégie de réagir aux changements de conditions et de les influencer.

Qui doit effectuer l'évaluation?

Deux groupes doivent s'en charger: les ayants-droits (populations directement concernées) et des personnes extérieures et indépendantes. Ils ne sont pas obligés d'y travailler ensemble: les évaluations «internes» par les ayants-droits sont essentielles; celles, «externes», menées par d'autres, sont désirables. Ce sont les populations directement concernées qui ont le plus à gagner d'une évaluation. Elles doivent donc être impliquées au cœur même du processus. En participant à l'évaluation, elles n'en apprendront que mieux ce qu'il faut faire pour atteindre leurs objectifs, et pourquoi il faut le faire. Pour un ensemble donné de décideurs — situés au niveau de la cité, de la région ou du pays — l'accent sera mis sur tel ou tel thème particulier, ou sur le choix de mesures précises, en fonction des conditions et des priorités locales. Il est donc essentiel que l'évaluation des progrès réalisés en direction de la durabilité soit menée par des participants locaux.

Il n'en reste pas moins qu'une opinion dénuée de biais et qu'une analyse indépendante peuvent contribuer substantiellement à la compréhension de la situation. Une évaluation faite de l'extérieur peut apporter aux ayants-droits des aperçus nouveaux et permettre d'éviter ou de surmonter les conflits d'intérêts propres à l'auto-évaluation.

Quand devra-t-on procéder à l'évaluation?

L'évaluation doit faire partie intégrante de la prise de décision. Ce doit être une activité régulière et intégrée, et non un phénomène sporadique et distinct. Elle doit passer, dans l'ensemble, par les canaux du fonctionnement normal — par la gestion par exemple — afin de maintenir son coût potentiellement élevé dans des limites acceptables. La fréquence des évaluations dépendra de la rapidité et de l'importance des changements de condition ainsi que de l'ampleur du risque couru par le bien-être humain ou le bon état des écosystèmes.

L'évaluation doit être entreprise dès le début du processus stratégique, afin de fournir une base de référence et être recommencée régulièrement par la suite comme partie intégrante de toute stratégie. Elle est implicitement incluse dans la conception et dans la mise en œuvre des stratégies réussies. Ainsi, par exemple, une stratégie nationale efficace débute par l'évaluation de ses objectifs et de ses procédures de conception et de formulation. L'évaluation se poursuit tout au long de la formulation et de la mise en œuvre de la stratégie, envisageant aussi bien la pertinence des objectifs que les moyens employés pour les atteindre; elle détermine aussi les révisions subies par la stratégie.

Une évaluation régulière et explicite a pour avantage qu'elle incite les participants à

repenser leurs priorités, à revoir leurs objectifs et à retracer le cours prévu pour leur action.

Que faut-il évaluer?

L'évaluation doit fournir et analyser deux ensembles d'informations:

1. l'information sur les progrès de la situation et des interactions société/écosystème vers un bien-être et un bon état durables; et
2. l'information sur les progrès effectués par des stratégies particulières vers la réalisation de leurs objectifs et dans leur contribution à l'obtention d'un bien-être et d'un bon état durables.

Évaluer les progrès de la situation et des interactions société/écosystème

Ce qui suit concerne aussi bien le contexte général — social, économique et écologique — au sein duquel se déploie une stratégie, que certains critères très précis, retenus pour mettre en lumière l'exacte nature de la situation et des interactions populations-écosystèmes. On suggère l'emploi de quatre catégories: écosystèmes, population, interactions entre population et écosystèmes et synthèse des précédentes. Chacune des trois premières catégories citées est représentée sous forme d'une hiérarchie informationnelle, où l'on trouve à la base des mesures détaillées et au sommet, les systèmes complexes qui se fondent sur et intègrent les niveaux inférieurs (Figures 5, 6 et 7).

Les écosystèmes

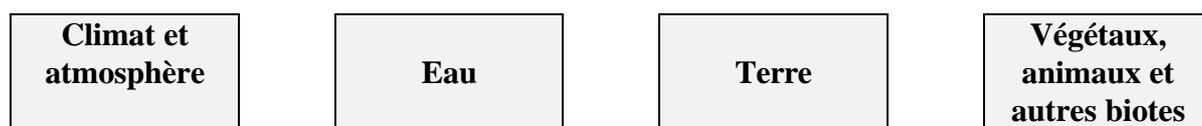
L'objectif écologique global consiste à préserver ou à améliorer le bon état des écosystèmes. L'évaluation des progrès effectués vers cet objectif doit prendre en compte la situation d'ensemble de l'écosystème ainsi que celle de ressources, questions et critères sélectionnés — comme la qualité de l'air, celle de l'eau et des sols ainsi que la diversité végétale (Figure 5).

Populations

L'objectif consiste à améliorer ou à préserver le bien-être humain. L'évaluation des progrès réalisés en ce sens doit prendre en compte la situation d'ensemble de la société ainsi que des indicateurs sélectionnés, comme la santé, la richesse et le bonheur (Figure 6).

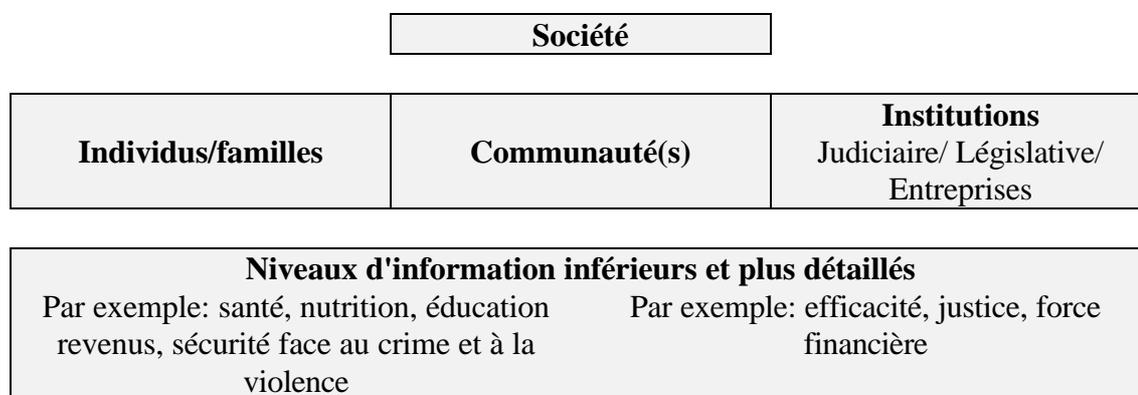
Figure 5: Niveaux d'information sur les écosystèmes

Situation de l'écosystème			
L'écosystème se trouve dans l'une de ces catégories, ou correspond à leur panachage:			
Naturel	Modifié	Cultivé	Bâti
Légère influence de l'être humain: l'échelle et le rythme de l'impact humain sont du même ordre que l'impact d'autres organismes.	Influence modérée à forte exercée par l'être humain: écosystème non cultivé mais impact humain supérieur à celui d'autres espèces.	Dominé par l'être humain: cultivé à plus de 50 %.	Centré sur l'être humain: couvert à 50 % par des routes, des bâtiments ou par d'autres structures humaines.



Niveaux d'information inférieurs et plus détaillés
Par exemple: atmosphère extérieure, atmosphère intérieure, nappe phréatique, eau de surface, eaux marines, sols, minéraux, géologie, productivité primaire, diversité biologique.

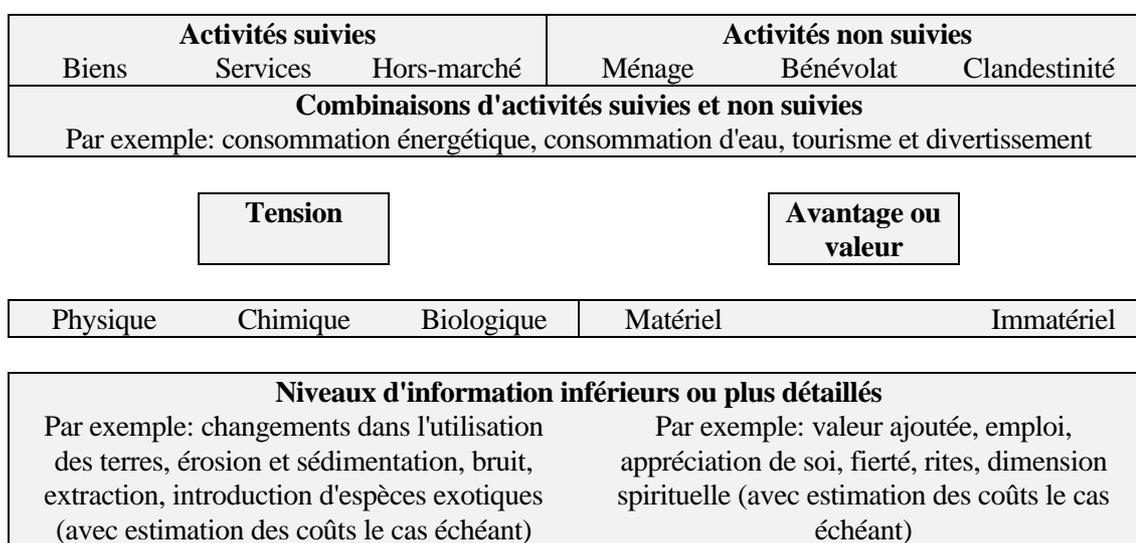
Figure 6: Niveaux d'information sur la société



Interactions entre populations et écosystèmes

L'objectif ici est que les activités humaines préservent les avantages ou valeurs des écosystèmes, ou les fassent croître, tout en réduisant les tensions que subissent ces écosystèmes. L'évaluation des progrès réalisés dans cette direction doit considérer les questions suivantes: comment, et dans quelle mesure, les activités humaines contribuent-elles à la satisfaction des besoins essentiels et à la qualité de la vie; quelle valeur attache-t-on à ces activités; comment soumettent-elles les écosystèmes à des tensions, ou contribuent-elles à leur restauration; et quels sont les progrès effectués vers la réalisation de l'objectif grâce à des incitations d'ordre juridique et à d'autres mesures (Figure 7).

Figure 7: Niveaux d'information sur les interactions entre populations et écosystèmes



* *Clandestinité: activités clandestines, illégales et similaires — marché noir par exemple*

Synthèse

L'objectif est ici la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes. L'analyse des trois premières catégories fait probablement apparaître une amélioration de certains aspects de l'écosystème, de la société et de leurs interactions, un empirement d'autres aspects, et pour d'autres enfin, la stabilité. Il faut identifier les aspects les plus importants et ce qui les lie, afin de parvenir à une représentation d'ensemble de la situation du bien-être humain et du bon état des écosystèmes. Deux formes de synthèse peuvent s'avérer nécessaires: un ensemble d'indicateurs portant sur le niveau le plus global («macro»), semblable, par exemple, à l'indice du développement humain des Nations unies, ainsi que des

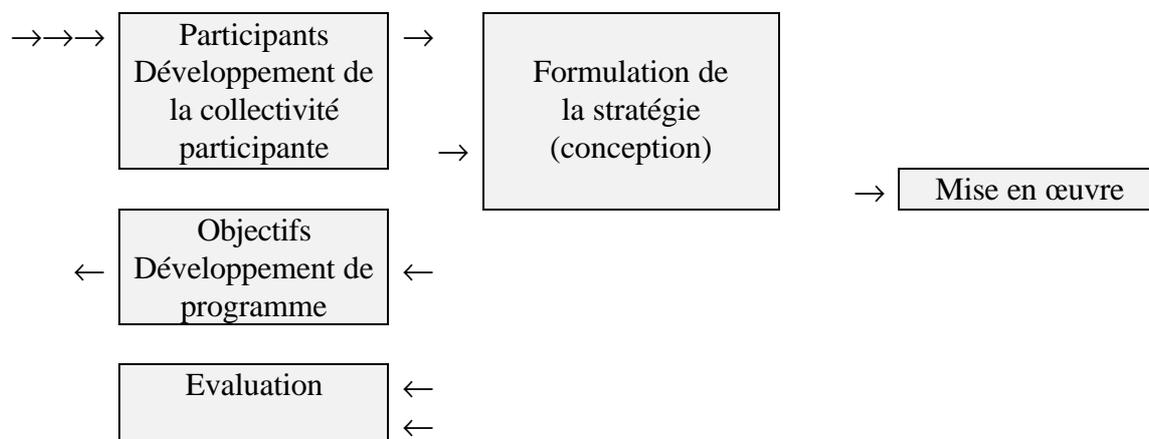
indicateurs reposant sur des sondages et concernant des niveaux de détail («micro»), ceux du secteur, du paysage, de la communauté ou du système de moyens d'existence.

Évaluer les progrès d'une stratégie particulière

Une stratégie est un processus évolutif, se développant alors même qu'il avance et s'adaptant au changement. Elle est aussi cyclique, ses principales composantes — le développement de la collectivité participante, le développement de programmes, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation — étant réitérées au fil de son développement (Figure 8).

Cela signifie qu'une stratégie n'a pas besoin de tenter de tout faire à la fois et ne doit d'ailleurs pas s'y essayer. Sa portée, son ambition, et la participation qu'elle suscite peuvent prendre de l'ampleur au fur et à mesure que sont atteints (ou modifiés) ses objectifs et au fil du développement de capacités dont il lui faut disposer pour être entreprise.

Figure 8: Les composantes d'une stratégie



Il faut que l'évaluation d'une stratégie traite quatre domaines :

1. Participants à la stratégie; objectifs de la stratégie; rapports entre ces deux ensembles

Le développement d'une collectivité participante et le développement programmatique doivent aller de pair tout au long de la stratégie. Les participants décident des objectifs et les objectifs déterminent les participants.

L'évaluation doit poser comme question: qui sont les ayants-droits? Quels sont leurs intérêts en jeu? Ces intérêts sont-ils traités avec équité? Qui sont les «gagnants» et les «perdants»? Les intérêts des différents groupes sont-ils compatibles avec l'objectif du développement durable et avec celui de la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes? Si tel n'est pas le cas, comment peut-on réaliser cette compatibilité?

2. La communication entre participants et entre les participants et les autres

La communication est le souffle vital de la stratégie; c'est l'ensemble des moyens grâce auxquels les participants échangent entre eux des informations, parviennent à se mettre d'accord entre eux sur les actions à mener, changent ou renforcent leurs valeurs et transmettent leur savoir, et grâce auxquels ils informent les autres de la stratégie. Il est nécessaire d'évaluer les modalités, la fréquence et l'efficacité de la communication, tant entre participants qu'entre eux et les autres.

3. Quelles sont les actions envisagées, décidées et entreprises, et par qui? Et quels sont les obstacles?

Les actions auront des chances d'être entreprises si les priorités sont claires, si le nombre des actions à entreprendre en priorité reste praticable, si les acteurs sont identifiés, si les ressources requises sont précisées et si les ressources sont réparties, ou leur origine probable identifiée. L'évaluation doit poser comme questions:

- ♦ qui participe/a participé, et comment, (a) à l'évaluation, (b) à la conception des actions, (c) à la détermination des actions et (d) à la réalisation des actions?
- ♦ quelles sont les actions qui furent: (a) évaluées comme prioritaires, (b) conçues, (c) déterminées et (d) entreprises?
- ♦ quelles furent les raisons des décalages éventuels entre les actions évaluées comme prioritaires, les actions programmées, les actions à réaliser et les actions entreprises? En d'autres termes, quelles furent les actions n'obtenant pas un accord majoritaire ou considérées comme difficiles à mettre en œuvre?
- ♦ quels furent les obstacles rencontrés s'agissant de rendre efficaces les actions prioritaires et comment ont-ils pu être surmontés?

4. L'efficacité, du point de vue des objectifs de la stratégie et du but qu'est la durabilité du bien-être humain et du bon état des écosystèmes

Y parvenir exige de coordonner le suivi de la stratégie et le suivi de la société/de l'écosystème, décrit ci-dessus. Les actions réclamées et entreprises dans le cadre d'une stratégie impliquent généralement le changement ou le renforcement d'un ou plusieurs des éléments suivants:

- ♦ valeurs (et habitudes);
- ♦ connaissances;
- ♦ techniques (et infrastructures);
- ♦ institutions (lois, systèmes et organisations d'incitations); et
- ♦ situation du marché, les prix par exemple.

Toutes les modifications et améliorations prévues doivent être clairement identifiées. L'évaluation exigera une description précise de la situation à la base (évaluation de la situation des populations/des écosystèmes). Pour évaluer l'impact des actions sur les objectifs de la stratégie et pour le distinguer des effets d'autres facteurs, il est nécessaire de:

- ♦ définir clairement les variables permettant de mesurer les objectifs stratégiques;
- ♦ suivre les changements subis par ces variables (grâce à l'évaluation populations/écosystèmes);
- ♦ comprendre les rapports entre objectifs et valeurs (et habitudes) stratégiques, connaissances, techniques (et infrastructures) et institutions — ainsi que l'importance relative de différents facteurs (celle, par exemple de certaines institutions); et
- ♦ déterminer l'effet des actions sur les valeurs, les connaissances, les techniques et les institutions.

L'Encadré N°23 présente une gamme de questions servant au suivi des progrès d'une équipe de stratégie locale au Pakistan.

La participation à l'évaluation

Le «comment» de l'évaluation comporte deux éléments:

1. comment utiliser le processus participatif pour définir les questions-clés; et
2. comment choisir et utiliser les bons outils pour aider les participants à répondre à ces questions.

Les gens se focaliseront souvent sur le second élément au détriment du premier, tenant pour déjà acquise la réponse à la première (que faut-il chercher?). Pourtant, une cause fréquente d'échec des tentatives d'évaluation est que les personnes qui s'en chargent ne se demandent pas quelles questions il faut poser. Or cela ne peut être établi qu'en faisant participer la population que le problème concerne et il est impossible de prédéterminer le genre de questions que les équipes stratégiques auront besoin de poser.

Encadré N°23: L'évaluation dans une stratégie locale, au Pakistan

On peut avoir un aperçu des progrès réalisés par une stratégie nationale en faisant un sondage sur les stratégies locales. Dans trois districts du Pakistan, un grand projet stratégique à long terme vise à mettre fin à la dégradation de l'environnement et à améliorer l'emploi des ressources naturelles grâce à la participation. Cette activité est prévue pour sept ans et en est à ses débuts. Il s'agit d'une initiative menée en collaboration par les gouvernements du Punjab et de la Province de la frontière du nord-ouest, l'UICN-Pakistan, l'IIED et la Commission européenne. Elle se traduira par une évaluation à la base, au niveau communautaire, des ressources, des besoins et des problèmes locaux. C'est-à-dire que l'évaluation constituera elle-même un point focal de l'organisation sociale nécessaire au développement durable. Ceci aboutira à la formation d'organisations communautaires au niveau, par exemple, du village, du groupe social (cas des femmes) et des groupes d'utilisateurs de ressources, avant de déboucher sur la planification participative. On fera appel, pour l'évaluation des projets, à une judicieuse combinaison des méthodes d'évaluation scientifiques et du suivi participatif des systèmes économiques, écologiques, sociaux et institutionnels environnant la stratégie locale. On réfléchit actuellement à des indicateurs, qui devront fournir les informations suivantes sur les moyens employés par le projet pour atteindre ses objectifs de durabilité:

Que faut-il évaluer?

Durabilité économique:

- ◆ La productivité économique des terres dégradées s'améliore-t-elle et les activités économiques tirent-elles parti du potentiel des ressources naturelles?
- ◆ Constate-t-on une réduction des rapports intrants/production et des subventions accordées aux intrants exogènes?
- ◆ Les pertes survenant durant la production, la transformation et le stockage sont-elles en voie de réduction, pour être ramenées à un minimum?
- ◆ L'économie locale se diversifie-t-elle?

Durabilité écologique:

- ◆ La production basée sur les ressources naturelles est-elle combinée à la conservation (des sols, de l'eau et de la diversité biologique des espèces sauvages/domestiquées), pour assurer la résilience du système?
- ◆ Les récoltes sont-elles constantes, ou en augmentation, sans que cela soit au dépens de la conservation?
- ◆ Fait-on un emploi optimisé des processus écologiques (par exemple, la fixation biologique de l'azote, l'assimilation des déchets et le recyclage de l'eau et des éléments nutritifs)?
- ◆ La pollution, tant sur les exploitations agricoles qu'en dehors d'elle, est-elle réduite au minimum?
- ◆ Les habitudes dommageables pour l'environnement sont-elles en voie d'abandon?
- ◆ Les limites et les potentiels des ressources naturelles deviennent-ils mieux compris et font-ils l'objet d'un suivi régulier?

Durabilité sociale:

- ◆ Les systèmes d'utilisation des ressources naturelles permettent-ils à la population de mieux contrôler sa propre vie ainsi que la gamme de choix qui lui est ouverte et sont-ils compatibles avec les valeurs locales (par ex. les goûts et les tabous) et les systèmes décisionnels locaux?
- ◆ Les coûts et bénéfices de la réhabilitation et de l'utilisation des ressources naturelles sont-ils équitablement répartis afin que plus de gens aient accès aux ressources pour s'y procurer abris, énergie, matériaux et aliments, ou pour qu'ils aient des revenus leur permettant de payer pour acquérir ces biens essentiels? Et fait-on des efforts spéciaux pour lutter contre les déséquilibres, en particulier ceux qui défavorisent les femmes?
- ◆ Existe-t-il un corpus croissant de connaissances communément répandues au sujet des limites des ressources naturelles et des possibilités offertes par ces dernières et constate-t-on un accroissement des innovations locales en matière d'utilisation des ressources naturelles?
- ◆ Y a-t-il croissance des capacités (para)professionnelles locales, capables de mener des activités de recherche sur les ressources naturelles et de planification de leur emploi?
- ◆ L'agriculteur joue-t-il un rôle de pointe dans la réhabilitation et dans les systèmes de ressources naturelles?
- ◆ Enregistre-t-on une tendance vers le plein emploi avec des offres d'emplois non-agricoles d'un niveau approprié, permettant de réduire la pression subie par la terre?

Durabilité institutionnelle:

- ◆ La réhabilitation de l'environnement local se déroule-t-elle dans un contexte de politique stable de soutien — c'est-à-dire, avec des institutions internes (règles et normes communautaires au sujet de la répartition des ressources, usages multiples des ressources, partage des coûts et bénéfices, résolution des conflits et efforts en vue de la réalisation d'autres valeurs collectives concernant les ressources) et externes (tenures foncières domaniales, politique des revenus, systèmes de soutien social, systèmes d'assistance technique pour les ressources naturelles et infrastructures)?
- ◆ Les communautés sont-elles en train d'élaborer un réseau institutionnel diversifié — y compris le gouvernement et le secteur privé — pour la réhabilitation de l'environnement ou se reposent-elles trop sur un seul projet?

Le choix des indicateurs

Un des moyens utilisables pour évaluer les progrès réalisés par ces éléments de durabilité consiste à se concentrer sur un nombre restreint d'indicateurs, chacun d'entre eux portant sur l'interaction des dimensions envisagées: économique, écologique, sociale et institutionnelle. Il faut que ces indicateurs soient complètement élaborés au cours du processus de planification communautaire, puisqu'ils doivent être en harmonie avec les buts de la stratégie locale:

- ◆ **Changements de la productivité:** rendements, mesures de conservation des ressources, coûts.
- ◆ **Changements dans la qualité des ressources:** ampleur des pratiques de conservation

des ressources, mise à contribution des fonctions inhérentes à l'écosystème, ampleur des pratiques dégradant les ressources, ampleur de la contribution locale au développement des techniques de conservation.

- ♦ **Changements du degré de résilience et de vulnérabilité locales:** produits agricoles et sauvages gérés et cultivés, accès au crédit, impacts de la sécheresse sur les moyens d'existence, santé humaine.
- ♦ **Changements dans l'autosuffisance des groupes et communautés:** ampleur de la participation, des compétences et capacités locales, de l'efficacité des groupes locaux de gestion/réhabilitation des ressources, dépendance envers des ressources externes.
- ♦ **Reproduction des réussites stratégiques sur des sites non stratégiques:** rapidité de la reproduction entreprise par des voisins, par des fédérations de groupes pour traiter de problèmes plus vastes.
- ♦ **Changements dans le fonctionnement des institutions de soutien:** rôles nouveaux pour les professionnels, politiques de favorisation, intensification des liens avec d'autres organismes, volonté locale d'augmenter les capacités.

Principes de la participation

Les évaluations des progrès réalisés vers la durabilité peuvent être menées par des entreprises, par des communautés, par des provinces, des nations ou groupes de nations. L'évaluation scientifique — mesures de la qualité de l'air, de l'eau, des sols et de la diversité biologique, etc. — aura toujours un rôle à jouer. La vraie question, cependant, est d'aboutir à la compréhension de l'évolution des rapports entre la société et l'environnement et de telles évaluations exigent une participation bénéficiant d'une large assise. Quelle que soit l'identité de ceux qui les entreprennent, il y a des règles ou principes de base servant à guider les évaluations participatives:

Commencez avec l'historique: si vous voulez savoir quels sont les problèmes, ne demandez pas «Quels sont les problèmes?» Demandez quel est l'historique et les problèmes deviendront évidents. Commencez en élaborant un consensus autour de l'historique (ou des historiques, si un seul consensus s'avère impossible à établir) de la communauté, de l'entreprise, de la nation ou de la région dont on traite. Faites appel à ce mécanisme pour faire participer des gens issus de tous les segments de la communauté, en particulier toute personne ayant un sens de l'histoire.

Bâtir une plus vaste communauté d'intérêts: les différents groupes de décideurs impliqués dans les problèmes soumis à évaluation n'estiment pas nécessairement avoir des intérêts communs. Il existe des moyens de les rassembler en groupes d'intérêts communs:

-
- ♦ l'identification d'une communauté plus vaste — en cherchant d'autres personnes ayant le même problème ou des problèmes similaires, la communauté peut s'élargir, devenir plus puissante et mieux comprendre ses propres difficultés;
 - ♦ agir au lieu de parler seulement — la meilleure façon de nourrir le sentiment qu'existe une communauté d'intérêts et la compréhension qu'en ont ses membres, consiste à se livrer à des activités conjointes et les communautés qui sont rassemblées uniquement par la parole ont moins de chance de rester cimentées; et
 - ♦ la recherche de «points positifs» communs, c.-à-d. des changements reconnus par la majorité comme ayant amélioré son bien-être et le bon état de l'environnement; les récits de réussites contribueront beaucoup à faire garder le cap à la stratégie. De même, on peut établir la base minimum d'un consensus communautaire en identifiant les choses faisant l'unanimité hostile des participants.

Reconnaître les différences de valeurs: bien que les communautés d'intérêts communs soient plus vastes que ce que pensent les gens, il existe souvent des conflits inévitables entre les intérêts, les besoins et les valeurs des individus, de la communauté locale, d'autres communautés ou de la société englobante. Il vaut mieux confronter ouvertement ces éléments conflictuels plutôt que de présenter un consensus illusoire.

Comprendre la communication: à tous les niveaux, des contributions à des conférences aux affiches et à la télévision, il est essentiel de comprendre les médias et leurs audiences. Sans cette compréhension, la communication ne donnera rien (voir l'Encadré N°13).

Outils de la participation

Bien que chaque outil servant à l'évaluation — des thermomètres aux questionnaires — y ait sa place, quelques considérations essentielles portent sur la sélection des outils:

- ♦ **Apprendre par l'action:** il nous est possible de rompre en n'importe quel point le cycle «conception-action-évaluation». En effet, des exercices prolongés de diagnostic, faisant appel à de copieux questionnaires et à de grandes études sur papier aboutissent habituellement à des aperçus moins nombreux que ce que donnerait un petit nombre de projets sensés où la mise en œuvre serait considérée comme une technique d'apprentissage. La recherche orientée vers l'action et l'enquête participative sont des moyens fort utiles (voir l'Encadré N°9).
 - ♦ **Les cartes:** les cartes en tous genres, des images obtenues par satellite aux
-

croquis dessinés à même le sol, sont de puissants outils servant à la compréhension des problèmes, au suivi des changements et à la communication des propositions. Bien que les personnes qui n'en ont pas l'habitude puissent avoir des difficultés avec les cartes, dans la plupart des cultures la simple création et lecture de cartes est une aptitude que l'on peut acquérir très aisément.

- ♦ **Les indicateurs significatifs:** on ne peut élaborer des indicateurs informatifs que lorsque l'on a une notion claire des question que l'on pose. Quelques indicateurs bien choisis risquent de s'avérer plus utiles que des volumes entiers de statistiques exhaustives. Les indicateurs doivent provenir de discussions et, si possible, être les mêmes que ceux qu'utilise déjà la population. En de nombreuses communautés rurales, le savoir technique indigène peut souvent fournir des indicateurs plus précis et plus révélateurs de l'évolution des rapports entre société et écosystèmes que des indicateurs «scientifiques» définis à l'extérieur.
- ♦ **Enquêtes qualitatives:** les systèmes d'évaluation se focalisent souvent sur l'accumulation de données quantitatives. Bien que de pareilles données aient leur importance, elles ont généralement besoin d'être accompagnées d'études révélant l'historique dissimulé par les chiffres. Quelques histoires anecdotiques, indiquant en quoi l'évolution de l'environnement affecte des familles ou des communautés individuelles, sauront éclairer ces données et pourront fréquemment s'avérer plus informatives que des enquêtes de grande ampleur.
- ♦ **Des questions ouvertes:** même si le problème a été discuté dans tous ses détails et même si les indicateurs ont été sélectionnés avec le plus grand soin, l'information la plus utile peut être celle que l'on n'a pas cherchée — l'observation intuitive inattendue qui éclaire soudain le problème d'une lumière neuve. Il faudra formuler les questions de manière à encourager les commentaires, de préférence aux simples réponses par oui/non. Il faut structurer les évaluations afin que les gens se trouvent regroupés en des combinaisons d'où puissent émerger de nouveaux chevauchements de connaissances et d'intérêts.

Assurer l'utilité des évaluations

Une évaluation utile améliore les prises de décision et facilite l'action. Elle n'y parvient, cependant, que si elle fournit des informations permettant aux décideurs d'identifier ces actions, d'en convenir et de les entreprendre.

Qu'il s'agisse d'individus, de communautés, d'entreprises ou de gouvernements, les décideurs ont en commun trois besoins relatifs à l'évaluation de la durabilité:

-
1. **La pertinence:** l'évaluation doit se focaliser sur des problèmes concernant les préoccupations, les besoins et les priorités du décideur;
 2. **La capacité d'agir:** le décideur doit avoir la possibilité d'agir au sujet de l'information fournie par l'évaluation. Les familles exploitant la terre ne peuvent rien faire quant à l'information relative à l'appauvrissement de la couche d'ozone. Les dirigeants d'entreprise ne peuvent améliorer la durabilité de leurs opérations à l'aide d'informations sur la criminalité (sauf exception).
 3. **La clarté:** à tous les niveaux, les décideurs ont besoin de signaux clairs, qui les aideront à décider du cours de leur action. Une information trop exhaustive ensevelit ses signaux dans du bruit: l'information doit être sélective. Il est donc important de sélectionner, au sujet du bon état des écosystèmes, des interactions entre populations et écosystèmes et du bien-être humain, des aspects qui:
 - soient les plus révélateurs des améliorations ou des déclin de ces situations et interactions; et
 - soient pertinents, appropriés et clairs aux yeux des décideurs concernés.

Lorsque ce sont les mêmes personnes qui font l'évaluation et prennent des décisions à partir de cette évaluation, ces exigences ne poseront sans doute pas de problème. Si ce sont des personnes différentes, il faudra prendre spécialement soin de satisfaire à ces exigences. Il importe donc de demander:

- Qui réalise l'évaluation?
- Qui peut utiliser l'évaluation?
- Comment ces deux parties vont-elles communiquer?
- Ces deux parties sont-elles animées de la même volonté de procéder à une évaluation continue?
- Les décideurs concernés se sont-ils engagés à agir sur la base des informations obtenues par l'évaluation?

Communiquer l'évaluation

Il faut employer, pour communiquer les évaluations, les moyens, quels qu'ils soient, les plus utiles et les plus significatifs du point de vue des décideurs concernés. C'est-à-dire:

- ♦ Commencer par identifier l'ensemble des décideurs concernés. Par exemple, une communauté affaiblie par les politiques du gouvernement central voudra que les résultats de son évaluation soient communiqués aux décideurs de ce gouvernement central et à ceux qui les influencent.
 - ♦ Si nécessaire, communiquer l'évaluation de différentes façons à différents groupes de décideurs et à d'autres utilisateurs, à l'aide de différents produits et
-

manifestations (et pas nécessairement grâce à des rapports) et par la communication sur différents médias.

- ♦ Employer le jargon approprié pour chaque groupe d'utilisateurs. Les jargons ont tendance à avoir mauvaise réputation. Pourtant, la communication qui tente de les éviter risque de s'avérer inintelligible (ou simplement ennuyeuse) pour l'audience à laquelle elle est destinée.
- ♦ Assurer les retours d'information (sous une forme exploitable) pour les personnes ayant fourni des informations à l'évaluation.

Il est fréquent que la tâche la plus utile que puisse accomplir une évaluation consiste à exposer des problèmes non résolus et à identifier des solutions non exploitées. Une telle information aura plus de chances d'être obtenue grâce à des processus récompensant l'identification constructive des échecs. Réciproquement, les solutions auront plus de chances d'être mises en œuvre si les décideurs concernés les perçoivent comme raisonnables, respectables et identifiables.

Conclusion

Le suivi et l'évaluation des performances stratégiques forment un des éléments les moins développés du processus stratégique. Or c'est aussi l'un des plus importants. Il faut mettre en place des mécanismes permettant aux nations ou aux communautés d'orienter leur développement en fonction des retombées positives de l'expérience et de leur connaissance des changements de circonstances, afin qu'il demeure sur un itinéraire durable. Cela n'est pas facile, car il faut alors que la nation ou la communauté bénéficie d'une vision pratique de la durabilité, exprimée selon ses propres termes. Cette vision aura une solide base éthique et qualitative, ce qui a rarement été défini avec précision. Comment une stratégie peut-elle évaluer ses progrès et son orientation en fonction de buts intangibles?

En général, les méthodes conventionnelles de suivi et d'évaluation reposent sur des indicateurs physiques, économiques ou sociaux pour mesurer ce qui fut réalisé dans le passé, que ce soit au niveau national ou à celui du projet. Ces indicateurs portent souvent sur les fournitures d'intrants et sur leurs résultats immédiats, en particulier au niveau du projet. Ils pourront prendre en compte, par exemple, le nombre de lits d'hôpitaux dans un pays, ou le nombre d'arbres plantés dans un village. L'accent a été mis jusqu'à présent sur la mesure rétrospective des performances grâce à des produits tangibles, avant d'envisager les implications que cela a pour les performances futures. Ces méthodes ne vont pas cesser d'être utiles, encore qu'il faudrait plus mettre l'accent sur certaines qualités du développement qui, sous-jacentes et moins tangibles, permettent d'atteindre la durabilité.

On n'a pour l'instant guère accumulé d'expérience en la matière, mais on commence

à faire leur part à trois orientations devant permettre un changement:

1. Il faut mettre l'accent sur les indicateurs régissant la manière de faire les chose plutôt que ce qui a été fait.
2. Dans un environnement dominé par le changement et l'incertitude, il faut surtout se préoccuper de modifier et d'influencer les performances futures, plutôt que d'évaluer le passé. La clé du développement de méthodes d'évaluation participative consiste à comprendre les stratégies en termes de changement et d'adaptation constants aux besoins futurs.
3. Il faut que ces méthodes deviennent elles-mêmes des ingrédients du développement durable et non quelque chose qui y reste extérieur. C'est ici que prennent toute leur pertinence les concepts de recherche-action ou de suivi par l'action. Ils signifient que les personnes participant à la gestion du processus stratégique ainsi qu'à tous les éléments de la mise en œuvre, sont toutes individuellement impliquées dans une boucle de retour d'information passant par trois moments: action-réflexion-réaction. C'est au niveau local, où les termes de réflexion et de retour d'information sont plus immédiatement avantageux pour les participants, que cela fonctionne le mieux.

En conséquence, l'évaluation des stratégies — à savoir: le suivi, l'évaluation proprement dite et le compte rendu — doit insister sur le processus autant que sur les produits, et se montrer anticipatrice et basée sur l'action.
