

Chapitre 10

Le financement des stratégies et le rôle des organismes extérieurs

Les organismes de financement ont joué un rôle crucial dans l'élaboration des stratégies nationales et il existe diverses manières permettant de tirer le meilleur de cette implication. Coordonner les donateurs est une urgence, qui doit être satisfaite pour que les capacités des communautés ne se trouvent pas affaiblies ou détournées par des exigences redondantes ou parfois conflictuelles. Les donateurs ont tendance à faire leur choix dans un éventail de propositions d'action, et la stratégie perd alors de son importance en tant que cadre global du développement durable. Quant au soutien des donateurs, il s'est avéré inégal, qu'il s'agisse de sa continuité ou de la gamme des actions soutenues. Il faut donc considérer comme hautement prioritaire la définition d'approches devant aboutir à une meilleure sécurité financière.

Les Fonds nationaux pour l'environnement (FNE) peuvent contribuer à la stabilité à long terme du financement des stratégies et, comme ils s'appuient sur des approches participatives de gestion, ils favorisent aussi l'amélioration du contrôle local et une autonomie plus poussée. Une de leurs caractéristiques les plus attrayantes réside dans leur aptitude à distribuer leurs fonds avec constance sur de longues périodes, et à des niveaux où les institutions locales peuvent travailler avec efficacité.

Tout comme le financement exogène, l'assistance technique apportée aux stratégies par les organisations internationales a donné des résultats mitigés. D'importantes leçons sont à retenir quant à la façon d'impliquer les professionnels expatriés. L'expérience montre que les ONG internationales, en particulier, peuvent continuer à jouer un rôle vital dans la fourniture d'un appui technique approprié aux équipes chargées des stratégies.

Quel que soit le degré de réussite rencontré par certaines stratégies nationales quand elles ont obtenu des fonds pour leur préparation et leur mise en œuvre, le niveau des ressources employées à ce sujet demeure insignifiant par rapport à celui des flux financiers associés aux grandes forces qui façonnent le développement, comme par exemple les politiques d'ajustement structurel et les prêts de la Banque mondiale. Pour ce qui reste de cette décennie les SNDD auront pour tâche primordiale de capter et de modifier ces forces, les mettant en cohésion avec les objectifs locaux du développement durable.

Le rôle des donateurs

En de nombreux pays à bas revenu, l'appui d'organisations bilatérales, multilatérales et financières est souvent nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie. Par ailleurs, nombreux sont les donateurs qui voient en une stratégie le moyen efficace d'assurer le bon ciblage de leur soutien et son application dans un cadre directif déterminé localement. Ils reconnaissent que les stratégies sont le moyen d'améliorer et d'intégrer les politiques sociales, économiques et environnementales ainsi que de développer les capacités nationales d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques. Mais elles ne peuvent assumer cette fonction que si l'on en fait des processus participatifs impulsés par une dynamique nationale — et cela prend du temps.

Il importe de faire en sorte que les attentes et perceptions — tant nationales qu'extérieures — dont la stratégie est l'objet soient cohérentes et s'appuient mutuellement. Des soutiens extérieurs inappropriés peuvent entraîner une insuffisante internalisation des stratégies et une absence simultanée d'engagement gouvernemental, avec à la clé une perte de dynamisme. Ils risquent aussi de donner lieu à des activités hors de propos, voire dommageables. Si les donateurs se contentent de traiter les stratégies comme, par exemple, des évaluations, des documents ou des plans, elle seront peut être achevées rapidement, mais ce ne seront plus des stratégies et leurs résultats seront des plus triviaux: un rapport par ci et une poignée de projets par là !

Les préoccupations manifestées envers le rôle des donateurs en tant que manipulateurs des stratégies nationales et locales, plutôt qu'en tant qu'éléments favorisateurs, ont atteint une masse critique pour deux bonnes raisons: en premier lieu, on observe un nombre croissant de cas où une multiplicité de donateurs soutiennent différentes initiatives, dans des pays n'ayant guère la capacité de les coordonner. En second lieu, des conditions relatives à l'environnement sont attachées à l'obtention de subventions et de prêts.

Le problème que pose la présence d'un nombre excessif d'acteurs a parfois été illustré par l'arrivée de sommes d'argent supérieures aux montants localement absorbables, par la présence d'une pléthore d'experts consultants et par des activités dirigées par un personnel tenu, à cause de ses salaires et ressources, à l'écart des institutions avec lesquelles il essaye de collaborer. Les donateurs peuvent jouer le rôle d'une force créatrice incitant les gouvernements et les communautés à repenser leurs options et leurs moyens de gérer le changement. Mais leurs modalités de travail doivent être adaptées aux conditions locales et ils doivent prendre pour base les initiatives existantes. Il faut saluer les récents principes d'orientation (comme par exemple ceux figurant dans DSC 1991) élaborés par les donateurs pour assurer la durabilité de leur assistance au développement. Les investissements consentis par les donateurs pour les stratégies doivent déboucher, dans les communautés

concernées, sur une autosuffisance et une autonomie supérieures. Il faudra procéder pour cela à un réexamen très complet des tendances actuelles de l'investissement et à une mise en exergue des options de financement durable.

La coordination des donateurs

Il faut que dès le début du processus, la communauté des donateurs ait un statut de participant à la stratégie. Pourtant, la principale leçon destinée aux donateurs — et qui sous-tend toutes les autres — est que la direction des stratégies doit être assumée les pays bénéficiaires. Cette leçon s'applique tout particulièrement à la coordination de la participation des donateurs. L'influence croissante de forces exogènes, agissant souvent simultanément dans un même pays, mais y soutenant en ordre dispersé différentes initiatives stratégiques, a engendré une stupéfaction considérable en de nombreux pays en développement. Cela a provoqué un détournement des capacités existantes et un affaiblissement de l'initiative locale, un copieux gaspillage des ressources internationales et nationales et cela a abouti, bien trop fréquemment, à une perte de la dynamique animant les aspects de la politique de l'environnement auxquels s'étaient déjà engagés les gouvernements.

Pourtant, afin que les gouvernements prennent en charge la coordination des donateurs, ils ont besoin de ressources considérables et d'une ferme volonté de coopération de la part des agences extérieures. L'absence de mécanismes permanents de coordination se fait souvent sentir. Dans certains pays, le PNUD a pris la responsabilité de la coordination, rôle que la Banque mondiale a assumé pour les PNAE. Les donateurs ont d'ailleurs souvent intérêt à se rencontrer sans l'intervention des gouvernements, pour définir les domaines de focalisation de leur assistance ou quand ils souhaitent élaborer des positions communes sur ce qu'ils estiment être d'importantes questions de principe. Si cette interaction entre acteurs externes est importante et s'il faut l'encourager, ce sont quand même, en fin de compte, les gouvernements qui doivent être soutenus dans leur rôle dirigeant en matière de coordination.

L'expérience acquise permet de déceler un certain nombre de facteurs-clés contribuant à une coordination réussie entre donateurs:

- ♦ Le gouvernement peut donner à un ministère central l'autorité requise pour établir des mécanismes et des procédures de coordination. Ce ministère peut assumer le rôle de secrétariat stratégique, mais serait plus utile comme point de contact officiel des donateurs, fonction habituelle du Ministère des affaires étrangères ou du Ministère des finances. En certains cas, c'est l'autorité nationale chargée de la planification qui pourrait, avec ses fonctions intersectorielles, incarner le meilleur choix.

Encadré N°24: Dix leçons pour les donateurs

Voici les dix principales leçons que pourront retenir les donateurs (pour simplifier, cette étiquette s'applique ici aux organismes d'aide au développement ainsi qu'aux institutions de prêt/banques) et qui sont issues de leur participation aux stratégies, longue de plus de dix ans.

- 1. Appuyez la coordination des activités des donateurs:** il faut soutenir les gouvernements bénéficiaires dans leur prise de commandement de la coordination des contributions exogènes au processus stratégique.
- 2. Investissez dans le long terme:** le maintien sur longue période d'un soutien exogène continu et de niveau peu élevé vaut presque toujours mieux que de brèves contributions de haut niveau (à moins qu'il ne s'agisse d'apports à un fond de financement par capitalisation).
- 3. Soutenez le processus:** les financements programmatiques sont nécessaires, non seulement pour les produits de la planification stratégique, mais aussi pour le processus de développement de capacités. Les approches axées sur les programmes sont souvent plus précieuses que des projets ne faisant pas partie intégrante de la stratégie.
- 4. Soutenez les stratégies existantes:** en cas de financement conditionnel, les critères imposés doivent faire droit aux approches alternatives des stratégies déjà en place localement. On s'intégrera aux processus en cours, même s'ils ne correspondent pas tout à fait à ce que l'on désire.
- 5. N'imposez pas de modèles exogènes:** en corollaire à ce soutien qu'il faut apporter aux stratégies «maison» ou sur mesure, il faut se garder de concevoir des activités en fonction de calendriers, de budgets et de compétences ne correspondant pas aux normes et aux capacités locales.
- 6. Formez et encouragez les partenariats:** d'étroites relations de travail établies avec d'autres donateurs et partenariats, ainsi que le soutien accordé à toute une variété de participants (gouvernementaux ou non) à la stratégie concernée sont des facteurs de dynamisme et de stabilité du processus. Un premier pas dans le bon sens consiste à aider les gouvernements à identifier les ayants-droits et leurs contributions potentielles.
- 7. Efforcez-vous d'insuffler de la cohérence aux programmes d'aide:** il faut que chaque donateur s'assure que tous les composants de son action de soutien sont bien interconnectés et qu'ils se soutiennent mutuellement au sein du processus stratégique.
- 8. Inventez de nouvelles formes d'évaluation:** les donateurs ont besoin d'élaborer de nouveaux indicateurs de durabilité et pour l'évaluation, afin que celle-ci reflète et donne une importance accrue aux éléments qualitatifs des stratégies ainsi qu'à ceux relevant du processus.
- 9. Réorientez les investissements en cours:** les donateurs doivent réexaminer tous les éléments de leurs programmes d'aide et assister les gouvernements dans leur réorientation des investissements existants au profit des principes et objectifs du développement durable tels que définis grâce au processus stratégique. Cette réorientation sera plus importante qu'un simple lancement de nouveaux projets «pour l'environnement».
- 10. Faites preuve de souplesse et de créativité dans vos dispositifs financiers:** soutenez les mécanismes financiers novateurs, comme par exemple les Fonds nationaux pour l'environnement, source de cohérence et d'autosuffisance dans le maintien du processus stratégique.

- ◆ Les activités de coordination font souvent appel à des compétences spéciales en

matière de synthèse et de facilitation. Les donateurs doivent s'assurer que la coordination ne soit pas affaiblie par un déficit de capacités.

- ♦ Les représentants d'ONG et du secteur privé locaux doivent aussi être invités, à intervalles réguliers, à participer au processus de coordination des donateurs.
- ♦ L'efficacité d'une coordination dépend beaucoup d'un meilleur échange d'informations entre donateurs au sujet de leurs portefeuilles et de leurs politiques d'investissement: il s'agit de se communiquer les rapports d'évaluation et d'autres analyses de la situation nationale.
- ♦ Il faut que les donateurs cherchent à minimiser et à simplifier leurs interventions afin que la coordination assurée par les gouvernements soit moins onéreuse. Il faut, par exemple, limiter la taille et le nombre des missions sur le terrain, qui devront être entreprises conjointement et programmées de manière à réduire au minimum tout effet inutile sur les activités du gouvernement.

La formation précoce d'un groupe de coordination des donateurs, ainsi que des séances régulières d'information, peuvent contribuer à la compréhension de l'objectif et des implications de la stratégie. Cela favorisera aussi la cohésion au sein de la communauté des donateurs, nécessaire pour assurer à la stratégie un appui soutenu et cohérent.

Au Pakistan, le gouvernement a fondé un groupe de coordination multi-donateurs, précisément destiné à intégrer le soutien des donateurs à la mise en œuvre de la SNC. Un groupe de travail technique spécial fut créé pour apporter son assistance aux donateurs; les méthodes employées sont présentées en abrégé à l'Encadré N°25.

La cohérence stratégique

Un aspect important de la coordination des donateurs tient à la répartition de leur assistance financière en fonction de leurs préférences sectorielles. C'est une question dont il faut s'occuper très tôt. En même temps, il faut que les donateurs fassent en sorte que cette répartition sectorielle ne vienne pas amoindrir la cohérence de la stratégie d'ensemble. Les donateurs doivent intégrer aux priorités fixées par la stratégie leurs programmes d'aide ou de prêt. Quelles que soient leurs préférences, le processus a besoin de leur soutien, qui doit être accordé aux secteurs prioritaires tels que les aura déterminés la stratégie.

Encadré N°25: La SNC du Pakistan: du plan à l'action

L'exercice suivant a été utilisé, au Pakistan, par un groupe de travail technique s'occupant de soutenir le groupe multi-donateurs dans la mise en œuvre de la SNC. Trois niveaux d'information ont été présentés à l'aide de graphiques affichés:

1. Les programmes et actions stratégiques recommandés, ainsi que les motifs ayant présidé à leur choix, figuraient à la ligne supérieure.
2. Les programmes, projets et activités en cours au titre de chaque programme stratégique recommandé figuraient à la ligne suivante. S'y trouvaient les programmes et projets relevant, en gros, du domaine programmatique de la SNC et toute partie d'un programme ne se conformant pas, ou contredisant, les objectifs de la SNC, était indiquée.
3. Les engagements et transferts de fonds effectués par les donateurs et prêteurs au titre de chaque domaine programmatique figuraient à la dernière ligne.

L'information nourrissant cet exercice était tirée de la base de donnée informatisée du PNUD servant au *Rapport sur la coopération au développement*, riche en détails sur la plupart des projets soutenus par des donateurs et se déroulant dans les pays à bas revenus. La demande d'information portait sur tous les investissements en cours dans le secteur public et effectués par des donateurs au titre de programmes et projets relevant eux-mêmes de programmes stratégiques recommandés.

Bien que les données relatives aux engagements et transferts de fonds n'aient pas été quantifiables avec exactitude, elles offraient des informations cruciales pour la mise en œuvre de la SNC:

- ♦ claire indication des domaines où le soutien apporté par les donateurs aux programmes recommandés dans le document de SNC était insuffisant;
 - ♦ indication des points où les donateurs faisaient de gros investissements dans des programmes aux effets évidemment nocifs pour l'environnement (comme l'expansion sur grande échelle de l'irrigation et d'une agriculture faisant un usage intensif de produits chimiques) — repérés pour qu'on les réoriente ou pour qu'on y adjoigne une composante de gestion environnementale; et
 - ♦ indication de la capacité d'absorption du domaine programmatique, et donc des points où il fallait mettre l'accent sur des mesures de réorientation et sur le développement de capacités.
-

Les intérêts des donateurs et la disponibilité de leur soutien financier ne sauraient détourner les stratégies du domaine prévu pour leur focalisation. La définition des projets «bancables» devra se faire dans le cadre de la stratégie et ne pourra dominer le processus ou s'effectuer de manière séparée. Les donateurs ont des besoins particuliers: il leur faut, par exemple, un portefeuille de projets à financer, classés en fonction de priorités bien claires elles même établies dans le cadre du processus stratégique. Il faut que ces projets soient mentionnés dès le départ et sans ambiguïté. Les donateurs et les organismes de prêt doivent travailler avec le gouvernement qui est leur partenaire afin que ces besoins soient satisfaits dans le cadre du processus, sans plus influencer sa conception ou sa programmation. En d'autres termes, le portefeuille de projets comportera en fait les produits attendus du processus stratégique. Mais il reviendra au gouvernement et aux autres participants nationaux à la stratégie de décider des objectifs de la stratégie, de la conception et de la programmation du processus, de son mode de gestion, du moment où il établira son portefeuille de projets et de ce que seront ces derniers.

Certaines stratégies ont été endommagées parce qu'elles n'ont pas su établir de démarcation entre les besoins particuliers des donateurs et la conception et la gestion d'ensemble de la stratégie. En certains cas, la programmation du processus a été comprimée afin de produire aussi vite que possible un portefeuille de projets; en général, cela s'est fait trop rapidement pour qu'on puisse élaborer de manière participative une stratégie cohérente. En d'autres cas, le donateur a simplement ignoré la stratégie établie et a insisté pour qu'on prépare une nouvelle «stratégie» afin d'établir son portefeuille de projets.

Il y a grand risque, lors de la mise en œuvre, de retomber dans une démarche centrée sur les seuls projets, ce qui rendrait plus difficile la maîtrise de la stratégie par le pays. Les grands projets peuvent très vite avoir des effets pervers (distorsions, égarements) pour le processus stratégique. Tant le secrétariat stratégique que les donateurs doivent faire un effort particulier pour préserver la focalisation stratégique ou programmatique de la stratégie, tout en faisant sa juste part à ce sur quoi les donateurs se basent pour consentir des financements, à savoir les projets.

La sécurité de financement

La solution la plus efficace consiste probablement à donner au soutien des donateurs une base de grande ampleur. On peut attendre d'une stratégie qu'elle comprenne une large gamme d'activités impliquant le gouvernement, le secteur des entreprises, les ONG et les communautés, Il est peu probable qu'un donateur unique ait la capacité de maintenir un soutien à long terme pour toute cette palette d'activités. Il sera donc plus utile de s'efforcer de capter l'intérêt d'une communauté de donateurs la plus vaste possible.

Un soutien à large base est source d'une plus grande:

- ♦ résilience;
- ♦ diversité des thèmes traités;
- ♦ confiance; et
- ♦ continuité.

Plus on pourra former tôt dans l'évolution de la stratégie un consortium de donateurs pour la soutenir, mieux ce sera.

Pour faire la promotion des PNAE, la Banque mondiale a tendance à prendre l'initiative de discussions avec les gouvernements en s'engageant à fournir un financement de lancement. Simultanément, elle organise des tables rondes et des rencontres individuelles pour chercher, parmi les donateurs bilatéraux et, plus récemment, auprès du PNUD, d'autres partenaires pour le processus. C'est l'USAID qui est, par exemple, le principal donateur soutenant le PNAE de l'Ouganda. En Zambie, la Banque mondiale et le PNUD se sont partagé le coût du PNAE. S'assurer la participation d'un donateur bilatéral à un stade précoce du processus augmente les chances de bénéficier de continuité et de soutien, grâce à l'élaboration d'un plan d'action et d'un portefeuille de projets. À ce jour, la Banque n'a apporté aucune subvention directe au delà de la première phase d'un PNAE; toutes les contributions importantes à la mise en œuvre des PNAE doivent provenir d'une gamme de donateurs choisissant leurs projets spécifiques ou de crédits sectoriels alloués par la Banque. Il est encore trop tôt, dans l'histoire des PNAE, pour savoir dans quelle mesure exacte ils parviendront à s'intégrer de manière permanente aux mécanismes gouvernementaux et se poursuivront avec ou sans soutien exogène.

L'histoire des SNC (et des autres catégories de stratégies lancées de manière autonome) a montré que, sans cet engagement garanti de financement de départ, peu d'entre elles ont pu dépasser le stade de la bonne idée. D'autres se sont effondrées avec la cessation du financement accordé par un donateur particulier ayant participé à la phase de planification mais s'étant retiré avant la mise en œuvre. La Banque mondiale n'a jamais contribué à une stratégie qui ne soit pas un PNAE, même dans les cas où elle avait considéré que le processus existant satisfaisait aux critères des PNAE.

La perte du soutien externe n'a pas toujours impliqué la fin des processus stratégiques. En fait, si les contributions initiales d'origine externe sont modestes, et si une proportion supérieure du coût est assumée par des institutions locales, c'est rarement le cas. La clé d'une participation réussie des donateurs consiste à comprendre la capacité d'absorption dans le temps dont peuvent faire montre l'administration ou la communauté locales entreprenant la stratégie. Dans la plupart

des cas, un appui exogène de petites dimensions et constant sur une longue durée vaut bien mieux que des contributions brèves, de haut niveau, uniques ou irrégulières.

Il faut accorder toute priorité au soutien du processus stratégique central qui fournit la principale source d'énergie permettant de stimuler et de préserver l'action dans l'ensemble du système. Dans le passé, les engagements à long terme ne se sont pas déroulés facilement lorsque les donateurs se trouvaient immobilisés dans un projet plutôt qu'intégrés dans l'orientation d'un processus. Néanmoins, un certain nombre d'agences d'aide bilatérale (celles, par exemple, de la Suisse, du Canada et de la Suède) ont soutenu avec constance, pendant plus de dix ans, des processus particuliers de SNC.

Le coût des stratégies

La meilleure façon d'évaluer le coût des stratégies passe par la distinction qu'il faut faire entre la planification et la mise en œuvre (Table N°2). La planification va du démarrage à l'élaboration des plans d'action et des portefeuilles d'investissement. On la définit mieux en termes d'approche et de coûts.

La durée des phases de planification des SNC a énormément varié dans une fourchette de deux à six ans. Elles ont comporté, en général, toute une gamme de programmes de démonstration et de développement de capacités. Les SNC procédant d'initiatives locales, comme celles du Zimbabwe et du Nigeria, ont été très peu onéreuses et furent entreprises dans le cadre des budgets gouvernementaux existants. Au Costa Rica, la préparation du document de SNC a duré trois ans et a coûté 220 000 dollars, dont une moitié fut apportée par six organismes externes différents, l'autre moitié provenant du Ministère des ressources naturelles du pays. Financée entièrement par l'ACDI, la SNC pakistanaise a coûté 2,6 millions de dollars en cinq ans.

Les PNAE ont généralement eu tendance à coûter plus cher et à être préparés plus rapidement. En Afrique, leur préparation a, en général, duré 18 mois en moyenne, avec des coûts variant de 300 000 à 3 millions de dollars. De grands donateurs ont apporté leur soutien à cette élaboration: Banque mondiale, PNUD, UNSO et USAID. Les SNC, quant à elles, ont bénéficié du soutien d'une plus vaste gamme de donateurs que ce ne fut le cas pour les PNAE, encore que plus récemment, un certain nombre de pays comme la Norvège, le Japon, la France et la Suède aient alloué des fonds à des activités précises des PNAE, en passant parfois par la Banque mondiale.

Table N°2: Coûts comparés de certaines stratégies sélectionnées

STRATEGIE	Coût (millions de US\$)	PÉRIODE	DONATEUR
Planification de la stratégie			
SNC Costa Rica	0,22	1987-89	50 % UICN, CI, WWF USA, TNC, 50 % origine nationale
SNC Ethiopie	1,60	1989-94	SIDA, ODA, NORAD, UNSO
PNAE Guinée	0,65	1990-91	BM,ACDI, PNUD, USAID, FAO, PNUE, UNSO
SNC Zambie	0,60	1984-88	SIDA, Pays-Bas, ACDI
PNAE Zambie	1,00	1994-95	BM, PNUD
PNAE Kenya	2,20	1994-95	BM
PNAE Ouganda	1,00	1991-94	USAID, BM, SIDA, UNSO, PNUD
SNC Népal	0,50	1982-88	SIDA, DCSD, USAID, ACDI, WWF
PNPAE Népal	0,03	1993	Fondation Ford, UICN
SNC Pakistan	2,60	1988-93	ACDI
Mise en oeuvre de la stratégie			
SNC Népal	3,50	1989-94	DCSD, UNICEF, USAID
PNGE Seychelles	50,00	1992-96	Divers
PNE Colombie	972,00	1990-94	60 % origine nationale, 40 % origines diverses
PNAE Zambie	2,00	1994-97	Pays-Bas
PNAE Madagascar	85,00	1990-95	DCSD, USAID, BM, PNUD, NORAD, BDA

La préparation des PNAE n'a en général pas connu le même niveau d'activités de mise en œuvre que les phases de planification des SNC. L'expérience glanée dans le monde entier en matière de SNC est assez constante, alors que pour les PNAE, l'approche a connu de grandes variations d'une région à l'autre du globe. Au Népal, par exemple, à l'instigation de la Banque mondiale, un Plan national de politique et d'action pour l'environnement fut préparé en six mois dans le cadre du processus de SNC, avec un coût de 30 000 dollars.

Le coût de la mise en œuvre des stratégies est sujet à grandes variations en fonction de la portée de leur plan d'action. La phase initiale du programme de mise en œuvre de la SNC népalaise fut limitée à des activités de démonstration intersectorielles. Elle s'est focalisée sur la mise en place des éléments fondamentaux d'une future structure de gestion de l'environnement, destinée au gouvernement. Ce programme a coûté environ un million de dollars par an. Par ailleurs, les soutiens d'origine externe accordés à divers plans-cadres sectoriels, correspondant au domaine général d'une SCN, ont mobilisé plusieurs centaines de millions de dollars. Le portefeuille d'investissement conçu pour le Plan national de gestion de l'environnement des Seychelles attribue 50 millions de dollars à des concepts de projets qui vont de l'organisation conventionnelle de zones protégées aux programmes de lutte contre la pollution et d'épuration des eaux usées. La

Colombie a établi un programme national quinquennal pour l'environnement qui a pris fin en 1994 et dont le budget s'élevait à 972 millions de dollars. Sur ce total prévu, seuls 200 millions ont été rassemblés, 60 % provenant des budgets de l'État colombien, le reste étant dû à des sources extérieures: Fond écologique cafetier, PAFT, échanges dette-nature et prêts à conditions douces destinés aux infrastructures environnementales. La Colombie s'efforçait alors de consacrer 0,55% de son PNB à la gestion durable de ses ressources naturelles.

Un portefeuille d'investissement complet a pour avantage que les organismes externes et internes prenant part au programme commencent à percevoir les articulations, dans le cadre de la stratégie, entre leurs diverses activités. L'inconvénient tient au fait que les projets sont rarement tous financés, si bien qu'au plan pratique, le programme tend à se rompre en morceaux. Il vaut probablement mieux limiter l'ampleur des programmes de mise en œuvre stratégique et les restreindre à des activités catalysantes bien ciblées, qui renforceront la stratégie.

Les programmes de mise en œuvre comportent un élément d'une importance particulière, devant bénéficier d'une grande priorité de financement: il s'agit de l'élaboration de méthodes pour le réexamen et la réorientation de champs conventionnels de l'investissement gouvernemental et privé, vers le développement des ressources. Les démarches empruntées sont celles de diverses formes d'évaluation et d'audit environnementaux ainsi que la réorientation, par les donateurs, de leur investissement dans les principaux secteurs de gestion des ressources, au profit d'une utilisation durable et de la protection de l'environnement.

Les fonds nationaux pour l'environnement

Les stratégies ont besoin, pour leur financement, de méthodes et de structures nouvelles, où soient promues l'autosuffisance et l'autonomie locale. Selon une des approches les plus prometteuses, les fonds nationaux pour l'environnement (FNE) sont conçus de manière à pouvoir devenir une source centrale de financement pour la mise en œuvre des stratégies. Le concept de FNE a été testé pour la première fois en 1990 en tant qu'instrument de répartition des sommes obtenues par les échanges dettes-nature. Les FNE ont connu depuis une extension de leur portée, qui couvre toute une gamme d'activités de développement durable. De tels systèmes fonctionnent ou sont prévus maintenant dans plus de 20 pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine (Table N°3). Ces fonds bénéficient d'engagements à hauteur de plus de 290 millions de dollars et ont déjà financé plus de 100 projets. Les principales caractéristiques des FNE sont présentées en abrégé dans l'Encadré N°26, les Encadrés N°27 et N°28 étant consacrés à des études de cas de fonds opérants en Bolivie et en Colombie.

Encadré N°26: Les fonds nationaux pour l'environnement

Un fond national pour l'environnement est une organisation, d'origine publique ou privée, qui se charge de solliciter et de gérer des fonds de sources diverses ainsi que d'allouer des subventions pour soutenir des projets dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Leurs statuts fiduciaires sont un trait commun à de nombreux fonds de ce type. La création et la gestion de la plupart des fonds nationaux pour l'environnement relèvent d'un processus participatif auquel différents secteurs de la société, le gouvernement, des organisations non gouvernementales, des universitaires et d'autres acteurs ont pris part pour concevoir les critères d'attribution de subventions à des institutions ou à des projets.

S'ils sont correctement conçus et exploités, les FNE peuvent être de vrais agents d'amélioration de la gestion de l'environnement, de la préservation de la diversité biologique et d'une utilisation durable et équitable des ressources.

Les FNE peuvent être établis sous formes de mécanismes de dotation ou de transmission de subventions. Leur financement peut se faire grâce à tout un éventail de dispositions: échanges dettes-nature, plans d'abandons de créance, taxation du tourisme dans les sites visités et contributions directes de la part de donateurs. Il peut s'agir d'un seul fond unifié ou d'une structure regroupant des comptes subsidiaires multiples.

Les FNE peuvent présenter diverses caractéristiques qui en font des véhicules attrayants pour le financement du développement durable:

- ♦ **Le soutien accordé aux stratégies nationales:** les FNE peuvent faire en sorte que les cadres nationaux de la planification de l'environnement jouent un rôle efficace d'ordonnement des priorités nationales au lieu de n'être que des préconditions à l'aide accordée par les donateurs. Ils y parviennent en offrant aux plans d'action pour l'environnement une base financière stable et en garantissant que les priorités retenues représentent bien le consensus des acteurs compétents.
- ♦ **La stabilité du financement:** les FNE peuvent potentiellement assurer la stabilité à long terme du financement requis pour une mise en œuvre efficace des actions de conservation.
- ♦ **Des dimensions adaptées:** les FNE offrent un mécanisme institutionnel de déboursement pour des sommes d'une ampleur adéquate, correspondant aux capacités d'absorption efficace des institutions bénéficiaires.
- ♦ **La participation:** les FNE incitent une vaste gamme de groupes d'intérêts à participer au processus, par exemple en étant représentés dans les conseils d'administration, dans les comités d'examen technique et dans les assemblées générales.
- ♦ **La transparence:** les prises de décision au sein des FNE sont soumises à l'examen et à la critique du public.

- ♦ **La coopération:** les FNE défendent les valeurs démocratiques que sont la participation, la coopération et la responsabilité, valeurs dont les implications dépassent le secteur environnemental.
- ♦ **La cohérence stratégique:** les FNE contribuent au développement d'un personnel national formé et aident à éviter un traitement inégal des priorités en matière d'environnement.
- ♦ **Des priorités équilibrées:** les FNE constituent un moyen prometteur d'instaurer un équilibre entre les priorités planétaires et les aspirations et besoins nationaux. Ce processus d'équilibrage se déroule lors de négociations sur les critères de gestion des comptes subsidiaires institués par certains donateurs.
- ♦ **La coordination des donateurs:** les FNE peuvent jouer un rôle important dans la coordination des donateurs en offrant un point focal pour la négociation (s'agissant en particulier du besoin d'articulation sur les stratégies existantes), pour la tenue des comptes, pour le suivi, l'évaluation et l'audit.

L'aspect le plus attrayant de l'approche par les FNE est sa cohérence avec les principes les plus importants du processus stratégique: incitation à une vaste participation, ouverture et responsabilité. En même temps, cela vient contrebalancer certaines grandes faiblesses des stratégies, en offrant une source constante de financement à long terme, dans le cadre d'un régime de gestion souple, qu'on peut adapter pour qu'il convienne au mieux aux exigences locales.

Autre faiblesse des stratégies — leur incapacité à impliquer des gens compétents et expérimentés en matière financière. Lier les FNE aux stratégies nationales aboutira à un regroupement des capacités à attirer, à gérer et à répartir des fonds. Chose plus importante, les équipes stratégiques pourront faire appel à des permanents ayant les aptitudes requises pour se servir du FNE comme d'un outil permettant d'attirer les contributions nationales dans la durée. La présence d'encaisses disponibles conforte la confiance et incite à la coopération. Dans ces conditions, les contributions gouvernementales se feront habituellement selon un rythme régulier.

Développer un FNE

Le processus de développement d'un FNE peut prendre plus de deux ans. Il implique de négocier avec différents groupes intéressés et avec les donateurs et il comporte plusieurs étapes-clés:

- ♦ sélection d'un comité consultatif provisoire formé de représentants des divers secteurs concernés par la stratégie nationale;

- ♦ consultation des différents secteurs dans toutes les régions du pays afin qu'ils prodiguent des conseils au fond quant aux objectifs appropriés, aux pratiques gestionnaires et aux critères d'attribution de ses subventions;
- ♦ établissement par le conseil d'un cahier de charges pour le personnel du fond, ainsi que les statuts et règles de fonctionnement de ce dernier;
- ♦ discussion et mise au point des statuts et du règlement interne du fond, qui en décrivent l'objectif et les limites, ainsi que sa structure de gestion, en consultation avec les principaux groupes intéressés par la stratégie et avec ses donateurs potentiels;
- ♦ élection d'un conseil permanent, recrutement du personnel et, le financement une fois assuré, le fond peut commencer à lancer des appels d'offre et à allouer des subventions.

Inconvénients des FNE

Dores et déjà, la brève expérience des FNE a révélé quelques pièges rencontrés par certains d'entre eux:

- ♦ les gouvernements peuvent arguer de l'existence d'un fonds pour éviter d'assumer leurs responsabilités au sens large;
- ♦ les fonds ne doivent pas mettre en œuvre les projets, afin d'éviter toute concurrence avec leurs propres clients; et
- ♦ les premiers donateurs venus soutenir un fond ont souvent tenté d'en contrôler les décisions et opérations, dissuadant d'autres donateurs potentiels qui ont alors vu dans ce fond un territoire accaparé.

Il est possible d'éviter ces différents problèmes si l'équipe stratégique procède à une consultation approfondie et fait montre de souplesse. Il lui faut ajuster la conception du fond afin de faire droit aux besoins des différents groupes concernés, tout en leur décrivant les expériences d'autres fonds, ailleurs dans le monde.

Table N°3: Présentation générale de quelques fonds nationaux pour l'environnement

Pays/nom du fond	Engagements (millions de US\$)	Source de financement	Année
Asie			
<i>Bhoutan</i> / Bhutan Trust for Environmental Conservation	12,6	FEM, Pays-Bas, WWF, Norvège	91-92
<i>Philippines</i> / Foundation for the Philippine Environment	25,4	Échange de dettes de l'USAID, échange de dettes de la Bank of Tokyo	90-92
<i>Indonésie</i>	20,0	USAID	90
Afrique			
<i>Madagascar</i>	12,0	FEM	92
<i>Ouganda</i>	4,0	FEM	93
Amérique latine et Caraïbes			
<i>Argentine</i>	3,1	IEA	93
<i>Bolivie</i> / FONAMA	80,3	IEA, FEM, BM, BIAD, USAID/loi PL-480, échange de dettes de la TNC, échange de dettes du WWF, échange de dettes du gouvernement. bolivien, gouvernement. américain, Japon, Suisse, Canada, Suède, Mexique, Allemagne, Pays-Bas	91
<i>Colombie</i> / ECOFONDO	58,5	IEA, Canada, USAID/UICN/TNC, WWF	92-93
<i>Chili</i>	18,7	IEA	91
<i>République dominicaine</i> / PRONATURA	0,6	Puerto Rico Conservation Trust	91
<i>El Salvador</i> / SEMA	49,2	IEA, Canada	92-93
<i>Guatemala</i> / Guatemala Trust for Environmental Conservation	0,8	Fondation du Royaume-Uni (UK), WWF, banques américaines	92
<i>Honduras</i> / Fundación VIDA	7,0	Abandons de créances obligataires étatiques, USAID	92-3
<i>Jamaïque</i> / Environmental Foundation of Jamaica	22,0	USAID & Puerto Rico Conservation Trust, TNC, Eagle Commercial Bank	91
<i>Mexique</i> / Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza	20,2	Département d'État américain, USAID, Bankers Trust, Fondation MacArthur, WWF, USAID	93
<i>Panama</i> / Fundación NATURA	25,8	USAID, TNC, Panama	91
<i>Pérou</i> / PROFONANPE	5,5	GTZ, FEM	93
<i>Uruguay</i>	7,0	IEA	92

Encadré N°27: Le FNE bolivien

Le FNE bolivien a pour nom FONAMA (*Fondo Nacional para el Medio Ambiente*). C'est une institution publique souple et indépendante, insérée dans l'appareil gouvernemental de la Bolivie. Un des plus anciens et des mieux développés de tous les FNE, le FONAMA a fait ses débuts en 1990 en tant que mécanisme de gestion des échanges dette-nature. Il s'est d'abord efforcé de promouvoir des échanges de dettes commerciales et bilatérales pour soutenir des projets de conservation et de développement durable. Son rôle s'est ensuite étendu pour englober la recherche et la gestion de fonds d'origines diverses, destinés à s'investir dans la conservation, dans le développement durable et dans la qualité de l'environnement. Le FONAMA est désormais responsable de l'organisation en Bolivie de tous les investissements concernant l'environnement et vise à intégrer les activités gouvernementales à celles des communautés indigènes et des ONG. Il est dirigé par un conseil où siègent des représentants de l'État, des ONG et du secteur privé et qu'assiste un comité administratif en charge des aspects techniques et administratif ainsi que de la recherche de fonds.

Le FONAMA est une structure d'encadrement formée de deux éléments principaux: un compte Initiative «Enterprise of the Americas» et un compte Banque mondiale/Fonds pour l'environnement mondial/gouvernement helvétique. Il chapeaute aussi seize comptes subsidiaires de dimensions variées, chacun ayant ses propres caractéristiques, objectifs et structures de gestion, tels que les déterminent la source et l'objet des fonds obtenus pour lui.

À ce jour, le FONAMA s'est assuré des engagements (transferts effectifs et engagements contractuels) dépassant légèrement, en tout, 47 millions de dollars et annonce que des promesses supplémentaires totalisant 33 millions de dollars sont en cours de négociation. À la mi-1993, le FONAMA avait approuvé 44 projets, dont les budgets variaient de 11,000 à 13 millions de dollars, pour un montant total de 27 millions de dollars. Ils en étaient à diverses étapes de mise en œuvre, les projets accomplis correspondant à une tranche de 2 millions de dollars.

Les FNE doivent tenter d'assumer une partie du coût des activités centrales de mise en œuvre de la stratégie et soutenir une vaste gamme de projets s'attaquant à des questions hautement prioritaires ou servant à des fonctions de catalyste ou de démonstration. Il est peu probable qu'un fond puisse assurer la majeure partie de l'investissement stratégique requis. Dans les anciens pays du bloc de l'Est, par exemple, les fonds pour l'environnement sont des mécanismes largement appréciés qui permettent de contribuer aux frais de lutte contre la pollution. Pourtant, si l'on prend l'exemple de la République slovaque, on y estime que la réalisation des objectifs écologiques du pays absorberait 50 % du PNB, alors que la contribution gouvernementale au FNE slovaque est inférieure à 2 % du PNB de ce pays. Il faudra que les équipes stratégiques envisagent en permanence d'autres moyens novateurs de maintenir les engagements de financement dont bénéficie le processus.

Encadré N°28: Le FNE colombien

L'ECOFONDO, FNE de Colombie, a été créé sous forme de fond fiduciaire privé, à but non lucratif et à objectifs multiples, afin d'allouer des ressources destinées à l'environnement. Au départ, son financement devait provenir d'un rabais accordé sur les 4% de droits d'importation imposés par l'Europe au café colombien et si cette idée ne put finalement être concrétisée, la notion même de fond s'est maintenue et a donné lieu à un processus participatif impliquant le gouvernement colombien et des ONG.

Au début de l'année 1993, le groupe central des organisateurs a convoqué une assemblée constituante pour fonder ce qui s'appelle maintenant l'ECOFONDO. À l'époque, 110 ONG ont paraphé une déclaration d'habilitation, en tant que membres fondateurs du fond. Toutefois, la participation d'autres ONG environnementales demeure possible.

En mai 1993, on constatait que 270 ONG et 18 organismes gouvernementaux avaient fait part de leur désir d'être membres de la future *Corporación ECOFONDO*, dont les structures se composent d'une assemblée générale permettant une complète représentation de tous les groupes d'intérêts, et d'un grand nombre potentiel de comités régionaux. Il y a aussi un conseil d'administration où siègent tant le gouvernement que les ONG, un comité technique aidant à l'évaluation et à la sélection des projets et des conseils consultatifs régionaux pour chacune des 12 grandes régions du pays. Les structures sont complétées par un Bureau du directeur exécutif et par un commissaire au comptes indépendant.

En juillet 1993, l'ECOFONDO devint un corps constitué à part entière. Il doit fonctionner sous forme de fond de dotation, encore qu'il n'y ait aucun obstacle interdisant l'emploi des fonds de base. L'orientation actuelle prévoit que les premiers fonds reçus servent avant tout à financer des projets, les sommes ultérieures devant alimenter de plus en plus la dotation.

L'une des premières tâches de l'ECOFONDO est de gérer les fonds tirés de la réduction de dette réalisée dans le cadre d'Enterprise for the Americas. C'est un programme qui doit fournir approximativement 38 millions de dollars au cours des 10 prochaines années. En août 1993, le compte de l'ECOFONDO avait déjà reçu près de 6 millions de dollars, en devise locale. L'ECOFONDO s'est aussi mis d'accord avec le gouvernement canadien pour instituer un compte subsidiaire de 13 millions de dollars provenant de la renégociation de la dette bilatérale de la Colombie envers le Canada. Ce programme a été annoncé par le Canada à la CNUED en 1992.

Les FNE sont aussi fort attrayants pour les donateurs. Ils leur fournissent un dispositif permettant de transférer de grosses sommes d'argent à moindre coût. On peut donc disposer, avec un FNE, d'un mécanisme global de déboursement tout en atteignant les objectifs des donateurs qui correspondent au processus stratégique national. Par ailleurs, avoir à disposition une équipe de financiers professionnels travaillant au développement durable implique que l'on puisse gérer les fonds d'une manière qui satisfasse les donateurs, avec si nécessaire des comptes et des

structures de directions séparés.

Le rôle des ONG internationales et des expatriés

«Les équipes techniques sont transitoires, les communautés, permanentes.»

Dionisio Batista, UICN Panama

Il est de la plus haute importance de faire autant que possible appel aux nationaux du pays concerné, de prendre appui sur les capacités nationales et de les développer dans les secteurs où elles font défaut. Les experts d'origines étrangère — les expatriés — ne devront apporter leur aide que lorsqu'on ne disposera pas d'une source locale d'expertise. Il faut absolument éviter l'importation par les donateurs et par d'autres organismes externes d'une équipe d'expatriés pour gérer le processus stratégique du pays, pas plus qu'il ne faut que les expatriés dominent l'équipe. Ces expatriés doivent posséder non seulement une expérience et des compétences introuvables au plan local, mais aussi une compréhension des problèmes locaux — politiques, socioculturels, économiques et autres. Dans l'idéal, ils devraient aussi savoir communiquer en langue vernaculaire.

Avantages

La participation d'expatriés offre les avantages suivants:

- ♦ ils peuvent proposer des idées neuves;
- ♦ ils peuvent travailler en synergie avec l'expérience des gens du crû;
- ♦ ils instaurent de solides relations avec les donateurs, permettant une sélection bien plus rapide des projets;
- ♦ ils bénéficient de liens plus solides avec les décideurs haut placés, qui sont susceptibles d'accepter plus facilement leurs recommandations (ce qui n'est pas toujours le cas, ni un avantage); et
- ♦ ils se chargent de la formation du personnel et du développement de capacités.

Inconvénients

La participation d'expatriés peut avoir les inconvénients suivants:

- ♦ les expatriés exploitent les connaissances et les idées des experts locaux (qui souvent n'en retirent ni mention ni avantages financier), ce qui peut causer de l'animosité;
 - ♦ certains expatriés n'ont pas l'expertise requise;
-

-
- ♦ il arrive souvent que les idées et perceptions des expatriés ne correspondent pas aux circonstances locales et s'avèrent donc impossibles à mettre en pratique;
 - ♦ les expatriés risquent d'être moins bien placés que les gens du crû pour évaluer les situations locales;
 - ♦ la profondeur de leur engagement envers la mise en œuvre est insuffisante, tout comme la brève durée de leurs contrats qui engendre un déficit de continuité dans leur action; et
 - ♦ leurs salaires et avantages divers sont une question délicate puisqu'ils sont, en général, supérieurs à ceux payés localement.

Les rémunérations et indemnités accordées au personnel et aux consultants locaux doivent être fixées (après discussion et accord intersectoriels) par le pays hôte et non par les donateurs, ce qui préviendra toute disparité excessive entre le personnel du projet et ses pairs restés dans l'administration.

Les ONG internationales

L'OCDE (1987) a souligné que les ONG internationales contribuent à elles seules, dans des proportions significatives, au financement de l'assistance au développement (soit environ 10 % de l'assistance officielle au développement dans le monde entier). Cette institution a relevé un certain nombre d'aspects positifs des ONG internationales, qui concernent leur participation aux stratégies nationales, quelles que soient leur sources de financement:

- ♦ une bonne part de l'aide qu'elles fournissent passe par, ou en coopération avec, les groupes communautaires locaux;
- ♦ elles ont tendance à concentrer leurs activités sur les pays les moins développés;
- ♦ elles ont tendance à faire bénéficier de leur assistance les pauvres et d'autres groupes défavorisés;
- ♦ elles assurent souvent une présence en zones rurales ou dans des sections négligées des zones urbaines et mettent l'accent sur les démarches visant à l'autosuffisance («aide-toi toi même»);
- ♦ elles savent travailler efficacement avec les autorités locales ou régionales;
- ♦ elles sont souvent bien placées et disposées à faire l'expérience d'idées et de techniques nouvelles; et
- ♦ elles font appel à des experts qui ont tendance à être engagés dans une démarche de travail à base communautaire et qui sont souvent moins onéreux grâce à leur volonté de vivre plus près des populations locales.

Il faut que les donateurs s'efforcent beaucoup plus d'apporter leur appui au rôle joué par les ONG internationales dans les stratégies nationales. Par rapport aux grands cabinets de consultants internationaux, les ONG font souvent montre d'un engagement de longue durée envers les pays pour qui elles travaillent et qui, avec

elles, en ont plus pour leur argent. Elles font aussi preuve de plus de souplesse. Il faut que les grandes organisations comme le PNUD et la Banque mondiale forment des partenariats avec les ONG internationales, qui peuvent travailler à un niveau et avec une forme d'étroite implication aptes à donner les meilleurs résultats quand les équipes stratégiques nationales ont besoin de soutien technique. Quand les grands donateurs que l'on vient de citer font appel à d'imposantes missions composées d'expatriés, avec leurs consultants ultra-spécialisés, cela peut s'avérer extrêmement contre-productif et risque de drainer les capacités locales alors que des apports plus sensibles aux conditions locales auraient su mieux encourager l'initiative et l'action autochtones.

Les ONG internationales peuvent aussi aider les donateurs à identifier et à éliminer les obstacles internationaux gênant la mise en œuvre des stratégies nationales. Ces obstacles sont: l'aide au développement définie de l'extérieur, les conditions défavorables des échanges internationaux, la dette et les politiques d'ajustement structurel ne soutenant pas les stratégies nationales.

Conclusion

Trois dossiers ont une importance toute spéciale pour la sécurité financière des stratégies de développement durable et pour le rôle futur des organisations internationales en ce domaine:

1. Parvenir à des dispositions financières novatrices et flexibles. Elles sont susceptibles d'apporter au processus stratégique un contrôle plus poussé et une meilleure sécurité. Il existe diverses formes de structures fiduciaires ou de dotations visant à obtenir un rendement d'un niveau constant grâce aux intérêts perçus sur une somme de base (le principal). Par ailleurs, le financement par subventions peut aussi s'avérer particulièrement utile dans les premières années de la stratégie. Il faut que ces mécanismes soient mis à l'épreuve sur une plus vaste échelle, surtout dans les pays les moins développés, où les budgets et capacités des gouvernements sont limités pour cause d'ajustement structurel. Il faudra que les donateurs investissent dans le processus de discussion et de conception permettant de définir la forme de financement convenant le mieux aux conditions locales, que ce soit géré par le gouvernement, par le secteur privé ou par un mélange des deux. En certains cas, il vaut mieux créer un fond dominé par les ONG et consacré au soutien d'activités de faible ampleur, afin que ne s'amodrisse pas la volonté gouvernementale d'internaliser l'investissement pour la protection de l'environnement.

Bien que les FNE soient, pour les pays qui en sont dotés, un important instrument d'organisation et de coordination du financement d'origine externe, ils doivent en fin de compte s'attacher à mobiliser les ressources nationales. Ils leur faut réfléchir, par exemple, au moyen de canaliser vers eux le produit des taxes, des droits et des

amendes basés sur l'utilisation des ressources naturelles ou sur le maintien de la qualité de l'environnement.

Les pays riches en diversité biologique mais économiquement pauvres pourraient envisager d'imposer des taxes spéciales sur les visas accordés aux touristes, comme forme de location de leur diversité biologique. Ces sommes viendraient alimenter le fond au lieu que ce ne soit l'œuvre d'un compte de revenu consolidé. Les amendes pour pollution, les droits d'entrée aux parcs et différentes sommes perçues pour la consommation de biens environnementaux autrefois gratuits, sont autant de revenus pouvant aussi alimenter les FNE.

Dans des pays comme le Viet Nam, où le secteur privé est en train de devenir la principale force de développement dans un contexte de système largement non réglementé, on aura besoin de méthodes spéciales pour encourager les contributions des grands projets à financement externe, tout en mettant l'accent sur l'aide accordée aux petites entreprises locales pour qu'elle définissent des stratégies d'utilisation durable.

Des options créatives comme celles-ci doivent mettre la mise en œuvre stratégique à l'abri de la dépendance et développer un sentiment local de responsabilité et d'appropriation environnementales.

2. Analyser la durabilité des investissements existants en matière de développement. L'approche actuelle adoptée pour les stratégies nationales, encouragée par les PNAE que défend la Banque mondiale, consiste à établir un portefeuille de projets concernant l'environnement, que l'on « vend » ensuite aux donateurs.

Cette démarche pose un certain nombre de problèmes. Le plus important tient au fait qu'elle peut détourner l'attention d'une évaluation plus détaillée des modalités de répartition des budgets existants — ceux des gouvernements comme ceux des donateurs. Un projet environnemental de 3 millions de dollars, par exemple, sombre dans l'insignifiance quand on le réalise dans un domaine où des investissements de 100 millions de dollars soutiennent des plans plus importants.

Durant la mise en œuvre d'une stratégie, il faut soumettre en priorité à diverses formes d'évaluation (établies avec des critères d'utilisation environnementale ou durable), les grands investissements de développement afin que les modifications, les ajustements et les réallocations soient réalisés en harmonie avec les objectifs de la stratégie. Sinon, les effets de projets environnementaux particuliers ne seront d'aucun poids vis-à-vis du courant principal du développement. L'analyse de durabilité peut avoir comme éléments:

- ♦ des réexamens régionaux complets suivis de programmes d'investissement semblables à ceux en cours d'élaboration, pour la SNC éthiopienne, grâce à un
-

processus consultatif étendu se déroulant dans le cadre stratégique;

- ♦ diverses formes d'audit environnemental — par exemple, les procédures régissant la mesure des performances industrielles dans l'Union européenne; et
- ♦ un processus d'établissement de rapports verts comme celui récemment introduit en Norvège.

L'initiative norvégienne prend toute son importance au sens qu'elle démontre le rôle permanent que doit assumer un organe stratégique central dans le contrôle de l'efficacité de la mise en œuvre d'une stratégie. En Norvège, chaque organisme sectoriel doit indiquer en détail comment est réparti son budget dans la perspective de ses objectifs de développement durable. Si, lors d'années successives, l'organisme chargé de la stratégie (en l'occurrence, le Ministère de l'environnement) estime qu'un secteur n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs, il peut recommander que le budget afférent soit recyclé au profit d'autres programmes aux performances supérieures, qu'ils relèvent ou non du même secteur.

3. Faire prendre conscience des forces qui façonnent le développement. Dans les pays les moins développés, par exemple, il s'agit là des termes de l'échange internationaux établis sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, des politiques d'ajustement structurel exigées par le FMI, ainsi que de la philosophie économique et de la politique de prêt conçues et poursuivies à l'échelle planétaire par la Banque mondiale. Les participants ont tendance à se montrer ignorants ou peu conscients du poids de ces forces, un poids qui amène celles-ci, inévitablement, à engloutir le processus.

Les structures d'encadrement du commerce international ainsi que les politiques menées par ces organisations ont pour principal objectif d'encourager l'intégration à l'économie mondiale des pays en développement, sur une base d'exportation. De telles politiques sont guidées par des valeurs économiques. Contrebalancer ces valeurs grâce aux autres objectifs du développement durable doit devenir une préoccupation essentielle des processus stratégiques internationaux et nationaux, tant dans les pays développés qu'en développement.

La croissance des liens économiques entre pays peut donner lieu à des relations complexes en matière d'environnement, dont il faudra tenir compte dans les termes de l'échange et dans l'aide. Dans le domaine de l'environnement, il faudra établir des accords au sujet des matières premières, entre pays ou groupes de pays, afin de traiter les effets sur l'environnement inhérents aux importations et exportations de biens et de services d'un pays.

Il faut que les pays donateurs s'efforcent de mieux faire correspondre leurs politiques d'aide à l'analyse des déficits environnementaux (et de l'importation de

capacité de charge) dissimulés dans leurs rapports avec les pays bénéficiaires. Si les modalités de consommation occidentales encouragent la production (par exemple) de bananes au Costa Rica ou de tapis au Népal, il faut alors que les programmes d'aide des pays importateurs contribuent au traitement des conséquences environnementales externes de ces productions. Se reposer sur le seul pays producteur pour l'application du principe «au pollueur de payer», alors qu'il manque précisément des capacités requises, peut accentuer les injustices et ruiner les économies des communautés locales. Il faudra peut-être instaurer et incorporer aux stratégies nationales — celles des pays donateurs comme celles des bénéficiaires — des politiques spécifiques et des programmes à introduction progressive, destinés à soutenir les industries concernées.

L'ajustement structurel implique des injections massives (selon des termes très exceptionnels) de fonds d'origine externe dans l'économie du pays, étant admis que certaines modifications seront apportées aux modalités de gestion de l'économie. Ces modifications se traduisent habituellement par le recul volontaire de la part du secteur public dans l'économie, la réduction voire l'élimination des subventions, un accent bien plus fort mis sur l'investissement privé et la priorité accordée à l'augmentation des recettes tirées de l'exportation.

Il serait possible d'élaborer des politiques d'ajustement structurel se donnant pour objectif le développement durable, mais jusqu'à présent, le processus n'a pas adopté ce genre d'orientation, pas plus qu'il n'a prévu de mécanismes pour faire droit aux préoccupations ayant trait à l'environnement. Au contraire, la Banque asiatique de développement a constaté que dans un certain nombre de pays de sa région, les politiques d'ajustement structurel pourraient bien avoir entraîné une dégradation de l'environnement (BAD, 1990).

Les équipes stratégiques auront besoin de former des partenariats et de se doter de l'expertise technique et des méthodes leur permettant d'intégrer à leurs réflexions et actions les effets complexes des politiques d'ajustement structurel et des prêts qui leur sont liées. Quant au FMI et à la Banque mondiale, il leur faudra consacrer une proportion croissante de ressources à soutenir ce processus et à formuler des politiques «sur mesures» qui renforcent les objectifs en matière d'environnement, plutôt que de les affaiblir.

Il faudra réagir avec créativité. Étant donné le flux financier net dû au service de la dette et alimentant depuis dix ans le Nord en provenance du Sud, les prêts accordés au titre de la protection de l'environnement risquent de continuer d'engendrer autant de problèmes qu'ils n'en résoudront. D'importantes opportunités apparaîtraient si on choisissait de mettre plus l'accent sur le soulagement de cette dette en échange de divers services concernant l'environnement, comme la conservation de la diversité biologique.

Les stratégies nationales de développement durable offrent la possibilité de révéler une grande part des injustices et des déséquilibres dus aux politiques économiques appliquées et aux anciennes relations commerciales entre pays. Chose plus importante, elles offrent l'occasion d'introduire des mécanismes de correction de ces déséquilibres.

Références

Les idées et informations sur lesquels ce livre est fondé proviennent surtout des réseaux régionaux de personnes expérimentées en matière stratégique et se retrouvant régulièrement, ces deux dernières années, en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Certaines de leurs productions écrites figurent sur cette liste de référence. Nous n'avons pas essayé de compiler une bibliographie exhaustive des rapports et textes consacrés aux stratégies, préférant seulement identifier les prononcements politiques essentiels d'organisations diverses concernant les stratégies, eux-mêmes riches en références détaillées. Ces textes sont les sources primaires de ce Manuel. Il s'agit de documents politiques majeurs de portée mondiale — tels que la Stratégie mondiale de la conservation, Sauver la planète, et l'Agenda 21, ainsi que des sources plus précises citées dans le corps du texte et d'où sont extraits des exemples.

Le World Resources Institute (WRI) établit régulièrement, en collaboration avec l'UICN et l'IIED, un répertoire des études environnementales nationales, y compris les documents stratégiques — disponible auprès de chacune de ces trois organisations.

BAD (1990) *Economic policies for sustainable development*. ADB, Manille, Philippines.

Banque mondiale (1990) *National environmental action plans in Africa*. Actes d'un séminaire organisé par le gouvernement irlandais, l'Environmental Institute, University College, Dublin, et la Banque mondiale (EDIAR et AFTEN). Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale (1991) *Issues facing environmental action plans in Africa*. Rapport d'un atelier du Club de Dublin, Île Maurice, Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale (1992) *Operational directive 4.02: Environmental action plans*. World Bank operational manual. Banque mondiale, Washington, DC.

Banuri T. et Holmberg J. (1992) *Governance for sustainable development: A southern perspective*, IIED, Islamabad et Londres.

Carley M. (1994) *Policy management systems and methods of analysis for sustainable agriculture and rural development*, IIED, Londres et FAO, Rome.

Carley, M. et Christie, I. (1992) *Managing sustainable development*, Earthscan, Londres.

CMED (1988) *Notre avenir à tous*, rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Éditions du Fleuve, Montréal et Éditions Frison-Roche, Paris.

CMP (1974) *World population plan of action*, adopté par la Conférence mondiale sur la population, Bucarest.

CNUD (1977) *Plan of action to combat desertification*, adopté par la Conférence des Nations unies sur la désertification, Nairobi.

CNUE (1977) *Mar del Plata action plan for water resources development*, adopté par la Conférence des Nations unies sur l'eau, Mar del Plata, Argentine.

CNUED (1992) *Agenda 21*, Assemblée générale des Nations unies, New York.

CNUEH (1976) *Vancouver action plan for human settlements*, adopté par la Conférence des Nations unies sur les établissements humains (HABITAT), Vancouver.

Commission on Resources and Environment (1993) *1992-93 Annual report to the British Columbia legislative assembly*, Commission on Resources and Environment, Victoria (Colombie britannique, Canada).

#CSD (1991) *Sustainability of development projects: Basic principles and application in practice*, Direction de la coopération suisse au développement et de l'aide humanitaire, Berne.

Dalal-Clayton, D.B. et Dent D. (1993) *Surveys, plans and people: A review of land resource information and its use in developing countries*, Environmental planning issues _ 2, IIED, Londres.

Falloux, F. et Talbot, L. (1992) *Crisis and opportunity: environment and development in Africa*, Earthscan, Londres.

FAO (1991) *Strategy and agenda for action for sustainable agriculture and rural development*, FAO, Rome.

FAO/WRI/BANQUE MONDIALE/PNUD (1987) *The tropical forestry action plan*, FAO, Rome.

Hill J. (1993) *National sustainable strategies. A comparative review of the status of five countries: Canada, France, the Netherlands, Norway and UK*, Green Alliance, Londres.

OCDE (1987) Séminaire sur le renforcement de la coopération environnementale avec les pays en développement (rapport), OCDE, Paris.

#OCDE (1991) Recent Developments in the Use of Economic Instruments, *Environment Monographs _ 41*. OCDE, Paris.

#OCDE (1992) *Good Practices for Country Environmental Surveys and Strategies*. OECD Guidelines on Environment and Aid, 2, OCDE, Paris.

OMI (1983) *Strategy for the protection of the marine environment*, Organisation maritime internationale, Londres.

#OMS (1981) *Global strategy for health for all by the year 2000*. Organisation mondiale de la santé, Genève.

ONU (1948) *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Commission des Nations unies sur les droits de l'homme, Paris.

ONU (1982) *Charte mondiale de la nature*, Assemblée générale des Nations unies, 37ème séance (UN/GA/RES/37/7), New York.

ONU (1992) *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin, Rio de Janeiro.

Pretty, J.N. (1993) *Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture*, IIED, Londres.

PNUD/BIAD (1990) *Our own agenda: Report of the Latin American and Caribbean Commission on development and environment*, Banque interaméricaine de développement, Washington DC, et Programme des Nations unies pour le développement, New York.

PNUE/UNESCO (1975) *International environmental education programme*, Programme des Nations unies pour l'environnement et Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Paris.

Rees, W.T. (1989) *Defining sustainable development. Research bulletin*, UBC Centre for Human Settlements, Vancouver.

Shah P. (1994) *Institutional participation: Case study of joint forest management programme in India*, contribution à l'Atelier sur les stratégies de durabilité, Assemblée générale de l'UICN, 1994, Buenos Aires.

UICN (novembre 1992) *Report of workshops on strategies for sustainability in south and southeast Asia and Africa*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (juillet 1993) *Report of workshop on strategies for sustainability in Latin America*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1994a) *Strategies for sustainability. Africa: Volume 1*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1994b) *Strategies for sustainability. Asia: Volume 1*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1994c) *Strategies for sustainability. Latin America: Volume 1*, UICN, Gland, Suisse.

UICN (1984) *National conservation strategies: a framework for sustainable development*, UICN, Gland, Suisse.

UICN/PNUE/WWF (1980) *Stratégie mondiale de la conservation: La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN, PNUE et WWF, Gland, Suisse.

UICN/PNUE/WWF (1991) *Sauver la planète: Stratégie pour l'avenir de la vie*, UICN, PNUE et WWF, Gland, Suisse.

WRI/UICN/PNUE (1992) *Global biodiversity strategy: Guidelines for action to save, study and use Earth's biotic wealth sustainably and equitably*. WRI/UICN/PNUE. World Resources Institute, Washington, DC.

Abréviations

ACDI	Agence canadienne pour le développement international	CI	Conservation International
AKRSP	Aga Khan Rural Support Programme (Pakistan) [Programme de soutien rural de l'Aga Khan]	CILSS	Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
BAD	Banque asiatique de développement	CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
BCSD	Business Council for Sustainable Development [Conseil des milieux d'affaires pour le développement durable]	CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (1992)
BIAD	Banque inter-américaine de développement	CNUEH	Centre des Nations unies pour les établissements humains
BM	Banque mondiale	DCD	Direction de la coopération au développement (Suisse)
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Centre [Centre de progrès rural du Bangladesh]	EAI	Enterprise for the Americas Initiative [Initiative «Entreprise pour les Amériques»]
CDD	Commission sur le développement durable	ECODES	Stratégie nationale de conservation pour un développement durable (Costa Rica)
CEPA	Commonwealth Environment Protection Agency [Agence fédérale de protection de l'environnement (Australie)]	EIE	Étude d'impact sur l'environnement

EPA	Environmental Protection Agency [Agence pour la protection de l'environnement]		coopération technique]
		IEC	Information, éducation et communication pour le public
EPC	Environmental Protection Council (Népal) [Conseil de protection de l'environnement]	IGAE	Inter-Governmental Agreement on the Environment (Australie) [Accord inter-gouvernemental sur l'environnement]
ESD	Ecologically Sustainable Development (Australie) [Développement écologiquement durable]	IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
		IMFNE	Initiative mondiale pour les fonds nationaux pour l'environnement
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	JRC	Journalists Resource Centre for the Environment (Pakistan) [Centre de documentation et d'information de presse sur l'environnement]
FEM	Fond pour l'environnement mondial		
FMI	Fond monétaire international		
FNE	Fonds nationaux pour l'environnement	LIRDP	Luangwa Integrated Resource Development Project (Zambie) [Projet intégré de développement des ressources de Luangwa]
GATT	Accord général sur les tarifs [douaniers] et le commerce - remplacé maintenant par l'Organisation mondiale du commerce	NEPAP	National Environment Policy and Action Plan (Népal) [Plan national de politique et d'action pour l'environnement]
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [Direction allemande de la		

NEPP	National Environment Policy Plan (Pays-Bas) [Plan national de politique de l'environnement]	ONE	de la santé Office national de l'environnement
		ONG	Organisation non gouvernementale
NESDS	National Ecologically Sustainable Development Strategies (Australie) [Stratégies nationales de développement]	ONU	Organisation des nations unies
		PAFT	Programme d'action forestière tropicale écologiquement durable]
NORAD	Agence norvégienne de coopération au développement	PIB	Produit intérieur brut
NPC	National Planning Commission (Népal) [Commission nationale de planification]	PNAE	Plan national d'action pour l'environnement
		PNAF	Plan national d'action forestière
OBC	Organisation à base communautaire	PNB	Produit national brut
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	PNE	Programme national pour l'environnement
		PNGE	Plan national de gestion de l'environnement
ODA	Overseas Development Administration (G.-B.) [Administration britannique de la coopération]	PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
		PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
OMI	Organisation maritime internationale	PPP	Principe «au pollueur de payer»
OMM	Organisation météorologique mondiale	PROE	Programme régional océanien de
OMS	Organisation mondiale		

PUP	l'environnement Principe «à l'utilisateur de payer»		des États-Unis pour le développement international]
RAC	Resource Assessment Commission (Australie) [Commission d'évalua- tion des ressources]	WRI	World Resources Institute [Institut pour les ressources mondiales]
SIDA	Swedish International Development Authority [Autorité suédoise pour le développement international]	WWF	World Wide Fund for Nature [Fonds mondial pour la nature]
SMC	Stratégie mondiale de la conservation		
SNC	Stratégie nationale de conservation		
SNDD	Stratégie nationale de développement durable		
TNC	The Nature Conservancy [Conservatoire de la nature]		
UICN	Union mondiale pour la nature		
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture		
UNSO	Bureau soudano- sahélien des Nations unies		
USAID	United States Agency for International Development [Agence		

Index

A

accords de plein gré
accord intergouvernemental sur l'environnement
acteurs
administration locale
administrations provinciales
affaires
Afrique
Aga Khan
Agenda 21
aide
ajustement structurel
Allemagne
Amérique latine
analyse
analyse intersectorielle
analyses sectorielles
appui des donateurs
aptitudes exigées
arbitrages
Argentine
Asie
ateliers
Australie
ayant-droit

B

Banque asiatique de développement
Bangladesh
Banque mondiale
base de données
bilatéral/bilatéraux
Bolivie
Botswana
Bouthan
Brésil
budgets

C

cadre politique
Canada
capacité de charge
cartes
CER
changements climatiques
Charte mondiale pour la nature
chef de l'État
Chine
CNP
CNUED
Colombie
Colombie britannique (Canada)
comité de direction
Commission Bruntland
Commission mondiale sur l'environnement et le développement
commission nationale du plan
communauté
communautés locales
communications
conditions nécessaires
conseil des ministres
consensus
conservation
consultants
conventions
Convention sur la diversité biologique
Convention sur les changements climatiques
coordination des donateurs
Costa Rica
Cuba
cycle de projets

D

Déclaration universelle
démarrage
désertification
développement
développement de capacités
développement durable
développement économique

diversité biologique
doctrine du bien public
document stratégique
donateurs
droit du développement durable

E

échange dette(s)/nature
écoles
écosystèmes
éducation
élaboration de consensus
élaboration de politiques
El Salvador
enquête participative
équité au sein d'une même génération
équité entre générations
États-Unis
Ethiopie
éthique
étude d'impact environnementalEuropeévaluationévaluation d'un point de vue
extérieureévaluation environnementaleévaluation participativeexigences de
gestionexpatriésFFAOfédéralfemmesfinancementFMIFNEFond monétaire
internationalformationformulation de politiquesFrancefreins à l'évolution

G

GATTG.-B.gestion/équipe gestionnairegestion des
ressourcesGhanagouvernement/administration/Étatgouvernementsgroupe central
chargé de l'environnementgroupes ciblesgroupes religieuxGuatemalaGuinéeGuinée
Bissau

H

Honduras

I

INBioincitationsIndeindicateursindigèneIndonésieindustrieinformation(s)informatio
n du publicinstruments de politique
économiqueintégrationintensificationIrlandeJJamaïqueJaponjournalistesjuridiqueK
Kenya

L

législationlois

M

MadagascarMalaisiemass mediamecanismes de coordinationMexiquemise en
œuvremultisectorielmunicipalités

N

Nations uniesnégociationsNépalNicaraguaNigerianon
gouvernementalnormesNorvègeNotre avenir à tousNouvelle Zélande

O

objectifsobjectifs stratégiquesOcéanieONGONG internationalesONUorganisations
financièresorganismes extérieursOuganda

P

PAFTPakistanPanamaPapouasie Nouvelle
Guinéeparticipatifparticipationpartenariatparticipation du
publicPéroupersonnelPhilippinespiloteplan d'actionplan d'action pour
l'environnementplan de communicationplan de travailplanificationplanification de
l'actionplanification du développementplanification économiqueplans de
développementplans nationaux de développementPlans
vertsPNAEPNGEPNUDpolitiquepolitiques de développementpolitiques de
l'environnementPPNEPPPPREOprincipe de précautionprincipe de
subsidiaritéprincipes directeursprioritésprise de conscience par le publicprogramme
de démonstrationprogrammes d'aideprogrammes pilotesprojet de
démonstrationprojet piloteprospectus de SNCprovincialPUP

R

recherche(s)recrutement du personnelregistresréglementsrelations
publiquesRépublique dominicaineRépublique slovaqueréseau d'actionrésolution des
conflitsressources exigéesressources non renouvelablesressources
renouvelablesRioRwanda

S

SahelSanta MartaSauver la planètesecrétariatsecteur des entreprisessecteur
privésécurité de financementSeychellesSNCSNDDsoutien de haut niveaustratégies
localesStratégie mondiale de conservationstratégie multisectoriellestratégies
provincialesstratégies provinciales de conservationstratégies régionalesstratégies
sectoriellesstratégies thématiquesSuèdeSuisseuisyndicats ouvrierssystème
décisionnelsystèmes d'information géographiquesystème d'information sur le
développement durable

T

tables rondesTanzanietechnique

U

Union européenneUruguayutilisation des terresutilisateurs des ressourcesVVictoria

(Australie)Victoria (Colombie britannique)vie politiqueViêt
NamvulgarisationZZambieZimbabwe
