

# Environnement, politique et pauvreté

Leçons tirées d'un examen des points de vue des intervenants dans les CSLP



Agence  
canadienne de  
développement  
international

Canadian  
International  
Development  
Agency

**DFID** Department for  
International  
Development

gtz



commissioned by:  
Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

**IDS** 

**Canada**



**Environnement, politique et pauvreté :**

**Leçons tirées d'un examen des points de vue des intervenants dans les CSLP**

**ÉTUDE DE SYNTHÈSE**

**Linda Waldman**

Avec la collaboration de

**A. Barrance, R.F. Benítez Ramos, A. Gadzekpo, O. Mugenyi, Q. Nguyen,  
G. Tumushabe et H. Stewart**

2005

### **Notice bibliographique suggérée :**

Linda Waldman, avec la collaboration de A. Barrance, R.F. Benítez Ramos, A. Gadzekpo, O. Mugenyi, Q. Nguyen, G. Tumushabe et H. Stewart. 2005. *Environnement, politique et pauvreté : Leçons tirées d'un examen des points de vue des intervenants dans les CSLP. Étude de synthèse*. Étude effectuée dans le cadre du Poverty Environment Partnership (PEP), financée et gérée conjointement par l'ACDI (Agence canadienne de développement international, le Department for International development (DFID) et l'Agence allemande de coopération technique (GTZ).

Le présent document est également publié en anglais, en espagnol et en vietnamien.

#### **Autres études de la série d'examens par pays**

##### **EXAMEN PAR PAYS : LE GHANA**

A. Gadzekpo et L. Waldman. 2005. *'I have heard about it, but have never seen it': Environmental Considerations in the Ghana Poverty Reduction Strategy*. Étude effectuée dans le cadre du PEP et financée et gérée conjointement par l'ACDI, le DFID et la GTZ. (En anglais seulement.)

##### **EXAMEN PAR PAYS : LE HONDURAS**

R.F. Benítez Ramos, A. Barrance et H. Stewart. 2005. *Have the lessons of Mitch been forgotten?: The Critical Role of Sustainable Natural Resource Management for Poverty Reduction in Honduras*. Étude effectuée dans le cadre du PEP et financée et gérée conjointement par l'ACDI, le DFID et la GTZ. (En anglais seulement.)

##### **EXAMEN PAR PAYS : L'OUGANDA**

O. Mugenyi, G. Tumushabe et L. Waldman. 2005. *'My voice is also there': The Integration of Environmental and Natural Resources into the Uganda Poverty Eradication and Action Plan*. Étude effectuée dans le cadre du PEP et financée et gérée conjointement par l'ACDI, le DFID et la GTZ. (En anglais seulement.)

##### **EXAMEN PAR PAYS : LE VIETNAM**

Q. Nguyen et H. Stewart. 2005. *'The analysis of poverty-environment linkages is very weak...': The PRSP Process and Environment – the Case of Vietnam*. Étude effectuée dans le cadre du PEP et financée et gérée conjointement par l'ACDI, le DFID et la GTZ. (Offert en anglais et en vietnamien.)

Tous ces documents peuvent être téléchargés à partir des sites Web suivants : [www.povertyenvironment.net](http://www.povertyenvironment.net) et [www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk).

## Table des matières

<b>Sommaire</b>	<b>iv</b>
<b>Préface</b>	<b>viii</b>
<b>Première section : Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Deuxième section : La participation des intervenants environnementaux aux processus d'élaboration des CSLP</b>	<b>3</b>
<b>Troisième section : Les motivations des intervenants environnementaux pour intégrer le lien entre l'environnement et la pauvreté dans les CSLP</b>	<b>9</b>
<b>Quatrième section : Conceptualisation des préoccupations environnementales et du lien avec la réduction de la pauvreté dans les CSLP</b>	<b>10</b>
<b>Cinquième section : Obstacles à l'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté dans les CLSP</b>	<b>13</b>
<b>Sixième section : Activités nouvelles et d'une plus grande portée pour les organismes environnementaux publics</b>	<b>17</b>
<b>Septième section : Possibilités de financement et application des politiques</b>	<b>17</b>
<b>Huitième section : Activités sectorielles de mise en œuvre intégrant les préoccupations environnementales</b>	<b>20</b>
<b>Neuvième section : Dans quelle mesure un volet environnemental a-t-il été intégré au système de suivi en cours pour le CSLP ?</b>	<b>22</b>
<b>Dixième section : Leçons des CSLP, prochaines étapes clés et mise en œuvre future</b>	<b>23</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>29</b>

## Sommaire

Le présent rapport examine les processus liés à l'intégration des enjeux environnementaux aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Ghana, du Honduras, de l'Ouganda et du Vietnam. Il soutient que les ressources environnementales ont généralement été perçues comme des ressources neutres, qui existent depuis des temps immémoriaux. Lors de l'examen de l'intégration des enjeux environnementaux aux CSLP, les chercheurs ont trouvé de nombreux exemples où ceux-ci étaient inclus, bien que de façon très sélective, les CSLP ayant tendance à reproduire les discours qui préconisent des solutions techniques et à exclure ceux qui soulignent les aspects politiques des enjeux environnementaux. Les discours des CSLP perpétuent l'illusion selon laquelle les ressources naturelles nécessitent une meilleure gestion et le renforcement de la législation, afin que les pauvres en tirent des avantages, tout en faisant abstraction des luttes éminemment politiques pour le contrôle de l'environnement et le droit aux ressources. En Ouganda et au Honduras, on observe certains indices de l'incorporation de discours plus « politiques » qui commencent à aborder les questions d'accès aux ressources et du lien particulier entre la société civile et le gouvernement. Cela est attribuable à la nature de la participation à l'élaboration du CSLP dans ces deux pays, participation qui a offert certaines possibilités, bien que restreintes, aux organisations de la société civile de remettre en question la politique gouvernementale.

Dans les quatre pays, le processus d'intégration des enjeux environnementaux aux CSLP a fourni un éventail de possibilités aux donateurs, aux organismes gouvernementaux et à la société civile. Au **Vietnam**, l'inclusion des enjeux environnementaux dans la Stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté (SGCRP) semble avoir été motivée par l'influence des donateurs et les préoccupations du gouvernement. Dans les dossiers environnementaux, la participation des organisations non gouvernementales (ONG) a été restreinte. Toutefois, les médias ont joué un rôle proactif pour sensibiliser le public au lien entre l'environnement et la pauvreté et ont fait pression sur le gouvernement du Vietnam pour qu'il aborde des cas graves de dégradation de l'environnement. En outre, le processus d'élaboration des documents nationaux de planification a accru, de manière modeste, la visibilité du lien entre l'environnement et la pauvreté dans les milieux gouvernementaux. Au **Ghana**, la participation des ONG environnementales et des organismes gouvernementaux à la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (SRPG) a été restreinte, mais plus grande dans l'Évaluation environnementale stratégique. La société civile a participé de façon mitigée, mais les gens qui avaient un discours « différent » et qui critiquaient l'État ont habituellement été exclus. En **Ouganda**, le premier Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) a abordé les enjeux environnementaux d'une façon semblable à l'approche du CSLP provisoire du Vietnam et de la SRPG du Ghana. Par la suite, le volet sur l'environnement a été renforcé dans le PAEP de l'an 2000, pour lequel la population a été consultée et les intérêts des ONG défendus. Le PAEP de 2004 démontre une forte mobilisation autour des enjeux environnementaux mais, à l'instar du Vietnam, elle est tributaire de l'appui des donateurs et des partenariats avec le gouvernement et les intervenants environnementaux. Au **Honduras**, le grand intérêt de la société civile à l'égard des questions environnementales et de gestion des ressources a été motivé par les catastrophes naturelles précédentes, notamment l'ouragan Mitch en 1998. La société civile et les organismes gouvernementaux ont participé au moyen des « commissions sectorielles » et ont défendu les enjeux environnementaux. Toutefois, le nouveau gouvernement (élu en 2002) a décidé de dissoudre la commission sectorielle sur l'environnement (et d'autres) afin de recentrer la stratégie de développement du pays sur un petit nombre d'approches sectorielles.

L'engagement du CSLP à améliorer la qualité de l'environnement a donc été en grande partie négligé.

Dans les quatre pays examinés, les CSLP ont également incité les décideurs gouvernementaux à examiner avec soin les enjeux environnementaux. Les ministères « plus faibles » et les ONG environnementales en ont particulièrement profité. Dans la majorité des cas, toutefois, l'appui des donateurs est nécessaire pour veiller à ce que les enjeux environnementaux continuent de retenir l'attention après que le processus de consultation et de rédaction des CSLP est terminé. Malgré la création de nouvelles possibilités, ces mécanismes participatifs pour la prise de décisions sont encore loin d'être parfaits. Il reste beaucoup à faire pour renforcer les relations entre les secteurs et les ministères. Il faudra en particulier insister pour mettre en oeuvre la décentralisation et en examiner les ramifications précises pour assurer une mise en oeuvre soutenue des politiques des CSLP.

Les CSLP des quatre pays abordent, à des degrés divers, les enjeux environnementaux. Le processus d'intégration des enjeux environnementaux a connu divers obstacles, tels que l'exclusion du processus de rédaction, l'exclusion ou la marginalisation pendant l'établissement du budget et l'évolution des priorités du gouvernement. Ces obstacles nuisent à la concrétisation des priorités des CSLP pour ce qui est de la mise en oeuvre des programmes. En règle générale, les dépenses gouvernementales pour les enjeux environnementaux n'ont pas la cote, notamment lorsqu'elles sont évaluées par rapport à d'autres « priorités » de développement, comme la croissance macroéconomique et l'industrialisation. C'est pourquoi la décision des donateurs d'appuyer le fonds de financement commun pourrait, à long terme, nuire aux mesures prises pour la remise en état de l'environnement. Le suivi de la dégradation de l'environnement a également nui aux tentatives d'intégration, car les citoyens des quatre pays doutent de la capacité des institutions et des ressources gouvernementales de suivre et de mettre en oeuvre la réglementation sur l'environnement. Toutefois, il faut interpréter la capacité institutionnelle du gouvernement dans le contexte de la situation politique à plus vaste échelle, notamment le manque de confiance de la population dans les capacités générales du gouvernement, la partialité et la corruption, la distribution de ressources à des fins de favoritisme politique, la propriété par l'élite et la marginalisation des intervenants locaux.

Le présent rapport défend l'idée selon laquelle, en général, le discours sur la participation permet aux CSLP de passer sous silence les causes de la pauvreté de certaines personnes et de la dégradation de certaines zones écologiques. Cette négligence des facteurs politiques et économiques fondamentaux et l'incapacité à s'attaquer aux inégalités nuit à la fois aux initiatives de développement économique et aux initiatives de réduction de la pauvreté. L'ouverture des CSLP à la discussion des questions concernant les droits, la propriété et le contrôle donne à penser que les CSLP devront poser des questions différentes sur les ressources environnementales. Plutôt que d'examiner en quoi consistent les problèmes environnementaux (principalement par rapport aux pauvres, mais sans que ces problèmes ne soient définis par eux), un tel exercice analyserait diverses définitions des problèmes environnementaux et chercherait à trouver un équilibre entre divers groupes d'intérêt en place — les industries extractives, les personnes qui vivent de la terre, les dirigeants traditionnels, le gouvernement et ainsi de suite — afin de trouver des moyens de travailler ensemble pour tirer mutuellement profit des ressources naturelles et les protéger. En bout de ligne, il faudrait étudier de nouveaux types de participation. Ceux-ci pourraient inclure des formes de participation qui inscrivent dans la loi la possibilité pour les citoyens de participer aux CSLP et d'exprimer leurs

préoccupations. Par ailleurs, les gouvernements seraient tenus de répondre à ces mêmes préoccupations.



## **Sigles et acronymes**

ACDI	Agence canadienne de développement international
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DFID	Department for International Development
EES	Évaluation environnementale stratégique
FAP	Fonds d'action contre la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GTZ	Agence allemande de coopération technique
IDS	Institute of Development Studies
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAEP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
PEP	Poverty Environment Partnership
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SERN	Secteur de l'environnement et des ressources naturelles
SGCRP	Stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté
SRPG	Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana
UGP	Unités de gestion des plages

## Préface

Le présent rapport fait la synthèse des résultats d'études de cas portant sur quatre pays et d'une recherche de base sur l'intégration des considérations environnementales aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Il vise à enrichir le débat sur le développement axé sur les pauvres et sur les enjeux environnementaux afin d'améliorer les moyens de subsistance de ce segment de la population et de promouvoir l'exploitation durable des ressources naturelles, tout en étayant la relation d'aide favorisée par la démarche des CSLP.

L'expérience à ce jour démontre que les CSLP font référence à l'environnement, mais on disposait de peu d'explications sur l'origine de ces références. Il n'y avait pas non plus de discussion suffisamment détaillée sur les activités de mise en œuvre issues de l'inclusion des préoccupations environnementales dans les CSLP. Nous avons effectué une recherche au Ghana, au Honduras, au Vietnam et en Ouganda entre août et octobre 2004 afin d'examiner ces enjeux. Le présent rapport contient les résultats de cette recherche. Celle-ci avait pour but d'examiner le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté de chaque pays afin d'analyser si elle intègre des politiques, des activités et des effets sur l'environnement axés sur les pauvres<sup>1</sup> et, le cas échéant, comment et pourquoi. Nous avons également examiné comment l'élaboration du CSLP a influé sur les choix stratégiques en matière d'environnement, les changements institutionnels, la dotation en personnel et les budgets, les débats publics et la sensibilisation de la société civile et, en bout de ligne, l'amélioration du bilan environnemental.

La recherche a été amorcée et conceptualisée dans le cadre du Poverty Environment Partnership (PEP), un réseau informel d'une trentaine d'organismes donateurs et d'organisations non gouvernementales (ONG) qui travaille à établir un lien plus étroit entre la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement dans la coopération au développement. Depuis sa fondation en 2001, il a servi de tribune pour l'échange d'expériences, la production de travaux conceptuels et analytiques, la coordination du soutien aux pays partenaires, l'élaboration d'indicateurs et un suivi plus efficace de la performance environnementale. Trois organismes donateurs, soit l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Department for International Development (DFID) et l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), ont financé et géré le processus de recherche dans le cadre du PEP.

La recherche a été effectuée par l'Institute of Development Studies (IDS) du Sussex (Royaume-Uni), en collaboration avec des consultants nationaux et internationaux. Les consultants nationaux suivants ont fourni une expertise et des connaissances précieuses sur le contexte local : Audrey Gadzekpo (Ghana), Onesmus Mugenyi et Godber Tumushabe (Ouganda), René Benítez Ramos et Adrian Barrance (Honduras) et Quang Nguyen (Vietnam). Ils ont travaillé en étroite collaboration avec les consultants internationaux Howard Stewart et Linda Waldman.

Enfin, nous soulignons l'aide et la générosité de la population du Ghana, du Honduras, de l'Ouganda et du Vietnam. De nombreuses personnes ont donné sans compter leur temps pour partager leur expérience, y compris des fonctionnaires de divers ministères et des agents d'organismes donateurs qui ont fourni des renseignements sur les mesures prises pour aborder les enjeux environnementaux ainsi que de la documentation à l'appui. Des représentants d'organisations de la société civile (OSC), des ONG environnementales et des médias ont discuté

---

<sup>1</sup> Le terme « environnement » est défini au sens large pour englober les principales ressources naturelles (eau, terres, forêts, pêches, ressources côtières, etc.) et les dangers environnementaux pour l'eau, les terres et l'air (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur).

ouvertement de sujets délicats. Dans le même ordre d'idées, les dirigeants traditionnels, les résidents de milieux ruraux et urbains de même que les gens touchés par la dégradation de l'environnement ont fait part de leurs observations. Cette recherche n'aurait pu être menée à bien sans la participation de la population du Ghana, du Honduras, de l'Ouganda et du Vietnam.

## Première section : Introduction

Le présent rapport de recherche examine le lien établi entre l'environnement et la pauvreté dans les CSLP de quatre pays. Le contexte de la pauvreté et de l'environnement en Ouganda, au Ghana, au Honduras et au Vietnam diffère d'un pays à l'autre. Néanmoins, les quatre pays connaissent un taux élevé de pauvreté rurale et ont tendance à dépendre d'industries extractives, notamment minière et forestière, comme source de richesses. Ils ont élaboré des CSLP afin d'être admissibles à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE), tandis que le Vietnam est moins dépendant de l'aide des donateurs internationaux.

Les structures gouvernementales des quatre pays et leurs relations avec les donateurs internationaux varient énormément. L'Ouganda, le Honduras et le Ghana sont des pays démocratiques dans lesquels les citoyens peuvent, à des degrés divers, participer à l'élaboration des politiques. En Ouganda, le régime politique « sans partis » du président Yoweri Museveni vise à prévenir le sectarisme politique et la violence ethnique, mais ne permet pas la concurrence électorale. Le Ghana, une des réussites de l'Afrique, a établi un gouvernement démocratique en 1993. En décembre 2004, lors de la quatrième élection démocratique consécutive, le président John Agyekum Kufuor a obtenu un deuxième mandat. Le Honduras a mis au point son CSLP en 2001 pendant le mandat du président Carlos Flores Facussé du Parti libéral, mais les élections présidentielles de 2002 ont mené à l'élection de Ricardo Maduro du Parti national. En revanche, le Vietnam est dirigé par le Parti communiste qui domine l'appareil d'État. La libéralisation de l'économie, instaurée en 1986, a créé un contexte propice à un CSLP et à un plus grand dialogue entre le gouvernement et les donateurs internationaux et les ONG.

Les quatre pays visés par la recherche sont caractérisés par un niveau élevé de pauvreté, car plus de 20 p. 100 de leur population vivent avec moins de un dollar américain par jour (consulter le tableau 1). Le Vietnam est le pays le plus peuplé (81,3 millions d'habitants) tandis que le Honduras est le moins peuplé (7 millions d'habitants). Selon la liste des économies publiée par la Banque mondiale (juillet 1994), le Ghana et l'Ouganda, tous deux en Afrique, sont des pays à faible revenu; le Ghana est un pays modérément endetté et l'Ouganda, un pays moins endetté. La Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (SRPG) vise à aborder la dépendance du pays à l'égard des ressources naturelles (agriculture, exploitation forestière et minière) et à améliorer l'exploitation de l'environnement afin de stimuler la croissance économique et le développement axé sur les pauvres. En Ouganda, les ressources naturelles sont perçues comme la pierre d'assise en vue d'atteindre les objectifs nationaux de croissance économique et d'éradication de la pauvreté. L'Ouganda s'est donc attaqué aux enjeux environnementaux. Par exemple, il a été le premier pays africain à adopter une politique nationale de gestion des zones humides. Le Honduras est classé comme pays à revenu moyen inférieur et modérément endetté. Il est très dépendant de l'industrie primaire, notamment agricole, forestière et minière, et vulnérable à la dégradation de l'environnement causée par des forces naturelles. Le CSLP du Honduras a pris appui sur les plans précédents de réduction de la pauvreté, comme le Plan directeur pour la reconstruction et le développement qui a été mis en œuvre après le passage de l'ouragan Mitch en 1998. Seul pays d'Asie du Sud-Est du groupe, le Vietnam est classé comme pays à faible revenu et pays moins endetté. Depuis le lancement de sa politique de *Doi Moi* (renouveau) en 1986, le Vietnam s'est éloigné d'une économie dirigée caractérisée par la planification centrale de l'État pour passer à un système plus décentralisé et à une économie de marché en transition. La croissance économique s'accompagne d'une détérioration grandissante de la qualité de l'environnement et des ressources naturelles.

L'Ouganda, le Vietnam et le Honduras sont considérés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale comme des « précurseurs », c'est-à-dire que leurs documents de stratégie ont fait l'objet d'un examen en 2002. Le CSLP du Ghana, dont l'examen a eu lieu en 2003, est considéré comme « récent » (FMI-Banque mondiale, 2003). L'Ouganda, qui a déjà préparé trois CSLP, est donc considéré comme un pays ayant une plus grande expérience de cette forme de document que les trois autres pays examinés dans la présente recherche. Par leur répartition géographique (un pays en Amérique latine, deux en Afrique et un en Asie du Sud-Est), leur expérience de la pauvreté, leur grande dépendance à l'égard de l'industrie primaire et leurs styles variés de démocratie, les quatre pays examinés sont assez représentatifs des pays qui ont produit des CSLP dans chacun de ces continents. Néanmoins, des différences marquantes entre les processus africain et asiatique de planification gouvernementale peuvent influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP, un aspect sur lequel une recherche ultérieure pourrait se pencher. En ce qui concerne l'intégration du lien entre l'environnement et la réduction de la pauvreté, ces pays ont fait des progrès et leurs CSLP complets ont habituellement approfondi leur réflexion par rapport à leurs CSLP provisoires précédents (Bojö et Reddy, 2002; 2003). Bien que certains aspects demeurent négligés, dont la problématique hommes-femmes et l'utilisation de l'environnement, la pollution à l'intérieur et l'environnement urbain, les CSLP du Ghana et du Honduras sont perçus comme ayant intégré certains enjeux environnementaux. L'Ouganda et le Vietnam sont moins avancés dans ce processus (Bojö et Reddy, 2002; 2003), bien que l'analyse des deux auteurs ne tienne pas compte de la version la plus récente du CSLP de ces deux pays.

**Tableau 1 : Comparaison des statistiques nationales**

	Ghana	Honduras	Ouganda	Vietnam
Population (en millions d'habitants)	20,4	7	25,5	81,3
Revenu national brut (par habitant, 2002)	270 \$	930 \$	240 \$	430 \$
Population vivant sous le seuil de la pauvreté (revenu inférieur à 1 \$US/ jour)	40 %	23,8 %	38 %	29 %
Classement selon l'Indice du développement humain	131	115	146	112
Index des perceptions de la corruption	70	106	113	100

Sources : Profils de pays de la Banque mondiale (2004); revenu par habitant extrait des Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale (2004); Indice du développement humain, extrait du *Rapport mondial sur le développement humain* publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2004); *Index des perceptions de la corruption* publié par Transparency International (2003).

### Argument et structure du rapport

Le présent rapport fait la synthèse des quatre études de pays, lesquels fournissent des renseignements supplémentaires et des arguments détaillés. Au moyen de la recherche qualitative et de la comparaison des quatre pays, le présent rapport cherche à examiner si les divers intervenants accordent une importance aux enjeux environnementaux pour réduire la pauvreté et, dans l'affirmative, pourquoi. Il vise également à formuler des recommandations fondées sur la pratique pour l'élaboration des politiques et à présenter une indication de la façon dont les politiques des CSLP ont été appliquées. Puisque la création d'un environnement qui tient compte des pauvres doit aborder les enjeux politiques et économiques, le rapport fait valoir que certains indicateurs traditionnels relatifs à la mise en œuvre pourraient être moins pertinents. Ce qui importe, c'est la modification des rapports de forces qui régissent la gestion des ressources naturelles. Il s'agit d'un processus long et laborieux dans lequel les CSLP peuvent être appelés ou non à jouer un rôle. La manière dont un CSLP est structuré peut permettre de traiter ces rapports de forces économiques et politiques, mais, le plus souvent, il ne le fait pas. Le rapport fait valoir que, en général, les CSLP ne contribuent pas à ce processus et que l'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté renforce souvent les

structures du pouvoir en place plutôt que de créer un contexte propice pour tenir compte de la situation des pauvres et l'améliorer.

Le rapport est structuré comme suit : la deuxième section examine les intervenants environnementaux qui ont participé au processus d'élaboration des CSLP, tandis que la troisième se penche sur quelques-unes de leurs motivations. La quatrième section explore la conceptualisation des enjeux associés à l'environnement et à la pauvreté tels qu'ils sont présentés dans le CSLP de chaque pays. Elle fait également état de l'écart entre la vision présentée dans les CSLP et d'autres façons d'envisager les liens entre l'environnement et la pauvreté. La cinquième section se penche sur les obstacles à l'intégration des enjeux environnementaux, tandis que la sixième examine les nouvelles activités entreprises par les organismes environnementaux. La septième section analyse les possibilités de financement associées à l'application des politiques alors que la huitième porte sur les activités sectorielles de mise en œuvre intégrant les préoccupations environnementales. Enfin, la neuvième section aborde le suivi du volet environnemental du CSLP, tandis que la dixième conclut le rapport par l'examen des principales leçons retenues pour la mise en œuvre dans l'avenir.

### **Deuxième section : La participation des intervenants environnementaux aux processus d'élaboration des CSLP**

Dans les quatre pays, les principaux participants étaient les organismes gouvernementaux (dont les ministères et les services concernés par les ressources naturelles), les organisations de la société civile (particulièrement les ONG environnementales et les intervenants environnementaux), les donateurs internationaux et, d'une manière plus restreinte, les centres de recherche locaux. Au Ghana, en Ouganda et au Honduras, les organismes gouvernementaux, les donateurs internationaux et la société civile étaient les principaux acteurs dans le processus d'élaboration des CSLP. Au Vietnam, ils s'agissait surtout des organismes gouvernementaux et des donateurs internationaux.

#### La participation des ministères et des organismes gouvernementaux

Dans les quatre pays, les gouvernements ont tenté de trouver les meilleures façons d'aborder les préoccupations environnementales, compte tenu de leur contexte particulier (et parfois des influences extérieures ont incité les pays à suivre une voie particulière). C'est pourquoi les préoccupations environnementales ont parfois été passées sous silence dans les CSLP et quelquefois regroupées sous une rubrique ou un thème particulier. Tantôt, elles ont été traitées en tant que thème transversal et, dans un cas, ont été définies comme secteur distinct (consulter le tableau 2 qui présente un aperçu de la façon dont chaque pays a abordé les préoccupations environnementales). Il ne fait aucun doute que, dans chacun des pays, les ministères ont acquis un plus grand degré de sensibilisation et de connaissances et de nouvelles capacités dans le domaine de l'environnement pendant ces processus.

**Tableau 2 : Façon d'aborder les enjeux environnementaux dans les CSLP de chaque pays**

	Ghana	Honduras	Ouganda	Vietnam
CSLP provisoire	Silence sur les enjeux environnementaux	Thème distinct	S/O	Consultation des ménages pauvres au moyen des évaluations participatives de la pauvreté, mais les enjeux environne-

				mentaux ont été complètement négligés
Premier CSLP	En grande partie négligés, les enjeux environnementaux, sont vus comme un sujet « résiduel » et sont traités comme « complément »	Thème distinct au moyen de la Commission sectorielle sur l'environnement; une certaine participation de la société civile au moyen de la présentation d'une contre-proposition	Très peu de participation de la société civile; les enjeux environnementaux ont été en grande partie négligés ou traités de façon épisodique	« Complément » seulement dans la section sur l'infrastructure
Les processus supplémentaires accordent une plus grande place aux considérations environnementales	Intégration à l'Évaluation environnementale stratégique (EES)	Thème transversal dans l'élaboration des approches sectorielles	Les évaluations participatives de la pauvreté ont tenu compte de la définition de la pauvreté donnée par les résidents ruraux et de l'importance de l'environnement sur leurs moyens de subsistance	Comité directeur pour encadrer la mise en œuvre
Deuxième CSLP	S/O	S/O	Intégration des enjeux environnementaux; le point de vue des pauvres est exprimé dans les évaluations participatives de la pauvreté; une certaine participation des ONG	S/O
Troisième CSLP	S/O	S/O	Thème distinct et intégration	S/O

La participation des gouvernements aux processus d'élaboration des CSLP était fort centralisée. Dans trois pays sur quatre, le processus a été dirigé par un seul ministère : la Commission de planification du développement national (CPDN) au Ghana, le ministère des Finances au Vietnam et le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique en Ouganda. Au Honduras, le cabinet social du gouvernement<sup>2</sup> a coordonné la production du CSLP en instaurant une équipe technique nationale<sup>3</sup> pour aider à son élaboration. Au Ghana, en Ouganda et au Vietnam, ces ministères centraux ont tendance à être des ministères puissants qui se concentrent sur l'économie, les finances et la planification et qui ont négligé, du moins lors de la première phase de l'élaboration des CSLP (ou parfois du CSLP provisoire), de faire appel à la participation des organismes environnementaux publics. En Ouganda, les Plans d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) ultérieurs ont concrétisé la participation des organismes environnementaux publics par l'intermédiaire du Secteur de l'environnement et des ressources naturelles

<sup>2</sup> Ministère de la Présidence; ministère de la Santé; ministère du Travail et de la Sécurité sociale; ministère de l'Agriculture et de l'Élevage; ministère de la Culture, des Arts et des Sports; ministère des Affaires techniques et de la Coopération internationale; Institut agricole national; Fonds d'investissement social du Honduras.

<sup>3</sup> Ministère des Finances; Banque centrale du Honduras; ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement; Programme d'allocations familiales; Institut pour l'enfance et la famille du Honduras; Institut national des femmes; Unité de l'habitation du ministère des Travaux publics, des Transports et du Logement.

(SERN). Au Honduras, les Commissions sectorielles prévoyaient à l'origine un secteur distinct pour traiter les enjeux environnementaux. Ces derniers ont ensuite été regroupés sous un thème transversal, mettant en question la capacité du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement d'influer sur l'évolution des autres commissions sectorielles qui s'appuient sur des approches sectorielles de planification. Au Vietnam, le traitement des enjeux environnementaux a été compliqué par une réorganisation en vue d'améliorer la capacité des organismes environnementaux centraux, mais qui, ce faisant, les a tenus à l'écart du processus d'élaboration du CSLP.

Certains autres ministères ont pu profiter des occasions fournies par le processus d'élaboration du CSLP pour y contribuer. Par exemple, le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture du Ghana n'a pas participé à la première ébauche du CSLP, mais, étant donné que ce ministère avait accès à des ressources spécialisées, grâce aux liens tissés avec les donateurs, il a pu réagir rapidement, ce qui a servi de complément à ses propres plans de développement. En Ouganda, le ministère de l'Agriculture a continué d'élaborer ses plans en s'inspirant en grande partie de l'expérience passée, tout en reconnaissant l'importance du lien entre l'environnement et la pauvreté. Le Service national de vulgarisation agricole vise à améliorer l'accès des agriculteurs à l'information, aux connaissances et à la technologie afin d'accroître le rendement agricole. Il a peu tenu compte des préoccupations du PAEP à l'égard des enjeux environnementaux. Mais, comme le groupe de travail du SERN a manifesté sa volonté d'accroître la visibilité de l'environnement et des ressources naturelles, il a cherché à intégrer les enjeux environnementaux (malgré le fait que les agriculteurs ne s'y intéressent pas). Au Vietnam, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural a également participé à la Stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté (SGCRP), mais a concentré son intervention dans le domaine de l'environnement et de la pauvreté sur la gestion des forêts.

En bout de ligne, les ministères plus puissants ont prouvé qu'ils n'avaient pas besoin de se concentrer sur les questions environnementales et de pauvreté et qu'ils pouvaient intégrer leurs travaux aux CSLP sans devoir élaborer de nouvelles approches. Néanmoins, les CSLP ont également créé des possibilités pour les ministères ou les sous-secteurs à vocation environnementale plus faibles d'avoir voix au chapitre. En Ouganda, le Service des ressources halieutiques a pu étendre sa portée, se reloger au sein du SERN (plutôt qu'au sein du ministère de l'Agriculture, des Industries animales et des Pêches) et obtenir une plus grande attention de la part du gouvernement, comme nous le verrons plus loin. Dans le même ordre d'idées, au Ghana, la SRPG et la mise en œuvre ultérieure de l'Évaluation environnementale stratégique (EES), afin de renforcer le lien entre l'environnement et la pauvreté dans la SRPG, ont entraîné une amélioration des relations entre la Commission de planification du développement national et les organismes environnementaux, comme l'Agence de protection de l'environnement, ce qui ne manquera pas d'influer sur l'élaboration des CSLP dans l'avenir.

Dans les quatre pays, le premier cycle d'élaboration du CSLP n'a pas tenu compte des autorités locales (municipalités, districts, districts judiciaires ou régions), malgré le fait que le CSLP mettait l'accent sur la décentralisation. En principe, il aurait dû fournir aux gens vivant hors des grands centres une tribune pour participer aux discussions et à l'élaboration des politiques. Au Vietnam, les autorités provinciales sont peu au courant de la SGCRP, probablement parce qu'elles peuvent difficilement participer au processus d'élaboration; la Stratégie est pratiquement inconnue dans les districts et les communes. Des omissions semblables au Ghana ont été corrigées par l'EES, qui a renforcé les relations entre les ministres, les assemblées de district et le noyau central qui a produit la SRPG. Au Honduras, la décentralisation est devenue une source de conflit possible entre les municipalités et les ministères



centraux. La Loi sur les municipalités de 1990 prévoit la décentralisation de la réglementation et de la gestion des ressources naturelles au profit des autorités municipales, tandis que la Direction de la gestion de l'environnement du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (SERNA) est chargée de surveiller la création et l'encadrement des unités de gestion de l'environnement dans chaque municipalité du pays. En pratique, toutefois, l'AFE-COHDEFOR (la commission publique des forêts — la Société de développement des forêts du Honduras) et la SERNA hésitent à déléguer leur pouvoir de contrôle sur la réglementation environnementale, même si elles ne sont pas toujours en mesure d'assumer les responsabilités à cet égard.

Les organismes locaux de l'Ouganda ont maintenant obtenu une certaine autonomie. Dans ce pays, la décentralisation est allée plus loin que le simple transfert du pouvoir dans les ministères et elle concerne aussi les collectivités de pêcheurs. Dans les quatre pays examinés, il s'agit du seul exemple de transfert de pouvoir — avec une nouvelle législation à l'appui — qui officialise la participation des collectivités locales au développement axé sur les pauvres et à la protection de l'environnement (voir plus loin).

### Les parlements et les CSLP

Très peu de gens ont évoqué la participation des parlements au cours de la présente recherche, notamment parce que les institutions législatives ne fonctionnent pas toujours efficacement. En Afrique, les parlements ne sont pas perçus comme démocratiques et, par conséquent, ils sont souvent laissés de côté dans le processus d'élaboration du CSLP (Eberlie et Henn, 2003 : 11). En Ouganda et au Ghana, les députés ont été consultés avant la présentation du CSLP, mais semblent avoir fait très peu de suggestions précises. Malgré certaines réserves sur la portée de la discussion du lien entre l'environnement et la pauvreté dans la SRPG, la participation des parlementaires s'est limitée à un atelier tenu à « mi-parcours » du processus et qui, selon l'avis général, n'a pas changé quoi que ce soit. Le Parlement de l'Ouganda a le mandat d'adopter des lois sur la gestion durable de l'environnement<sup>4</sup>, une tâche difficile compte tenu des définitions contraires d'atteinte à l'environnement (consulter la section 5). Au Ghana, les donateurs internationaux ont insisté pour que la SRPG et le budget soient adoptés par le Parlement. Au début, les députés de l'opposition ont perçu la SRPG principalement comme initiative du gouvernement et de la Banque mondiale. Selon un député de l'opposition, la SRPG était surtout « une demande de financement » visant à obtenir l'appui des donateurs pour le Ghana. Par conséquent, les députés ne se sentaient pas concernés avant que les donateurs n'expriment leur inquiétude au sujet du manque de participation du Parlement. Le budget a ensuite été présenté au Parlement pour examen et un petit comité parlementaire a été mis sur pied pour étudier les enjeux liés à la SRPG.

### La participation de la société civile

Dans les quatre pays, les résultats ont varié quant à la nature et à la portée de la participation des organisations de la société civile (OSC) au processus d'élaboration des CSLP. La société civile ougandaise a présenté au gouvernement une « vision commune » sur les préoccupations environnementales et les plans de développement par l'intermédiaire du groupe de travail du SERN. Les intervenants environnementaux qui ont participé au groupe de travail ont pu, dans une certaine mesure, façonner la politique gouvernementale en incorporant certains « contre-discours » sur les problèmes environnementaux et les solutions.

La société civile ghanéenne s'est contentée d'entériner les mesures prises par le gouvernement. Un vaste éventail de personnes a été consulté, mais la participation

---

<sup>4</sup> Ibid., article 245.

des intervenants environnementaux a été circonscrite. Les ONG, tout comme les groupes religieux et les dirigeants traditionnels, n'ont pas joué un rôle marquant dans les enjeux environnementaux. Dans les régions urbaines, une représentation plus vaste de la société civile a également été difficile à obtenir. Ainsi, les partenariats ont été limités aux opinions progouvernementales et les opinions divergentes n'étaient pas les bienvenues. Les intervenants établis dans le domaine de la pauvreté et de l'environnement au Ghana, dont les travaux abordent de front les préoccupations environnementales ou encore qui dénoncent la complaisance du gouvernement à l'égard de la dégradation de l'environnement, comme le Third World Network et la Fédération internationale des journalistes de l'environnement, ont été exclus des consultations.

Au Honduras, la société civile est très sensible aux enjeux environnementaux et elle était prête à présenter son point de vue au gouvernement. En juin 2003 et à nouveau un an plus tard, des milliers de personnes ont manifesté en marchant vers la capitale. Ces « Marches pour la vie » protestaient contre la marginalisation des populations locales dans les politiques et les lois en matière de foresterie, ainsi que contre les répercussions du déboisement, l'insuffisance de la réforme agraire et la privatisation de l'approvisionnement en eau et de la gestion de ce service. Ces marches se sont déroulées hors des « tribunes » officielles prévues pour la participation, non seulement parce que la portée de ces tribunes a en grande partie été réduite à l'état de symbole par le nouveau gouvernement et l'adoption d'approches sectorielles, mais aussi parce que la participation « sur invitation » dans le cadre officiel s'est révélée insatisfaisante.

Au Vietnam, le Parti communiste met l'accent sur une vision socialiste du bien-être et de l'égalité (Piron et Evans, 2004). Les collectivités et la société civile n'ont pas de mécanismes pour exprimer des opinions indépendantes; leur représentation doit passer par les structures de l'État et du Parti. Néanmoins, un petit nombre d'organisations locales et d'ONG ont été invitées à participer à la SGCRP et à l'élaboration de « politiques environnementales axées sur les pauvres ». Les interventions restreintes d'Éco-Éco (Institut d'économie écologique) et de l'Association pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles ont porté principalement sur la réduction de la pauvreté, plutôt que sur le lien entre l'environnement et la pauvreté, parce que le niveau de sensibilisation et de compréhension de ce lien était un facteur contraignant. Les ONG internationales ont réclamé une plus grande participation des ONG locales, malgré le fait que ces dernières soient peu nombreuses, peu valorisées par le gouvernement vietnamien et que leur apport aux enjeux environnementaux ait été très restreint. Quelques organisations de masse importantes, comme l'Union des femmes, ont lu des ébauches de la SGCRP, mais n'ont pas pris part à la rédaction du document. D'autres organisations de masse<sup>5</sup> (telles que l'Association des journalistes et son groupe affilié, le Forum vietnamien des journalistes de l'environnement, l'Association vietnamienne pour la protection de la nature et de l'environnement ou la Culture du Vietnam pour l'environnement) auraient été en mesure d'élaborer des politiques environnementales axées sur les pauvres, mais n'ont pas été invitées à participer. L'apport de la société civile au Vietnam est donc restreint et fait l'objet de mesures contraignantes.

Malgré tout, les médias du Vietnam ont joué un rôle important, indépendamment de la démarche de la SGCRP, et ont sensibilisé davantage la population à la question de l'environnement et de la pauvreté. Les reportages sur l'environnement, maintenant répandus à la télévision, à la radio et dans certains journaux, affirment

---

<sup>5</sup> Les organisations de masse du Vietnam sont considérées comme des « organisations populaires » par le gouvernement. Elles sont proches de la structure de l'État et du Parti et, en fin de compte, contrôlées par elle.

que les problèmes environnementaux nuisent de plus en plus au développement à long terme du pays. À l'occasion, la presse vietnamienne soulève des questions délicates, comme les effets de la dégradation de l'environnement sur des collectivités défavorisées. Ces reportages ont attiré l'attention de la population et des autorités et ont également incité le gouvernement à prendre des mesures correctives.

#### La participation des organismes donateurs

Les donateurs internationaux ont joué un rôle dans l'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté dans les quatre pays. Au Ghana, les donateurs ont aidé à produire l'EES et, comme nous le verrons plus loin, à promouvoir les approches sectorielles. En Ouganda, les donateurs ont joué un rôle déterminant dans le SERN, non seulement au chapitre de l'appui financier et institutionnel, mais aussi dans la rédaction de la version finale du PAEP. Ce rôle aurait pu être joué par la société civile, mais ses représentants ont été exclus du processus de rédaction et incapables de défendre leur point de vue. Dans le même ordre d'idées, au Honduras, les donateurs ont joué un rôle particulièrement influent pour aider les OSC à se faire entendre de la part des organisateurs du CSLP et fournir un appui aux activités de la société civile. Au Vietnam, certains auteurs ont affirmé que les organisations qui avaient le plus à gagner d'une approche participative étaient ironiquement les ONG internationales qui occupaient traditionnellement une place précaire au Vietnam et qui, en règle générale, n'avaient pas accès aux tribunes sur l'élaboration des politiques, notamment au gouvernement central (Pincus et Thang, 2004 : 28). Leur participation au groupe de travail sur la pauvreté et leur appui à une approche « transsectorielle », qui cible à la fois la pauvreté et la protection de l'environnement, a fait en sorte que le groupe de travail sur la pauvreté a beaucoup contribué aux évaluations participatives de la pauvreté, menées dans 12 provinces. Les évaluations participatives aussi ont tenu compte de la manière dont les enjeux environnementaux peuvent être liés à la pauvreté vécue au Vietnam. Cette participation risque de créer des tensions entre les donateurs et la société civile : les donateurs se retrouvent dans la position difficile de devoir à la fois être proactifs et soutenir les initiatives de la société civile tout en étant également conscients du fait que leur propre participation peut empêcher celle de la société civile.

#### Les types de participation

La participation a été inégale au Honduras, au Vietnam, au Ghana et en Ouganda où il y a eu un vaste éventail de formes de « participation ». La « participation » à grande échelle s'est principalement résumée à la diffusion de l'information. Au Ghana, par exemple, on a passé sous silence les enjeux environnementaux, mais un mandat en faveur de la « prise en charge locale » et de la consultation a été obtenu. Bien que ce type de participation au CSLP soit celui qui se rapproche le plus de la négociation à grande échelle, elle ne permet pas de mobiliser un grand nombre de personnes de la base pour qu'elles se fassent entendre. Comme en témoigne la situation au Honduras, ces protestations publiques ont tendance à demeurer hors de portée du dialogue sur le CSLP. Les consultations auprès des pauvres des régions rurales, principalement au moyen des évaluations participatives de la pauvreté, ont obtenu plus de succès. En Ouganda, elles ont permis l'incorporation de contre-discours sur l'environnement dans le PAEP, tandis qu'au Vietnam, les évaluations participatives de la pauvreté ont négligé les enjeux environnementaux. En général, les populations rurales n'ont tendance à participer que de manière indirecte, par l'entremise des évaluations participatives de la pauvreté. En Ouganda, au Ghana et au Vietnam, les pauvres des régions rurales n'ont eu que peu d'occasions d'influer sur le processus d'élaboration des CSLP et aucune occasion de discuter des enjeux environnementaux. Le Honduras, qui a subi les répercussions de l'ouragan Mitch, fait exception, car les résidents ruraux se sont montrés très intéressés aux enjeux environnementaux, tels que définis dans le CSLP (voir plus loin).

Pour leur part, les OSC peuvent habituellement consulter une ébauche du CSLP. Des organisations du Ghana, du Honduras et du Vietnam ont eu l'occasion de lire une ébauche (en anglais) du CSLP de leur pays. Toutefois, au Ghana et au Honduras, les organisations n'ont disposé que de peu de temps (à peine 24 heures dans le cas du Honduras). Le manque de temps, auquel il faut ajouter la barrière de la langue, a réduit les possibilités de faire une lecture minutieuse, d'émettre des critiques constructives et, par conséquent, de participer plus activement aux discussions.

Les ministères ghanéens se sont également contentés de lire des documents préliminaires. Dans un cas isolé, un ministère influent (le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture) a pu tirer profit de cette situation et jouer un rôle accru dans le processus d'élaboration des politiques.

Des ateliers de consultation ont été tenus au Vietnam, en Ouganda et au Ghana afin de faciliter la participation. Ils peuvent accueillir un grand nombre de personnes (jusqu'à 1 000 participants en Ouganda) ou être plus restreints (une centaine de décideurs vietnamiens et d'intervenants d'organismes gouvernementaux et donateurs et d'ONG). Ces ateliers créent un sentiment de participation chez les intervenants, mais ont tendance à servir à communiquer de l'information. Cela restreint la mesure dans laquelle les acteurs de la société civile et d'autres intervenants peuvent participer à l'élaboration concrète des politiques gouvernementales sur les enjeux environnementaux. Toutefois, les OSC du Honduras ont utilisé avec succès cette forme de participation pour présenter une contre-proposition au CSLP du pays. Ces quatre niveaux de participation peuvent tous être considérés comme des « tribunes sur invitation » dans lesquelles les délégués n'ont que peu d'influence sur la nature de leur participation ou sur l'ordre du jour.

La participation de la société civile et des organismes gouvernementaux est la plus efficace lorsque les participants sont en nombre suffisamment restreints pour pouvoir véritablement communiquer avec les ministères coordonnateurs et les donateurs, mais pas au point d'exclure les acteurs de la société civile. Dans ce type de participation, la mobilisation de la société civile est aussi officiellement reconnue, et les intervenants participent de façon précise à l'élaboration des politiques. Au Honduras, les commissions sectorielles ont été utilisées pour encourager le dialogue avec les OSC pendant la production du CSLP. Elles ont fourni aux intervenants environnementaux une tribune légitime pour interpeller le gouvernement et tenter d'influencer l'élaboration des politiques en matière d'environnement<sup>6</sup>. En Ouganda, les groupes de travail sectoriels ont accordé un rôle semblable, légitime et officialisé aux acteurs de la société civile et aux ONG environnementales.

### **Troisième section : Les motivations des intervenants environnementaux pour intégrer le lien entre l'environnement et la pauvreté dans les CSLP**

Les organismes environnementaux, la société civile et les organismes gouvernementaux en Ouganda et au Honduras ont milité en faveur de l'inclusion des enjeux environnementaux dans les CSLP. Par contre, les conditions favorisant cette intégration ne sont pas les mêmes dans ces deux pays. Au Honduras, l'intérêt pour les enjeux environnementaux découle d'une préoccupation de longue date au sujet des catastrophes naturelles et de la vulnérabilité du pays à leur égard. En outre, on estime généralement que les politiques gouvernementales n'abordent pas suffisamment le lien entre l'environnement et la pauvreté et que le gouvernement favorise plutôt le développement économique qui nuit aux initiatives environnementales axées sur les pauvres. En Ouganda, il y a pression en faveur de

---

<sup>6</sup> La démarche n'a pas toujours porté fruit et certains intervenants se sont retirés des négociations officielles.

l'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté dans le PAEP, parce que le fait de désigner l'environnement en tant que priorité dans le PAEP est essentielle à l'obtention d'un appui financier à l'avenir, à la fois de la part des donateurs et des ministères à vocation financière. Cette constatation fait suite à la participation de la société civile et des organismes gouvernementaux aux PAEP

Au Ghana et au Vietnam, l'intégration des enjeux environnementaux pour réduire la pauvreté revêtait une importance plus grande au fur et à mesure qu'on y élaborait les CSLP — plutôt que d'être un sujet sur lequel les CSLP mettaient l'accent —, mais les principaux promoteurs de l'inclusion ont agi en grande partie à l'extérieur du processus d'élaboration du CSLP. Au Ghana, une EES s'ajoute à la SRPG, ce qui facilitera l'intégration des enjeux environnementaux aux CSLP ultérieurs. Au Vietnam, les enjeux environnementaux ont été abordés au moyen du Groupe de travail sur la pauvreté, composé de représentants du gouvernement, des donateurs et de la société civile. Ce groupe a permis la tenue d'évaluations participatives de la pauvreté dans 12 provinces et a intégré la question du lien entre l'environnement et la pauvreté à l'échelon des communes. Comme nous l'avons vu antérieurement, les donateurs ont joué un rôle actif dans l'inclusion du lien entre l'environnement et la pauvreté.

#### **Quatrième section : Conceptualisation des préoccupations environnementales et du lien avec la réduction de la pauvreté dans les CSLP**

Les quatre pays ont abordé dans une plus ou moins grande mesure les préoccupations environnementales lorsqu'ils se sont penchés sur la pauvreté dans leurs CSLP respectifs. Les CSLP de l'Ouganda, du Honduras, du Vietnam et du Ghana renforcent le discours<sup>7</sup> selon lequel les pauvres sont prisonniers d'un cercle vicieux qui les force à utiliser les ressources de l'environnement de manière non viable (tableau 3). Cette surexploitation mène à la dégradation de l'environnement, ce qui à son tour aggrave la pauvreté. Ce discours est une manière « rassurante » de situer le débat sur la pauvreté et les enjeux environnementaux. Toutefois, il n'aborde pas les questions d'accès aux ressources et de contrôle sur celles-ci qui influent sur les pratiques des pauvres. Il néglige l'apport favorable des pauvres à la protection de l'environnement, entre autres au moyen des connaissances et des pratiques indigènes (Leach et Forsyth, 1998), et passe sous silence l'incidence des élites sur l'environnement. En outre, il fait abstraction des questions de marginalisation et, bien que les gouvernements puissent trouver leur compte de blâmer des citoyens sans pouvoir, il en résulte injustice et occasions manquées.

**Tableau 3 : Discours communs sur l'environnement dans le CSLP de chaque pays**

Discours dans le CSLP	Ghana	Honduras	Ouganda	Vietnam
« Le cercle vicieux » : la pauvreté cause la dégradation de l'environnement ce qui à son tour aggrave la pauvreté.	✓	✓	✓	✓
Les politiques environnementales et la création d'un système d'administration par l'État protégeront l'environnement et préviendront la détérioration de celui-ci tout en permettant la croissance économique.	✓	✓		✓
La gestion durable des ressources naturelles est compatible avec le profit et l'équité sociale.	✓			✓
La croissance économique est plus importante que les enjeux environnementaux pour l'instant.				✓
Analyses statistiques, objectifs cibles mondiaux et liens avec les processus mondiaux.			✓	

<sup>7</sup> L'opinion des CSLP sur les problèmes environnementaux a tendance à prendre la forme de discours, c'est-à-dire de courts « récits » qui identifient un problème, ses causes et les solutions possibles.

Les migrations à grande échelle causent la dégradation de l'environnement rural et urbain.		✓		
L'exploitation intensive des terres et l'industrialisation rurale sont les seuls moyens de diminuer les répercussions négatives sur l'environnement causées par les pratiques actuelles d'utilisation du sol et les moyens de subsistance en milieu rural dans des conditions de croissance démographique.	✓			
Il y a toujours des compromis à faire entre la croissance économique et la protection de l'environnement. Ceux-ci doivent être traités de façon rationnelle et technique au moyen d'évaluations et de vérifications.	✓			
L'environnement est un élément d'actif permettant d'assurer la subsistance de la population en milieu rural.			✓	

Ces discours dominants dans les CSLP sont contestés par la société civile et d'autres intervenants. Dans les quatre pays, des contre-discours (qui n'ont pas été inclus dans les CSLP) évoquent le rôle que les élites ont joué, et continuent de jouer, dans la dégradation de l'environnement (tableau 4). Il est étonnant de voir que seul l'Ouganda a réussi à intégrer une certaine partie de ce contre-discours à son PAEP, et ce, uniquement dans la version la plus récente du CSLP.

Le discours des CSLP du Ghana et du Honduras met l'accent sur l'importance de la technologie, de la modernisation et de la gestion durable des ressources naturelles comme moyen de s'attaquer à la dégradation de l'environnement. Au Vietnam, le discours dominant veut que les activités de développement aient inévitablement des effets néfastes sur l'environnement. Il faut donc sacrifier la viabilité à court terme de l'environnement pour atteindre la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Lorsque le Vietnam sera un pays développé et riche, il pourra s'occuper de la gestion durable de l'environnement. D'autres estiment au contraire que l'utilisation intégrée des ressources et la dépendance à l'égard de l'environnement constituent des éléments cruciaux des moyens de subsistance des pauvres. Ces arguments ne sont habituellement pas repris dans les CSLP, bien que la SGCRP du Vietnam fasse brièvement allusion aux collectivités défavorisées et que le CSLP du Honduras incorpore quelques aspects de la contre-proposition de la société civile. Là encore, l'Ouganda fait exception, le PAEP de l'an 2000 ayant insisté sur l'importance de l'environnement pour assurer la subsistance de la population en milieu rural. Le PAEP s'est inspiré des évaluations participatives de la pauvreté qui ont été menées à grande échelle dans les régions rurales de l'Ouganda et qui ont défini les pauvres comme les « nouveaux spécialistes » dans le domaine la pauvreté.

Les tentatives de l'Ouganda d'aborder les enjeux environnementaux en relation avec sa stratégie de réduction de la pauvreté sont plus complexes que celles du Ghana, du Vietnam et du Honduras. L'intégration de certains contre-discours au PAEP est un signe positif, qui tient compte à la fois des évaluations participatives de la pauvreté et des activités des intervenants de la société civile et des écologistes. Néanmoins, cette intégration a été irrégulière au fil des ans, chaque PAEP contenant des discours différents. Les écologistes ont été incapables d'assurer la continuité des contre-discours. La majorité des actions militantes visaient à étoffer le discours de base au moyen d'analyses statistiques et de l'analyse complémentaire des processus environnementaux mondiaux.

**Tableau 4 : Comparaison des contre-discours de chaque pays**

Contre-discours	Ghana	Honduras	Ouganda	Vietnam
La croissance économique permet aux élites de faire plus de dégâts à l'environnement.	✓	✓	✓	✓
La croissance économique crée des pressions sur l'environnement et amène de nouveaux coûts que les pauvres doivent subir.	✓			✓

Les politiques économiques dirigées par l'État créent des pressions sur l'environnement en raison de la promotion et du manque de réglementation des industries extractives.	✓			✓
L'utilisation intégrée des ressources est un moyen d'assurer la sécurité des moyens de subsistance des résidents ruraux tout en augmentant leurs possibilités de revenus.	✓		✓	
Ce sont les inégalités, plutôt que la pauvreté, qui mènent à la dégradation de l'environnement.		✓		
La nationalisation n'est pas un moyen efficace de gérer les ressources environnementales. Les approches locales, municipales et régionales à la gestion de la pauvreté et de l'environnement devraient jouer un rôle accru dans la gestion de l'environnement et la réduction de la pauvreté.		✓		
Une analyse coûts-avantages exige aussi une discussion à l'échelon local sur les compromis, le contrôle et l'accès.	✓			
La définition de la terre en tant qu'élément d'actif privera les pauvres de leurs droits. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir une certaine forme de droits locaux qui assurent la sécurité et des mécanismes d'indemnisation efficaces.	✓			

Lors de l'examen de l'intégration des enjeux environnementaux aux CSLP, les chercheurs ont trouvé de nombreux exemples où ceux-ci étaient inclus, bien que de façon très sélective, les CSLP ayant tendance à reproduire les discours qui préconisent des solutions techniques et à exclure ceux qui soulignent les aspects politiques du contrôle de l'environnement et du droit aux ressources. Bien que les ressources environnementales forment la base de la richesse matérielle dans les quatre pays et que les enjeux de pauvreté et d'inégalité soient intimement liés au contrôle des ressources environnementales, les discours dans les CSLP contredisent cette opinion. Ils perpétuent l'illusion selon laquelle les ressources naturelles sont un bien public qui serait mieux géré en adoptant des lois plus sévères, pour le plus grand bénéfice de la population.

En règle générale, les CSLP ne visent pas à accroître le contrôle des ressources environnementales par les pauvres ou la capacité de ces derniers à en assurer la gestion (consulter Reed, 2004). Avant de tenter de réduire la pauvreté tout en abordant les enjeux environnementaux, il faudrait examiner la dynamique complexe entre les pauvres des milieux ruraux, les acteurs puissants et l'environnement dans des localités précises. Les CSLP entreprennent rarement de telles initiatives. De manière générale, les CSLP n'abordent pas la question de la gestion améliorée ou de l'accès des pauvres aux ressources naturelles. La répétition de discours conventionnels sur les problèmes environnementaux et la nature de la « participation » (dans laquelle les gouvernements décident qui participe et dans quelles conditions) nuisent à la compréhension de la problématique de l'environnement sur les plans politique et économique. Cette approche « apolitique » est renforcée par des rapports techniques sur l'environnement (comme l'EES au Ghana et le rapport sur le *Rôle de l'environnement dans l'augmentation de la croissance et la réduction de la pauvreté* en Ouganda). Au Ghana, en Ouganda, au Honduras et au Vietnam, l'effet cumulatif du processus d'élaboration des CSLP a été de renforcer un « discours de crise », qui laisse entendre que l'environnement est gravement dégradé et que, pour résoudre cette crise, il faut changer le comportement et le mode de vie des pauvres. On ne trouve nulle part dans ces CSLP une discussion soutenue des questions de pouvoir ou de l'interaction entre les politiques et le pouvoir.

Comme il est affirmé dans les contre-discours, le maintien de l'exploitation abusive de l'environnement par les élites, qui font souvent partie du gouvernement ou qui

sont étroitement liées à ce dernier, est une caractéristique des quatre pays étudiés. Au Honduras, un avant-projet de loi sur le secteur forestier a été fortement critiqué par la société civile, selon qui il favorisait l'industrie privée et ne tenait pas suffisamment compte des intérêts et de la participation des collectivités locales. En Ouganda, la protection des zones humides n'a pas empêché les industries de polluer ces zones en y déversant des produits chimiques ou en y construisant des centres commerciaux. L'approche du Vietnam, qui affirme que le développement économique pourrait nuire à l'environnement, du moins à court terme, pourrait avoir des conséquences à long terme sur le lien entre l'environnement et la pauvreté. Le défi auquel fait face le gouvernement du Ghana est de trouver un moyen de promouvoir les industries extractives (l'exploitation forestière et minière) tout en maintenant de bonnes pratiques en matière d'environnement et de pauvreté. La solution retenue est de promouvoir une approche « gagnant-gagnant » selon laquelle les mines d'or remettent en état et reboisent les terres dégradées par leurs activités. Le défi est d'utiliser les industries extractives pour améliorer les moyens de subsistance de la majorité des Ghanéens et non seulement pour profiter aux élites. Toutefois, pour y arriver, il faut aborder les intérêts politiques et économiques en jeu. Cela exige une reconnaissance et une compréhension des relations internes et réciproques de la foresterie et de l'agriculture locales, les activités d'exploitation aurifère et forestière illégales, ainsi que les activités minières et forestières structurées. Elle exige une connaissance de la manière dont ces intérêts économiques sont en interaction avec les structures de l'État qui définissent certaines activités comme illégales, tandis que d'autres sont encouragées, et une compréhension de la manière dont la politique de l'État est définie dans des « tribunes informelles non politiques ».

### **Cinquième section : Obstacles à l'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté dans les CLSP**

Les obstacles rattachés à la nature de la participation, à la langue dans laquelle les documents d'orientation ont été produits et au temps disponible pour la consultation ont déjà été mentionnés à la deuxième section. On y soulignait aussi comment les ministères et les organismes publics environnementaux ont tendance à avoir de faibles liens institutionnels, tant avec les autres ministères (en particulier avec ceux qui coordonnent le processus d'élaboration du CSLP) qu'avec les donateurs, réalité qui peut aussi entraver leur capacité de participer.

#### Exclusion du processus de rédaction

Le processus de rédaction des documents du CSLP a été un des principaux obstacles dans chacun des quatre pays examinés. Dans les quatre pays, ce processus était très restreint et les ministères chargés de la planification, qui travaillaient parfois étroitement avec les donateurs internationaux, en prenaient le contrôle. Dans aucun des quatre pays les organisations de la société civile ou populaires ont-elles pu prendre part au processus de rédaction du CSLP. Au Vietnam, à la fin de la rédaction de la SGCRP, l'Agence nationale de l'environnement a mis sur pied un groupe de travail de haut niveau (influencé principalement par le gouvernement et les donateurs) pour qu'il formule des recommandations sur l'intégration des préoccupations environnementales. Toutefois, les organisations communautaires et populaires n'ont pas participé à ce groupe de travail. Au Honduras et en Ouganda, les OSC se sont plaintes du fait que leurs présentations ont été modifiées pendant la rédaction ou n'ont pas été retenues.

#### Exclusions financières

Un deuxième obstacle a trait aux dispositions financières. Le secteur le plus pointu du processus décisionnel du CSLP concerne les affectations budgétaires, secteur duquel les intervenants de la société civile sont exclus. C'est là que les priorités du



CSLP sont transformées en projets, assorties d'un soutien financier pour leur mise en œuvre. C'est donc à ce stade que des décisions importantes sont prises et que les organisations de la société civile ont le moins de possibilité de participer. Les accords financiers conclus entre les gouvernements respectifs et les donateurs influent également sur ces décisions. Le recours aux approches sectorielles, par exemple, a une incidence certaine sur ce qui se passe dans les réunions budgétaires. Au Ghana, les ministères qui s'occupent de l'environnement manquent de tonus, ont de la difficulté à participer aux exercices de planification budgétaire et ont du mal à instaurer des approches sectorielles. En Ouganda, malgré la coalition solide constituée par les intervenants environnementaux et les donateurs, le SERN a aussi éprouvé de la difficulté à établir les cadres financiers nécessaires et a été tenu à l'écart des affectations budgétaires. Certaines commissions sectorielles du Honduras ont rédigé des propositions pour le financement de leurs activités lors de la planification du CSLP. Toutefois, on ne sait exactement dans quelle mesure ces propositions ont été intégrées à des activités ultérieures. Au Vietnam, puisque la SGCRP n'a pratiquement aucun lien avec le Plan d'investissement public du gouvernement ou avec ses orientations budgétaires (FMI-IDA, 2004 : 3), les gouvernements centraux et les administrations locales, ainsi que leurs partenaires donateurs, peuvent difficilement discuter et définir des programmes concrets découlant de la SGCRP.

#### Les processus électoraux et les gouvernements

Les gouvernements, les processus démocratiques et la politique interne peuvent aussi entraver l'intégration du lien entre l'environnement et la réduction de la pauvreté. Le CSLP du Honduras, défini par le président Facussé, prévoyait une participation à grande échelle et permettait aux intervenants de faire valoir leurs contre-discours sur l'environnement. À la suite des élections de 2001, le gouvernement Maduro a procédé à une refonte du CSLP. Les nouveaux gouvernements ont tendance à restructurer les politiques du gouvernement précédent et à imposer de nouveaux programmes. Le Ghana a vécu pareille expérience lorsque le nouveau gouvernement, élu en 2001, a fait abstraction du CSLP provisoire élaboré précédemment. En pareille situation, les gouvernements interviennent davantage dans les CSLP, ce qui nuit à la prise en charge par le pays bénéficiaire. Ces documents d'orientation en viennent à être perçus comme des documents du gouvernement au pouvoir et non comme une vision nationale sur la façon de réduire la pauvreté dans le pays. En revanche, l'Ouganda, le pays qui a connu le plus de « succès » au chapitre de l'intégration des enjeux environnementaux, a aussi affiché la plus grande continuité, car Museveni et le Mouvement de résistance nationale ont supervisé les trois PAEP produits. L'absence de candidats électoraux en Ouganda a mené à un niveau élevé de continuité dans l'élaboration du PAEP, ainsi que dans les réseaux concernés par ce processus stratégique. La nature inclusive du Mouvement et la continuité politique ont permis de faire du PAEP le « document de planification stratégique dominant ». De plus, les cycles de planification pour l'aide internationale ont été harmonisés avec le gouvernement ougandais (Piron et Evans, 2004 : 15). À l'heure actuelle, ce dernier subit les pressions des donateurs qui souhaitent que des élections ouvertes aient lieu. Si les donateurs parviennent à leurs fins, ils pourraient constater que l'élan créé par le PAEP et son rôle actuel de principal document d'orientation seront minés lorsqu'un nouveau gouvernement entrera en fonction.

#### Restrictions des institutions financières internationales

Les activités des gouvernements subissent l'influence des donateurs internationaux, qui considèrent certains aspects des CSLP comme étant plus rigides que d'autres.

Par exemple, la documentation fait état de l'acceptation inconditionnelle des stratégies de développement macroéconomique des CSLP (Possing, 2003, Hickey, 2003, Wilks et Lefrançois, 2002, Wood, 2004). Les enjeux environnementaux occupent, toutefois, un rang relativement peu élevé dans les plans d'action des gouvernements et des donateurs internationaux (Goodland et Daly, 1996), malgré l'engagement et le dévouement considérables de membres du personnel des services environnementaux d'organismes publics et donateurs. Ainsi, les enjeux environnementaux deviennent une « tribune » que les gouvernements utilisent pour se donner une marge de manœuvre et de la souplesse relativement aux priorités du CSLP. Comme le démontre l'exemple du Honduras, le peu de prestige des enjeux environnementaux et l'absence d'engagement envers la participation de la société civile font en sorte que ces tribunes deviennent le lieu idéal pour se livrer à des compressions budgétaires ou mettre en œuvre de nouvelles stratégies gouvernementales sans trop provoquer les donateurs. La dynamique par laquelle les gouvernements acceptent ou rejettent les tentatives des gouvernements précédents de mettre en place des stratégies de réduction de la pauvreté deviendra plus visible au fur et à mesure que les pays produiront des CSLP de deuxième et de troisième génération.

### Les intérêts en place

Bien que la question n'ait pas été discutée convenablement dans les CSLP, chacun des quatre pays a de puissants intérêts économiques et politiques liés aux ressources naturelles. Le cas des industries extractives au Ghana et la recherche d'une solution où tous y gagnent dans le CSLP est un exemple de la façon dont la gestion des ressources naturelles en fonction de la réduction de la pauvreté peut être minée par de puissants intérêts politiques et les élites. Les mines d'or et la production forestière, ainsi que la mise en œuvre de politiques environnementales axées sur les pauvres rattachées à ces industries, dépendent des propriétaires terriens, des détenteurs de concessions forestières et des personnes qui profitent du statu quo. De telles interprétations sont clairement exprimées dans les contre-discours sur les problèmes environnementaux. Ce sont des points de vue exclus de la SRPG. Ils font ressortir l'importance de l'utilisation intégrée des ressources pour les personnes défavorisées. Ils prennent en compte les compromis, l'importance du contrôle et de l'accès pour ce qui concerne l'exploitation et la durabilité des ressources naturelles. En outre, il en ressort que si la terre est considérée comme un élément d'actif, les pauvres seront dépouillés de leurs droits. Cet argumentaire illustre comment les politiques économiques de l'État et les intérêts politiques de l'élite créent des pressions sur l'environnement et minent la durabilité afin de promouvoir les industries extractives. Par exemple, jusqu'il y a deux ans, les concessions forestières étaient gratuites et distribuées par le gouvernement du Ghana pour entretenir de bonnes relations avec de puissants acteurs politiques et récompenser la loyauté politique. La dégradation des forêts n'est donc pas simplement la conséquence de gens pauvres qui exploitent leur environnement ou de bandes de bûcherons clandestins qui utilisent des moyens illégaux pour s'enrichir; elle est aussi attribuable à d'importants acteurs politiques, agissant dans les plus hautes sphères du gouvernement, et à d'autres élites ayant des intérêts économiques directs dans la production forestière et dans le relâchement des procédures de surveillance. Au fil des ans, l'octroi de concessions forestières a permis à certains de se faire de puissants alliés politiques. La récolte sans discernement du bois, bien que caractérisée par le favoritisme et les pots-de-vin, était justifiée par les recettes d'exportation élevées. Les tentatives du gouvernement d'apporter des changements sont donc une tâche à la fois difficile et délicate. Jusqu'à maintenant, les autorités ont évité ou désapprouvé les tentatives d'examen de ces rapports de force. Il y a également lieu de croire que la surveillance faite par les gardes forestiers ne s'est pas révélée efficace. En effet, des bandes de

bûcherons clandestins travaillent main dans la main avec des policiers corrompus, les assemblées de district et les collectivités locales, tandis que des politiques contradictoires sont appliquées à l'échelon local. Par exemple, les assemblées de district sont censées protéger les forêts, mais elles ont aussi des intérêts directs dans l'abattage des arbres, parce qu'elles prélèvent une taxe sur le charbon de bois. Cette politique avait pour but de décourager le brûlage du bois pour en faire du charbon de bois, elle oblige cependant les assemblées de district à se surveiller elles-mêmes.

Si les CSLP abordaient ces questions, l'examen des enjeux environnementaux serait sensiblement différent. Au lieu d'examiner la nature des problèmes environnementaux (principalement par rapport aux pauvres, mais sans que ces problèmes ne soient définis par eux), il faudrait plutôt les définir. Au lieu d'examiner la gestion environnementale axée sur les pauvres en s'attardant sur le comportement des pauvres ou de rechercher des méthodes qui plaisent à deux puissantes industries extractives en même temps, il faudrait trouver un équilibre entre les intérêts en place. Ceux-ci comprennent les industries extractives, les gens qui vivent de la terre, les dirigeants traditionnels, le gouvernement, les assemblées de district, les ministères centraux, les ONG environnementales et les OSC. On chercherait un équilibre entre ces divers intérêts afin de tirer mutuellement profit des ressources naturelles et de les protéger. Un examen sans détour s'imposerait pour déterminer qui tire actuellement profit des ressources environnementales.

### La corruption

Il y a aussi des questions à se poser sur les capacités et les ressources des institutions gouvernementales à surveiller et à mettre en œuvre la réglementation environnementale dans chacun des quatre pays. Des acteurs non gouvernementaux ont évoqué des problèmes de corruption au sein des gouvernements et « l'incapacité » des États de surveiller les ressources environnementales. Ces préoccupations sont attribuables aux faiblesses des autorités réglementaires du Vietnam et du Honduras relatives à leur capacité de mise en œuvre. Les ministères du Honduras sont aux prises avec l'inefficacité et un manque de capacité de réglementation, d'où le retard dans la décentralisation de la réglementation et de la gestion des ressources naturelles au profit des municipalités (malgré l'adoption de la Loi sur les municipalités de 1990). Le CSLP a été conçu dans un contexte d'endettement, de pauvreté et de corruption au sein du gouvernement, mais il passe sous silence la corruption du gouvernement en ce qui a trait aux ressources environnementales et à la pauvreté. Au Vietnam, les administrations locales ne considèrent pas la gestion de l'environnement comme un élément important de leurs programmes de développement et d'investissement et sont peu ou pas en mesure d'examiner ces enjeux. Pire encore, le discours dominant laisse entendre qu'il faut sacrifier la protection de l'environnement, du moins à court terme, afin de faciliter la croissance économique et le développement. De même, en Ouganda où règne la corruption (Ireland et Tumushabe, 2004), la difficulté à attirer des investissements pousse les autorités locales à sacrifier les ressources environnementales pour conclure des accords d'investissement et promouvoir la croissance économique. Diverses tentatives ont été faites pour aborder ce problème, y compris un engagement dans le PAEP de l'an 2000 à réduire au minimum la corruption. Des cas de corruption très visibles liés à l'environnement et impliquant la police, l'armée et les autorités du fisc (Bainomugisha et Tumushabe, 2004) ont été signalés, mais le gouvernement a tardé à prendre les mesures qui s'imposaient. Le gouvernement refuse toujours de reconnaître bon nombre d'autres cas, qualifiés de corruption environnementale par de nombreux acteurs non gouvernementaux. C'est ici, dans la définition des comportements qui sont considérés comme de la corruption, que le gouvernement ougandais se donne de la souplesse et une marge de manœuvre.

Bien que la corruption soit une préoccupation de taille pour les institutions financières internationales, les questions environnementales n'occupent pas une place aussi importante. Ainsi le « jeu politique », caractérisé par la nécessité d'équilibrer les processus internes de soutien (au moyen de la protection des intérêts environnementaux de l'élite) en fonction des préoccupations des donateurs externes (concernant la corruption), influe considérablement sur le choix des activités environnementales visées par les campagnes du gouvernement contre la corruption. Cette pratique « officieuse » de la politique est de plus en plus citée comme obstacle à la réduction de la pauvreté en Ouganda (Hickey, 2003 : 10).

### **Sixième section : Activités nouvelles et d'une plus grande portée pour les organismes environnementaux publics**

Dans les quatre pays, les organismes environnementaux publics ont tenté de prendre part au processus d'élaboration du CSLP, ce qui a amené certains progrès et de nouvelles façons de travailler. Il s'agit entre autres de la recherche visant la conceptualisation détaillée du lien dynamique unissant l'environnement et la pauvreté dans chaque pays. Au Vietnam, par exemple, la SGCRP a été le premier document officiel à examiner la viabilité environnementale et la réduction de la pauvreté dans le cadre d'un processus de planification unifié. De plus, 12 provinces ont participé à des évaluations de la pauvreté régionales et participatives portant sur le lien entre l'environnement et la pauvreté. Ces évaluations faciliteront l'intégration de ces questions dans les programmes de développement locaux, surtout à la suite de la décision du gouvernement du Vietnam de déléguer aux gouvernements provinciaux le pouvoir d'évaluer les conséquences environnementales des projets d'investissement public. Le gouvernement s'est aussi employé à mettre en place un système de « pollueur-payeur », où des droits seront imposés pour tout rejet dans l'environnement d'eaux usées d'origine industrielle ou municipale. Ces mesures n'ont pas été coordonnées avec la SGCRP, mais leur mise en place a aidé à centrer l'attention sur ces questions.

En Ouganda et au Ghana, des recherches ont tenté de mieux cerner le lien entre l'environnement et la pauvreté et de faciliter son intégration au CSLP. Au Ghana, l'EES a permis d'évaluer de façon stratégique les questions environnementales et de faire en sorte que ces questions reviennent dans les processus de planification et d'élaboration de politiques du gouvernement. Son orientation première, toutefois, était de recenser les ministères, les services et les organismes qui devraient être consultés lors des études sectorielles et de déterminer ceux qui seront chargés de la mise au point des politiques qui intégreront l'environnement à la Stratégie de réduction de la pauvreté (NDPC-EPA, 2004 : 4). Les résultats de l'EES seront intégrés à la prochaine SRPG, qui accordera une plus grande importance à la décentralisation et au rôle des assemblées de district. Dans cette optique, l'EES pourrait avoir des répercussions considérables sur le programme d'action, bien que cela reste à démontrer. Elle a, toutefois, joué un rôle important au chapitre de la sensibilisation des décideurs.

### **Septième section : Possibilités de financement et application des politiques**

Dans chacun des quatre pays, l'application de la politique émanant du CSLP a été entravée par des changements de gouvernement (Honduras), les disparités entre cette politique et le type actuel de gouvernance à l'échelon local (Vietnam), un manque d'investissement financier dans les projets sur l'environnement et la réduction de la pauvreté (Ouganda, Ghana et Vietnam) et un manque de consensus sur les modalités d'application de la politique émanant du CSLP (Honduras et Vietnam). Mais avant tout, les gouvernements de l'Ouganda, du Honduras, du Vietnam et du Ghana disposent de peu de revenus internes et de ressources dans lesquels ils peuvent puiser pour payer leurs dépenses. Le CSLP peut énumérer les

priorités nationales pour la réduction de la pauvreté, mais celles-ci ne sont pas classées par ordre d'importance. Pour ce qui est de la mise en œuvre, et particulièrement des considérations financières qui l'accompagnent, les considérations environnementales sont mises de côté parce que les gouvernements se concentrent sur la modernisation économique et la recherche d'investissements, et consacrent des fonds publics aux préoccupations sociales et sanitaires urgentes. Ainsi, les questions environnementales pourraient ne pas être perçues comme une priorité de développement et recevoir le soutien financier approprié de la part de ces gouvernements. Les personnes interrogées au Vietnam ont indiqué, par exemple, que le gouvernement central n'avait pas affecté de fonds aux ministères environnementaux et qu'aucun projet ou programme dans le cadre de la stratégie environnementale nationale n'a été amorcé. Comme l'indiquent Bojö et Reddy (2002, 2003), la capacité à suivre les progrès fait aussi défaut dans de nombreux pays et il y a un besoin urgent de préciser des objectifs et des indicateurs appropriés de mesure relativement à l'environnement et à la pauvreté.

Tous ces facteurs limitatifs, ainsi que la courte période qui s'est écoulée depuis la production des CSLP et le programme de recherche restreint, font en sorte qu'il n'a été possible d'examiner que quelques exemples de mise en œuvre. Le Ghana a l'intention de donner suite aux recommandations de l'EES en 2005 et de s'inspirer de cette dernière pour étayer la prochaine SRPG. Néanmoins, l'EES exerce déjà des effets en aval importants. Influencé par l'EES et luttant pour réduire les pressions sur les ressources forestières, le ministère des Terres et des Forêts a adopté un plan original de commercialisation du rotin et du bambou. Puisque l'EES a aussi entraîné l'amélioration des rapports entre les ministères, le ministère des Terres et des Forêts et l'Agence de protection de l'environnement ont tous deux collaboré à la commercialisation du rotin et du bambou, tout en protégeant la croissance naturelle du bambou sur les berges des rivières du Ghana. La SGCRP du Vietnam a stimulé les projets de mise en œuvre. De nombreux donateurs appuyant des programmes pilotes intégreront le processus de la SGCRP à la planification locale dans certaines provinces. Les programmes pilotes provinciaux visent à aider ces provinces à élaborer des plans de développement socioéconomique axés sur les pauvres, dont les budgets serviront à concrétiser les objectifs et les politiques de la SGCRP. Les programmes de la SGCRP à l'échelon provincial englobent : la définition d'une vision, la détermination des objectifs correspondants, la formulation des politiques, l'harmonisation des ressources, le suivi et l'évaluation des résultats et le recours systématique à la consultation populaire. Toutefois, puisque ce processus en est à sa phase initiale et qu'il ne devrait être parachevé qu'en 2008, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure sa mise en œuvre sera un succès. Il y a néanmoins des exemples d'activités locales qui, bien qu'écartées de la SGCRP, prévoyaient la mise sur pied de villages écologiques, la mise au point de techniques novatrices de production agricole et l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. Les groupes communautaires du Vietnam ont aussi tenté d'accroître la productivité et de stimuler le développement socioéconomique en lançant des programmes de productivité écologiques. D'autres possibilités de mise en œuvre sont offertes en documentant ces pratiques exemplaires et en favorisant leur apprentissage en tentant de les reproduire.

En Ouganda, des tentatives visant à inclure la réduction de la pauvreté dans le CSLP ont mené à l'élaboration de politiques environnementales, de mesures législatives et réglementaires. En outre, des approches sectorielles ont été établies pour institutionnaliser le processus de mise en œuvre par secteur. Le SERN a certes éprouvé des difficultés à concevoir ces instruments financiers, mais la décentralisation a facilité la mise en œuvre accrue de la politique du PAEP. Certaines ONG, telles que Environmental Alert, ont tenté d'intégrer l'environnement dans les plans de développement des districts. Leur capacité à le faire a été gênée

par l'insuffisance des fonds et par le fait que les plans de mise en valeur de l'environnement demeurent souvent sans financement (même s'il s'agit de bons plans). En fin de compte, malgré les tentatives des organisations de sensibiliser la population à l'environnement, celle-ci est incapable de passer à l'action et la majeure partie des fonds locaux sont affectés aux plans de développement comme les toilettes sèches et l'élimination des déchets. Elles ont toutefois connu un certain succès auprès des agriculteurs en les persuadant de laisser les terres en jachère et de cesser d'abattre les arbres dans les forêts. Ces agriculteurs ont plutôt planté des espèces qui répondent à leurs besoins de bois et qui leur ont permis d'obtenir des revenus supplémentaires en vendant les surplus.

La possibilité de favoriser à la fois la croissance économique et un développement environnemental durable dans l'industrie ougandaise de la pêche a été à l'origine d'activités de mise en œuvre fructueuses. Des mesures législatives ont été prises pour assurer la décentralisation dans le secteur des ressources naturelles et le transfert des pouvoirs nécessaires aux autorités locales. La décentralisation de l'industrie de la pêche a été appuyée par la création de droits de propriété communautaires à l'origine de mesures incitant les pauvres à gérer leurs ressources environnementales de façon durable et lucrative du point de vue économique. Cette mesure a suscité des réactions favorables, tant sur le plan de la réduction de la pauvreté que sur celui de la mise en valeur de la gestion de l'environnement. Le projet novateur des Unités de gestion des plages (UGP) en Ouganda est le fruit de processus en amont et d'une mobilisation ascendante qui a favorisé l'intégration des préoccupations environnementales en vue de réduire la pauvreté. Des acteurs environnementaux préalablement marginalisés ont pu exprimer leurs idées et, lors de l'élaboration du PAEP, façonner les plans d'action. Les UGP semblent une réussite, tant sur le plan de la décentralisation qu'au chapitre du renforcement de l'habilitation des collectivités. Elles témoignent des aspects positifs de l'intégration des préoccupations environnementales aux PAEP et démontrent comment les ONG, particulièrement l'Association des pêches et de la conservation du poisson de l'Ouganda, ont pu agir en fonction des priorités du PAEP. Ces ententes institutionnelles font ressortir l'importance de la participation populaire, de la prise en charge locale et de la responsabilité liées au processus de mise en œuvre. Les UGP constituent un exemple de réussite de projets de développement durable de l'environnement et de réduction de la pauvreté à l'échelon local. Il conviendrait de s'en inspirer.

En Ouganda, la forme la plus stable de financement public provient du Fonds d'action contre la pauvreté (FAP), car les fonds, une fois consentis, ne peuvent être réaffectés à d'autres priorités. Les fonds du FAP servent à la réduction de la pauvreté et ciblent les routes d'accès rurales, la vulgarisation agricole, les réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement ruraux ainsi que les soins de santé primaires (PAEP, 2001 : 155). Le SERN n'a pas été particulièrement efficace au chapitre de l'obtention de fonds du FAP. Malgré l'engagement concerté des acteurs de la société civile, des organismes gouvernementaux et des partenaires du développement, seulement 0,64 p.100 de tous les fonds estimatifs du SERN proviennent du FAP et ils sont spécialement affectés aux dépenses relatives aux zones humides et à leur conservation.

Le processus de mise en œuvre au Honduras a été ralenti par des interprétations divergentes de la politique du CSLP. S'en est suivie une impasse. Les organisations de la société civile se sont opposées à la recommandation du CSLP d'adopter une nouvelle loi. Il y a néanmoins des exemples de commissions sectorielles qui fonctionnent bien et qui ont réussi à faire certains progrès sur le plan de l'intégration des enjeux touchant l'environnement et la pauvreté et de la mise en œuvre. En 2003, un programme national sur les ressources en eau a été établi pour promouvoir la

gestion intégrée des ressources hydriques au Honduras. Il avait pour objectif la gestion et la mise en valeur coordonnée et équitable des ressources hydriques et terrestres, ainsi que des ressources connexes, afin d'optimiser le bien-être socioéconomique et de préserver des écosystèmes durables. Ce programme a joué un rôle important dans la relance des discussions sur la loi proposée concernant les ressources hydriques. La polarisation qui entache habituellement les débats entourant les questions environnementales au Honduras a pu être évitée. Équilibrée et efficace, sa base de fonctionnement permanente devrait être assurée.

### **Huitième section : Activités sectorielles de mise en œuvre intégrant les préoccupations environnementales**

Comme il a été mentionné préalablement, les secteurs puissants ont eu tendance à poursuivre leurs activités « comme à l'accoutumée » et les ministères intéressés à l'agriculture, à la santé ou aux forêts, notamment, n'ont pas été entièrement mobilisés dans les débats sur l'environnement et la pauvreté. Ils ont participé aux CSLP de leur pays respectif, souvent avec plus de succès que les ministères de l'Environnement, plus faibles, et ils ont été influencés par ces derniers pour qu'ils tiennent compte, quoique de façon indirecte dans leur orientation principale, d'aspects relatifs à l'environnement et à la pauvreté. Dans chacun des quatre pays examinés, la méthode la plus efficace a été la participation officielle des intervenants environnementaux dans un domaine précis ou au sein d'une commission distincte. Autant en Ouganda qu'au Honduras, les questions ayant trait à l'environnement et à la pauvreté ont ainsi été inscrites à l'ordre du jour du CSLP. Des effets en aval ont ainsi été observés : d'autres ministères ou secteurs ont été sensibilisés à ces questions.

Afin d'intégrer les enjeux environnementaux aux activités sectorielles et de mettre l'accent sur les questions de mise en œuvre, un moyen consiste à se servir de l'approche sectorielle comme outil d'organisation financière. Le Ghana, l'Ouganda et le Honduras ont tous trois utilisé l'approche sectorielle pour aider à intégrer le lien entre l'environnement et la pauvreté aux CSLP<sup>8</sup>. Toutefois, ces approches sectorielles sont utilisées de façon très différente et ont des répercussions considérables sur les enjeux environnementaux. L'Ouganda et le Honduras font bande à part car ils ont utilisé tous les deux des approches sectorielles explicitement liées aux secteurs et aux ministères de l'Environnement. En Ouganda, le SERN doit élaborer une approche sectorielle et un Plan d'investissement sectoriel en vue d'obtenir une aide financière du gouvernement. Cela passe par la définition d'une vision commune axée sur la réduction de la pauvreté, fondée sur des objectifs précis en matière de politiques, des buts stratégiques communs et un programme de dépenses appliqué conjointement, ainsi qu'un plan de dépenses détaillé. Le SERN a éprouvé des difficultés à élaborer ces instruments financiers. L'approche sectorielle a été retardée en raison des décisions sur la composition du SERN, de problèmes de leadership et « d'une surdose de comités »; le Plan d'investissement sectoriel a été retardé parce que certaines répercussions budgétaires institutionnelles peuvent nuire

---

<sup>8</sup> Ce cadre de planification global précise la vision sectorielle commune et les priorités communes de la planification. (Le Vietnam a adopté une version plus partielle de cette approche.) Sous-jacente à cette approche est l'idée selon laquelle l'utilisation des systèmes financiers de l'État permet de passer d'un processus décisionnel contrôlé par les donateurs externes à une responsabilisation nationale (bien que les donateurs conservent le pouvoir de restreindre ou de cesser le financement dans le cadre du soutien budgétaire). Le soutien budgétaire est justifié parce qu'il permet d'éviter la création, par les donateurs, de structures parallèles qui ont tendance à miner la capacité de l'État. Archarya, de Lima et Moore (2004) soutiennent que les décisions des donateurs de mettre en commun leurs ressources et de soutenir un secteur d'activité ou un secteur particulier constituent la caractéristique déterminante des approches sectorielles. Néanmoins, ils font observer que les coûts de mise en œuvre des approches sectorielles ont miné leur potentiel et annulé le rendement réel parce que le processus de création d'une approche sectorielle peut être passablement long.

au SERN. À l'heure actuelle, le financement sectoriel consiste essentiellement en aide consentie par les donateurs à des projets particuliers. Lorsqu'il aura été élaboré, le Plan d'investissement sectoriel fera partie intégrante du plan budgétaire triennal du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique ou du Cadre de dépenses à moyen terme, et le SERN sera alors assujéti au « fonds de financement commun » et à un plafond intégré déterminé par le ministère<sup>9</sup>. Cependant, à l'heure actuelle, le niveau relativement faible du financement public est perçu par de nombreux acteurs environnementaux comme une preuve du manque d'engagement du gouvernement à l'égard des enjeux environnementaux. De plus, le virage vers un financement contrôlé par le gouvernement soulève la méfiance. Puisque le SERN se dirige de plus en plus vers le soutien de projet à partir d'un fonds de financement commun, de nombreux petits projets qui sont financés indépendamment par des donateurs seront abandonnés et les secteurs ou les sous-secteurs faibles risquent d'en subir les contrecoups. Au bout du compte, l'approche sectorielle vise à permettre au SERN de solliciter les donateurs pour qu'ils consentent d'importantes sommes d'argent, ce qui, de concert avec le Plan d'investissement sectoriel, orientera le SERN vers l'objectif plus vaste du gouvernement de réduire la pauvreté. Bien qu'il s'agisse d'une réelle possibilité, les secteurs « plus faibles », comme le SERN, qui dépendent des fonds consentis par les donateurs pour le financement de projets particuliers, pourraient subir une réduction de leur financement au cours de cette période et rien ne garantit qu'il augmentera par la suite.

Au Ghana, l'approche sectorielle sert de complément au financement public pour un secteur. Les enjeux environnementaux ne sont pas très présents dans la SRPG et les priorités à cet égard ne sont pas établies lors des réunions à huis clos sur le budget où le financement est étroitement harmonisé avec la SRPG. En contraste direct avec le modèle ougandais, l'approche sectorielle ghanéenne pourrait permettre de placer les enjeux environnementaux à l'avant-plan et de diminuer la dépendance à l'égard du financement public, bien que cela ne se soit pas encore produit. En recourant à une approche sectorielle, les ministères et les organismes gouvernementaux du Ghana peuvent aller chercher des revenus supplémentaires pour leur secteur et pour les projets qui ne sont pas précisés dans la SRPG et, par conséquent, dont le financement n'est pas prévu par le ministère des Finances. Les ministres attirent l'attention sur un projet particulier en élaborant un plan stratégique sectoriel qui est présenté à un groupe choisi de donateurs qui partagent des intérêts semblables. Cela leur permet de recommander des affectations supplémentaires à un certain ministère dans le but d'élaborer une approche sectorielle dotée de fonds supplémentaires et qui n'est pas incluse dans la SRPG. On peut ainsi surmonter le problème des priorités gouvernementales en matière de dépenses (sur des questions de santé ou d'infrastructure) et de la faible priorité accordée par le gouvernement aux enjeux environnementaux.

Au Honduras, il semble que les approches sectorielles aient entravé la participation et entraîné la centralisation du processus décisionnel. Un des arguments invoqués à l'origine pour justifier l'établissement des commissions sectorielles (*Mesas Sectoriales*) était que ces dernières renforceraient les discussions entre le gouvernement, la société civile et les donateurs. Ironiquement, le renforcement de la coordination avec les agences de coopération internationale et les organisations de la société civile a aussi servi à justifier la réduction du nombre de commissions sectorielles, qui est passé de quatorze à six. Le virage vers les approches sectorielles permet au gouvernement du Honduras d'obtenir des ressources

---

<sup>9</sup> L'intention sous-jacente est la suivante : si la croissance doit être axée sur les pauvres, les dépenses publiques doivent aussi l'être. Le fonds de financement commun permet au gouvernement de bien orienter les fonds en utilisant les objectifs du PAEP, au lieu de simplement se contenter de maintenir le statu quo.



financières pour ses intérêts, qui reposent davantage sur le développement des infrastructures que sur les préoccupations relatives à l'environnement et à la pauvreté. Il est trop tôt pour prédire ce que sera l'effet de l'adoption d'une approche sectorielle, mais il semble de prime abord que les possibilités de participation de même que l'importance accordée aux enjeux environnementaux fléchiront.

Ces variantes entre les pays donnent à penser que les approches sectorielles, en tant qu'instruments financiers qui orientent la planification du gouvernement et le soutien des donateurs, ne sont pas neutres. En ce qui concerne la gestion de l'environnement et la réduction de la pauvreté, elles peuvent entraîner des conséquences favorables et défavorables. Parmi les premières, mentionnons que les approches sectorielles peuvent servir à harmoniser les dépenses du gouvernement avec celles des donateurs et faciliter l'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté entre les divers secteurs. Les approches sectorielles peuvent donc contribuer à stimuler les ministères sectoriels plus puissants et à encourager l'intégration sectorielle des questions de pauvreté et d'environnement. Elles peuvent également aider à l'élaboration de plans de base pour intégrer les préoccupations relatives à l'environnement et à la réduction de la pauvreté, plutôt que d'accorder un appui à des projets isolés. Par contre, comme nous l'avons vu antérieurement, les approches sectorielles peuvent également contribuer à réduire les possibilités. C'est souvent le cas, compte tenu des limites des ministères de l'Environnement, plus faibles. À ce titre, les donateurs devraient prendre note que le fonds de financement commun et les approches sectorielles ont des répercussions susceptibles de faire progresser (ou non) le lien entre l'environnement et la pauvreté dans les CSLP et dans la mise en œuvre ultérieure. En s'éloignant du soutien par projet, on peut désavantager les ONG environnementales et les OSC qui ont participé aux CSLP de ces pays et qui ont joué un rôle de premier plan pour veiller à ce que le lien entre l'environnement et la pauvreté figure et demeure au programme politique.

### **Neuvième section : Dans quelle mesure un volet environnemental a-t-il été intégré au système de suivi en cours pour le CSLP ?**

L'Ouganda, le Ghana et le Vietnam ont, lors de l'élaboration d'un CSLP, centré leurs efforts sur des indicateurs numériques afin de mesurer les conditions environnementales et d'évaluer comment les personnes défavorisées sont touchées. Au Vietnam, les responsables ont mis l'accent sur l'utilisation d'indicateurs numériques pour consigner des informations sur la couverture forestière, les taudis des bidonvilles, l'eau salubre et les eaux usées, de sorte que d'autres enjeux étroitement liés à la réduction de la pauvreté tels que la gestion améliorée des sols, des bassins hydrographiques et des zones côtières ont été négligés. Il y a lieu d'améliorer le suivi des indicateurs sur l'environnement et la pauvreté au Vietnam. Au Ghana, on a accordé une grande importance à la mesure quantitative des zones forestières dégradées et, en tant que signe d'amélioration, à celle des zones forestières remises en état dans les tableaux matriciels de la SRPG. Ce processus a été critiqué par les acteurs environnementaux qui ont été dans une large mesure exclus du processus d'élaboration du CSLP. Ils affirment que la mesure quantitative de l'état de l'environnement ne tient pas compte de la qualité des ressources environnementales et, par le fait même, de son rôle dans la réduction de la pauvreté. Ils font remarquer, notamment, que les forêts naturelles du Ghana offrent une vaste gamme de ressources aux gens défavorisés, mais que les plantations minières remises en état, bien qu'elles soient aussi une zone boisée, offrent beaucoup moins de ressources exploitables. Toutefois, l'Ouganda a poussé plus loin ce processus de quantification que les trois autres pays et il a cherché à se concentrer sur l'environnement en tant qu'élément d'actif pour le développement. Cela a nécessité l'évaluation de l'apport financier des ressources naturelles à la réduction de la pauvreté et la production de statistiques visant à attribuer une valeur monétaire au

lien entre l'environnement et la pauvreté. Cette méthode a été appliquée aux PAEP de l'an 2000 et de 2004. Toutefois, la production d'indicateurs économiques est un fait nouveau et les intervenants du SERN négocient actuellement avec le Bureau de la statistique de l'Ouganda sur la façon d'élaborer des statistiques appropriées.

### **Dixième section : Leçons des CSLP, prochaines étapes clés et mise en œuvre future**

#### *La nature de la participation au CSLP ne témoigne pas en général d'une responsabilité égale*

Les intervenants de la société civile et les autres participants sont « invités » à diverses « tribunes » où ils tentent d'influer sur la politique du gouvernement. Un groupe de travail gouvernemental ou un ministère est invariablement chargé de concevoir le CSLP. Des acteurs de la société civile peuvent être très engagés envers ces questions, mais ils n'ont pas la responsabilité de mener le projet à terme. Lorsqu'ils sont exclus de certains processus, ou lorsque leurs présentations ne sont pas prises au sérieux, les acteurs de la société civile ne peuvent pas faire grand-chose pour corriger la situation. Il n'y a aucun accord officiel régissant la participation. Dans certains pays, les acteurs de la société civile peuvent essayer d'exercer des pressions sur les députés mais, en fin de compte, ils n'ont aucun recours officiel qui pourrait forcer les décideurs et les planificateurs du gouvernement à prendre des engagements fermes envers eux. Les balises de la participation de la société civile, de la mobilisation des ONG et de la collaboration des intervenants sont au bout du compte définies par les gouvernements. Ces derniers doivent démontrer la prise en charge par le pays bénéficiaire, la participation et les partenariats avec la société civile et les donateurs internationaux afin d'obtenir des fonds de la part des donateurs et, en particulier, du soutien dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Puisque les législateurs facilitent l'établissement d'un lien entre les électeurs défavorisés dans leurs circonscriptions et les échelons les plus élevés de l'élaboration des politiques au gouvernement, leur capacité d'exprimer les intérêts de leurs électeurs dans les plans d'action liés à l'environnement et à la pauvreté doit être renforcée. Au Ghana, les dirigeants traditionnels ont exprimé leur mécontentement au sujet du rôle des parlementaires dans la SRPG. Puisque les dirigeants traditionnels n'ont pas le droit de participer à la politique et qu'ils ne peuvent assister aux sessions parlementaires, leur seule manière d'exercer un pouvoir politique est de passer par les députés. Cependant, ces derniers ne se sont ni mobilisés en faveur de la SRPG ni ne défendent le lien entre l'environnement et la pauvreté. En Ouganda, des voix se font entendre pour réclamer que le PAEP soit déposé au Parlement aux fins d'approbation.

#### **Recommandation n° 1 : Renforcer le rôle des parlements dans l'élaboration des CSLP**

Il faut examiner les moyens d'assurer une représentation efficace, peut-être au moyen d'une législation plus étoffée qui pourrait aider les députés à contester les cas injustes de dépossession. En raison des lacunes dans la structure des parlements, le renforcement de leur rôle dans le processus d'élaboration du CSLP exigera un soutien institutionnel et financier, sans compter qu'il faudra trouver des façons de sensibiliser davantage les parlementaires au lien qui existe entre l'environnement et la pauvreté et de parfaire leurs connaissances à cet égard.

#### *La priorité accordée aux enjeux environnementaux dans le CSLP n'empêche pas l'exclusion à d'autres stades de l'élaboration des politiques gouvernementales*

Les priorités environnementales établies dans les CSLP n'entraînent pas automatiquement la création de programmes relatifs aux enjeux environnementaux.

Au lieu de cela, bien qu'il soit question des enjeux et des acteurs environnementaux dans les CSLP, où ils peuvent être définis comme « prioritaires », ceux-ci sont exclus d'autres processus tels que la prise de décision liée au budget. Pour ce qui est de la mise en œuvre, les questions de planification environnementale tendent à passer au second rang lorsqu'elles sont évaluées par rapport à d'autres « priorités » de développement. L'investissement étranger, les industries extractives et l'industrialisation sont fréquemment perçus comme étant plus importants, du moins à court terme, que les facteurs environnementaux. Dans le même ordre d'idées, les dépenses publiques sont généralement orientées vers les préoccupations les plus urgentes, de sorte que la mise en œuvre des questions environnementales s'effectue dans le cadre de projets particuliers financés par les donateurs. Pour cette raison, la décision des donateurs de soutenir le fonds de financement commun peut, à long terme, nuire aux mesures de remise en état de l'environnement. Une façon de traiter ce problème consiste à renforcer la responsabilité entre les gouvernements et la société civile. Dans la foulée de la recommandation n° 1, il faudrait examiner des façons de définir une responsabilité entre les gouvernements et la société civile, passant d'un partenariat axé sur la participation à un partenariat fondé sur la responsabilisation.

**Recommandation n° 2 : Examiner des façons de passer d'un processus de « participation » de la société civile à des partenariats entre la société civile et le gouvernement**

La nature des rapports entre les ONG et la société civile et le gouvernement doit être restructurée afin d'accroître la responsabilisation de ce dernier (pour montrer ce qui arrive aux présentations du CSLP). Les acteurs non gouvernementaux auraient ainsi l'occasion de participer à l'évaluation des priorités budgétaires. Comme l'a démontré le cas des UGP de l'Ouganda, une façon de s'y prendre est d'encourager la décentralisation accrue de la gestion des ressources naturelles, tout en responsabilisant officiellement la collectivité à l'égard de la gestion des ressources naturelles et en lui donnant officiellement accès aux avantages accumulés.

*Les mécanismes participatifs créent des possibilités (limitées) pour les ministères faibles, mais libèrent les organismes gouvernementaux plus forts de la responsabilité de traiter les enjeux liés à l'environnement et à la pauvreté*

L'intégration des enjeux environnementaux par la promotion des mécanismes participatifs rattachés à la prise de décisions a d'une certaine manière facilité la participation accrue au processus d'élaboration des politiques gouvernementales. C'est une percée importante dans chacun des quatre pays, ce qui a facilité la création de partenariats plus efficaces entre les ministères ou les organismes environnementaux et le ministère central chargé de la conception du CSLP. Ce cadre permet également aux enjeux environnementaux d'être examinés avec plus de sérieux par les décideurs; l'Agence de protection de l'environnement du Ghana, le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement du Honduras et le SERN en Ouganda en ont bénéficié. Même si de nouvelles possibilités se font jour, ces mécanismes participatifs rattachés à la prise de décisions sont encore loin d'être parfaits. Dans la plupart des cas, le soutien des donateurs est nécessaire pour s'assurer que les enjeux environnementaux continuent d'être traités après la fin des processus de consultation et de la rédaction du CSLP.

En outre, les mécanismes participatifs ont créé de nouvelles possibilités pour les ministères « plus puissants », qui ont pu tirer profit de l'aide des donateurs et des connaissances techniques des spécialistes pour harmoniser les plans sectoriels avec les priorités du CSLP. L'accès aux affectations financières du gouvernement s'en trouve facilité. Les ministères peuvent plus facilement effectuer leur planification

stratégique, sans compter que ceux-ci peuvent bénéficier de l'utilisation des approches sectorielles. Cependant, cela signifie aussi que, même si les CSLP ont en aval sensibilisé les ministères plus puissants à l'importance du lien entre l'environnement et la pauvreté, ceux-ci ont tendance à continuer d'appliquer les plans de développement sensiblement de la même façon qu'avant la conception des CSLP. La participation et les approches sectorielles, combinées au soutien des donateurs en faveur des ministères « puissants », peuvent ainsi libérer ces ministères de la responsabilité de traiter les préoccupations environnementales dans leurs plans de réduction de la pauvreté, les enjeux environnementaux étant à peine mentionnés.

**Recommandation n° 3a : Examiner les moyens pour les donateurs d'accroître le rôle des ministères de l'Environnement dans les CSLP**

Contrairement aux organismes comme les ministères de l'Agriculture ou des Forêts, les ministères de l'Environnement ne bénéficient habituellement pas de liens institutionnels solidement établis. L'appui financier et institutionnel que consentent les donateurs aux ministères de l'Environnement doit donc être perçu comme un projet à long terme, qui englobe non seulement la phase de participation au CSLP, mais aussi la période antérieure et postérieure à la participation officielle. En fournissant aux ministères de l'Environnement un solide soutien financier et technique, les donateurs peuvent renforcer ces ministères par rapport à d'autres, et renforcer leur capacité à éclairer les politiques du CSLP.

**Recommandation n° 3b : Examiner des façons d'établir des liens plus solides avec les ministères « plus puissants » afin d'encourager la communication transsectorielle sur le lien entre l'environnement et la réduction de la pauvreté**

L'intégration des enjeux environnementaux à la réduction de la pauvreté permettra aussi d'encourager les ministères « puissants » à élaborer des stratégies visant délibérément à tirer parti de l'environnement pour réduire la pauvreté. Il est donc nécessaire d'examiner les façons qui permettront aux ministères de l'Environnement de tisser de meilleurs liens institutionnels avec les ministères « plus puissants ». Il est également essentiel d'examiner comment ces divers ministères utilisent les approches sectorielles pour faciliter leur planification et l'intégration de leurs plans aux CSLP. Une connaissance accrue de ces ministères « plus puissants », et de meilleurs liens avec ceux-ci, aideront à modifier le point de vue de ces ministères à l'égard des questions touchant l'environnement et la pauvreté et faciliteront la création de liens transsectoriels. Cela, en retour, aidera les ministères de l'Environnement à planifier le développement en fonction des activités des autres ministères et limitera les risques de développement contradictoire. Une connaissance accrue des approches sectorielles et des plans de développement des ministères « plus puissants » aidera également à trouver des moyens d'intégrer le lien entre l'environnement et la pauvreté dans les plans locaux ou de district.

*La capacité des gouvernements à faire le suivi de la réglementation sur l'environnement est discutable*

L'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté doit être accompagnée de règlements sur la gestion des ressources. Dans l'ensemble de ces pays, on peut s'interroger sur l'attribution des ressources et les capacités des institutions gouvernementales à faire le suivi, à mettre en œuvre des règlements sur l'environnement et à freiner la dégradation environnementale. La bureaucratie des gouvernements, leur manque de capacité et la nécessité de faciliter la croissance

économique sont autant d'entraves au suivi de la réglementation environnementale. Ainsi, les gouvernements finissent souvent par se surveiller eux-mêmes. La corruption, la partialité politique et la distribution de ressources environnementales à des fins de favoritisme expliquent aussi pourquoi les gouvernements ne sont pas, en général, les mieux placés pour faire le suivi des processus environnementaux. En règle générale, la société civile et les médias peuvent rarement obliger les gouvernements à tenir compte des conséquences sur l'environnement des investissements étrangers ou de la corruption généralisée. Toutefois, l'expérience du Vietnam démontre que les médias, bien qu'exclus du processus d'élaboration du CSLP, peuvent agir pour sensibiliser les gens à ces questions et demander des comptes aux dirigeants.

#### **Recommandation n° 4 : Fournir aux médias plus d'occasions de surveiller la réglementation environnementale**

La société civile et les collectivités rurales sont habituellement conscientes de ces faits, mais elles n'ont pas beaucoup d'influence et peuvent se servir des médias pour sensibiliser les gouvernements aux problèmes de dégradation de l'environnement et de la corruption. La préparation de reportages sur les atteintes à l'environnement, la comparaison des expériences entre les pays et la diffusion, au pays et à l'étranger, des conclusions tirées par les médias peuvent faire progresser la situation.

#### ***Il est essentiel d'examiner quels discours sur l'environnement sont intégrés aux futurs processus de mise en œuvre***

En plus d'intégrer les enjeux environnementaux aux CSLP, les interprétations de ces discours sur l'environnement doivent être examinées en profondeur pour déterminer quelles perspectives sont incluses et lesquelles sont exclues. Est-ce qu'un point de vue strictement technique sur l'environnement a été employé ou est-ce que le CSLP élargit la définition des problèmes environnementaux pour inclure les questions politiques de prise en charge, de contrôle et d'accès ? Bien que les CSLP soient la synthèse des points de vue et des recommandations, en règle générale, ils n'incluent pas de contre-discours sur les problèmes environnementaux. Par conséquent, a) les inégalités sociales en tant que cause de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement ne sont pas suffisamment prises en compte, tandis que l'on attache trop d'importance aux règlements et aux solutions techniques; b) cette orientation en faveur de solutions techniques sectorielles entrave l'adoption d'une approche intégrée à la gestion de l'environnement et à la réduction de la pauvreté; c) les questions litigieuses liées aux droits de propriété, aux droits d'usufruit et à la gouvernance sont généralement passées sous silence, tandis que les discours non litigieux sur l'environnement et le développement sont retenus (p. ex., la volonté de moderniser l'agriculture). L'élargissement des CSLP pour débattre des droits, de la prise en charge et du contrôle suppose que ceux-ci devront aborder les enjeux politiques et économiques liés aux ressources environnementales. Une optique nouvelle devra tenir compte des questions suivantes. Qui possède ou contrôle les ressources ? Qui tire profit de l'exploitation de ces mêmes ressources ? Quelles sont les relations de pouvoir entre les propriétaires et les utilisateurs des ressources environnementales ? Quelles sont les dispositions juridiques et institutionnelles qui façonnent l'utilisation et le contrôle des ressources environnementales ? Qui détermine quels enjeux environnementaux sont perçus comme problématiques ? Quels sont les contre-discours qui remettent en cause les versions officielles sur les problèmes environnementaux ? Enfin, qui décide des solutions à apporter aux « problèmes environnementaux » ? Il faudrait examiner diverses définitions des problèmes environnementaux et, par conséquent, les solutions seraient différentes. La recherche d'un équilibre s'imposerait entre divers groupes d'intérêt en place — entre les industries extractives, les personnes qui vivent de la terre, les dirigeants

traditionnels, le gouvernement et ainsi de suite. Il faudrait examiner les manières de travailler pour tirer mutuellement profit des ressources naturelles et les protéger. Une telle approche exigerait un examen sans détour pour déterminer qui tire actuellement profit des ressources environnementales, ce qui entraînerait éventuellement de nouveaux types de participation. Ainsi, les lois pourraient donner aux citoyens la possibilité de participer aux CSLP et d'exprimer leurs préoccupations. Les gouvernements seraient tenus de répondre à ces mêmes préoccupations.

**Recommandation n° 5 : Examiner les contre-discours et favoriser un débat sur la façon dont les problèmes environnementaux et les solutions sont définis**

Il n'est pas possible d'élargir la portée du CSLP et d'y inclure tous les discours sur l'environnement et la pauvreté. Toutefois, un débat sur les différentes perceptions des problèmes environnementaux et leurs solutions permet la diffusion officielle des contre-discours. L'examen approfondi de ces discours différents, et probablement contradictoires, devrait faciliter leur inclusion et celle de solutions de nature plus politiquement nuancées dans les CSLP. Il faudra trouver d'autres formes de participation de la société civile aux processus d'élaboration des CSLP. Il est donc recommandé d'offrir à un plus grand nombre de groupes d'intervenants l'occasion de participer, y compris les groupes populaires qui proposent des solutions de rechange. Cela, en retour, exigera l'examen de dispositions d'accueil de rechange (dans les localités, ou par les OSC) qui permettent à ces groupes de parler ouvertement de leurs préoccupations, ainsi que des mécanismes pour s'assurer que ces préoccupations sont intégrées aux niveaux supérieurs des discussions et de la rédaction.

*La décentralisation offre de bonnes possibilités de renforcer le lien entre l'environnement et la pauvreté*

La décentralisation des ressources environnementales et l'examen du lien entre l'environnement et la pauvreté à l'échelon local peuvent se révéler des éléments cruciaux pour aborder les recommandations ci-dessus. Ils sont également des moyens importants d'intégrer l'environnement aux documents d'orientation du CSLP et de faciliter la mise en œuvre de projets en matière d'environnement et de réduction de la pauvreté. À cet égard, la décentralisation facilite non seulement la participation accrue des autorités gouvernementales locales, mais elle peut aussi accroître celle des résidents des régions rurales à l'élaboration et à la mise en œuvre du CSLP. Les ONG environnementales, les représentants de la société civile, les dirigeants traditionnels, les administrations locales et les organisations rurales du Honduras, du Vietnam, du Ghana et de l'Ouganda sont tous en faveur de la décentralisation comme moyen de renforcer le lien entre l'environnement et la pauvreté et de réduire la pauvreté rurale. Bien que la décentralisation soit abordée dans de nombreux CSLP (par la régionalisation des commissions sectorielles, les activités des ONG et, souvent, par les plans de décentralisation du gouvernement), les CSLP définissent rarement cette notion. De plus, les administrations locales ne sont généralement pas prises en compte dans l'élaboration des politiques concernant le CSLP, et le processus de mise en œuvre ne prévoit pas toujours un mécanisme de transfert de l'autorité et du contrôle des ressources. Comme le cas du Honduras l'illustre, un CSLP favorable à la décentralisation, mais imprécis à ce sujet, peut entraîner des complications au chapitre de la mise en œuvre, suscitant un conflit entre les municipalités et les ministères centraux. En revanche, les UGP ougandaises montrent qu'une mise en œuvre efficace peut être possible en intégrant les facteurs environnementaux aux plans de développement des régions et des districts, en créant des possibilités d'approches transsectorielles et en augmentant la participation des collectivités locales, jumelée à l'accès légal aux ressources et à leur

contrôle. L'intégration du lien entre l'environnement et la pauvreté et l'application soutenue de la politique du CSLP ont pour but d'améliorer les conditions de vie des pauvres à l'échelon local, qui sont alors intégrés aux processus nationaux de croissance et de développement. La décentralisation et la participation locale sont donc essentielles.

**Recommandation n° 6 : Évaluer les projets actuels sur l'environnement et la pauvreté à l'échelon local tout en examinant d'autres possibilités en matière d'approches locales transsectorielles**

Il faut évaluer en détail les projets locaux propres à un pays qui abordent le lien entre l'environnement et la pauvreté sur une période prolongée pour déterminer le degré d'intégration des enjeux environnementaux aux projets locaux, quelles contraintes existent et dans quelle mesure le mécanisme de mise en œuvre peut se révéler durable et fructueux. Il se dégage de la présente étude que la participation de la collectivité, l'accès aux ressources et la responsabilité à l'égard de celles-ci peuvent être des éléments cruciaux d'un processus de décentralisation efficace. De telles approches locales et une concentration soutenue sur la décentralisation (y compris le transfert des responsabilités aux administrations locales et aux collectivités) doivent être appliquées à une plus grande échelle et dans un plus grand nombre de secteurs, bien que des adaptations appropriées au contexte soient nécessaires.

## Bibliographie

- Acharya, A., A.F. de Limo et M. Moore. 2004. « Aid Proliferation: How Responsible are the Donors? », *IDS Working Paper*, n° 214, janvier 2004. Brighton, Institute of Development Studies.
- Bainomugish, A. et G.W. Tumushabe. 2004. *The Politics of Investment and Land Acquisition in Uganda: The Case Study of Piano Upe Game Reserve.* (À paraître)
- Banque mondiale. 1994. *List of Economies.*
- Banque mondiale. 2001. *The Republic Of Honduras Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IDA-IMF Staff Assessment*, rapport n° 22661-HO.
- Banque mondiale. 2004. *Pages sur les profils de pays.*
- Bojö, J. et R.C. Reddy. 2002. *Poverty Reduction Strategies and Environment: A Review of 40 Interim and Full Poverty Reduction Strategy Papers*, n° 86. Département de l'environnement de la Banque mondiale.
- Bojö, J. et R.C. Reddy. 2003. *Status and Evolution of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies: A Review of 50 Poverty Reduction Strategy Papers*, n° 93. Banque mondiale. Environmental Economic Series.
- Brock, K., R. McGee, R.A. Okech et J. Jsuuna. 2003. « Poverty Knowledge and Policy Processes in Uganda: Case Studies from Bushenyi, Lira and Tororo Districts ». *IDS Research Report*, n° 54. Brighton, Institute of Development Studies.
- Constitution de la République du Ghana, 1992.
- Constitution de la République de l'Ouganda, 1995.
- Eberlie, W. et H. Henn. 2003. *Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?* Publication de GTZ, Eschborn, GTZ.
- FMI-Banque mondiale. 2003. *Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress and Implementation.* septembre 2003.  
<http://www.imf.org/external/np/prspgen/2003/091503.htm>
- Gariyo, Z. 2002. « The PRSP Process in Uganda ». *Participatory Poverty Reduction Strategy Papers*, n° 5. Kampala, Uganda Debt Network.
- Goodland, R. et H. Daly. 1996. « Environmental Sustainability: Universal and Non-Negotiable », *Ecological Applications*, vol. 6(4), p. 1 002-1 017.
- Gouvernement du Ghana, National Development Planning Commission (NDPC). 2003. *Ghana Poverty Reduction Strategy (2003-2005): An Agenda for Growth and Prosperity.*
- Hickey, S. 2003. « The Politics of Staying Poor in Uganda ». *Chronic Poverty Research Centre Working Paper*, n° 37.
- Ireland, C. et G. Tumushabe. 2004. « The Evolving Roles of Environmental Management Institutions in East Africa: From Conservation to Poverty Reduction », dans Bass, S., H. Reid, D. Satterthwaite et P. Steele (sous la direction de), *Politics, Poverty and Environment.* Londres. Earthscan.
- Keeley, J. et I. Scoones. 1999. *Understanding Environmental Policy Processes: A Review.* *IDS Working Paper*, n° 89, p. 1-50.
- Leach, M. et T. Forsyth. 1998. *Poverty And Environment: Priorities For Research And Policy. An Overview.* Étude préparée pour le compte du Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission européenne.
- Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries. 2003. *Guidelines for Beach Management Units in Uganda.* Department of Fisheries Resources.
- Ministry of Agriculture, Animal Industries and Fisheries. 2003. *Uganda Poverty Status Report, 2003* (Achievements and Pointers for the PEAP Revision).
- NDPC/Environmental Protection Agency. 2004. *Strategic Environmental Assessment of the GPRS Content Report.* SEA, vol. 1.



- Pincus, J. et N.Thang. 2004. *Poverty Reduction Strategy Process and National Development Strategies Asia*. Rapport préparé pour le compte du DFID. Étude par pays : le Vietnam.
- Piron, L.-H. et A. Evans. 2004. *Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper*. Londres, Overseas Development Institute.
- Posing, S. 2003. *Between Grassroots and Governments: Civil Society Experiences with PRSPs: A Study of Local Civil Society Response to the PRSPs*. DIIS working Paper, 2003: 20, p. 1-187.
- PNUD. 2004. Rapport mondial sur le développement humain.
- Reed, D. 2004. *Analyzing the Political Economy of Poverty and Ecological Disruption. Economic Change, Poverty and the Environment Project*. WWF Macroeconomics Program Office.
- République de l'Ouganda. 2001. *Poverty Eradication Action Plan (2001-2003)*, vol. 1. Kampala, Ministry of Finance, Planning and Economic Development.
- République de l'Ouganda, 2004, *Poverty Eradication Action Plan (ébauche)*, 13 août 2004. Ministry of Finance, Planning and Economic Development.
- Ribot, J.C. 2002. « Democratic Decentralisation of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation ». Washington, *World Resources Institute Report*.
- Transparency International. 2003. *Index des perceptions de la corruption*.
- Wilks, A. et F. Lefrançois. 2002. *Blinding with Science or Encouraging Debate: How the World Bank Determines PRSP Policies*. Une publication de Bretton Woods Project et de l'Organisation internationale de perspective mondiale.
- Wood, A. 2004. *One Step Forward, Two Steps Backward: Ownership, PRSP and IFI Conditionality*. Californie. Organisation internationale de perspective mondiale.
- Yaron, G. et Y. Moyini, avec la collaboration de D. Wasike, M. Kabi et M. Barungi. 2003. *The Role of Environment in Increasing Growth and Reducing Poverty in Uganda*. Rapport technique définitif rédigé pour le compte du DFID (inédit).