

Stratégies d'Influence pour la Conservation du Bassin du Fleuve Sangha: Aperçues de la Science Politique

William Ascher
Centre de Recherche pour le Développement International
Université de Duke

RÉSUMÉ

Le cadre de l'analyse des politiques publiques (ou «Policy Sciences») peut constituer un instrument utile pour analyser les questions et les stratégies de coopération internationale pour la conservation de la Région du fleuve Sangha. Il s'agit d'une approche basée sur de réels problèmes, des comportements, sur le contexte et l'interdisciplinarité. Elle permet d'évaluer l'utilité des ressources des dépositaires. Il est important de se demander quelles politiques peuvent être normalement mises en application et celles qui peuvent être optimales. Les stratégies qui influencent la mise en application de politique générale sont notamment le pouvoir, la richesse, la compétence technique, l'instruction, le respect, la droiture et le bien-être. Les différentes organisations choisissent ces différentes ressources en fonction de leurs objectifs. Les deux positions opposées sont, d'un côté, s'engager dans une voie pour le changement, et de l'autre identifier la société optimale qui permet d'atteindre les objectifs. Les organisations choisissent leurs positions en se basant sur des facteurs tels que les ressources, l'adhésion des membres, les mandats et des rapports avec d'autres acteurs. Par ailleurs il existe onze niveaux de connaissance de politique générale: l'état des systèmes socio-économiques, les valeurs des évaluations de ces systèmes, les tendances de ces systèmes, les actions des exploitants des ressources, les facteurs exogènes qui affectent les exploitants, les politiques du gouvernement, les motivations des politiques de gouvernement, les alternatives politiques, les réactions probables aux alternatives, les solutions de rechange institutionnelles et les processus pour obtenir de meilleurs résultats politiques, et la réaction à ces solutions de rechange. Il y a également des différences entre le niveau de la connaissance et celui de l'action. La prise en compte des sciences sociales et naturelles dans les processus politiques induit ensuite de profonds changements publics. Les questions de recherches nécessaires pour un processus politique amélioré peuvent ne pas correspondre avec celles qui sont abordées dans le cadre de recherches visant à augmenter la connaissance sur les ressources. Enfin, les objectifs globaux devront être étendus au sein de chaque groupe de dépositaires en vue d'incorporer les objectifs additionnels et parfois opposés d'autres groupes.

L'analyse des politiques publiques (ou «Policy Sciences») peut être utile pour apprehender les questions et les stratégies de la coopération internationale pour la conservation du bassin du Fleuve Sangha. Ce cadre systématique, développé principalement ici à l'Université de Yale par des individus tels que Harold Lasswell, Myres McDougall et Michael Reisman, est particulièrement approprié en raison du poids donné au rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques. La plupart des organismes représentés à cette présente conférence comptent l'expertise parmi leurs ressources les plus importantes.

Le cadre scientifique des politiques publiques prend en compte les comportements des acteurs, les problèmes concrets (et n'est donc pas neutre, mais plutôt engagé), le contexte et l'interdisciplinarité (Schéma 1). Cependant, l'aspect du cadre qui mérite d'être discuté ici est son processus d'orientation. Ce processus permet d'évaluer ce qui est susceptible d'arriver à diverses options pour influencer le

NOTE DES ÉDITRICES:

Les commentaires du Professor Ascher à la clôture de la conférence sur laquelle ce volume est basée, ont répondu directement aux points soulevés dans les papiers et discussions. Notre présentation de ses commentaires ici servira, d'une part, de révision des questions et thèmes soulevés dans les Sections I, II et III du volume, et d'autre part d'introduction à la discussion «table ronde» dont la transcription, en guise de conclusion, suit.

processus politique. Cela aide à déterminer comment les acteurs, et ses ressources doivent être déployés (Schéma 2).

Beaucoup d'organismes représentés au cours de ces discussions ont réalisé un excellent travail sur les questions concernant la sylviculture, la conservation et le développement de la communauté dans la région du Sangha. Pourtant, peu ont probablement eu le temps de penser comment le processus politique affecte leurs opérations et quel sera son impact. Que nous indique le processus d'orientation?

Tout d'abord, il nous force à prêter attention à ce qui peut être mis sur pied plutôt que sur ce qui est techniquement optimal. Steve Gartlan a déclaré plus tôt aujourd'hui que le problème n'est pas dans la conception mais dans la mise en place. Le processus d'orientation nous indique que si après sa conception un projet n'arrive pas à être mis en place, il faut rechercher le défaut dans la conception. On ne pas considérer comme optimal une conception si rien ne se produit.

Deuxièmement, il insiste sur le comportement dans l'élaboration de politique — le *comportement* des individus et celui des institutions, sur le plans formel et informel. Il ne présume pas que les règles et les prescriptions formelles sont nécessairement les règles et les prescriptions pertinentes. Il se concentre donc aussi sur le climat, caractérisé par l'hostilité ou la concorde, la confiance ou la méfiance, l'éveil ou l'apathie en ce qui concerne les questions particulières. En conclusion, le processus d'orientation de l'approche scientifique de politique fait appel à une stratégie en vue de décrire une politique générale.

IDENTIFIER LES QUESTIONS

Un regard attentif sur les discussions de ces deux derniers jours pourrait nous aider à déterminer la pertinence des questions suivantes (Schéma 3):

D'abord, et ceci est peut-être le plus important, il s'agit des situations où certains acteurs sont peu disposés à accepter vos conseils quels qu'ils soient. Chaque organisme, que ce soit une fondation, une ONG, un gouvernement, ou une organisation internationale comme la Banque mondiale, doit prêter attention à sa stratégie d'influence. En second lieu, les questions substantielles auxquelles vous faites face doivent aussi vous forcer à vous engager à des stratégies partculières. L'importance de l'information est cruciale car plusieurs organismes comptent énormément, sinon complètement, sur l'information disponible comme source d'influence. Troisièmement, il est important de cerner comment les problèmes sont identifiés, et comment les problèmes particuliers sont favorables ou non à des modifications de politique.

SCHÉMA 1

Analyse des Politiques

Orientation du Problème

Interdisciplinarité

Contexte

Engagée

Portant sur des Processus

SCHÉMA 2

Processus d' Orientation

Faisable plutôt que techniquement optimal
Insiste sur le comportement de l'élaboration des politiques

Insiste sur les institutions (formelle et informelle)

Insiste sur le «climat»

SCHÉMA 3

Questions pertinentes

Stratégies d'influence

Stratégies substantielles de base

Utilité de l'information

Identification des problèmes

STRATÉGIES D'INFLUENCE: IDENTIFICATION ET DÉPLOIEMENT DES RESSOURCES

En commençant avec les considérations des ressources pour une stratégie d'influence, on peut dire que l'approche scientifique de la politique nous indique que différents individus et organismes ont différentes ressources de base — différentes ressources à investir — en vue d'obtenir de l'influence (Schéma 4). Le premier, naturellement, est la puissance politique. Est-ce qu'un organisme avec une très forte puissance politique devrait l'utiliser pour la confrontation, ou la condamnation des politiques qu'il désapprouve? Fera-t-on appel à une police internationale pour contrôler les forêts — un point de vue que je considère personnellement comme non réalisable et moralement problématique? A-t-on la possibilité d'imposer des sanctions internationales aux gouvernements qui persistent dans des politiques que l'organisme considère comme irresponsable?

Si votre organisme a une richesse importante il convient de considérer le financement de la conservation, appliquant les conditions de la conservation pour l'éligibilité au financement. Cet argent peut être investi dans l'information. Plusieurs organismes représentés ici ont avoué avoir consacré une grande partie de leurs ressources financières pour entreprendre une recherche appliquée ou fondamentale. Ils peuvent également essayer de mobiliser le sentiment public à travers des campagnes publicitaires, pas seulement en dehors de la Région du fleuve Sangha, mais en son sein aussi.

Si la compétence technique constitue une ressource importante — ce qui semble être le cas pour plusieurs organismes représentés ici — il y a une foule de types d'investissements qui peuvent être faits: l'information, l'analyse technique, créer des programmes et des projets, savoir mobiliser le sentiment du public, et influencer d'autres organismes par des arguments et des informations. La question est donc de savoir si telle est la stratégie que votre organisme voudrait adopter.

La sensibilisation, ou la connaissance dans un sens plus générique, rejoint les stratégies qui concernent l'éducation et qui assurent des contributions à une compréhension de base. Une autre ressource qui est souvent oubliée, c'est l'affection. Beaucoup d'organismes représentés ici ont des ressources impressionnantes d'affection en raison du nombre de personnes qui passent du temps sur le terrain, gagnant la confiance et l'appréciation de la population locale et dans certains cas, des représentants du gouvernement. Il faut aussi prendre en considération la question de savoir si il faut adopter une position conciliante ou de conflit dans les rapports avec les autorités du gouvernement et la population locale pour obtenir leur confiance. Ces rapports très proches sont incroyablement importants. La possi-

SCHÉMA 4	
<i>Resources Pourvoir</i>	
<i>Pouvoir</i>	Confrontation Condamnation Politique internationale Sanctions Internationales
<i>Richesse</i>	Financer la conservation Le conditions de la conservation Information Sentiment de mobilisation publique
<i>Competence Technique</i>	Information Analyse technique Invention programme/Projet Sentiment de mobilisation publique Manipulation
<i>Sensibilisation</i>	Éducation Contributions à une compréhension de base Affection Rapports proches avec la population locale Rapports proches avec les responsables du gouvernement Sentiment de mobilisation publique Individus charismatiques
<i>Respect</i>	Persuasion à travers réputation Condamnation
<i>Droiture</i>	Intégrité de l'opération plutôt que le succès professionnel
<i>Bien-être</i>	Experts dynamiques Soins de santé

bilité de se servir des individus charismatiques est proche de l'utilisation de l'espèce charismatique pour mobiliser le sentiment public. Jane Goodall, par exemple, est une ressource importante non seulement parce qu'elle est très brillante, mais aussi à cause de l'affection que les gens ont pour elle dans sa capacité de mobiliser le sentiment public. Le respect vous apporte la persuasion à travers la réputation. Le fait que plusieurs de vos institutions soient affiliées aux universités, ou que vous ayez votre propre recherche qui est extrêmement respectable, vous donne l'occasion de persuader la population sur cette base. Cela vous donne aussi l'occasion de condamner les politiques que vous n'approuvez pas. La droiture qui est un sentiment interne, un objectif interne de faire du bien, débouche sur une question intéressante: Combien d'organismes sont orientés vers l'intégrité de leurs opérations plutôt que sur des considérations financières ou professionnelles?

En conclusion, le bien-être est potentiellement approprié dans les deux sens. D'abord, la présence sur le terrain de personnes robustes qui peuvent survivre dans des conditions difficiles est un élément important, et bien entendu une démonstration d'engagement. Deuxièmement, l'appel pour la conservation peut souvent évoquer la protection de la santé, qui constitue un appel puissant dans plusieurs contextes.

STRATÉGIE D'INFLUENCE ET JALONNEMENT D'UNE POSITION

Il y a une décision cruciale qu'un organisme doit prendre en définissant la position de sa politique: s'engager sans compromission pour le changement, ou approuver l'idée selon laquelle une «société optimale» répond aux objectifs (Schéma 5). Un organisme peut dire:

Nous sommes pour la préservation de l'espèce; tout ce que nous faisons va dans ce sens; nous rejetons l'idée que nous devons concilier la conservation de la faune avec le développement. Le monde étant encore loin de prendre en compte un tel équilibre, nous rejetons une telle idée dans un avenir proche.

Lorsque les organismes optent pour ce positionnement, la discussion qui suit apparaît comme un choc de valeurs dans un contexte où il faut tout prendre ou rien du tout: le Groupe X est pour la préservation de l'écosystème; le Groupe Y est pour le développement; il se battent. Il s'agit ici évidemment d'une approche de confrontation, qui se retrouve aussi bien dans le monde extérieur qu'au niveau interne de votre organisme. En conséquence, il y a un risque

SCHÉMA 5

Deux façons de choisir une «Position Politique»

1. S'engager dans la voie du changement

Simple objectif définit mandat d'organisme
Définir le débat comme choc des valeurs de manière absolutiste
Confrontation
Clarté
Risque des relations antagonistes externes
Unité interne

2. Identifier «une société optimale» qui réponde aux objectifs

Objectifs équilibrés définissent le mandat de l'organisation
Définir le débat comme recherche de convergence des valeurs
Conciliation
Défi analytique
Risque l'unité interne

de rapports antagonistes externes, mais cela pourrait entraîner plus d'unité au sein du mouvement, car il ne faut pas chercher à voir jusqu'à quel point les gens peuvent aller dans la conservation aux dépens du bien-être de la population locale.

D'autre part, une organisation peut tâcher d'identifier un optimum social qui réponde à ses objectifs (Schéma 5). C'est *l'équilibre* des objectifs qui définit le mandat de l'organisation. L'exposé de la GTZ (Debonnet, ce volume) était très clair à ce propos. En tant qu'organisme gouvernemental, il reflète beaucoup de valeurs et d'objectifs. Les fonctionnaires de la GTZ ont mis beaucoup de temps à définir leurs positions sur ces questions et même parfois à établir les priorités. Cette approche tend à définir le discours en termes de convergence des valeurs: «Nous sommes tous d'accord que la conservation, le développement, le respect des femmes et les autres objectifs sont importants; établissons cette convergence de vues.» Une approche si conciliante a aussi ses coûts. D'abord, sur le plan analytique, elle constitue un défi. Il pourrait être très facile de dire qu'il n'y a pas suffisamment de conservation aujourd'hui dans le Bassin du fleuve Sangha, mais il est complètement différent et même plus difficile de chercher à savoir quel est le niveau optimal de conservation. Cette approche vous force à faire face à cette question. En second lieu, la tâche de décider de l'équilibre optimal des risques internes. Nombre d'ONG ont perdu leurs financement à cause de conflits sur la définition de ces équilibres.

Mais, la question la plus importante est de savoir quelle est l'approche qui vous procure la plus grande crédibilité, une influence et un impact total (Schéma 6). Il n'y a pas de réponse simple, cela dépend à quelle approche s'adaptent les ressources de l'organisme, le niveau de stabilité, d'adhésion de base des membres. Comment vous assurez l'équilibre entre les objectifs; comment une attitude conflictuelle peut-elle entraîner un bénéfice pour votre organisation; est-ce que les autres organismes peuvent refuser de vous fournir les ressources nécessaires; quel peut être votre performance au cours d'un débat ouvert. Quelle est la manière la plus efficace d'influencer les gouvernements — à travers la confrontation ou «un dialogue constructif»? Notez que la Banque mondiale et L'USAID choisissent souvent le dialogue même s'ils poursuivent des objectifs et des politiques diamétralement opposés dans les rapports avec les fonctionnaires du gouvernement. Evidemment, une considération importante est l'engagement de chacune de ces stratégies pour l'unité interne de votre organisme. Sans les membres et les donateurs, très peu d'entités non-gouvernementales ne sauraient survivre.

Il semble y avoir des différences importantes parmi les différents types d'organismes dans le choix à faire entre la confrontation et la

SCHÉMA 6
Questions fondamentales pour la formation des Politiques

Quelle approche conduit à plus de crédibilité, d'influence et d'impact?

Qu'est-ce qui correspond aux ressources de l'organisation?

Qu'est-ce qui permet de mieux concilier la pression et le dialogue?

Qu'est-ce qui garantit une meilleure unité nationale?

conciliation. Les gouvernements des pays qui reçoivent des fonds préfèrent minimiser ce conflit apparent, du moins en partie parce qu'ils sont financièrement dépendant des institutions donatrices, et ce conflit peut pousser les donateurs à réduire leur soutien. Les gouvernements des pays donateurs sont parfois pour la confrontation pour faire passer des positions politiques. Dans d'autres circonstances, ils préfèrent la conciliation. Les organisations officielles internationales préfèrent généralement minimiser le conflit, car elles adoptent essentiellement la stratégie de l'engagement constructif et du dialogue constructif, et elles vont souvent contre l'idée selon laquelle il faut «prendre la politique en considération». Je suis très perplexe à ce sujet, car à mon avis la Banque Mondiale devrait mettre mal à l'aise les gouvernements qui adoptent des politiques défécueuses et sacrifient le bien-être de leur population pour des motivations politiques. Les organisations non-gouvernementales internationales semblent ne pas avoir un point de vue clair là-dessus. Certaines optent pour la confrontation, et d'autres pour la conciliation. L'orientation académique est aussi diversifiée; on peut attirer l'attention en étant provocateurs, mais lorsque les intellectuels travaillent comme consultants, ils font face parfois à moins de défi.

VISER DES EFFORTS D'INFLUENCE

L'importance qu'il y a à viser des efforts d'influence provient d'une variété importante de niveaux d'activités du gouvernement (Schéma 7). Un organisme peut influencer les (et participer aux) projets, les programmes, les politiques sectorielles, ou même les politiques macroéconomiques. Les activités peuvent être spécifiques des petites localités, des régions dans des nations, des nations entières ou même des régions internationales. Plusieurs généralisations sont de règle. D'abord, dans plusieurs cas, il y a un «projet myopie»: un choix non délibéré de se concentrer sur des projets particuliers car ils sont «réels» et concrets. Le problème est que le succès des activités concrètes dépend énormément programmes de politiques sectorielles et des politiques générales. Plusieurs recherches sur la sylviculture démontrent que les politiques apparemment loin du secteur de sylviculture ont des impacts centraux. Les politiques comme les taux d'échange de la monnaie ont une influence certaine sur les exportations; et les politiques de crédits déterminent si la population locale peut se permettre de laisser des arbres pousser. Par conséquent, plusieurs organismes ont été amenés à regarder de plus en plus sur un large niveau de politiques qui conditionnent des projets spécifiques.

En second lieu, le centre d'intérêt de l'organisme doit être conforme aux ressources de cet organisme. Il ne paraît pas très raisonnable que le WWF se présente auprès de la Banque Mondiale pour

SCHÉMA 7

Cible des Efforts: Projet, Secteur, Macro?

Projet Myopie

Politiques non forestières avec impacts importants

Harmonie avec les ressources des organismes

discuter du taux d'échange établi par le gouvernement camerounais. Le WWF ne se proclame pas expert dans ce domaine. Même ceux qui le soutiennent ne seront pas contents que les ressources du WWF soit consacrées à ce genre d'effort.

IDENTIFIER LES PROBLÈMES

Les points antérieurs sont des propositions générales qui peuvent s'appliquer à beaucoup de sphères de la politique; la question d'identification de problèmes est fortement contextuelle (Schéma 8). Le texte suivant s'adresse, donc, au contexte précis de la région trinationale du Fleuve Sangha, telle qu'elle est présentée dans ce volume.

La première question est de savoir si un problème est réellement un problème dans le sens normatif. Ce terme à tendance à avoir des connotations négatives qui impliquent faussement que la situation réelle est problématique. Par exemple, on pourrait présumer que le «déboisement» est incontestablement mauvais. Pourtant après davantage de réflexion, il peut paraître évident que s'il existe une quantité optimale de forêt qui couvre n'importe quel pays et si la forêt couvre plus que cette surface, alors le déboisement devient souhaitable. Le Costa Rica était il y a 400 ans couvert de forêt à presque 100%; cela veut-il dire qu'il devrait être couvert à 100% de forêt aujourd'hui?

Ainsi, tout dépend de l'évaluation des valeurs que nous utilisons, pour examiner les tendances et les effets et pour les identifier comme posant un problème ou non. Hier, nous avons eu une fascinante présentation au sujet de l'extraction de diamants dans un parc national. Personne ici n'a caché ses émotions sur cet empiètement des mineurs dans le parc, vu comme «un problème.» Mais en dernière analyse, les mineurs de diamants sont plus heureux à faire ce qu'ils font que des activités de rechange — ce qui explique ce qu'ils extraient. La population locale est beaucoup plus heureuse, car elle fournit divers biens et services aux mineurs de diamants. Ainsi, l'extraction en elle-même n'est pas un problème socio-économique par rapport aux solutions de rechange. C'est un problème en ce qui concerne la dégradation de cette zone du parc national. Mais essayer de déterminer si c'est le genre de problème pour lequel il faut faire quelque chose est une tâche assez ambiguë.

DÉFINIR LES PROBLÈMES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Il y a encore un problème beaucoup plus épineux; c'est un problème de donné (c'est à dire, une absence de catégories de valeurs); y a-t-il en fait un problème de politique publique? Il y a une distinction entre un problème de politique publique telle une absence qui a une certaine possibilité d'être abordée de manière constructive, et un *fait accompli*.

SCHÉMA 8

Cible des effets - Définition du problème

Est-ce un problème?

Evaluation des alternatives

Evaluation des implications de valeur

Si les mineurs de diamants et le personnel local sont mieux

Est-ce un problème de *politique*?

Problème de politique contre fait accompli

Savoir si oui ou non on peut trouver une solution à un problème est différent de déplorer le fait qu'il constitue une tragédie. Il y a plusieurs tragédies pour lesquelles nous pouvons faire quelque chose. Parce que vous devez tous décider comment rassembler vos ressources, nous ne pouvons pas nous permettre de consacrer nos ressources à des tragédies qui ne peuvent être réparées.

Ainsi comment définissons-nous les problèmes de politique publique (Schéma 9)? D'abord, nous identifions les résultats qui sont mauvais selon nos valeurs. La dégradation de l'environnement semble être essentiellement condamnée ici. Pratiquement tout le monde appuie l'idée de la prospérité contre la pauvreté. Ceci est le point de départ des positions de valeur, des questions philosophiques et éthiques plutôt qu'une recherche empirique. En second lieu, quelles sont les causes proches? Trop de chasse? Trop de conversion agricole? Trop d'exploitation forestière? Trop de braconnage? Les causes de conditionnement sont dans la troisième catégorie. Quels facteurs mènent à ces causes? Les causes de conditionnement sont notamment les conditions socio-économiques et les politiques faibles.

Voyons la difficulté à distinguer entre le véritable problème de politique publique et le fait accompli. Plusieurs experts internationaux en sylviculture affirment maintenant que le boisement doit être plus important que l'interdiction du déboisement, parce qu'il est trop tard pour interdire la destruction du reste des forêts en croissance. Le champs de l'écologie de la restauration est basé sur cela. Ainsi, est-ce la protection des forêts qui restent ou est-ce la restauration de certaines forêts, quoique probablement avec moins de diversité qui constitue l'enjeu politique?

Que direz-vous des bas salaires des mineurs? Selon la théorie économique et plusieurs preuves empiriques, les bas salaires dans un environnement de surplus de main-d'œuvre est inévitable. Sir Arthur Lewis a démontré que le surplus de la main-d'œuvre contraint les travailleurs à accepter les salaires de subsistance. A moins que le surplus de la main-d'œuvre disparaît, peu de choses peuvent être faites à ce propos. D'un point de vue normatif, c'est un problème terrible. Mais dans une perspective pratique, qu'est-ce qui peut être fait? Parfois, des problèmes réels de politique sont faussement définis comme des tragédies irrémédiables. Beaucoup de gens ont parlé ici de la faible capacité d'application comme s'il s'agissait d'un *fait accompli*. Dans plusieurs conférences, on entend parfois des choses comme, «Le problème réel ici est que la garde de forêt est très faible, alors la réglementation ne peut pas être appliquée. Quel dommage que ce soit un pays si pauvre, l'application faible des lois de la sylviculture inévitable...» En fait, dans plusieurs cas, il s'agit d'un choix. Prenons un cas en dehors de la région de l'Afrique centrale; la

SCHÉMA 9 Identification

Identifier les mauvais résultats
dégradation de l'environnement
pauvreté

Causes proches
trop de chasse?
trop de conversion agricole?
trop d'exploitation forestière?

Causes de conditionnement
conditions socio-économiques
politiques faibles

Exemples
Boisement plutôt qu'interdire le déboisement?
Interdire ou «restauration écologique»?
Faibles salaires des mineurs et surplus de la théorie de l'emploi
Faible capacité de renforcement: «fait» ou Choix?

Dirección General Forestal de Costa Rica, l'agence officielle de sylviculture d'un pays vanté pour sa conservation, a un budget qui ne lui permet pas d'acheter le carburant dont les gardes forestiers ont besoin pour aller dans les forêts. D'ailleurs, quand le gouvernement de Costa Rica subissait une pression pour placer des barrages en vue d'empêcher l'exploitation illégale de la forêt, le gouvernement a permis aux journaux de publier le temps et les lieux des points de contrôle! Alors, s'agit-il d'une faiblesse d'application? Oui. S'agit-il d'un *fait accompli?* Je ne crois pas.

CHOISIR LES CENTRES D'INTÉRÊT DU PROBLÈME

Voyons à présent un autre niveau, au-delà des causes proches. Quelles sont les forces qui déterminent la dynamique du cas d'extraction de diamants? La présentation et la discussion ont mentionné un certain nombre de facteurs: les migrants armés, les intermédiaires avides, le cartel international avide, la corruption, la faible capacité d'application, le chômage, le malaise social dans certains pays. *Plus* la pauvreté, la mafia locale, et la faible politique. Est-ce un seul ou la combinaison de ces facteurs? Comment aller au-delà de la complexité de tous ces facteurs? C'est ici que la recherche intervient, et j'ai été très encouragé d'entendre que les ONG internationales essayent, dans leurs efforts, de faire attention à cette dynamique. Que dire du déclin de la biodiversité? Quelles en sont les causes: la pauvreté, le chômage, les faibles politiques, les faibles capacités d'application, la corruption, la désorganisation de la communauté, la migration, la croissance de la population, la propriété incertaine et les droits des utilisateurs, le manque de coopération internationale, le manque de financement, la baisse des exportations, les gourvenements irresponsables? Ou l'ignorance, le mauvais comportement des multinationales, le mauvais comportement du premier gouvernement du monde, la Banque Mondiale et même Khadafi?

Un diagramme qui pourrait montrer comment tous ces facteurs se joignent ensemble serait certainement fort remarquablement raffiné. Pourtant la tâche n'est pas de mettre tout dans un diagramme, mais plutôt d'identifier les facteurs sur lesquels vos organismes ont une certaine puissance (Schéma 10). Si nous pouvons faire que peu de chose pour les communautés qui ont eu des hostilités au cours de ces dernières années, alors est futile de se concentrer sur ce point là. Pourtant si vos interventions peuvent créer plus de coopération dans une communauté, alors ceci est un point important. Bien entendu, vous devez aussi observer l'impact de votre propre organisme sur ce facteur particulier. Peut-être que quelqu'un peut rassembler cette communauté, mais pas votre organisme; peut-

SCHÉMA 10

Critère du problème central

Possibilité de changement de facteur
Impact de l'organisme sur le facteur
Probabilité de savoir ce qu'il faut faire
Le prix de l'erreur

être que votre avantage comparatif comme organisme se trouve ailleurs. Il est aussi important d'estimer la probabilité que votre organisme soit compétent. Quelles est la probabilité que vous ayez raison et quel est le coût d'une éventuelle erreur? C'est pourquoi le principe de précaution en matière d'exploitation des ressources est si important. Toutefois, il est tout aussi important de réagir à la réduction des ressources. Une fois que les facteurs manipulateurs sont connus, un organisme doit définir sa stratégie principale (Schéma 11).

La caractéristique la plus importante des stratégies centrales de conservation est la position concernant la question du contrôle par le gouvernement contre le contrôle par la communauté de la gestion des ressources. L'histoire de l'interaction entre les ONG et les gouvernements a cédé la place à une étrange dialectique sur cette question. Il y a quelques années, les groupes de conservation ont mis une pression énorme sur les gouvernements afin de faire quelque chose pour la conservation. Ceci a conduit à de plus en plus de contrôle du gouvernement sur les forêts. Malheureusement, le contrôle du gouvernement n'a pas bien réussi en termes de conservation. Les gouvernements ont créé des zones protégées avec un grand contrôle par l'état, menant souvent à des abus. Par exemple, le Parc national de Korup a été établi avec une large zone tampon autour privant la population locale de son droit d'usage alors qu'ensuite le gouvernement a accordé certaines concessions pour l'exploitation commerciale de la forêt. Ce genre d'abus de la part du gouvernement lui-même, vu comme des manipulations cyniques des symboles de la conservation, a naturellement provoqué la colère de plusieurs personnes dans la communauté des ONG et des organisations internationales. Ainsi, le second conflit réside autour de la sincérité et de la compétence des gouvernements à gérer les écosystèmes sensibles. En même temps, les partisans du développement ont précisé que ceci nuit à la population locale. S'il existe une convergence de point de vues, c'est qu'elle est venue de la prise de conscience par les organismes de conservation que faire quelque chose par et pour la population locale est essentiel pour que la conservation soit viable. (ce qu'on appelle «utilisez-le ou détruisez-les»).

Ceci a donné l'occasion à une nouvelle vague de «la gestion basée sur la communauté». Je suis un ardent partisan de cette gestion basée sur la communauté, j'ai investi des efforts dans la recherche et j'ai écrit sur ce sujet. Cependant, nous devons nous rendre compte que même cette approche prometteuse pourrait être surévaluée. Souvent, les législateurs surestiment et exagèrent le succès de leurs initiatives (nous appelons cela optimisme Optimal «Optimisme Optimale»). Même les initiatives antérieures d'évaluation du travail technique tendent à surestimer les avantages et à minimiser les

SCHÉMA 11 *Stratégies centrales*

Conception de base sur comment aborder la conservation et le développement:
ONG et IFL doivent prendre position vis-à-vis des stratégies centrales du gouvernement
Processus de politique et politique —> dialectique étrange
Optimisme optimal pour les deux réponses
"Restriction à travers une Incorporation partielle" pour les deux réponses?
Objectif de substitution
"Ils participeront qu'ils l'acceptent ou non."

risques et les coûts. De nouvelles approches semblent souvent être une panacée. Les approches qui n'ont pas été testées ont joui du bénéfice du doute. Celles qui l'ont été ont pu être rajusté. Le phénomène devient exagéré quand tout le monde au sein de la communauté défend la même solution basée sur la communauté.

Les représentants du gouvernement qui s'expriment dans ce volume sont extrêmement positifs à propos de la promesse du développement centré sur la communauté. Le risque est qu'une approche présumée être une panacée se transformera facilement en déception; rien ne peut répondre à de tels espoirs. Nous devons également nous inquiéter de la possibilité que la gestion basée sur la communauté puisse paraître tellement attirante qu'elle permettrait aux gouvernements de se dérober de leurs responsabilités légitimes vers la conservation et l'allègement de la pauvreté. Si la gestion de l'écosystème basée sur la communauté doit être mise en application avec succès et de manière durable, elle doit être associée aux efforts du gouvernement, et par une forte dose de réalisme.

En conclusion, nous devons admettre la possibilité que des efforts seront seulement superficiellement investis dans la gestion basée sur la communauté et le soutien du gouvernement que celle-ci implique. Ceci parce qu'une autre dynamique de la législation est la *restriction par incorporation partielle* par laquelle le gouvernement prétend embrasser une initiative, mais limite réellement son impact en adoptant seulement ses aspects superficiels. Ceci est étroitement lié à la substitution d'objectif qui se produit quand les moyens, tels qu'emmener la population locale à une réunion, sont substitués par des fins telles que la participation véritable et significative. Un fonctionnaire d'une importante fondation a déclaré récemment que beaucoup d'agences de développement fonctionnent maintenant en intimidant les résidents locaux pour les amener à assister à des réunions de la communauté, quand la population locale souhaiterait plutôt passer du temps sur le terrain parce qu'elle sait que la participation est superficielle.

CRÉER ET FOURNIR DES INFORMATIONS UTILES

Le sujet à propos d'informations utiles est important pour la plupart de vos organismes, puisque fournir les informations est une composante importante des services que vous fournissez aux gouvernements et à la communauté internationale en général (Schéma 12). Comment est-ce que l'information est utilisée? Quel est l'impact de l'information? La question est, malheureusement moins de savoir si une information est correcte que si elle est crédible et consistante avec les intérêts et les préjugés de l'audience. L'information est interprétée par une audience de législateurs suivant leurs perceptions de la source. La crédibilité et les interprétations de la même

information venant de sources différentes varieront. L'information fournie par le WWF aura un impact différent qu'une information venant de la Banque Mondiale.

Ce qui est encore plus troublant est le fait que le type d'information influence la forme et la nature du discours sur les politiques. L'information quantitative, par exemple, en monétarisant la valeur des ressources naturelles, conduit naturellement le discours vers un cadre coût-bénéfice plutôt que vers un cadre des droits et des responsabilités. Dès l'instant où un expert affirme que les gorilles «valent» \$US 12 millions sur la base des estimations contingentes de combien la population est prête à sacrifier pour garder ces gorilles, le mode coût-bénéfice commencera. On ne s'oppose pas ses à l'analyse coût-bénéfice, mais ou montre simplement une qu'il y a plusieurs façons de penser à ce qu'on doit faire. Par exemple, on pourrait dire que les gorilles ont le droit de survivre quelque soit la capacité des humains de prévoir ou non le coût pour garder la population des gorilles intacte ou non. D'ailleurs, l'information quantitative peut diminuer un discours sur le droit en faisant un discours sur le coût-bénéfice plus faisable et plus important.

Très souvent aussi le type d'information discuté et débattu détermine qui peut prendre part au débat sur la politique suivie. Les approches technique élevées, telles que la valeur contingente, le coût de voyage, etc. attirent certains. Certaines personnes s'enferment dans le silence parce qu'elles ne peuvent pas maîtriser les techniques ou même parce qu'elles ne peuvent pas les interpréter.

Les niveaux analytiques sont quelque peu compliqués. Il existe 11 niveaux de connaissance de politique de conservation qui doivent être considéré en formulant une politique d'environnement ou une politique liée aux ressources (Schéma 13). D'abord, vous avez besoin de déterminer l'état des systèmes éco et social, et alors vous devez les évaluer. Vous devez tenir compte des tendances: il n'est pas suffisant de dire que le Costa Rica a 25% de zone forestière, et devrait en avoir 40%. Il faut déterminer s'il s'agit de 25% régulier ou de 25% en baisse. La quatrième tâche analytique est de comprendre les actions des exploitateurs de ressources. Vous devez regarder non seulement les facteurs immédiats pour savoir pourquoi les exploitateurs prennent des mesures spécifiques mais aussi les facteurs exogènes, et, d'une manière primordiale, se concentrer sur les politiques du gouvernement.

Ensuite si vous souhaitez développer une stratégie pour changer les politiques du gouvernement, vous devez déterminer pourquoi le gouvernement a choisi ces politiques particulières. C'est habituellement ce lien qui manque dans l'analyse des ressources. Nous savons qu'un gouvernement qui demande moins pour l'exploitation commerciale forestière, encourage l'exploitation excessive. Il n'est pas

SCHÉMA 12

Information utile

Impact <— Crédibilité

Impact <— Intérêt présumé

Type d'information peut former discours

Information quantitative et monétisation

—>analyse coût-bénéfice, pas «droits et responsabilités»

Type d'information comme porte d'entrée

SCHÉMA 13

Onze niveaux de politique de connaissance

1. Etat des systèmes économique et social
2. Evaluation de la valeur
3. Tendances de ces systèmes
4. Actions des exploitateurs des ressources
5. Facteurs exogènes affectant 4
6. Politiques de gouvernement
7. Motivations des politiques de gouvernement
8. Politique de recharge
9. Réaction possible aux solutions de recharge
10. Processus de recharge pour de meilleurs résultats
11. Réaction probable à 10

recommandé d'aller auprès d'un gouvernement et l'accuser de ne pas comprendre l'économie des ressources. Mes recherches démontrent amplement que les gouvernements comprennent souvent pourquoi et comment la politique des prix bon marché constitue un échec, mais ils ont d'autres raisons de faire cela. A moins de comprendre ces raisons, il est difficile de savoir quelle approche adopter. Ainsi, il faut créer des politiques de rechange, et prévoir les réactions à ces politiques. Si vous voulez créer une structure qui produise de meilleures politiques de ressources, alors vous devez également déterminer quels genres de processus de rechange ou d'institutions de rechange conduiront aux meilleurs résultats. Même si vous avez la meilleure politique, le processus de politique tel qu'il existe maintenant pourrait ne pas céder à cette politique. Pouvez-vous améliorer l'interaction entre les institutions en vue d'atteindre cet objectif? Et finalement, si vous essayez de changer les structures institutionnelles, qu'est-ce qui adviendrait?

CONNAISSANCES, ACTION ET INACTION

Permettez-moi d'aborder un dernier point: avez-vous assez d'information pour agir (Schéma 14)? Obtenir beaucoup d'informations a toujours été vu comme un grand avantage. Mais bien sûr, il y a un grand risque à ne pas agir.

Laissez-moi suggérer deux principes qui fonctionnent et qui souvent semblent raisonnable. D'abord, lorsque vous confrontez les responsables, vous insistez pour que la communauté scientifique les guide, mais vous êtes également désireux de ne pas avancer en cas de désaccord scientifique, de vous mettre d'accord avec les scientifiques pour présenter la *certitude provisoire* ou pour utiliser une autre langue, une *tentative de consensus*. Ceux d'entre vous qui êtes scientifiques pouvez certainement exprimer ce qui semble être aujourd'hui la stratégie de conservation du bassin du Fleuve Sangha, même si vous avez des désaccords scientifiques légitimes sur toute sorte de questions. Est-ce que cette stratégie sera modifiée dans un an? Peut-être. Sommes-nous d'accord sur chaque point de détail? Naturellement pas, mais telle est la situation aujourd'hui. La communauté scientifique peut transmettre un message commun qui peut être compris et qui ne laissera pas aux gouvernements et aux organisations internationales le loisir d'utiliser le désaccord scientifique à leurs propres fins; par exemple en servant du manque de consensus apparent en vue de retarder certaines actions importantes.

Un second principe de travail est de développer un plan d'action qui gère l'incertitude plutôt que de présumer que l'incertitude doit être résolue avant qu'une mesure puisse être prise. Faire face au résidu inévitable de l'incertitude sera toujours un défi. Savons-nous

SCHÉME 14 Connaissance Action et Inaction

Assez d'information pour agir?
Plus paraît toujours mieux
Risque d'inaction contrôle risque d'action
Principe No. 1: certitude provisoire
Principe No. 2: pensée stratégique sur
comment faire face à l'incertitude

avec certitude que l'activité humaine a déclenché une configuration du réchauffement global à long terme? Non. Voulons-nous attendre jusqu'en l'an 2025 pour le découvrir? Pouvons-nous nous permettre d'attendre? Bien sûr que non.

En conclusion, laissez-moi souligner, concernant la discussion d'hier sur l'intégration des sciences naturelles, sciences sociales et des décideurs, que vous devez être disposés à payer ce que cela va coûter. Alors que je suis clairement en faveur d'une telle coopération, je note qu'il est courant que les scientifiques soient frustrés avec cette interaction quand ils ne comprennent pas les coûts avant de s'engager. Ceux d'entre vous qui sont des spécialistes en sciences naturelles, vous avez certainement choisi vos thèmes car vous êtes tombés amoureux des gorilles et autre merveilles de la Nature. Vous êtes aussi fascinés par l'écologie. Vous pouvez vous livrer à votre curiosité intellectuelle. Voulez-vous que les spécialistes des politiques vous disent comment définir votre question de recherche? Les questions qui ont besoin de réponses pour pouvoir définir une meilleure politique ne sont pas nécessairement les questions que votre curiosité intellectuelle seule vous pousserait à soulever. Il y a une grande différence ici.

En second lieu, si vous voulez vraiment être impliqués dans le processus de politique, bon nombre d'entre vous devront proposer des objectifs avec des vues plus larges, car dans le processus de politique, vous avez des gens qui s'intéressent à la conservation et d'autres qui s'intéressent au développement. Les questions que vous serez invités à aborder vous demanderont de clarifier vos objectifs sur ceci. Si vous êtes des préservationnistes endurcis, ou si vous croyez que le bien-être humain constitue l'objectif le plus important, vous devrez vous assurer que tous ces résultats fassent partie de votre analyse. Vous devrez élargir vos recherches dans la mesure où elles s'enrichissent avec tous les autres dépositaires.

WILLIAM ASCHER est Professeur d'Etudes de la Politique Publique et de la Science Politique à l'Université de Duke, où il dirige également le Centre de Recherches pour le Développement International. Le Professeur Ascher a beaucoup écrit sur les pays en développement et la question de politique pour les ressources naturelles. Ses recherches portent aussi sur les processus de prise de décision et les méthodologies de prévision. Il a écrit sur l'utilisation de la science et les études du futur dans le processus de politique générale, et est ancien rédacteur en chef du journal *Policy Sciences*. Il est en train de finir la rédaction d'un livre qui explore l'économie politique des échecs de la politique des ressources naturelles dans les pays en développement et qui offrira un cadre pour comprendre pourquoi les gouvernements choisissent les politiques sous-optimales pour la gestion de l'environnement.

Bibliographie sommaire:

1990. avec Robert Healy. *Natural resource policymaking in developing countries*. Duke University Press.
1992. Business, ethics and the environment — the public-policy debate. *Journal of Policy Analysis and Management* 1(4): 734-737.
1995. *Communities and sustainable forestry in developing countries*, ICS Press.
1995. avec R. Healy. Knowledge in the policy process: incorporating new environmental information in natural resources policy making. *Policy Sciences* 28 (1): 1-19.
1996. avec T. A. Steelman. Public involvement methods in natural resource policy making: advantages, disadvantages and trade-offs. *Policy Sciences* 30 (2): 71-90.

William Ascher, Duke University, P.O. Box 90239, Durham, NC 27708-0239. Tel: 919.613.7315; Fax: 919.684.2861
E-mail: ascher@pps.duke.edu.