

Pérennité de l'environnement au Cambodge

Étude de cas portant sur le ministère de l'Environnement du Cambodge,
par Cor Veer

Le financement versé par le CRDI pour renforcer les capacités de recherche d'un vaste éventail d'acteurs engagés dans le processus d'élaboration des politiques permet de s'attaquer à des défis plus vastes en matière de gouvernance en vue d'améliorer l'environnement et la gestion des ressources naturelles (EGRN) au Cambodge.

Après deux décennies de violence généralisée, le Cambodge est entré dans une ère riche en nouvelles possibilités mais comportant aussi d'importants défis. Après les élections organisées par l'ONU en 1993, l'économie du pays a connu une croissance considérable, la pauvreté a commencé à reculer et on a pu observer certains résultats favorables en matière de santé et d'éducation.

Dans ce contexte de changement et de transformation, le CRDI a décelé la possibilité d'aider à améliorer la situation des pauvres au Cambodge tout en évitant la dégradation de l'environnement susceptible d'accompagner tout essor économique. Puisque 80 % des 14 millions de citoyens du Cambodge vivent en milieu rural et dépendent de l'agriculture et des ressources naturelles, le CRDI estimait qu'il était essentiel d'assurer la durabilité des ressources pour protéger le mode de vie des populations rurales pauvres.

Mais pour atteindre ce but, il fallait franchir certains obstacles. La reconstitution de l'administration publique aux échelons local, provincial et national a été un gigantesque défi qui n'a épargné aucun secteur, y compris l'environnement et la gestion des ressources naturelles. De plus, l'économie politique du Cambodge s'est traditionnellement démarquée par son complexe réseau social de relations fondées sur la hiérarchie et l'autorité. Au début des années 1990, on a constaté que ce système de favoritisme politique menait à une concentration de la propriété des terres et des ressources chez les riches, les pauvres étant de plus en plus marginalisés. Malgré un programme de réformes de la gouvernance et de décentralisation du pouvoir, le Cambodge demeurait un pays où il était difficile d'instaurer une gestion plus équitable des ressources.

La recherche de points d'insertion

Le ministère de l'Environnement a été créé en 1993. Il avait pour mandat général de promouvoir la protection de l'environnement et la préservation des ressources naturelles. La nature multi ou intersectorielle de l'environnement a obligé le ministère à endosser graduellement son rôle, en nouant des relations efficaces avec une foule d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux intervenant dans les dossiers « verts, bleus et bruns » (forêts et aires protégées; ressources en eau et pêches; et ressources minérales et gestion des sols).

L'élaboration de politiques générales et l'importance de la collaboration et de la coordination sont devenues les points de mire des efforts de renforcement des capacités du CRDI auprès du ministère. Selon Cor Veer, ces efforts se sont déployés au cours de quatre phases distinctes (mais chevauchantes) : le développement institutionnel (de 1992 à 1997), la recherche sur les politiques par l'entremise de projets clés (de 1997 à

2002), le renforcement des capacités par l'entremise de réseaux (de 2000 à 2005) et la production de connaissances en vue d'exercer une influence sur les politiques grâce à des communautés de praticiens (de 2005 à nos jours).

Les constatations émanant de l'étude de cas donnent à croire que le passage du CRDI d'une concentration presque exclusive sur le ministère à une approche en matière de production de connaissances englobant plusieurs enjeux et acteurs est au diapason des leçons qui se sont dégagées d'une étude du CAD de l'OCDE portant sur le renforcement des capacités institutionnelles en matière d'environnement¹.

Inverser la pyramide du savoir

De 1992 à 1997, le CRDI a participé à un effort multilatéral visant à créer des modalités et à créer des liens, en aidant à définir la structure, le mandat et les responsabilités du nouveau ministère de l'Environnement du Cambodge (appelé au départ le Secrétariat d'État à l'environnement) et à élaborer un plan de travail pour le ministère. Ce dernier ne possédait pas les capacités voulues pour élaborer des cadres réglementaires pour la gestion de l'environnement. De plus, on ne savait trop quels services gouvernementaux étaient effectivement chargés de quels dossiers environnementaux particuliers. Il est donc devenu évident que, pour favoriser l'adoption de pratiques de gestion durable des ressources à l'échelon local, il fallait opérer un important développement institutionnel aux échelons supérieurs. Par exemple, pour cesser de légiférer par décret (ce qui avait été la norme) au profit de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, il allait falloir renforcer la capacité de recherche et favoriser l'émergence d'une culture de respect de la recherche de terrain au sein du ministère.

Le détachement d'un conseiller en politiques chevronné auprès du programme cambodgien de gestion de l'environnement – un consortium d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dissous prématurément après le retrait d'un important bailleur de fonds, en réaction à l'agitation politique – a été un élément stratégique de cette phase de développement institutionnel.

Malgré le climat politique incertain, on avait accompli des progrès considérables à l'échelon national pour ce qui est de la création de cadres institutionnels et réglementaires. Le CRDI a tourné son attention (de 1997 à la fin de 2002) vers quatre projets menés sur le terrain en vue d'encourager le recours à des régimes de gestion participative des ressources au sein des collectivités locales. Ces projets, qui mobilisaient des acteurs de tous les ordres de gouvernement – local, provincial et national – ainsi qu'une université locale, se concentraient sur des questions comme les droits fonciers et les droits d'accès aux ressources des minorités ethniques, les pêches communautaires et les solutions à la surpêche, et la recherche forestière communautaire. Les projets, qui relevaient du ministère de l'Environnement et auxquels collaboraient des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, cherchaient à la fois à procurer des avantages pratiques sur le terrain et à assurer la poursuite des recherches et du renforcement des capacités techniques au sein du ministère.

Dans le volet de son rapport portant sur les projets de recherche sur les politiques, Cor Veer traite avant tout des résultats, sur le plan du renforcement des capacités, de deux projets emblématiques : un projet de gestion participative des ressources côtières et un projet de recherche forestière communautaire. Bien que l'auteur ait constaté que le personnel des deux projets n'en était pas au même niveau d'acceptation et de compréhension des méthodes participatives communautaires, les

¹ DAC de l'OCDE, *Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned, Evaluation and Effectiveness Report* no. 3, Paris, 2000.

deux projets ont connu des succès considérables en matière d'élaboration et de mise à l'essai d'approches visant à appuyer et à renforcer la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN).

On a fait appel à de multiples moyens pour développer les compétences en matière de recherche participative, telles que des cours de formation, des ateliers et des activités d'apprentissage offertes à l'échelle locale. Le déploiement de conseillers étrangers à titre de mentors et, dans certains cas, la possibilité pour les chefs d'équipe et d'autres employés clés d'aller étudier à l'étranger ont aussi eu des répercussions favorables. En fait, Cor Veer affirme qu'en partie grâce à de tels efforts, il est clair que le CRDI a contribué à enrichir et à élargir considérablement le bassin d'experts en développement durable au Cambodge.

Les résultats des projets de recherche sur les politiques donnent à croire que la mise en place d'un réseau résilient de chercheurs provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur du gouvernement viendrait améliorer encore davantage l'élaboration de politiques relatives à l'EGRN. De 2000 à 2005, un groupe d'employés et de conseillers du ministère de l'Environnement se sont associés à d'autres chercheurs pour former le noyau de l'initiative des études de cas de la GCRN, une recherche-action qui prévoyait la réalisation de dix études de cas afin de consigner les innovations en matière de GRN. Cette initiative a été la pierre angulaire de la diffusion des leçons tirées des projets sur le terrain par l'entremise de deux réseaux, le Coastal Resources Research Network (CoRR) et Learning and Research Networking (LeaRN). L'un des principaux résultats de ces réseaux a été la création du CBNRM Learning Institute, un institut indépendant qui offre des programmes de formation, du soutien aux étudiants diplômés, et de l'aide technique et stratégique aux organismes gouvernementaux.

Pour l'avenir

Cor Veer conclut que les capacités acquises par des employés clés du ministère de l'Environnement engagés dans des activités financées par le CRDI durant environ une décennie les ont aidés à concevoir de nouvelles modalités organisationnelles qui ont permis au ministère d'aider un vaste éventail d'acteurs clés à acquérir des capacités en matière de recherche et de développement participatifs. Le ministère est devenu de plus en plus un partenaire stratégique dans le renforcement des capacités de tiers. Selon Cor Veer, le plus grand défi du ministère pourrait être la coordination ou la collaboration avec un grand nombre de ce que ce dernier appelle les ministères connexes ayant pour mandat explicite de favoriser l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Dans un avenir immédiat, l'approche adoptée par le CRDI, c'est-à-dire intégrer son soutien au ministère dans une vaste stratégie de renforcement des capacités de plusieurs acteurs, pourrait demeurer pertinente.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions aux problèmes sociaux, économiques et de ressources naturelles auxquels ils font face. Le soutien du CRDI sert en particulier à consolider les capacités de recherche locales. Le renforcement et la mobilisation des capacités de recherche étant l'une des pierres angulaires de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a lancé, en 2005, une évaluation stratégique des façons dont le CRDI soutient le renforcement des capacités de ses partenaires du Sud, et des résultats obtenus. On peut consulter le plan d'évaluation et les études réalisées à www.idrc.ca/fr/ev-70623-201-1-DO_TOPIC.html.