Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

PROGRAMME ENVIRONNEMENTAL EN INDONÉSIE RAPPORT SOMMAIRE

DIRECTION DE L'ÉVALUATION

2002

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

PROGRAMME ENVIRONNEMENTAL EN INDONÉSIE

RAPPORT SOMMAIRE

DIRECTION DE L'ÉVALUATION

2002

TABLE DES MATIÈRES

RÉPONSE DE LA DIRECTION i

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE 1

2. EXAMEN 1

3. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS 3

4. ÉVALUATION GÉNÉRALE 5

5. LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE 5

6. CONSIDÉRATIONS EN VUE DE L'AVENIR DU PROGRAMME 7

J cmn filing eval environment review prog Indonesia final report/Indo-rapport sommaire final.doc

RÉPONSE DE LA DIRECTION À L'EXAMEN DU PROGRAMME ENVIRONNEMENTAL EN INDONÉSIE

Le personnel du programme de l'Indonésie est convaincu que l'examen du programme environnemental a atteint ses objectifs. Le rapport instructif précise plusieurs des résultats atteints dans le cadre de 7 projets s'échelonnant sur une période de 16 ans et indique des orientations possibles pour la programmation future. Cette précieuse information permet de démontrer la contribution de l'ACDI à l'établissement d'une base pour une meilleure gestion de l'environnement en Indonésie.

Les conclusions de l'examen montrent clairement l'apport de l'Agence à l'établissement d'une base visant à renforcer la gestion environnementale en Indonésie. Ainsi, cette base a attiré l'attention d'autres donateurs. La programmation de l'ACDI s'est traduite par l'apparition d'un large éventail de moyens d'action, le renforcement des capacités techniques et de gestion du gouvernement, des universités et du secteur privé, ainsi qu'une plus grande participation des groupes de défense de l'environnement à la société civile.

Le rapport recense également les leçons utiles que nous avons tirées de notre programme environnemental en Indonésie. Bien que ces leçons soient riches en enseignement, on ne peut les interpréter comme l'indication de lacunes dans la conception de notre programme. Améliorer la gestion de l'environnement en Indonésie ou, d'ailleurs, dans tout autre pays en développement, est une entreprise considérable qui nécessite du temps, des efforts, un engagement et une collaboration entre tous les niveaux du gouvernement et de la société civile. En outre, la gestion de l'environnement est dûment influencée par la situation politique, économique et financière qui règne dans un pays.

L'examen encourage l'ACDI à poursuivre son rôle dans la programmation environnementale en s'appuyant sur les progrès accomplis jusqu'à présent mais en changeant d'orientation. Nous sommes d'accord avec le principe sur lequel est fondée cette analyse. Les seuls moyens d'action ne suffiront pas. Ils doivent être mis en œuvre et gérés par le biais de structures de gouvernance démocratiques. Un contexte politique et des structures de gouvernance solides doivent aussi être contrebalancés par une société civile active pour faire en sorte que les décisions économiques et financières du gouvernement tiennent compte des considérations d'ordre environnemental.

La nouvelle stratégie environnementale concentre ses efforts de programmation sur l'application des moyens d'action, la réforme des structures de gouvernance, ainsi que la sensibilisation accrue du public aux questions de la gestion de l'environnement et sa plus grande participation à la défense de celle-ci. Elle se réoriente aussi de la protection de l'environnement à la gestion des ressources naturelles. Nous veillerons à ce que notre programmation soit appuyée par le gouvernement indonésien et des groupes de défense locaux et à ce qu'elle soit coordonnée aux stratégies des autres donateurs.

Dans l'ensemble, le rapport d'évaluation est intervenu à point nommé pour nous aider à planifier l'orientation de notre future programmation. La collaboration entre l'équipe du programme de l'Indonésie et celle de la Direction générale de l'examen du rendement constitue un aspect positif de cet examen.

EXAMEN DU PROGRAMME ENVIRONNEMENTAL EN INDONÉSIE
RAPPORT SOMMAIRE

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'ACDI est un des principaux donateurs du programme environnemental en Indonésie. Sa participation a commencé en 1983, lorsqu'elle a décidé de déplacer l'axe de ses efforts du soutien de l'infrastructure au renforcement de la capacité institutionnelle en matière de gestion de l'environnement.

La population nombreuse et croissante de l'Indonésie combinée à des niveaux de pauvreté très élevés ont exercé une pression intense sur sa base de ressources naturelles. Toutefois, à l'époque précédant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la gestion de l'environnement et l'exploitation durable à long terme des ressources naturelles ne faisaient que poindre comme priorités. Par conséquent, la nouvelle programmation de l'ACDI en matière d'environnement s'est trouvée restreinte par ce que le gouvernement de l'Indonésie était prêt et en mesure de faire. Les investissements de l'ACDI ont ainsi évolué graduellement en misant sur une première étape modeste du projet de Développement de la gestion environnementale en Indonésie (DGEI) plutôt que sur une « programmation » stratégique.

De 1983 à 1999, l'Agence a investi plus de 70 millions de dollars dans le secteur de l'environnement en Indonésie, grâce à une série de projets environnementaux et non environnementaux (multisectoriels) présentant des liens avec l'environnement. Les projets étaient structurés selon trois axes : 1) priorité/concentration, 2) thème transversal, 3) élément biophysique particulier (ex. : projets ayant trait à l'eau). Le nom des projets et le financement correspondant sont présentés au tableau 1.

Tableau 1. Financement par projets, 1983-1999

Projets environnementaux	**M$**
Développement de la gestion environnementale en Indonésie (DGEI) I	2,5
DGEI II	7,9
DGEI III	37,7
Projet de collaboration environnementale (PCE)	17,5
Services de soutien du programme environnemental (SSPE)	4,0
Projets ayant des liens avec l'environnement[1]	
Projet de développement régional des Célèbes (PDRC) I et II	54,8
Projet de renforcement institutionnel pour la gestion des ressources hydriques dans le Nord des Célèbes (P3SU)	18,0

La décision de l'ACDI de lancer des projets multisectoriels et d'intégrer les questions environnementales à ses projets était une première; l'ACDI s'aventurait en territoire inconnu. Depuis la participation de l'ACDI à ce genre de projets, d'autres donateurs ont pris une part active dans la programmation environnementale en Indonésie.

2. EXAMEN

2.1 OBJET

Le principal objet de cet examen est de fournir l'information stratégique dont l'ACDI a besoin pour élaborer une nouvelle stratégie environnementale pour l'Indonésie. Il s'agit d'examiner ce que le programme de l'ACDI a apporté en matière de gestion de l'environnement en Indonésie, pourquoi on a obtenu (ou non) des résultats et les leçons

[1] Ces chiffres représentent le coût total des projets multisectoriels. Une partie de ce montant a été affectée au programme environnemental.

qu'il convient de tirer de cette expérience en vue d'améliorer l'efficacité de la programmation future.

2.2 PORTÉE

L'examen porte sur les projets environnementaux ou les éléments environnementaux des sept projets désignés dans le tableau 1, de 1983 à 1999. Exception faite du Projet de collaboration environnementale, tous les projets étaient terminés au moment de l'examen.

2.3 APPROCHE

L'examen a été un effort de collaboration entre le Programme de l'Indonésie de la Direction générale de l'Asie, la Direction générale de l'examen du rendement et des consultants canadiens et indonésiens. Nous nous sommes efforcés de conjuguer les techniques de recherche en sciences sociales appliquées et les méthodes de gestion axées sur le rendement pour garantir la pertinence et l'utilité des constatations pour le programme à venir.

Le premier enjeu pour l'équipe d'examen était d'élaborer une approche conceptuelle. Depuis toujours, la programmation se concentrait au niveau du projet. Chaque projet était conçu, approuvé et mis en œuvre séparément. Les projets partageaient un même but ou objectif, mais ils n'avaient pas été pensés dans le cadre d'une stratégie de programmation plus large. Pour regrouper et évaluer les résultats obtenus et les leçons apprises pendant les seize dernières années, l'équipe a procédé à un examen rétrospectif du programme. La méthode employée pour circonscrire la logique du programme environnemental de l'ACDI en Indonésie est décrite au paragraphe 2.4.1[2].

[2] Pour les besoins de cet examen, on entend par programme un ensemble de projets ayant un but commun. En l'occurrence, le but de la programmation de l'ACDI était d'aider le gouvernement de l'Indonésie à améliorer sa gestion de l'environnement.

2.4 MÉTHODOLOGIE

L'examen a été réalisé en deux temps : une étude du bureau géographique et des visites sur le terrain.

2.4.1 Étude du bureau géographique

L'étude a consisté en un examen des principaux documents et dossiers de chacun des sept projets. Nous avons examiné la logique propre à chacun de ces projets pour déduire les liens à chaque niveau de la chaîne de résultats (extrants, effets et impacts). Cette méthode du cadre logique a permis de circonscrire les types d'interventions et d'activités employés pour soutenir l'évolution stratégique du programme et d'établir une corrélation avec une approche scientifique de la gestion de l'environnement (modèle de réaction aux pressions ou à la situation). Le bureau géographique a aussi élaboré des instruments de collecte de données adaptés aux visites sur le terrain.

2.4.2 Les visites sur le terrain

Nous nous sommes rendus en Indonésie pour évaluer et valider les extrants et les effets circonscrits dans l'arbre logique et pour tirer des leçons de l'expérience afin de les appliquer à la programmation future. L'équipe a réparti son travail comme suit :

a) Discussions ou entrevues avec divers intervenants :

- le gouvernement indonésien (à l'échelle nationale, provinciale et régionale). L'examen visait essentiellement à évaluer la mesure dans laquelle des personnes ayant des liens stratégiques avec la gestion environnementale en Indonésie étaient au courant des résultats et avaient constaté des éléments corroborant ces résultats.

- le secteur privé indonésien.
- les administrations municipales.
- les organisations non gouvernementales (ONG).

L'équipe a aussi rencontré d'importants donateurs. Au total, 182 répondants ont été rencontrés ou interrogés dans le cadre de 124 séances regroupant de une à huit personnes.

b) Visites sur place dans des régions clés de l'Indonésie

Environ la moitié des entrevues ont eu lieu à Jakarta et dans les environs. Les autres se sont déroulées dans les Célèbes et à Bali. L'équipe s'est rendue dans des endroits précis afin d'observer la gestion environnementale en action.

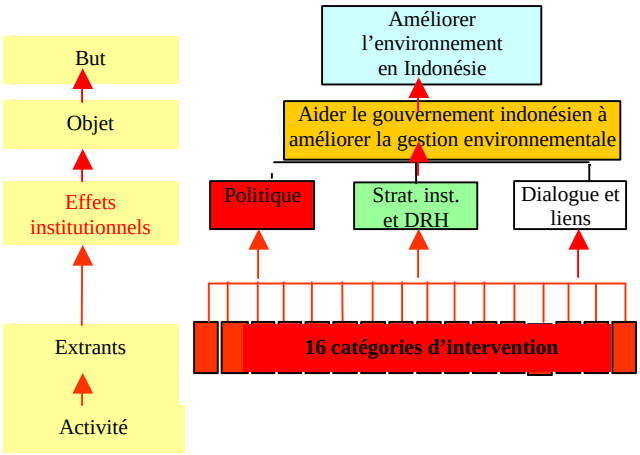
c) Atelier de réflexion avec des diplômés indonésiens

Cet atelier a permis à 24 Indonésiens diplômés d'universités canadiennes d'exposer leur point de vue sur les orientations du programme environnemental futur en Indonésie.

3. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS

La logique intrinsèque du programme est illustrée à la figure 1. L'objet ou l'objectif du programme était d'aider le gouvernement indonésien à améliorer la gestion environnementale et, finalement, à protéger les conditions environnementales. La méthode du cadre logique a révélé trois axes stratégiques et le pourcentage d'efforts investis : 1) élaboration et promotion de politiques (50 p. 100); 2) renforcement institutionnel et développement des ressources humaines (35 p. 100); et 3) dialogue et liens environnementaux (15 p. 100). Ces axes ont été maintenus pendant toute la durée des projets.

Figure 1 Méthode du cadre logique du Programme environnemental de l'Indonésie (PEI)



Les résultats ont été obtenus grâce à 16 interventions et 175 activités. Les interventions sont énumérées au tableau ci-dessous.

Tableau 2- Catégories d'interventions du PEI

1. Étude d'impact sur l'environnement
2. Éducation en matière d'environnement
3. Droit environnemental
4. Économie environnementale
5. Planification spatiale régionale
6. Systèmes d'information environnementale
7. Systèmes de gestion environnementale et production non polluante
8. Villes non polluées
9. Normes de qualité environnementale
10. Pollution de l'air
11. Déchets dangereux
12. Pollution minière
13. Pollution de l'eau
14. Environnements côtiers et maritimes
15. Biodiversité
16. Intégration des femmes au développement et environnement

Les activités entreprises à l'appui des interventions sont décrites sous chaque axe du programme. À l'origine, le programme visait les fonctionnaires du gouvernement national, mais l'accent s'est progressivement déplacé vers les administrations régionales et communautaires.

3.1 ÉLABORATION ET PROMOTION DE POLITIQUES

La majorité des efforts déployés par l'ACDI en matière de programme environnemental soutenaient l'élaboration de politiques. Cela traduisait l'importance des instruments stratégiques dans l'instauration d'un cadre de gestion environnementale. Des instruments stratégiques ont été élaborés grâce à des conseils spécialisés, la recherche environnementale, la planification et des études de gestion.

À partir d'une situation où il existait peu d'éléments stratégiques et législatifs, l'ACDI a contribué, grâce à son programme, à l'adoption de dix textes législatifs environnementaux (concernant l'évaluation environnementale, la qualité de l'air, de l'eau et des sols et l'élimination des effluents et des déchets) et de trois grandes conventions multilatérales (désertification, changements climatiques et biodiversité).

Des stratégies ont été élaborées, notamment en matière de développement durable, de conservation marine et d'études d'impact sur l'environnement. Des programmes (ex. : plages, ports et villes propres) et des plans (ex. : gestion des ressources hydriques et des bassins hydrographiques) ont été mis en place. Un système d'agrément et de certification et un système d'information environnementale pour les études d'impact sur l'environnement ont été instaurés. L'élaboration de politiques a directement donné lieu à la création de nouvelles institutions (ex. : BAPEDAL – Agence de gestion des incidences environnementales).

3.2 RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Le programme de l'ACDI visait aussi le perfectionnement des capacités techniques et de gestion des institutions et des jeunes spécialistes. Il a permis de former bon nombre d'employés de ministères gouvernementaux, d'universités, d'ONG et du secteur privé, qui ont obtenu des diplômes dans des disciplines environnementales et une formation technique grâce à des affectations et à des échanges avec des établissements canadiens.

Ce renforcement de la capacité humaine a permis de créer un ensemble de spécialistes environnementaux indonésiens, dont la plupart sont retournés en Indonésie et travaillent aujourd'hui dans la fonction publique ou dans le secteur privé. Ce cadre de spécialistes environnementaux dûment formés découle précisément du programme environnemental de l'Indonésie – nul autre programme de l'ACDI n'a jusqu'ici fait l'objet d'un tel développement ciblé des ressources humaines. Les études supérieures et la formation suivies au Canada ont, estime-t-on, donné les résultats suivants :

- sensibilisation accrue aux questions environnementales en Indonésie;
- capacité technique accrue;
- création de réseaux et de liens.

3.3 DIALOGUE ET LIENS ENVIRONNEMENTAUX

L'élaboration de politiques et le développement des capacités ont été complétées par la promotion du rôle et de la participation de groupes de défense de l'environnement émanant de la société civile, qui préconisent la transparence dans les processus décisionnels. Entre autres activités, l'ACDI a soutenu une organisation-cadre qui favorise l'émergence de nouvelles ONG environnementales. Ainsi, partant d'une situation où il y avait peu de groupes de défense de l'environnement, le programme de l'ACDI a permis de renforcer la capacité de dialogue parmi les intervenants de la société civile et d'accroître la participation de la société civile aux décisions gouvernementales.

4. ÉVALUATION GÉNÉRALE

Le programme de l'ACDI a engendré la mise en place de nombreuses conditions nécessaires à la protection de la qualité de l'environnement. En effet, un vaste éventail d'instruments stratégiques ont été institués ou signés, les capacités techniques et de gestion du gouvernement, des universités et du secteur privé ont été renforcées et la participation des organisations non gouvernementales au sein de la société civile s'est accrue. Ces résultats illustrent clairement que le but premier du programme de l'ACDI a été atteint.

En outre, depuis l'engagement de l'ACDI, d'autres projets environnementaux ont suivi et d'autres donateurs ont emboîté le pas. On estime que l'ACDI a créé les conditions nécessaires à la participation d'autres donateurs.

L'examen conclut que le programme canadien convenait aux conditions du moment et qu'il s'est avéré très souple par rapport à l'évolution des régimes politiques et de la conjoncture économique au cours de ses 16 années d'existence. À mesure que la structure institutionnelle a évolué en Indonésie, le programme est progressivement passé de l'échelle du gouvernement central à celle des administrations régionales, puis à celle des collectivités. Les trois axes (politiques; renforcement institutionnel et développement des ressources humaines ; et dialogue et liens) ont été maintenus tout au long de cette période.

Néanmoins, l'examen révèle que le gouvernement de l'Indonésie doit maintenant s'organiser pour traduire ces résultats en une amélioration des pratiques de gestion environnementale. L'Indonésie continue de faire face à des problèmes de gestion environnementale. Au lendemain de la crise économique de 1997 et de la transition politique, qui encourage l'exploitation rapide des ressources naturelles au profit du développement économique et de la réduction de la pauvreté, il faut consacrer davantage de temps et d'efforts pour améliorer les pratiques de gestion environnementale et relever les enjeux systémiques de base et les défis décrits ci-dessous.

5. LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE

L'examen fait ressortir cinq leçons principales tirées des réalisations du programme environnemental de l'ACDI en Indonésie, lesquelles devront être prises en compte dans le programme futur. Elles ont trait à la nécessité 1) d'appliquer les instruments stratégiques, 2) de réformer les structures de gouvernance, 3) de sensibiliser davantage la population, 4) de modifier la conception du programme et 5) d'assurer le leadership et la continuité du programme. Ces leçons recoupent tous les effets issus de l'ensemble des catégories d'interventions.

5.1 APPLICATION

Le programme a permis de mettre en place beaucoup d'éléments stratégiques dans différentes catégories. Cependant, l'examen révèle que l'existence de politiques et de lignes directrices n'a pas donné lieu à une meilleure gestion de l'environnement parce qu'il y a eu peu de mise en œuvre et de suivi : autrement dit, les politiques elles-mêmes n'entraînent pas automatiquement leur application.

Le contrôle de l'application de la loi environnementale est considérée comme le principal obstacle à l'amélioration de la gestion environnementale en Indonésie. Le programme de l'ACDI a contribué à la mise en place de lignes directrices relatives aux études d'impact sur l'environnement (EIE). Néanmoins, selon des constatations qualitatives de l'examen, les fonctionnaires du gouvernement indonésien doivent se concentrer davantage sur l'application des lignes directrices.

Le contrôle de l'application et les sanctions supposent des institutions fortes. L'évaluation et le suivi de la conformité sont actuellement confiés à des institutions de niveaux inférieurs. Toutefois, les problèmes qui se posent à mesure qu'on descend dans la hiérarchie restreignent l'efficacité des institutions et de leurs membres.

5.2 BONNE GOUVERNANCE

Plus de 50 p. 100 des observations clés enregistrées au cours des entrevues laissent entendre que les pratiques des institutions publiques ont entravé la réalisation efficace et efficiente du mandat.

On doit s'attaquer aux problèmes et aux pratiques de gouvernance de façon systémique et dans une perspective à long terme. L'Indonésie commence à peine à jeter les bases d'une bonne gouvernance : organismes d'État démocratiquement élus, transparence et responsabilisation des institutions, capacité de la population à s'organiser, concertation avec la population, etc. En y mettant du temps et en redoublant d'efforts, les répercussions de ces changements se feront sentir dans toute la société, augmentant la probabilité d'une gestion environnementale améliorée.

5.3 SENSIBILISATION

L'un des principaux résultats du programme environnemental de l'ACDI est la sensibilisation accrue à certains secteurs des enjeux environnementaux. La variété des activités dans les diverses catégories d'intervention a permis de renseigner les organismes gouvernementaux, les universités, les centres d'études environnementales et les ONG et d'élaborer des outils de gestion environnementale.

Malgré les acquis à l'échelle institutionnelle, la sensibilisation de la population est faible. La sensibilisation accrue des institutions, résultat des efforts déployés dans le cadre du programme, ne s'est pas transmise au grand public. En général, les Indonésiens comprennent mal les enjeux environnementaux, et ils ne font guère le lien entre l'environnement et d'autres secteurs. Sans une sensibilisation accrue, l'application risque d'être perçue comme une pénalité économique. Une sensibilisation accrue constitue une étape cruciale vers la reconnaissance généralisée et la défense de l'environnement.

5.4 CONCEPTION DU PROGRAMME

Rétrospectivement, on constate que la conception du programme ciblait surtout le gouvernement à l'échelle nationale. Les administrations inférieures (régionales, provinciales, de district) et les organisations non gouvernementales étaient secondaires. C'était en effet important au début, mais cela convient moins aux besoins actuels générés par l'évolution rapide de l'Indonésie.

Le principal effet du renforcement institutionnel et du développement des ressources humaines est la présence de gens compétents dans des institutions qui ne font que commencer à changer leurs pratiques de gouvernance. La formation environnementale offerte à de nombreux fonctionnaires n'a pas encore permis d'améliorer la gestion environnementale.

Les effets des projets réalisés grâce au financement de l'ACDI donnent à penser que le cadre de programmation a permis de créer les conditions nécessaires à la promotion d'une meilleure gestion environnementale. En revanche, l'absence d'effets institutionnels en aval confirment les problèmes systémiques et les difficultés mentionnés plus avant.

5.5 LEADERSHIP, SOUTIEN INSTITUTIONNEL ET CONTINUITÉ

C'est la même université canadienne qui a réalisé les phases I, II et III du projet DGEI. L'ACDI et l'Université Dalhousie ont apporté une vision exceptionnelle à la collaboration avec un haut fonctionnaire clé du gouvernement de l'Indonésie, le ministre de

l'Environnement. Son parrainage a assuré le renforcement institutionnel et l'élaboration d'un cadre juridique au sein d'une structure gouvernementale. Ces deux aspects ont été déterminants pour faire fructifier l'assistance technique.

Deux grands projets décentralisés, le PDRC et le P3SU, réalisés par deux organismes canadiens différents, ont clairement confirmé qu'il faut développer les capacités des organismes de niveau inférieur et des organismes satellites pour permettre à ces derniers de promouvoir efficacement le développement en général, en y intégrant le souci de la gestion environnementale. Les agents d'exécution canadiens ont apporté une vision qui supposait une vaste participation communautaire à la conception des sous-projets.

Ces exemples prouvent l'importance du leadership des principaux représentants du gouvernement indonésien et de leur rôle visant à s'assurer que les institutions ouvrent la voie au changement.

6. CONSIDÉRATIONS EN VUE DE L'AVENIR DU PROGRAMME

Le programme environnemental de l'ACDI en Indonésie a jeté les bases nécessaires à la gestion environnementale. Des considérations en vue du futur programme ne peuvent être possibles qu'en raison des gains découlant du programme de l'ACDI.

L'appui permanent à un programme environnemental en Indonésie fait partie intégrante de la stratégie évolutive de l'ACDI en matière d'aide au développement. Le lien organique entre la réduction de la pauvreté et la durabilité environnementale est reconnu depuis de nombreuses années.

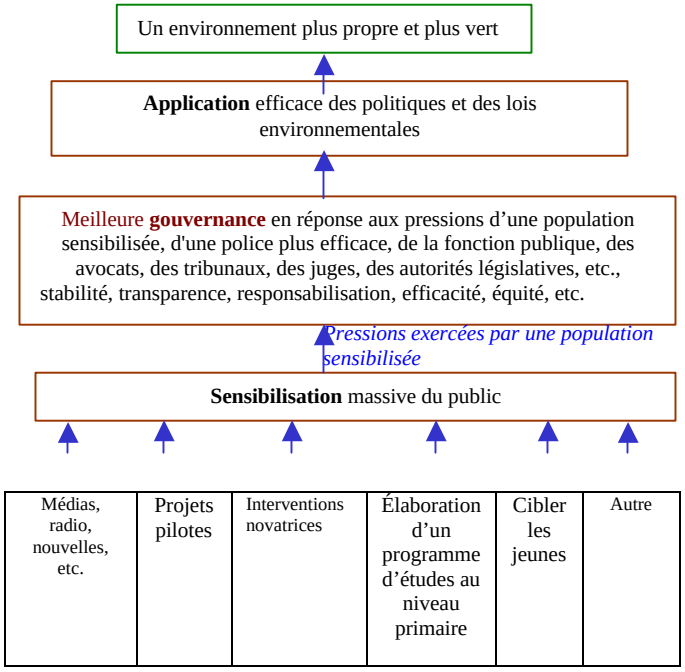
La détérioration de l'environnement est une des menaces les plus graves qui pèsent sur la santé, la sécurité alimentaire, l'habitat, le revenu et la qualité de vie dans les pays en développement. Tant que la pauvreté régnera, des pressions constantes et croissantes continueront de s'exercer sur les ressources naturelles afin de répondre aux besoins fondamentaux des populations.

Dans le contexte de la participation permanente de l'ACDI grâce à son programme en Indonésie, l'examen a mis en relief quatre considérations principales eu égard à l'avenir du programme : 1) concentrer le programme sur la sensibilisation, la bonne gouvernance et l'application, 2) réorienter les axes ou les effets du programme en insistant davantage sur la sensibilisation, le dialogue et les liens, 3) décentraliser les approches de programmation pour les porter à l'échelle des districts ou des collectivités et 4) coordonner le programme en collaboration avec d'autres donateurs. Ces considérations s'appuient sur les progrès réalisés au cours des seize dernières années, ainsi que sur les réalités politiques et économiques qui influent sur la gestion environnementale en Indonésie à l'aube du nouveau millénaire.

6.1 CONCENTRER LE PROGRAMME

Le programme environnemental futur devrait se concentrer sur la sensibilisation, la bonne gouvernance et l'application (l'équipe a créé, en anglais, l'acronyme AGE pour désigner cette orientation : Awareness, Governance, Enforcement) (fig. 2).

Figure 2 Autres mécanismes de mise en œuvre du programme environnemental indonésien



Toutes les catégories de ressources naturelles sont très sollicitées, et la croissance démographique très rapide, conjuguée à des taux croissants de décentralisation du pouvoir, va accentuer ces pressions exercées sur l'environnement. Si on n'améliore pas l'application des politiques environnementales, on ne pourra pas faire grand-chose. Or, l'application renvoie à des questions fondamentales dans la société indonésienne, qu'il s'agisse de gouvernance, de responsabilité sociale ou d'institutions fonctionnelles, entre autres. Les progrès à venir en matière de gestion environnementale ne dépendent donc pas exclusivement d'un programme « environnemental » comme tel.

La sensibilisation est un concept difficile à aborder dans une société où la classe moyenne se développe rapidement. L'amélioration de la gestion environnementale en Indonésie repose largement sur un ethos de bonne intendance. Une exploitation des ressources naturelles plus soucieuse de l'environnement et plus responsable pourrait contribuer à résoudre les problèmes de pauvreté et de sécurité alimentaire. La sensibilisation à l'environnement doit s'appuyer sur des assises, probablement par l'éducation qui devrait s'amorcer à l'école primaire; il faudra peut-être compter toute une génération pour qu'elle soit bien ancrée dans les habitudes des Indonésiens.

6.2 RÉORIENTER LES AXES OU LES EFFETS DU PROGRAMME

L'examen révèle que ce changement d'orientation entraîne automatiquement des changements dans les principaux axes et effets du programme.

De 1983 à1999, on a plutôt mis l'accent sur les politiques et, à titre secondaire, sur le renforcement de l'infrastructure (RI), sur le développement des ressources humaines (DRH), ainsi que sur le dialogue et les liens. Cet accent était nécessaire pour bâtir des assises solides en matière de gestion environnementale en Indonésie. Dans l'avenir, il y aurait lieu de réduire considérablement l'accent sur les politiques et sur les approches traditionnelles de DRH. Il faudrait par contre multiplier les interventions associées au dialogue et aux liens, en accordant une importance particulière à la sensibilisation et à la bonne gouvernance (fig. 3).

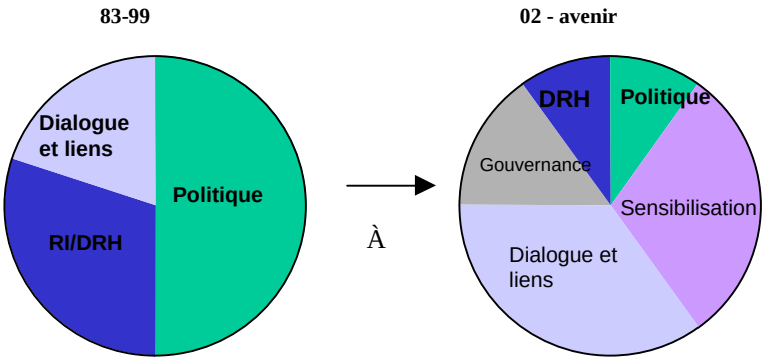


Figure 3 - Réorientation des principaux axes du programme

La contribution de l'ACDI aux politiques et au cadre institutionnel de l'Indonésie, ainsi qu'à sa capacité technique et administrative doit être assortie d'un renforcement de la société civile. Une société civile plus forte assure des institutions prêtes à une utilisation intégrale et productive.

L'examen révèle que le renforcement de la fonction publique et la formation à l'étranger devraient passer à l'arrière-plan et que la formation sur place devrait se traduire par un programme vaste et important d'éducation environnementale à plusieurs niveaux. L'ancien programme de l'ACDI, grâce à ses diverses interventions, a jeté les bases qui permettront d'accroître l'efficacité future de la gestion, car bon nombre des directives, normes et lois nécessaires sont déjà en place.

Le groupe de réflexion composé de diplômés indonésiens estime que les droits environnementaux, la justice, la capacité de gestion environnementale, la réhabilitation des écosystèmes et l'environnement urbain sont des aspects importants que le Canada pourrait appuyer dans l'avenir. L'importance qu'ils accordent à la réforme institutionnelle et à une programmation ciblée à l'échelle communautaire s'harmonise à ce que d'autres répondants estiment être les nouveaux enjeux en matière d'environnement. Les notions de meilleure gouvernance, de zones et groupes cibles, de projets locaux et d'interventions coordonnées de la part des donateurs ont été mises en relief par toutes les catégories de répondants. Les ONG et la société civile devraient être les grands bénéficiaires de ces efforts.

Pour concrétiser des changements importants dans la programmation, il faudrait que les donateurs modifient leur approche du programme environnemental. L'examen fait un parallèle avec les programmes axés sur l'égalité des sexes. Il est clair aujourd'hui que la programmation en faveur de l'égalité des sexes devait être entièrement intégrée à tous les autres programmes pour atteindre son but. Il en va de même ici : il est temps que l'environnement devienne partie intégrante de tous les programmes.

6.3 DÉCENTRALISER LE PROGRAMME

Les axes stratégiques employés jusqu'ici ne suffiront pas. Ce serait peine perdue pour l'ACDI de miser sur le potentiel de spécialistes compétents dans des institutions dont les pratiques de gouvernance laissent à désirer. On pourrait décentraliser le programme et travailler à l'échelle locale, dans des organismes communautaires ou des administrations municipales, où l'environnement local est identifiable et peut faire l'objet d'une gestion. La décentralisation et les efforts déployés par les administrations locales pour accroître les recettes locales vont exercer une pression encore plus forte sur l'environnement. Le Canada a déjà travaillé à ces niveaux auparavant, et il est clair que les programmes efficaces sont ceux qui intègrent la participation communautaire. La gestion environnementale suppose également une intervention plus proactive des ONG et du secteur privé.

Les partenariats sont considérés comme un élément important, et le sens qu'ils ont aujourd'hui en Indonésie est différent de ce qu'il était il y a cinq ans. Il faut viser les organismes de district (et des niveaux inférieurs) et les appuyer. Cependant, les liens qu'il faut créer pour susciter une participation communautaire efficace et durable doivent être mieux définis.

La crise laisse également entrevoir des possibilités. Il est temps plus que jamais d'intégrer l'environnement aux décisions politiques et économiques. La décentralisation menace peut-être la gestion environnementale, mais elle offre une occasion unique de rapprocher les décisions liées aux ressources et à l'environnement des personnes directement touchées.

6.4 COORDONNER LE PROGRAMME AVEC LES DONATEURS

Jusqu'ici, beaucoup de donateurs ont mis à profit l'investissement initial de l'ACDI en matière d'environnement. Tandis que le programme de l'ACDI ciblait en grande partie le renforcement des capacités des institutions nationales, d'autres donateurs élargissaient cette perspective pour l'appliquer à l'échelle régionale et locale, ouvrant ainsi la voie aux autorités régionales et à la société civile. La coordination des interventions des donateurs pourrait être un instrument puissant d'amélioration de la gestion environnementale en Indonésie. Les recommandations issues de l'examen sont conformes aux orientations stratégiques générales des autres donateurs. Les discussions ont révélé le potentiel de synergie que créerait une collaboration entre les donateurs. La future stratégie environnementale de l'ACDI en Indonésie, intégrée à celles des autres donateurs, jouera un rôle crucial en aidant le pays à façonner son avenir environnemental et à se doter de la résilience dont il aura besoin pour affronter les problèmes du XXIe siècle.