

# TERRES DES PAUVRES

Gouvernance environnementale  
locale et gestion décentralisée  
des ressources naturelles



**Fonds d'Équipement des Nations Unies**

# TERRES DES PAUVRES

## Gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles

Angelo Bonfiglioli  
Conseiller technique principal



**FENU**

**Fonds d'Équipement des Nations Unies**

Droits d'Auteur © Octobre 2004  
Fonds d'Equipement des Nations Unies  
Two United Nations Plaza, 26th Floor  
New York, NY 10017  
web: <http://www.uncdf.org>  
Courriel: [info@uncdf.org](mailto:info@uncdf.org)

Tous droits réservés.  
Première impression Octobre 2004

Les opinions et interprétations exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds d'Equipement des Nations Unies ou de toute autre organisation citée dans ce document.

Bibliothèque du Congrès - Données des catalogues de publications  
Bonfiglioli, Angelo

Terres des pauvres. Gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles

Photos et mise en page: Adam Rogers/FENU

Inclut des références bibliographiques:

1. Etudes de développement.
2. Pays en voie de développement.
3. Gouvernance - Pays en voie de développement.
4. Gestion des ressources naturelles - Pays en voie de développement

ISBN: 92-1-226014-4  
UN Sales No. F.04.III.B.7



Imprimé aux Etats-Unis d'Amérique sur papier recyclé à l'aide de techniques écologiquement correctes, avec des encres à base végétale.

# Table des matières

Remerciements .....	vii
Acronymes et Abréviations .....	viii
Avant-propos .....	1
Vue d'ensemble .....	5

## Première partie : Analyse de la situation environnementale actuelle et discussion

<b>1) Pauvreté et environnement : une analyse.....</b>	<b>13</b>
1.1 Contexte général.....	13
1.2 Le FENU et l'environnement.....	14
L'approche de l'« éco-développement participatif ».....	14
Perspectives d'avenir .....	17
Nouveaux défis .....	18
1.3 Principaux facteurs écologiques.....	19
1.4 Facteurs politiques et institutionnels .....	22
Facteurs liés aux stratégies de développement .....	22
Facteurs institutionnels .....	24
1.5 Questions liées au cadre juridique et réglementaire .....	25
1.6 Relations entre pauvreté rurale et base de ressources .....	27
1.7 Conflits liés au foncier .....	29
1.8 Résumé et conclusions.....	30
<b>2) Questions transversales actuelles et politiques environnementales.33</b>	
2.1 Introduction .....	33
2.2 Mettre l'accent sur la gouvernance et la décentralisation .....	33
2.2.1 Renforcer le pouvoir des groupements d'usagers à la base	36
2.2.2 Définir les compétences des conseils de [sous-] districts....	37
2.2.3 Reconnaître l'importance des institutions et des droits cou-	
tumiers .....	41
2.2.4 Résultats mitigés des programmes mis en oeuvre .....	43
2.2.5 Défis.....	47
2.3 Renforcer les institutions locales .....	50
2.4 Adopter des perspectives plus larges.....	54
2.5 Mettre l'accent sur des cadres multisectoriels.....	56

2.6 Concentrer les efforts sur le capital humain .....	60
2.7 Aller vers un programme technique mieux équilibré .....	64
2.8 Sécuriser la terre .....	65
2.9 Résumé et conclusions.....	66

**Seconde partie : Vers une nouvelle politique environnementale du FENU**

<b>3) Meilleures pratiques, leçons apprises et stratégies environnementales .....</b>	<b>73</b>
3.1 Introduction .....	73
3.2 Meilleures pratiques.....	73
3.3 Principales leçons apprises .....	74
3.4 Environnement, démocratie et réduction de la pauvreté .....	79
3.5 Programme d'appui au développement local et gouvernance environnementale locale .....	80
3.5.1 Institutions .....	80
3.5.2 Mécanismes régulateurs et politiques .....	81
3.5.3 Technologies de GRN.....	82
3.6 Resume et conclusions.....	83
<b>4) Institutions locales pour la gouvernance environnementale .....</b>	<b>89</b>
4.1 Introduction .....	89
4.2 Consolider des institutions formelles et informelles .....	89
4.3 Promouvoir des cadres réglementaires.....	91
4.4 Favoriser des interactions entre niveaux institutionnels .....	94
4.4.2 Le rôle des collectivités territoriales.....	98
4.4.3 Le rôle des groupements d'usagers de base .....	101
4.5 Renforcer des capacités environnementales locales.....	103
4.5.1 Renforcement des capacités des gouvernements locaux..	104
4.5.2. Renforcement des capacités des groupements d'usagers	105
4.5.3 Renforcement des capacités des services techniques .....	106
4.6 Résumé et conclusions.....	107
<b>5) Planification environnementale participative .....</b>	<b>109</b>
5.1 Introduction .....	109
5.2 Principes directeurs de planification et de budgétisation environnementales.....	109
5.3 Fonds environnemental local.....	111
5.4 Mécanismes de planification environnementale .....	113

## Troisième partie : Conclusions

<b>6) Perspectives d'avenir.....</b>	<b>125</b>
Les OMD et l'environnement: limites et potentiels .....	125
L'objectif du FENU: donner un contenu local aux OMD.....	127
Défis à venir .....	128
Contribution des principaux investissements techniques à une approche plus holistique .....	131
Ressources en eau et leur maîtrise.....	131

## Annexes

<b>Annexe I : Technologies durables de soutien aux économies locales et à la réduction de la pauvreté.....</b>	<b>131</b>
<b>Annexe II: Meilleures pratiques anti-érosives .....</b>	<b>145</b>
<b>Annexe III: Meilleures pratiques et techniques de gestion de la fertilité des sols.....</b>	<b>147</b>
<b>Notes .....</b>	<b>149</b>
<b>Références bibliographiques.....</b>	<b>157</b>

## Encadrés

Encadré 1: Une nouvelle compréhension des paradigmes environnementaux .....	20
Encadré 2: Gouvernance et concepts environnementaux .....	35
Encadré 3: Renforcement du pouvoir des usagers: exemples à partir de cadres réglementaires nationaux.....	38
Encadré 4: Objectifs des principales conventions environnementales	63
Encadré 5: Liste indicative pour l'évaluation des micro-projets environnementaux .....	75
Encadré 6: De la gouvernance environnementale locale à la réduction de la pauvreté .....	85
Encadré 7: Les Commissions foncières du Niger .....	92
Encadré 8: Plan de développement communal : section environnementale.....	110

Encadré 9: Soutien à la gouvernance environnementale locale  
au Mali ..... 112

Encadré 10: Agriculture et fonds environnemental en Ethiopie ..... 114

Encadré 11: Evaluations environnementales au Mali..... 116

Encadré 12: Exemple d'un cycle de planification environnementale  
'ascendant' avec soutien d'un PADL ..... 118

Encadré 13: Exemples d'investissements environnementaux  
à l'échelon sous-district (commune) ..... 119

Encadré 14: Indicateurs clés de résultats pour la gouvernance  
environnementale locale ..... 120

# Remerciements

Ce livre a été préparé par Angelo Bonfiglioli, Conseiller Technique Principal au FENU/Unité de la Gouvernance Locale. De nombreux membres du FENU ont apporté leur contribution à une version préliminaire. Kadmiel Wekwete, Directeur de l'Unité de la Gouvernance Locale, a suggéré de manière enthousiaste de développer une version antérieure réduite et d'en faire un document plus global, et y a apporté une contribution importante. Dominique Lelièvre a assuré la traduction française. Adam Rogers, du FENU, s'est chargé de la présentation finale du livre.



# Acronymes et Abréviations

BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (Banque Mondiale)
CCD	Convention sur la Lutte Contre la Désertification
CDB	Convention sur la Diversité Biologique
CDA	Communauté de Développement de l’Afrique Australe
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l’Environnement et le Développement
DFID	Department for International Development (UK)
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FDL	Fonds de Développement Local (FENU)
FENU	Fonds d’Equipement des Nations Unies
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
GDRN	Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles
GEG	Gouvernance Environnementale Globale
GEL	Gouvernance Environnementale Locale
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IDH	Index de Développement Humain
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADL	Programme d’Appui au Développement Local (FENU)
PMA	Pays les Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’Environnement
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UGL	Unité de la Gouvernance Locale (FENU)

# Avant-propos

Le sujet de ce livre est la gouvernance environnementale locale et la gestion décentralisée des ressources naturelles. Ses objectifs sont multiples et complémentaires: arriver à une meilleure compréhension des réflexions et des débats actuels sur les problèmes de l'environnement; revenir sur les leçons apprises à ce jour à partir des projets passés et présents du FENU; positionner le FENU dans le contexte plus large des politiques environnementales retenues par les principaux bailleurs de fonds, et y définir son rôle spécifique; et enfin, tracer les grandes lignes d'échanges et de débats futurs, débouchant sur des actions concrètes.

Au cours des dernières années, l'attention portée à la dégradation ou à la destruction des ressources de la planète s'est faite plus pressante, et, parallèlement, les problèmes d'environnement ont été portés au premier plan, en particulier dans les pays en voie de développement. Un des buts poursuivis par les *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD) - un programme proposé par les dirigeants mondiaux lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies, puis adopté par l'Assemblée Générale en Septembre 2000 - est d'arriver à une durabilité de l'environnement; son objectif spécifique est que les principes du développement durable deviennent partie intégrante des politiques et programmes nationaux, et d'inverser l'érosion des ressources naturelles.

En réaffirmant le principe selon lequel gouvernance et développement durable sont indissolublement liés, le *Sommet Mondial sur le Développement Durable* tenu en 2002 à Johannesburg avait mis en évidence l'importance d'un cadre institutionnel viable, acceptable et robuste, depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon international, pour servir de base à un développement donnant la priorité aux générations futures. Par la suite, le *Plan de Mise en Oeuvre* du Sommet Mondial a insisté sur le rôle des gouvernements locaux dans la mise en oeuvre du programme 'Action 21' et des recommandations du Sommet. Il a aussi fortement encouragé la création de partenariats dans, et entre, les autorités locales, les autres niveaux de gouvernement et l'ensemble des parties prenantes, comme moyen de promouvoir le développement durable.

Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), dans le cadre de son mandat de réduction de la pauvreté dans les Pays les Moins Avancés (PMA), est pleinement engagé dans la mise en oeuvre des recom-

mandations du Sommet Mondial et dans la poursuite des Objectifs de Développement du Millénaire.

La spécialisation du FENU recouvre actuellement deux champs d'action, le soutien aux investissements publics décentralisés (par le biais de la gouvernance locale), et le soutien aux petits investissements privés (par le biais de la micro-finance). En ce qui concerne la gouvernance locale, les projets du FENU visent à promouvoir la bonne gouvernance aux niveaux national et local, à renforcer les capacités humaines et institutionnelles, à réduire la vulnérabilité des pauvres, et à protéger l'environnement.

Le FENU a un cadre stratégique axé sur les résultats, dont un des buts vise spécifiquement à « améliorer l'accès durable des pauvres aux infrastructures de base et aux services publics, ainsi qu'aux opportunités de moyens d'existence fructueux, par le moyen d'une bonne gouvernance locale et d'une gestion améliorée des ressources naturelles ». Le FENU dispose d'un avantage comparatif dans la réalisation de petits projets pilotes d'investissement public décentralisé, et dans la préparation à leur réplication, à plus grande échelle, par d'autres partenaires du développement.

Le présent ouvrage, qu'il convient de lire en parallèle avec le livre du FENU consacré à la gouvernance locale et à la réduction de la pauvreté sous le titre 'Le Pouvoir des Pauvres', repose sur une approche d'apprentissage concret: analyser la réflexion et le débat actuels sur les questions d'environnement, de façon à édifier un cadre stratégique cohérent et identifier un certain nombre d'options stratégiques appropriées. Les principaux éléments de cet ouvrage, qui avaient été présentés lors d'un atelier à Cotonou, au Bénin, en 2000, ont fait l'objet de discussions par des conseillers techniques, chargés de programme et coordinateurs nationaux de projets du FENU en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Des membres du personnel de l'Unité de la Gouvernance Locale et des experts extérieurs ont proposé des commentaires abondants sur une version révisée du document. Les approches proposées ci-après ont d'ores et déjà engendré un cadre conceptuel qui est à l'origine de plusieurs projets FENU récents.

Nous sommes, au FENU, pleinement engagés par la déclaration politique du Sommet Mondial de 2002, selon laquelle « l'élimination de la pauvreté, le changements des modes de consommation et de production, ainsi que la protection et la gestion viable des ressources naturelles nécessaires au développement économique et social sont des objectifs primordiaux du développement durable et en sont aussi les conditions

préalables ». De même, nous partageons sans réserve l'opinion selon laquelle le manque de protection effective de l'environnement et de soutien au développement humain est dû, dans une large mesure, à l'absence de cadres cohérents et intégrés de développement durable, tant au niveau local que global.

Au niveau local, le soutien apporté par le FENU à la gouvernance locale contribue à la poursuite d'une approche mieux équilibrée et plus complète, prenant en compte les questions politiques, économiques, sociales et écologiques.

Les projets du FENU sont ainsi appelés à avoir un impact considérable s'ils appliquent de façon constante le principe de la gouvernance environnementale locale et s'ils font appel à des paradigmes environnementaux éprouvés, pour soutenir les moyens d'existence à l'échelon local et réduire la pauvreté.



Kadmiel Wekwete  
Directeur, Unité de la Gouvernance Locale  
Fonds d'Équipement des Nations Unies



# Vue d'ensemble

Le présent ouvrage entend montrer que des mécanismes locaux de gouvernance environnementale appropriés sont susceptibles de favoriser des pratiques de gestion des ressources naturelles qui améliorent la productivité des économies rurales locales et augmentent la croissance économique. Mais, que ces mêmes mécanismes sont aussi capables d'améliorer la prise de conscience de l'importance des questions environnementales, d'accroître le sens de responsabilité au niveau local et de renforcer la démocratie locale.

La première partie s'intéresse aux principaux éléments du débat actuel sur les questions d'environnement et de développement durable. Dans le chapitre 1, la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles sont considérés à la fois le résultat et l'origine de facteurs nombreux et complexes. Les facteurs écologiques tels que manque d'eau, déforestation, épuisement des sols et ainsi de suite, se font sentir cruellement sur les moyens d'existence locaux, menaçant la survie des ruraux pauvres qui sont dépendants des ressources. Les relations entretenues par les populations rurales avec leurs ressources naturelles renouvelables productives sont également affectées par les cadres législatifs et réglementaires en vigueur. L'affirmation, par ces cadres juridiques, du rôle prépondérant de l'Etat central dans le domaine foncier, a réduit les motivations des usagers à protéger leurs ressources naturelles, déstabilisé les systèmes fonciers et de mise en valeur préexistants, et aggravé l'état général d'insécurité foncière. Dans une situation où pauvreté et environnement sont inextricablement liés, la montée de conflits graves portant sur le contrôle et l'utilisation des ressources naturelles rend les producteurs locaux de plus en plus vulnérables.

Le chapitre 2 passe en revue diverses questions à caractère transversal qui nourrissent le débat actuel sur l'utilisation et la gestion durables des ressources naturelles. On y trouvera également une analyse de certains aspects de l'approche adoptée par les principaux bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en voie de développement en ce qui concerne l'environnement. Le caractère fondamental du concept de « gouvernance environnementale locale » est mis en évidence: ce concept, partie intégrante d'une notion plus large de « gouvernance locale » ou de « gouvernance démocratique », définit la capacité des partenaires locaux du développement - et plus spécifiquement des autorités locales élues - à organiser leurs relations avec leur environnement physique

à la lumière des principes de participation, transparence, efficacité, justice et reddition de comptes. La dernière décennie a été marquée par une reconnaissance croissante du fait que de nombreux problèmes environnementaux trouvent leur origine dans des carences institutionnelles et une mauvaise gouvernance, et qu'une gouvernance décentralisée et démocratique constitue la clé du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Cependant, en dépit d'un contexte légal favorable à l'implication directe des communautés locales dans la gestion de l'environnement et à la définition de rôles environnementaux nouveaux pour les collectivités territoriales et les communautés locales, la délégation de responsabilités de gestion environnementale aux autorités et communautés locales a eu des résultats mitigés. Il apparaît un besoin d'approches créatives, reflétant une compréhension mieux équilibrée des nombreuses et complexes facettes des problèmes liés à l'environnement, et adoptant une démarche plus holistique, guidée par des stratégies trans-sectorielles.

La seconde partie passe en revue les principaux aspects de la politique du FENU en matière d'environnement, et identifie les défis à venir. Le chapitre 3 est un exposé des aspects environnementaux du Programme d'Appui au Développement Local (PADL), un instrument stratégique souple que le FENU a élaboré et offrant un vaste champ d'action en appui au développement local ainsi qu'à la planification et au financement décentralisés. Les approches utilisées dans les anciens projets permettent de retenir un certain nombre de leçons, telles que la nécessité de créer les conditions sociales et institutionnelles permettant l'application de solutions techniques données. Pour le FENU, les questions environnementales ne constituent pas un thème à part, mais une question horizontale qu'il est nécessaire d'intégrer dans tout système de planification stratégique et de processus décisionnel complet. En termes de gouvernance environnementale locale, les PADL comportent trois composantes distinctes mais complémentaires - institutions, cadres réglementaires et technologies - permettant de prendre en compte la complexité des questions environnementales actuelles. Dans la mesure où les institutions sont des instruments cruciaux dans le processus de développement, les PADL doivent soutenir la légitimité des partenaires institutionnels locaux (institutions gouvernementales locales aussi bien qu'associations villageoises, groupements d'usagers, organisations non gouvernementales et secteur privé) dans le cadre de politiques de décentralisation. Les PADL doivent contribuer à fournir à ces partenaires une assise légale, à ce que leur soient dévolus les pouvoirs

discrétionnaires nécessaires, et à ce qu'ils jouent un rôle moteur par rapport à l'environnement. Le FENU se trouve face au défi majeur que représente l'appui à la formulation et à la mise en oeuvre de mesures législatives locales et de cadres réglementaires favorables à la délégation de l'autorité, et permettant un transfert effectif en faveur des autorités locales et des organisations de la société civile de responsabilités environnementales. Les PADL devront soutenir les collectivités territoriales en leur fournissant l'information nécessaire sur les technologies et les pratiques appropriées à leur environnement.

Le chapitre 4 présente la perspective du FENU en matière institutionnelle, en insistant sur deux questions institutionnelles distinctes mais complémentaires: le besoin d'une architecture organisationnelle adéquate (*institutions/organisations*) et celui de dispositions institutionnelles solides (*institutions/normes*). L'objectif général des PADL est de définir et de mettre en oeuvre une stratégie institutionnelle cohérente et durable, qui aboutisse à conférer aux collectivités territoriales/ gouvernements locaux une responsabilité accrue, et à les inciter à agir et à fonctionner de manière collective. Dans le domaine des institutions/organisations, les PADL sont en mesure de contribuer efficacement à la création et/ou à la consolidation d'entités formelles ou informelles capables de définir, de négocier et d'appliquer des initiatives environnementales cohérentes. Les PADL sont nécessairement appelés à impliquer différents acteurs institutionnels et à se focaliser sur les processus évolutifs qui permettront de préciser leurs rôles interactifs et leurs fonctions. Dans le domaine des institutions/normes, les PADL apporteront leur soutien à l'institutionnalisation de procédures et de mécanismes environnementaux, et à l'incorporation des principes démocratiques dans les cadres réglementaires régissant les systèmes fonciers locaux. Le même chapitre aborde le sujet du renforcement des capacités des partenaires locaux : l'hypothèse de base est que tout transfert de compétences et de ressources en direction des collectivités territoriales décentralisées doit s'accompagner d'efforts substantiels de renforcement des capacités locales, tant techniques que de gestion.

Les PADL viennent en appui à l'idée selon laquelle la planification de mesures visant à protéger, réhabiliter et gérer les ressources naturelles n'est qu'une partie d'un système plus large et plus cohérent de planification, centré sur la réduction de la pauvreté. Le chapitre 5 souligne ainsi l'importance des procédures de planification du développement local et du Fonds de Développement Local (FDL), c'est-à-dire d'un instrument financier destiné à soutenir l'investissement par les collectivités territo-

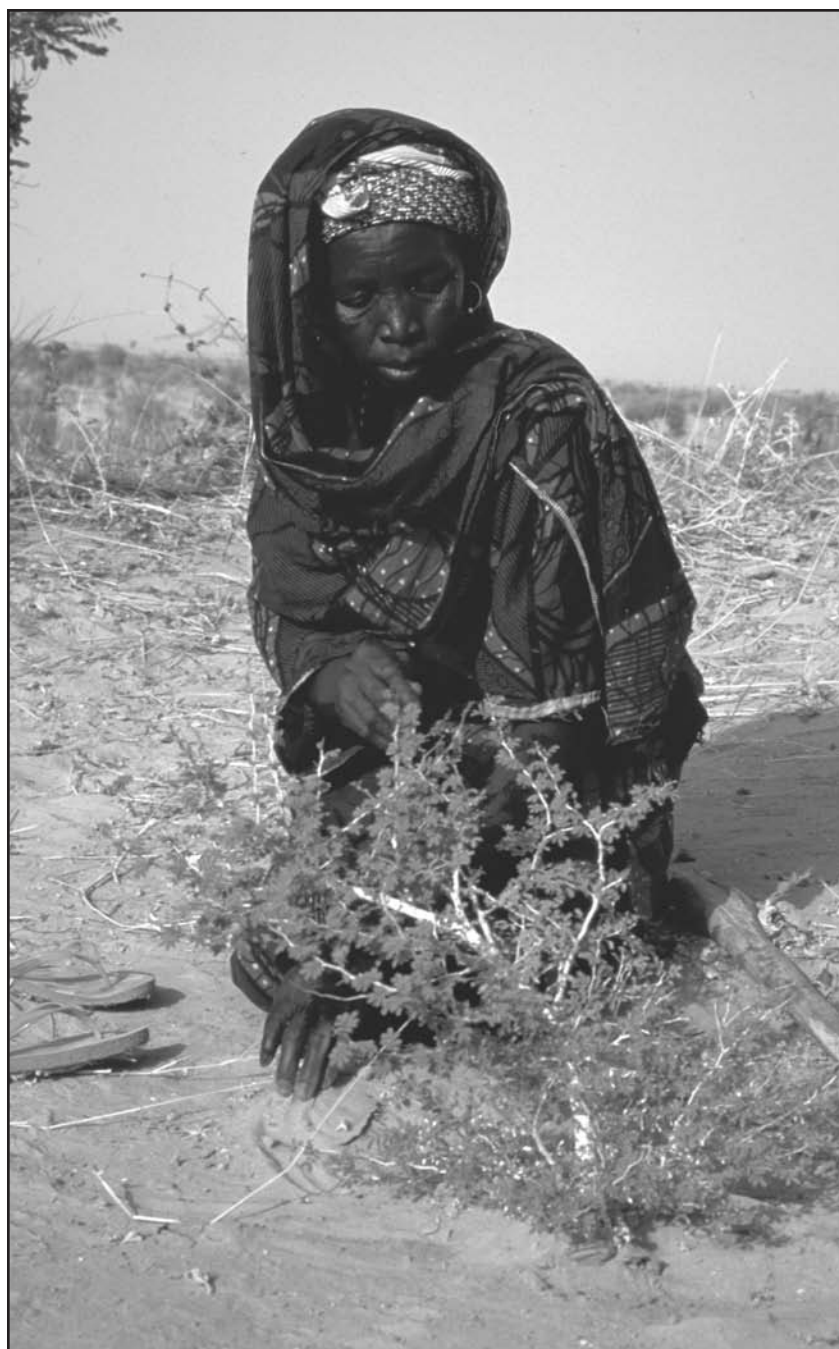


riales en matière de développement local et de réduction de la pauvreté. Les collectivités territoriales n'y sont éligibles que si elles remplissent certaines conditions, parmi lesquelles la préparation participative de plans de développement cohérents et adaptés à leurs besoins, qui devraient, dans le meilleur des cas, comporter une section environnementale spécifique. Ainsi armés des procédures et mécanismes appropriés, et soutenus par les PADL, ensembles avec les communautés locales (organisations paysannes, groupements d'usagers, etc.), les collectivités territoriales seront en mesure de planifier, financer et superviser directement toute une série d'activités conduisant à une meilleure protection, réhabilitation et utilisation des ressources naturelles tout en améliorant la productivité de leur exploitation. Les PADL peuvent soit fournir à un gouvernement local un financement unique pour l'ensemble de ses investissements, soit recourir à un fonds environnemental parallèle - ou 'guichet vert' - destiné à couvrir spécifiquement les problèmes environnementaux. (On recourt plutôt à cette dernière solution en cas de dégradation particulièrement marquée des écosystèmes ou de fragilité des ressources naturelles, et/ou dans le cas où les populations locales, du fait de leur pauvreté et du manque de services sociaux de base et d'infrastructures, sont peu enclines à accorder une priorité aux investissements environnementaux). Les systèmes de planification environnementaux mis en place par les PADL privilégient des mécanismes de communication ascendants, permettant aux priorités des collectivités territoriales et des communautés locales de s'exprimer et d'influencer les orientations à l'échelon régional et national.

La conclusion souligne l'engagement sans réserve du FENU en matière de contribution à la durabilité des moyens d'existence, et à la réduction de la pauvreté. De nombreux encadrés donnent des informations plus détaillées sur les politiques et les résultats des recherches en cours comme aussi des exemples à partir des projets actuels FENU. Les PADL viennent en appui à la conception selon laquelle les ressources naturelles, à condition d'être convenablement gérées, peuvent apporter une contribution substantielle à la croissance durable. Les interventions relatives à la gestion des ressources naturelles (GRN) constituent un élément essentiel de tout processus durable de réduction de la pauvreté; en effet, l'amélioration de la productivité qui en résulte améliore les moyens d'existence ruraux, la sécurité alimentaire et le recours aux mécanismes de marché.

Les annexes fournissent des exemples de technologies durables utilisées en matière de gestion des ressources naturelles, conçues pour sou-

tenir les économies locales et réduire la pauvreté. Il revient aux PADL de soutenir la dissémination de ces technologies et d'en faciliter l'adoption, sous réserve qu'elles soient conformes aux besoins des communautés paysannes pauvres, adaptées aux variations saisonnières de la demande de main d'œuvre, et résistantes aux risques divers. Les investissements les plus importants devraient porter sur les ressources en eau et leur gestion, la gestion des eaux de ruissellement, la fertilité des sols, les mesures anti-érosives, l'intensification agricole, la production et la santé animales, les pâturages, les activités rurales non agricoles et forestières, la pisciculture, l'éco-tourisme et la diversité biologique.



# **TERRES DES PAUVRES**

**Première partie :**

**Analyse de la situation environnementale  
actuelle et discussion**



# 1

## Pauvreté et environnement : une analyse

### 1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL

Pour les populations rurales pauvres, les ressources naturelles productives et renouvelables<sup>1</sup> constituent une source fondamentale de subsistance, de croissance économique et d'accumulation de capital social. Les sols sont à la base des activités agricoles et d'élevage; l'eau est essentielle à la survie des humains, du bétail et de la faune sauvage; et les forêts sont à l'origine de ressources en eau, tout en produisant des revenus.

On estime que plus de 70% des pauvres vivent dans des zones rurales, et dépendent lourdement des ressources naturelles, pour la production et la préparation de la nourriture, les soins aux animaux, la pêche, les échanges commerciaux, l'eau et le combustible.<sup>2</sup> L'agriculture et le pastoralisme sont perçus comme des modes majeurs de mise en valeur de l'environnement naturel.

Au cours des dernières décennies, les moyens d'existence en milieu rural ont été profondément affectés par divers facteurs écologiques, socio-économiques, politiques et institutionnels, qui ont entraîné des modifications des systèmes fonciers locaux<sup>3</sup> et des conditions d'accès par les populations aux ressources naturelles renouvelables, ainsi que du contrôle qu'elles peuvent exercer sur ces ressources. Les effets cumulatifs et combinés de la croissance démographique, de la stagnation de la production agricole et de la dégradation de l'environnement ont suscité une spirale descendante de la pauvreté.<sup>4</sup> Les pauvres sont les plus durement touchés par la détérioration de l'environnement, en raison de leurs actifs limités,<sup>5</sup> et les communautés pauvres qui dépendent étroitement de la biodiversité et des ressources naturelles pour leur subsistance et leur revenu connaissent une vulnérabilité croissante, surtout dans les terres arides exposées à des sécheresses récurrentes.

Cet état de choses a mis en grand péril des écosystèmes entiers dans un certain nombre de pays en voie de développement. Le programme 'Action 21' de la *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement* (CNUED) indique ainsi que « L'expansion des besoins de

1. Voir en page 149 le début des notes.

l'homme et de ses activités économiques exerce des pressions toujours croissantes sur les terres, et engendre une concurrence et des conflits qui aboutissent à une utilisation infra-optimale du sol et des terres. »<sup>6</sup> Les Nations Unies estiment à environ 70% la proportion déjà dégradée des 5,2 milliards d'ha de terres sèches à usage agricole que compte le globe. Cette situation affecte environ 250 millions de personnes dans le monde. Cependant, le nombre de personnes effectivement à risque pourrait atteindre le quadruple de ce chiffre, compte tenu de la diminution de la zone globale de terre cultivable par habitant, qui a pu atteindre 25% dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>7</sup> Une tendance qui, par surcroît, pourrait se trouver aggravée par la croissance démographique des pays en voie de développement: c'est ainsi que la population africaine devrait atteindre un chiffre de 1,8 milliards en 2050 à partir de ses 800 millions de personnes actuels, l'Asie passant dans le même temps de 3,6 milliards à 5,3 milliards d'habitants. Une telle croissance démographique ne peut qu'augmenter la pression sur les ressources environnementales, ainsi que la demande dont elles sont l'objet.<sup>8</sup>

De plus en plus conscients de la complexité des problèmes environnementaux auxquels sont confrontés les pays pauvres, les principales institutions bi- et multilatérales et les gouvernements nationaux ont été conduits à adopter des politiques novatrices et proactives, s'appuyant moins sur des approches purement techniques de conservation<sup>9</sup> écologique et davantage sur des stratégies trans-sectorielles. On y souligne également l'importance du recours à des processus institutionnels démocratiques pour renforcer le rôle des partenaires locaux,<sup>10</sup> et leur conférer la capacité de gérer leurs ressources productives d'une façon qui soit non seulement écologiquement durable, mais encore compatible avec leurs propres priorités et besoins, et en particulier le besoin d'accroître la production agricole afin de satisfaire la demande alimentaire.

## 1.2 LE FENU ET L'ENVIRONNEMENT

### L'approche de l'« éco-développement participatif »

L'engagement du FENU envers l'environnement et la gestion des ressources naturelles ne date pas d'hier. Dès les années 1990, nombre de ses projets étaient formulés selon une approche dite *éco-développement participatif*, EDP, qui insistait sur les liens entre la société humaine et son environnement. Cette approche avait été élaborée par le FENU en réponse au consensus international grandissant qui avait suivi le

programme 'Action 21'. Le but des projets du FENU était de résoudre les contraintes au développement auxquelles étaient confrontées les populations de zones écologiquement fragiles et à l'environnement dégradé. En donnant à des communautés villageoises pauvres et à des groupements d'usagers des responsabilités accrues dans la conception et la mise en oeuvre de mesures de protection et de gestion de leur environnement productif, le but de l'EDP était à la fois de restaurer l'équilibre écologique en combattant les dégâts infligés aux ressources naturelles, et dans le même temps de contribuer à la sécurité alimentaire et à la couverture des besoins essentiels.<sup>11</sup>

Le concept de base et les objectifs de l'EDP ont été exposés en 1997 dans la publication du FENU, '*Eco-développement, populations, pouvoir et développement*'. Celle-ci en analysait les trois buts, liés les uns aux autres: (i) parvenir à un équilibre écologique durable (grâce à la protection de l'environnement, à la préservation de la fertilité des sols et à la réhabilitation des ressources naturelles); (ii) promouvoir une dynamique du développement durable (grâce à la sécurité alimentaire, la génération de revenus, la création d'emplois etc.); et (iii) parvenir à un équilibre social et politique durable, grâce à la délégation des pouvoirs et à des processus de décision démocratiques et participatifs.<sup>12</sup> Ce concept d'ensemble pouvait ainsi ouvrir la voie à toute une génération de démarches mettant l'accent sur la négociation et le dialogue critique entre les divers groupes constituant les communautés, et toute une série d'institutions et d'intervenants.<sup>13</sup> Il prouvait sans ambiguïté qu'il n'y a pas à chercher un compromis entre les intérêts économiques à court terme et la conservation à long terme des ressources naturelles, et que les institutions villageoises et les communautés locales sont pleinement aptes à prendre part au processus de décision environnementale, ainsi qu'à gérer des initiatives durables.

Cependant, une évaluation indépendante de l'ensemble du concept EDP avait identifié un certain nombre de lacunes conceptuelles, telles qu'une notion de la 'communauté' beaucoup trop homogène et statique; une attention insuffisante aux différences de perceptions et de priorités engendrées par la stratification de la société; et une compréhension insuffisante des relations d'autorité et des conflits. L'approche trouvait également des limites dans les lacunes subsistant dans la compréhension des paradigmes écologiques, et la tendance à simplement répéter des conceptions non vérifiées des problèmes écologiques; dans le même temps il apparaissait qu'un effort devait être consenti pour identifier et impliquer divers intervenants et institutions,



et pour donner plus de poids au dialogue, à la négociation et à la résolution de conflits.<sup>14</sup> De plus, l'approche EDP sous-estimait les limites des capacités de planification des communautés locales, et leur incapacité à élaborer des plans environnementaux susceptibles d'être transmis au gouvernement national.

Au même titre que d'autres approches participatives de la gestion et de la mise en valeur du foncier, telles que la *gestion des terroirs villageois* ou la gestion communautaire des ressources naturelles, les projets d'éco-développement se trouvaient également limités du fait qu'ils s'adressaient à des communautés villageoises établies dans des zones socio-territoriales clairement délimitées, et n'avaient pas l'échelle suffisante pour inclure des éleveurs nomades ou des communautés de pêcheurs, se déplaçant sur de vastes espaces au gré des saisons. De plus, toute la démarche du FENU reposait sur le concept de la 'participation' d'usagers locaux aux différents types de mesures environnementales, allant à l'encontre de l'opinion, alors largement répandue, selon laquelle ces groupes exploitaient leurs ressources naturelles de façon irrationnelle, et manquaient des connaissances techniques nécessaires. Clairement le concept devait être revu à la lumière des processus démocratiques de décentralisation et de délégation des pouvoirs, ainsi que des autres changements intervenus dans l'environnement politique et social. Les collectivités territoriales et les communautés locales et les associations de la société civile ne doivent plus se limiter à 'participer' au développement local; elles en sont les 'propriétaires' et les 'exécuteurs'. Il leur faut être pleinement munies des pouvoirs et des capacités nécessaires pour jouer un rôle clé dans les divers aspects du développement local - conception, mise en oeuvre, financement, suivi et évaluation, le tout en fonction de leurs propres priorités. De ce point de vue, la participation des partenaires locaux n'est plus simplement un objectif souhaitable, mais un élément politique essentiel du développement local, qui doit être apprécié dans le contexte des processus politiques locaux.

Comme d'autres programmes basés sur les communautés, les projets du FENU se caractérisaient fréquemment par un renforcement des capacités institutionnelles conçu de façon descendante, et reposant sur une compréhension lacunaire des dynamiques sociales locales et des concurrences entre groupes d'intérêt, ainsi que des structures politiques et économiques plus vastes où conflits et rivalités locaux trouvaient leur source.<sup>15</sup> Il était également nécessaire d'aborder de façon complète et cohérente la question des transferts de pouvoir et de ressources financières en direction des gouvernements locaux, des autorités locales

procédant d'élections libres et démocratiques, et autres institutions locales légitimes, et le problème de la durabilité financière et institutionnelle à long terme doit être traité de façon sérieuse. (Voir le chapitre 3 pour d'autres leçons apprises grâce aux projets EDP).

### **Perspectives d'avenir**

En 1998, le FENU publiait un document de stratégie intitulé '*Oser prendre des risques*', qui tentait d'esquisser une stratégie institutionnelle plus cohérente et plus durable pour le développement local, en élargissant l'éventail des partenaires locaux et en tenant compte des nouveaux processus démocratiques. Sur la question spécifique de la gestion des ressources naturelles, le document insistait sur l'importance de l'investissement dans les ressources, en raison de ses avantages potentiels pour la collectivité et de sa capacité à générer de plus larges externalités sociales et environnementales. Néanmoins, on y soulignait également l'importance de faire dépendre les résultats attendus d'une planification locale participative, plutôt que de les définir à l'avance, et de veiller à ce que les responsabilités de gestion soient partagées entre gouvernements locaux, groupements d'usagers, et ministères techniques déconcentrés.<sup>16</sup>

La stratégie institutionnelle actuelle du FENU pour le développement local est présentée et analysée dans le livre du FENU intitulé '*Le Pouvoir des Pauvres - La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*',<sup>17</sup> publié en 2003. Il y est indiqué que la décentralisation démocratique, en rendant le gouvernement plus proche de la population, permet aux pauvres non seulement de faire entendre leur voix, mais encore de prendre pleinement part aux processus décisionnels locaux. Les processus démocratiques et la bonne gouvernance locale permettent aux collectivités territoriales / gouvernements locaux de contribuer, de façon légitime et représentative, à la réduction de la pauvreté locale et à l'utilisation durable des ressources naturelles. Le FENU a élaboré le *Programme d'Appui au Développement Local* (PADL) pour en faire un instrument stratégique complet conférant pouvoir et ressources aux partenaires locaux (autorités locales aussi bien que société civile locale), dans le contexte de la décentralisation. Le but du PADL est de démontrer que « des conditions institutionnelles saines, conjuguées à une amélioration des conditions pour une meilleure réussite économique et pour des moyens d'existence ruraux durables, sont de nature à renforcer les pauvres, donner du poids à leur participation à la vie politique et aux processus décisionnels locaux et à améliorer leur mode de vie ».<sup>18</sup>

## Nouveaux défis

Le présent livre analyse les questions d'environnement dans le cadre général de la nouvelle approche du FENU par rapport au développement local. Recherchant toujours un type plus durable de paradigme de développement, le FENU a pris ses distances avec les instruments directs, 'type projet', auparavant utilisés pour apporter un soutien, projet par projet, à ses initiatives d'éco-développement. Ce document souligne l'importance du concept de 'gouvernance environnementale locale' (GEL), c'est-à-dire de la qualité, de l'efficacité et du caractère réel sur le terrain de la délégation de gestion de l'environnement exercée par les administrations locales, ainsi que sa transparence, son aptitude à rendre des comptes, et la façon dont pouvoir et autorité environnementaux sont exercés à l'échelon local.

La nouvelle approche environnementale vise à intégrer des mesures techniques appropriées (notamment celles qui ont démontré leur succès dans le cadre de projets d'éco-développement) dans des cadres institutionnels et des dispositifs régulateurs plus larges. Elle y parvient en opérant des liens entre les problèmes locaux de développement et les processus démocratiques au sens large, et en faisant passer les populations locales du stade de simples bénéficiaires ou usagers des ressources naturelles (ou, pire, du stade de 'populations-cibles') à celui de citoyens pleinement munis de leurs droits civiques de base. Dans ce qui suit, la gouvernance environnementale est considérée uniquement comme un aspect spécifique de la gouvernance locale, et la gestion des ressources naturelles n'est vue que comme une partie d'un effort de planification plus général ciblant la réduction de la pauvreté.

Cependant le FENU doit faire face à de nombreux défis. Les pays partenaires animent un débat international vigoureux et montrent des réactions diverses face à la notion de transfert de rôles environnementaux mieux définis aux collectivités territoriales. Les PADL n'ont toujours pas pleinement intégré ces rôles environnementaux dans les procédures du FENU, et ne prennent pas toujours pleinement en compte les problèmes écologiques; les collectivités territoriales n'ont pas une pleine conscience de ces problèmes, ou une pleine capacité à les aborder, et les PADL ne sont toujours pas arrivés à leur fournir un jeu suffisant d'incitations concrètes et d'instruments méthodologiques (tels que des normes environnementales minimales).

Le présent livre reflète une perspective complexe. D'une part, il rappelle avec force que la politique environnementale du FENU doit intégrer les leçons apprises à l'occasion des projets d'éco-développement

antérieurs; d'autre part, il souligne le besoin d'intégrer les éléments principaux du débat environnemental actuel dans les exercices de programmation en cours et de tenir compte des changements sociaux, institutionnels et politiques en voie de réalisation. Outre que cela permettra au FENU de se positionner plus clairement au sein des autres institutions internationales visant à réduire la pauvreté dans les PMA, il en résultera des options plus réalistes pour les opérations à venir, et des lignes directrices plus précises pour les PADL en matière d'environnement.

### 1.3 PRINCIPAUX FACTEURS ÉCOLOGIQUES

Ce sont les pauvres qui souffrent plus particulièrement de la dégradation de la base de ressources naturelles renouvelables et de la perte de diversité biologique, non seulement parce que leur subsistance et leur revenu en dépendent directement, mais encore en raison de la fragilité et du caractère marginal de leurs terres. Le *Rapport sur le Développement Mondial* de 2003 publié par la Banque Mondiale estime qu'environ 1,3 milliards d'individus vivent sur des 'terres fragiles' (des terres sujettes aux érosions éolienne et hydrique et à l'acidification des sols, et exposées au lessivage des nutriments des sols) et dans des écosystèmes ruraux d'accès difficile (zones semi-arides, montagnes, forêts). Ces populations ont non seulement une croissance démographique supérieure à celle des populations de zones rurales plus favorisées, mais encore les habitants de terres fragiles constituent une grande partie des populations classées comme vivant dans une extrême pauvreté (moins de 1 \$ par jour).<sup>19</sup>

L'exposition des populations rurales aux nombreux risques liés au climat et à la dégradation des sols ne fait que croître. Leurs activités productives souffrent de précipitations instables et imprévisibles, de manques d'eau répétés et chroniques, des inondations, de la déforestation, de l'épuisement des nutriments des sols, de leur acidification et de leur érosion, de la baisse des rendements, de la dégradation des parcours, de l'épuisement des stocks de poissons, de la perte de biodiversité<sup>20</sup> et ainsi de suite.

La base de ressources naturelles qui nourrit la production agricole est menacée. Par surcroît, les pauvres n'ont qu'un accès limité aux terres fertiles; et, dans le contexte social et institutionnel changeant où ils évoluent, se trouvent dans l'impossibilité de tirer un revenu suffisant de leurs biens fonciers, qui sont réduits et fréquemment constitués de parcelles éparpillées entre différentes zones. La perte de biodiversité con-

**ENCADRÉ 1: UNE NOUVELLE COMPRÉHENSION DES PARADIGMES**

**ENVIRONNEMENTAUX**

**A**u cours des dernières années qui précèdent, la réflexion sur la gestion des ressources naturelles a été marquée par une compréhension novatrice, et plus empirique, de divers paramètres écologiques et problèmes socio-économiques. Cette nouvelle approche aborde ainsi:

- La nature réelle, le degré de gravité et les caractéristiques de la ‘désertification’, de la dégradation des terres et des sols, et le caractère incertain des données existantes qui conduiraient à l’hypothèse d’une dégradation à grande échelle des ressources naturelles;<sup>21</sup>
- La complexité des relations entre pauvres et environnement, et les limites de l’opinion selon laquelle les pauvres seraient nécessairement conduits à dégrader leur environnement en raison de la croissance démographique et de leur marginalisation économique;<sup>22</sup>
- L’argument spécifique de la croissance démographique, qui, après avoir été un élément majeur de la planification environnementale, a dû être révisé à la lumière de données plus crédibles;<sup>23</sup>
- Un intérêt croissant pour une ‘perspective d’éco-système’ qui souligne les liens existant entre les systèmes naturels et l’environnement non-vivat
- Des perspectives non statiques ou non-linéaires concernant les systèmes écologiques, où les changements n’interviennent pas sous la forme de tendances linéaires; ce en corrélation avec le récent paradigme de l’écologie des zones pâturées, qui met en évidence la forte résistance de la végétation dans les zones semi-arides;<sup>24</sup>
- Une reconnaissance croissante de l’efficacité du ‘régime de propriété commune’ mis en oeuvre par des groupes et des collectivités; et de sa capacité potentielle à faciliter des économies d’échelle, à améliorer l’accès équitable aux ressources, et à protéger la biodiversité;

- L'importance des facteurs politiques et sociaux dans l'utilisation des ressources;
- Le rôle potentiel des systèmes fonciers coutumiers pour assurer une sécurité foncière aux petits producteurs, encourageant ainsi l'investissement et l'introduction de techniques agricoles modernes;
- La réhabilitation de certaines pratiques pastorales, telles que la transhumance saisonnière, auparavant dénoncées comme préjudiciables à l'environnement;<sup>25</sup>
- L'importance d'opérer des stratifications sociales et par genre en analysant l'impact de la dégradation des ressources naturelles.

tribue à la détérioration de la productivité agricole, à l'amenuisement des réserves en eau et de leur qualité, et fragilise tout bénéfice économique.<sup>26</sup>

Qui plus est, plusieurs études et évaluations récentes semblent montrer que les écosystèmes locaux deviennent moins résistants, perdant leur capacité à absorber le changement, à résister à des chocs récurrents et à se remettre après une crise. Le cycle ainsi identifié de dégradation cumulée réduit sévèrement la durabilité de nombreux écosystèmes et, en fin de compte, ouvre la voie à une spirale descendante de pauvreté.

Pendant des siècles, les stratégies d'adaptation<sup>27</sup> des populations rurales pauvres ont reposé sur les moyens naturels en leur possession.<sup>28</sup> Dans la situation actuelle, ces stratégies traditionnelles, ainsi que les techniques qui leur sont associées, ne sont pas toujours en mesure de contrebalancer les impacts négatifs de la croissance démographique et de la pression anthropique sur la fertilité des sols, les systèmes fonciers, la disponibilité de bois de feu et ainsi de suite. Les techniques de maîtrise de l'eau et des sols à l'échelle de l'exploitation peuvent aggraver le ruissellement, entraîner de l'érosion, et diminuer l'infiltration de l'eau dans le sol. De plus, l'adoption de nouvelles technologies visant à réduire les risques écologiques s'est révélée lente et/ou limitée.

Les choix offerts aux populations rurales pauvres, tant en matière de moyens d'existence qu'en matière d'utilisation de la terre, sont limités. Là où les ressources naturelles productives sont l'unique base de subsistance et de développement socio-économique, il ne reste aux habitants qu'à en tirer ce qu'il peuvent aux mieux de leurs capacités.<sup>29</sup> Les pay-

sans recherchent l'augmentation ou le simple maintien des niveaux de production essentiellement par l'accroissement des zones cultivées aux dépens des terres aux capacités marginales et des ressources foncières communes (forêts, marécages, flancs de collines) plutôt que par une intensification agricole. Il en résulte un impact négatif sur la biodiversité, les ressources en eau et les parcours naturels, ainsi que sur les modes locaux d'utilisation des ressources.

La création de réserves de protection de la faune sauvage et l'expansion des zones cultivées aux dépens des forêts et des pâturages ont un impact considérable sur les systèmes d'élevage, car non seulement la disponibilité de parcours et la mobilité du bétail s'en trouvent sévèrement limitées, mais également les zones antérieurement consacrées au pâturage s'en trouvent morcelées.

#### **1.4 FACTEURS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS**

L'impact des facteurs écologiques sur les moyens d'existence locaux est aggravé par la concomitance de facteurs externes. Outre la croissance démographique, la combinaison d'une monétisation rapide de l'économie rurale, de l'accaparement monopolistique d'une partie considérable des ressources naturelles par une élite réduite, généralement urbaine et absentéiste, et de la désintégration progressive des systèmes fonciers communautaires, ont accentué la stratification économique et les inégalités sociales au sein des groupes ruraux, tout en modifiant les modes de faire-valoir et en compromettant les conditions préalables à une gestion durable des ressources naturelles.

Le débat actuel s'intéresse principalement à l'effet, sur les modes locaux de faire-valoir, de deux grandes catégories de facteurs politiques et institutionnels.

#### **Facteurs liés aux stratégies de développement**

Les politiques nationales et les programmes de développement ont toujours visé soit à maximiser la croissance aux dépens de l'environnement, soit à protéger l'environnement sans prendre en compte les priorités de base des pauvres;

Le concept de 'réforme foncière' est une construction complexe qui recouvre: (i) la redistribution de la terre (principalement en Asie orientale et dans de nombreux pays d'Amérique Latine); (ii) le renforcement du droit d'usage du sol et la conversion de droits coutumiers en droits titrés (particulièrement en Afrique); (iii) le renforcement des capacités des institutions en charge du foncier. La redistribution du foncier est

une question lourde d'implications politiques, et fréquemment l'objet de manipulations politiques et la cause de conflits.<sup>30</sup> De plus, les projets cadastraux se sont révélés extrêmement coûteux et lents, sans toujours parvenir à prendre en compte la flexibilité des droits 'dérivés' ou 'secondaires' d'usage du foncier<sup>31</sup> ou la préexistence de droits de propriété foncière;

Par ailleurs, les réformes foncières sont en général favorables aux systèmes basés sur l'agriculture, même là où l'utilisation prédominante de la terre est consacrée à d'autres activités telles que le pastoralisme.<sup>32</sup> Cette tendance va de pair avec un intérêt disproportionné en faveur des cultures de rente, qui nuit aux cultures vivrières, et entraîne sur le terrain une polarisation géographique, dans la mesure où la production de cultures de rente (telles que le coton ou l'arachide) conduit inévitablement à la surexploitation des ressources foncières;<sup>33</sup>

Un aspect fréquemment négligé par les pays en voie de développement dans la réforme foncière est le droit relatif à l'accès et à l'usage des ressources communes (forêts, marécages, parcours). Leur importance est primordiale pour les populations rurales pauvres, et la désintégration des règles qui les gouvernent a un impact majeur sur les moyens d'existence locaux;<sup>34</sup>

Les principales stratégies visant à réduire la pauvreté (Stratégies de Réduction de la Pauvreté, SRP) sous-estiment l'importance des questions d'environnement et de faire-valoir du foncier. Elles échouent à (i) reconnaître explicitement la dépendance des pauvres par rapport aux ressources naturelles; (ii) démontrer les liens existants entre pauvreté et environnement; (iii) présenter de façon explicite les innovations législatives, institutionnelles et régulatrices nécessaires pour viser une réduction de la pauvreté via une gestion de l'environnement;<sup>35</sup>

Les politiques agricoles et environnementales adoptées par les gouvernements sont inadéquates, et les fonds publics alloués à l'agriculture insuffisants. L'imposition de l'activité agricole est trop lourde, et le contrôle étatique de la commercialisation et de la transformation des produits excessif. Qui plus est, le recours aux prix subventionnés entraîne fréquemment une utilisation inefficace et destructive des ressources naturelles. De nombreux pays africains mettent en oeuvre des politiques de quotas d'exportation, de taux de change artificiellement surévalués et de prix d'achat des produits agricoles, par les offices de régulation des marchés, artificiellement bas, ce qui constitue autant d'incitations gravement négatives à l'investissement dans la productivité des ressources naturelles;<sup>36</sup>



Les ressources financières disponibles pour l'agriculture sont insuffisantes, les systèmes incitatifs et dispositions institutionnelles censés favoriser l'investissement en zone rurale inadéquats;

Les programmes d'ajustement structurel ont entraîné l'abandon des crédits de campagne et des subventions de soutien à l'achat des engrais, ainsi que le transfert de leur distribution du secteur public au secteur privé. Il en est résulté une réduction générale de l'utilisation des engrais et une baisse brutale de l'investissement public dans les secteurs de l'agriculture et de l'environnement;

La plupart des politiques nationales opèrent une marginalisation systématique des zones sèches en termes de services publics (santé, éducation, eau potable), d'infrastructures et de budgets de fonctionnement; les investissements consentis en zones sèches concernent souvent des projets à grande échelle tels que périmètres irrigués, extractions minières et autres initiatives de peu d'intérêt pour les populations locales.<sup>37</sup>

### **Facteurs institutionnels**

Dans la plupart des pays en voie de développement, la prise de décision en matière environnementale est un processus très compartimenté, mettant en oeuvre plusieurs ministères. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, les questions environnementales impliquent deux ou trois ministères différents.<sup>38</sup> Toute tentative de planification et de gestion environnementales intégrées est entravée par l'organisation traditionnelle des gouvernements nationaux selon une répartition par secteur économique. C'est ainsi par exemple que des plans de construction de routes ou de barrages, ou d'extension de l'irrigation, ne tiennent aucun compte des parcours d'élevage ou des forêts, tandis que les plans formulés pour conserver l'environnement, créer des parcs nationaux et protéger la faune sauvage ignorent les besoins immédiats de survie des usagers locaux de ces ressources naturelles. Les ministères de l'environnement sont fréquemment séparés des autres départements pouvant affecter l'environnement, et des unités environnementales isolées sont rarement assez puissantes pour avoir un impact sensible sur l'environnement.<sup>39</sup>

Les départements techniques sont souvent réticents à l'idée de transférer des pouvoirs effectifs à des instances locales électives, tout particulièrement en matière de planification environnementale. Même dans des pays ayant connu une décentralisation substantielle, avec des autorités locales fortes et une économie hautement développée, le niveau clé pour une politique environnementale efficace est fréquemment perçu comme étant le niveau central.<sup>40</sup> Même s'il est admis que les collectivités

territoriales ont des avantages comparatifs, principalement en termes d'efficacité de l'allocation des ressources et de productivité<sup>41</sup> de leur utilisation, cette admission influe très peu sur les politiques nationales de l'environnement. Traditionnellement, la gouvernance environnementale reste articulée autour d'approches descendantes visant essentiellement à prévenir des activités 'mauvaises pour l'environnement' de la part des usagers locaux. Les décisions sur les écosystèmes et les ressources naturelles sont centralisées, leur élaboration restant le fait d'individus n'ayant aucune expérience des conditions locales et ne tenant aucun compte des connaissances et du savoir-faire accumulés localement;

Les institutions de commercialisation agricole, et en particulier les entreprises parapubliques, échouent aussi bien à servir efficacement les intérêts des agriculteurs qu'à apporter des investissements publics adéquats en zones fragiles;<sup>42</sup>

Les systèmes de finance rurale sont inaptes à susciter et à capter l'épargne rurale et à l'utiliser pour l'investissement agricole;

Dans la plupart des pays en voie de développement, les organisations locales de la société civile sont faibles. De plus il n'y existe pas de groupements de pression environnementaux en mesure de persuader les autorités de mettre en oeuvre des politiques environnementales.<sup>43</sup>

### 1.5 QUESTION LIÉES AU CADRE JURIDIQUE ET RÉGLÉMENTAIRE

Dans le complexe contexte politique et économique actuel, la question foncière apparaît de plus en plus comme le lieu de convergence de deux objectifs fondamentaux: un objectif économique, tirer profit de la terre, et un objectif politique, s'assurer le contrôle de groupes sociaux.<sup>44</sup> Les cadres juridiques et réglementaires (politiques et réformes foncières) ont mis l'accent sur la prééminence de l'Etat par rapport au foncier et son importance par rapport à un système durable de gestion de l'espace : cela a eu un effet profond sur les populations rurales, en décourageant les usagers de consacrer des efforts significatifs à la protection de leurs ressources, et en déstabilisant les systèmes fonciers préexistants.

Dans de nombreux cas ces politiques foncières sont à l'origine d'un processus qui non seulement confère à l'Etat un rôle prépondérant dans la gestion de la ressource et, fréquemment, substitue aux régimes de contrôle communautaire préexistants un régime de facto d'accès libre,<sup>45</sup> mais encore réduit sévèrement la sécurité foncière dont jouissent les communautés locales. Cette situation est néfaste tant à ces communautés qu'aux gouvernements centraux. En effet, celles-là perdent leurs droits

traditionnels de régulation de la gestion et de l'utilisation du foncier, tandis que ceux-ci se voient privés de la possibilité d'utiliser les traditions coutumières comme relais pour mettre en oeuvre une politique de gestion de la ressource par le biais d'accords mutuellement avantageux.<sup>46</sup> Qui plus est, cette situation conduit au surpâturage et à la dégradation qualitative de la végétation naturelle.

C'est de façon constante que ces cadres juridiques ont ignoré, érodé et/ou privé de légitimité les droits locaux des populations sur les ressources foncières.<sup>47</sup> Jusqu'à une date très récente, tant les institutions d'aide au développement que de nombreux pays considéraient explicitement les systèmes fonciers traditionnels comme inadéquats et impropres à permettre l'introduction de technologies agricoles modernes et d'une économie agricole de marché.<sup>48</sup> Dans de nombreux pays africains, par exemple, les droits fonciers coutumiers demeuraient hors du domaine de la loi parce que non reconnus par l'Etat, alors même que des contrats coutumiers gouvernaient l'utilisation de la majeure partie des terres.<sup>49</sup> Certains pays comme la Tanzanie voient les droits des populations rurales sur leurs ressources naturelles continuer d'être ignorés par l'Etat et les investisseurs, alors même que les droits coutumiers ont fait l'objet d'une reconnaissance par le législateur.<sup>50</sup>

Le débat actuel sur l'environnement met l'accent sur les questions relatives à la propriété foncière et sur la nécessité de répondre à la question 'Qui a droit à quoi, de quelle façon et dans quelles circonstances?'<sup>51</sup> Il souligne également la complexité des relations entre politiques macroéconomiques, réformes structurelles et environnement. On a pu dire que des réformes modifiant les équilibres de prix et la croissance économique sont de nature à changer l'environnement, par exemple en encourageant une utilisation non durable de la ressource. Les marchés pour les biens et services environnementaux fonctionnent en général mal ou pas du tout, tandis que les producteurs dont la dépendance de l'utilisation de ressources naturelles est quasi totale peuvent également souffrir, directement ou indirectement, de la libéralisation du commerce et de l'importation de produits agricoles bon marché.

Malgré leur affectation à considérer comme cruciaux les droits de propriété de l'Etat sur le foncier, les autorités centrales sont rarement en mesure, par manque de moyens ou de savoir-faire, de gérer les ressources naturelles. A l'origine de cette situation, il y a le manque de cadres logiques conceptuels et stratégiques, la pauvreté des mécanismes de surveillance et l'absence de neutralité à l'égard des partenaires locaux.<sup>53</sup> Les politiques officielles échouent en général à mettre en place des for-

mules efficaces de protection et de responsabilité environnementales, tandis que le mandat du gouvernement en matière de gestion et contrôle du foncier dépasse largement ses capacités effectives, tant institutionnelles que logistiques.<sup>54</sup>

Le principe selon lequel l'insécurité foncière a un impact négatif sur la productivité agricole gagne peu à peu les esprits, encore que son contenu précis et ses conséquences restent loin d'être clairs pour chacun. On a également souligné que la sécurité foncière ne fait pas référence à la seule propriété foncière privée, mais comprend également un large éventail d'institutions foncières coutumières et de modes traditionnels de faire-valoir, tels que l'affermage comportant un loyer fixe, le métayage (partage des récoltes), le crédit de campagne (remboursement d'un prêt sur récolte) et ainsi de suite.<sup>55</sup>

L'insécurité des droits fonciers freine l'investissement pour son amélioration et rend ainsi inopérante la mise en oeuvre d'améliorations économiques et non économiques, tels que de meilleures incitations à l'investissement, le droit de transférer les terres, un meilleur accès au crédit, une gestion plus durable des ressources naturelles, et la fin des pouvoirs discrétionnaires et abusifs traditionnellement exercés par les bureaucrates normalement chargés d'appliquer le droit foncier.<sup>56</sup> Dans le secteur de l'élevage, l'insécurité foncière décourage les producteurs d'investir dans les infrastructures (puits, barrages, etc.) et les activités d'aménagement et d'amélioration des parcours (conservation de l'eau et agro-foresterie).<sup>57</sup>

L'insécurité foncière qui touche les femmes rurales est un des obstacles les plus importants et les moins bien étudiés à l'accroissement de la productivité des ressources naturelles. Les femmes rurales sont tout particulièrement affectées par la dégradation de l'environnement. Leurs droits fonciers sont rarement reconnus, que ce soit par la coutume ou le droit moderne, et correspondent rarement aux responsabilités qui sont les leurs en matière d'environnement, ainsi qu'à leur savoir-faire. Qui plus est, les femmes sont souvent écartées des décisions relatives à l'utilisation des ressources liées au foncier, aussi bien pour les besoins immédiats du ménage que pour des investissements durables à long terme.

## **1.6 RELATIONS ENTRE PAUVRETÉ RURALE ET BASE DE RESSOURCES**

Dans les zones rurales, où les besoins de base sont couverts par l'environnement et où les populations dépendent étroitement de systèmes de production basés sur les ressources naturelles, la gestion de ces

ressources revêt une importance critique pour le développement local et la réduction de la pauvreté. D'après le Rapport sur le *Développement Mondial* de 2003 publié par la Banque Mondiale, « Pour permettre aux gens de prospérer, leurs actifs doivent prospérer. Il convient de gérer de façon responsable un vaste portefeuille d'actifs - physiques, financiers, humains, sociaux, et environnementaux - si l'on veut arriver à un développement durable - et cela en raison du jeu des seuils et des complémentarités entre ces actifs. »<sup>58</sup>

La pauvreté, lorsqu'elle est ancienne et installée, semble particulièrement difficile à surmonter, et de nombreuses régions font face à des facteurs susceptibles de déclencher un appauvrissement généralisé. La terre, en particulier lorsqu'elle est fertile, devient de plus en plus un bien rare suscitant privatisation, accaparement par une minorité et spéculation commerciale. Le contrôle des ressources foncières est en passe de devenir une question économique majeure, car c'est une condition clé du fonctionnement des systèmes locaux de production agricole et de la continuité matérielle et sociale des sociétés paysannes.<sup>59</sup> Il en résulte inévitablement des modes d'utilisation des ressources naturelles non durables, avec pour résultat l'exode des populations pauvres vers les zones fragiles, encore plus exposées à la dégradation environnementale.

Le manque d'actifs et de capitaux se traduisent par une faible utilisation d'intrants, de machinisme et autres technologies agricoles; un manque d'infrastructures physiques; des carences éducatives et sanitaires; enfin une dégradation et une diminution généralisées de la base de ressources naturelles.

Les recherches socio-économiques conduites au cours des dernières décennies montrent clairement qu'en cas de crise écologique ou économique, les pauvres ont tendance à affaiblir leur système de production en commençant par la partie 'capital', c'est-à-dire en désinvestissant (vente de terres et de bétail) au profit de la consommation. On constate également que la dégradation des ressources contraint les pauvres à utiliser des terres fragiles et/ou vulnérables telles que des plaines inondables et des zones sujettes aux sécheresses; et que les grands regroupements familiaux tendent à se fractionner en unités familiales plus réduites, entravant les réseaux traditionnels de solidarité et de secours mutuel, qui se voient graduellement supplantés par des mécanismes d'interaction plus individualistes, à orientation commerciale.

Dans les zones rurales politiquement marginalisées, les pauvres ont

peu d'occasions d'influencer les politiques et les stratégies du gouvernement. Les éleveurs nomades des régions reculées n'ont aucune influence politique ou économique, dans la mesure où leurs systèmes pastoraux sont considérés comme sans valeur par des décideurs qui souvent ré-attribuent les terres pastorales en fonction d'autres priorités (extra-pastorales). Les conditions d'existence des populations rurales peuvent également empirer sous l'effet des normes sociales, de la centralisation de l'autorité, et de modes de distribution de celle-ci qui vont, par exemple, exclure les minorités et les femmes des droits au foncier et de la participation au processus décisionnel sur les questions environnementales. Enfin, l'absence d'institutions de crédit et d'assurance dans les zones rurales pauvres est à l'origine d'incertitudes et de vulnérabilités accrues.

Les initiatives de développement ciblant la productivité agricole et la dégradation des ressources naturelles prennent rarement en compte les besoins spécifiques des pauvres; en fait, certains aspects des processus de décentralisation peuvent conduire à une mainmise accrue des élites locales aux dépens des pauvres qui constituent la majorité de la population locale.

Pour finir, si la diversification des activités économiques peut se révéler importante pour satisfaire des besoins immédiats, une politique consistant à attirer les pauvres hors de l'agriculture peut être néfaste aux pratiques agraires locales et aux valeurs familiales. Comme le dit le Rapport du Développement Humain 2003, « Aujourd'hui, les liens affirmés entre pauvreté et environnement doivent inciter à se concentrer sur les besoins des populations dont les moyens d'existence dépendent des ressources naturelles et des services en matière d'environnement ».<sup>60</sup>

### 1.7 CONFLITS LIÉS AU FONCIER

La lutte pour l'accès aux ressources naturelles et à leur utilisation est devenue une question de survie cruciale un peu partout dans le monde. Les conflits actuels, ou potentiels, sur le mode d'utilisation de la base de ressources et sur la détermination de leurs bénéficiaires contribuent de manière substantielle, par leur étendue et leur gravité, à l'affaiblissement des économies rurales et menacent les processus écologiques eux-mêmes. On a avancé que les pénuries de terres engendrent trois types de concurrence pour l'utilisation du foncier: la concurrence pour la terre, entre cultures et pâtures; la concurrence pour les terres cultivables, entre autochtones et immigrants; et la concurrence pour les pâturages, entre bétail du village et bétail en transhumance.<sup>61</sup>

Cette situation peut s'expliquer par l'accroissement de la pauvreté et des inégalités sociales dans les zones rurales, la dégradation quantitative et qualitative des ressources, l'extension des surfaces cultivées au détriment des forêts et des pâturages, et les variations de productivité des ressources; ainsi que par la tombée en désuétude des droits et des cadres réglementaires coutumiers régissant l'utilisation du foncier.

Des conflits peuvent également provenir des modes locaux d'utilisation des ressources naturelles, dans la mesure où ceux-ci associent en général plusieurs utilisations différentes d'une même ressource (par exemple, la terre servant aux cultures vivrières, de rente, pâtures, ou chasse et cueillette), plusieurs catégories d'utilisateurs ne bénéficiant pas du même statut (tels que résidents locaux et immigrants), avec des différentiels entre la productivité des ressources dans les différents cas de figure et des configurations de droits coutumiers différentes.<sup>62</sup>

Pour finir, les conflits actuels peuvent également trouver leur source dans la confrontation entre plusieurs systèmes fonciers - coutumiers, islamiques, modernes ou régimes mixtes.

Les conséquences de tels conflits sont d'autant plus dramatiques que le rôle et le statut des dirigeants coutumiers a changé profondément avec le temps. Dans de nombreux pays africains, les dirigeants traditionnels étaient investis d'un rôle de premier plan dans la gestion des ressources naturelles et l'utilisation du foncier. Aujourd'hui, par exemple au Zimbabwe,<sup>63</sup> les chefs individuels, chefs de village ou chefs de kraal restent influents à l'échelon local, mais sont dans l'incapacité de former un groupe d'intérêts et ainsi d'influencer la politique du gouvernement central. C'est un point cependant sur lequel il est difficile de généraliser, dans la mesure où certains de ces leaders traditionnels souhaitent coopérer avec les gouvernements locaux, tandis que d'autres, plus intéressés à regagner ou conserver leur contrôle de la ressource naturelle et de la répartition du foncier, font tout pour s'opposer au pouvoir des autorités locales.

## 1.8 RESUMÉ ET CONCLUSIONS

En raison de leur dépendance de ressources naturelles en voie de diminution, les populations rurales pauvres sont sous la menace d'un cycle d'appauvrissement, et tant leur tissu social que leur sécurité sont érodés et compromis par l'effondrement des écosystèmes.<sup>64</sup> Le déclin de la productivité agricole est à la fois la cause et la conséquence de la détérioration de la base de ressources naturelles dont dépend l'agriculture.<sup>65</sup>

D'importants facteurs écologiques, politiques et institutionnels contribuent à la dégradation des conditions écologiques, aux changements néfastes des conditions d'accès des populations aux ressources naturelles renouvelables et de leur utilisation, et à l'accroissement de la vulnérabilité des pauvres. Selon les mots d'un pasteur nomade du Niger: « Dans le passé, toutes nos blessures guérissaient. Aujourd'hui, toute égratignure devient une plaie béante. »

Si la dégradation de la base de ressources naturelles a un impact direct sur l'économie des pays en voie de développement et menace directement leur qualité de vie,<sup>66</sup> la détérioration des terres et des eaux de nombreuses régions est à l'origine d'une inquiétude plus globale, et la conservation de l'environnement a pris un caractère d'urgence dans la mesure où la prise de conscience des questions environnementales a progressé.

Le *Sommet du Millénaire 2000* a réaffirmé la nécessité de stratégies de développement plus holistiques, dans lesquelles la gestion environnementale est partie intégrante des efforts de réduction de la pauvreté et de création d'une croissance durable et équitable. La gestion durable des ressources naturelles doit être mise en toute première priorité du développement si l'on veut atteindre l'Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de réduire la faim et la pauvreté. Un des objectifs majeurs de la réduction de la pauvreté est l'amélioration de la productivité des actifs mobilisés par l'agriculture (travail, sol, eau, bétail et végétation), et il convient d'y intégrer des considérations sociales et environnementales pour améliorer la condition des populations.

En soulignant le rôle environnemental des communautés locales, des groupes d'usagers et des collectivités territoriales dans le processus décisionnel, le paradigme de la 'gouvernance environnementale locale' conforte l'opinion selon laquelle l'environnement doit être utilisé d'une façon qui soit écologiquement durable, réponde aux besoins des pauvres, et respecte les valeurs et cultures locales.

La compréhension actuelle des nouveaux paradigmes environnementaux et de l'interaction 'pauvreté-environnement' reste encore à traduire pleinement dans des politiques appropriées. Il convient, de façon urgente, de définir des cadres institutionnels et réglementaires mettant les pauvres en mesure de participer aux processus décisionnels sur l'environnement, garantissant leurs droits, et leur permettant de mettre en oeuvre des mesures et des techniques de gestion durable de leurs ressources naturelles. La gouvernance environnementale se préoccupe des



décisions concernant les ressources naturelles et écosystèmes, les façons d'utiliser ces ressources, et l'exercice de l'autorité et de la responsabilité environnementales, et des procédures permettant d'arriver à ces décisions. C'est pourquoi il est nécessaire de se demander comment sont formulées les décisions concernant l'environnement, et qui prend part à ces décisions.<sup>67</sup>

## 2.1 INTRODUCTION

Le chapitre précédent se voulait une synthèse des principaux éléments de l'analyse actuelle des problèmes d'environnement et de la relation entre pauvreté et environnement.

Le présent chapitre se penche davantage sur divers thèmes et questions transversaux - tels que gouvernance, institutions, élargissement des perspectives, programmes techniques et sécurité foncière - qui nourrissent les débats en cours sur l'utilisation et la gestion durable des ressources naturelles, ainsi que l'approche environnementale adoptée par les principaux bailleurs de fonds internationaux et les gouvernements des pays en développement.

## 2.2 METTRE L'ACCENT SUR LA GOUVERNANCE ET LA DÉCENTRALISATION

Durant la décennie écoulée, il a été de plus en plus communément admis que de nombreux problèmes d'environnement trouvent leur source dans la défaillance des institutions et la mauvaise gouvernance,<sup>68</sup> et que la gouvernance décentralisée et démocratique est une condition préalable du développement durable et de la réduction de la pauvreté.<sup>69</sup> L'initiative du NEPAD (*Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique*) énumère la mauvaise gouvernance économique et politique comme deux des causes fondamentales de la majeure partie des maux dont souffre l'Afrique: elles engendrent un climat général d'incertitude politique et économique, un environnement peu fiable pour les affaires, des troubles politiques et parfois même des conflits armés, le tout néfaste à la croissance économique. La mauvaise gouvernance est également à l'origine d'un environnement peu propice à l'efficacité des investissements humains et matériels, et compromet la formulation de politiques et de lois propres à accélérer le processus de croissance et de développement économiques.<sup>70</sup>

Le chemin vers la bonne gouvernance, qui vise à assurer la qualité, l'efficacité et les résultats dans l'administration locale et les services publics, passe notamment par 'un rapprochement de l'Etat et de la population', et la création d'opportunités et de champs d'action pour

une participation locale plus substantielle. L'option d'une 'gouvernance démocratique' est considérée une condition préalable pour une stratégie de réduction de la pauvreté menant à un développement durable, et c'est à présent une partie intégrante des approches retenues pour le développement local, ce qui justifie pour l'essentiel le soutien des bailleurs de fonds aux réformes décentralisatrices.<sup>71</sup>

En prenant du recul, on peut soutenir que la décentralisation (et la gouvernance démocratique) sont d'un grand intérêt pour les tenants de l'environnement, en fournissant une occasion de refondre l'infrastructure institutionnelle dont devra dépendre l'instance de gestion locale de l'environnement à venir; tandis que gestion et utilisation des ressources naturelles doivent intéresser les défenseurs de la décentralisation et de la démocratie locale, du simple fait qu'elles sont source de revenu fiscal et de pouvoir, et donc porteuses de légitimité pour les autorités locales à venir.<sup>72</sup>

La gouvernance environnementale (voir Encadré 2) a pour objet la façon dont les sociétés abordent leurs problèmes d'environnement; les interactions entre institutions formelles et informelles et autres acteurs de la société, et leur influence sur l'identification et la mise en perspective (ou la définition) de ces problèmes; et la façon dont les questions environnementales se font jour au sein des priorités politiques, dont les politiques correspondantes sont formulées, et dont les programmes résultants sont mis en oeuvre,<sup>73</sup> tant au niveau local qu'au niveau global.

En analysant les différents niveaux des mécanismes de gouvernance et en comprenant les liens entre eux, la gouvernance environnementale vise à fournir un cadre d'ensemble dont les différents acteurs à chaque niveau peuvent tirer parti pour améliorer leur propre compétence en gestion environnementale. Le concept comporte la notion de dévolution de la gestion des ressources à des ONG et des organisations communautaires, et s'oppose à la conservation environnementale traditionnelle qui s'appuie exclusivement sur la privatisation du foncier.<sup>74</sup> Dans la mesure où la gouvernance environnementale transfère des pouvoirs environnementaux aux partenaires locaux, elle est également censée être redistributive (d'un point de vue social), et favorable, d'un point de vue environnemental).

C'est ainsi que, dans le cadre plus général de la 'gouvernance locale' ou de la 'gouvernance démocratique', le concept de gouvernance environnementale locale définit la capacité des partenaires locaux, et tout particulièrement des autorités issues d'élections libres, de gérer les relations de la population locale avec son environnement physique en

**ENCADRÉ 2: GOUVERNANCE ET CONCEPTS ENVIRONNEMENTAUX**

**Gouvernance Environnementale Globale :** Le but de la GEG est de renforcer la formulation de stratégies environnementales, à l'échelon international, en couvrant le rôle, la structure, le fonctionnement, le financement et les activités du régime environnemental. Ces deux concepts combinent des éléments de théorie sociale, de géographie, d'écologie, de relations internationales, d'anthropologie, d'éthique environnementale, d'épistémologie, d'économie et d'histoire.<sup>75</sup> L'importance donnée à la gouvernance globale vient de la reconnaissance du fait que de nombreux problèmes d'environnement ne s'arrêtent pas aux frontières, et qu'ils doivent être abordés au moyen d'institutions internationales fortes et efficaces.<sup>76</sup> La théorie sous-jacente « dérive de la notion selon laquelle l'infrastructure institutionnelle actuelle est grevée par des sérieux problèmes d'impuissance à agir collectivement, de cloisonnement, de défaillance de l'autorité, et de manque de légitimité ».<sup>77</sup>

**Eco-gouvernance :** Concept relativement nouveau, le concept d'éco-gouvernance est utilisé pour déterminer les relations entre activités humaines et viabilité de l'environnement, particulièrement là où existe un conflit d'intérêt entre les deux. Il apporte des possibilités pour intégrer des dispositions environnementales dans des politiques nationales; esquisser des mesures politiques, juridiques et institutionnelles propres à résoudre les conflits entre l'État et les populations locales sur les ressources naturelles; il apporte également des lois et politiques environnementales permettant d'évaluer la qualité des lois et politiques en vigueur dans un certain nombre de pays, etc.<sup>78</sup>

**Gouvernance Environnementale Locale :** En tant que concept politique inclus dans des concepts de gouvernance plus larges, le concept de GEL insiste sur le rôle crucial de la société civile locale dans les questions environnementales, et l'aspect vital des contributions que peuvent faire les collectivités territoriales / gouvernements locaux, en raison de leur proximité avec les citoyens. Ce concept souligne l'idée selon laquelle les initiatives de développement les plus durables sont celles initiées au niveau local, et que les structures locales de gouvernance doivent être renforcées pour leur permettre d'aborder convenablement les questions de durabilité. Il en résulte également que la dégradation de l'environnement, le sous-développement, la pauvreté et la famine sont le résultat de décisions et de systèmes (fréquemment de nature politique) intéressant la répartition de la richesse naturelle et des droits correspondants des citoyens.<sup>79</sup>

accord avec les principes de participation, de transparence, d'efficacité, de justice et de responsabilité (reddition de comptes). Ce modèle de gouvernance environnementale est en opposition avec les précédents, basés sur un processus d'«étatisation» (par lequel l'Etat affirme ses droits de propriété et de contrôle sur les ressources). Les éléments clés de ce concept sont: les suivants:

- Les initiatives de développement durables trouvent leur source au niveau local;
- La bonne gouvernance repose sur l'identification d'individus et d'institutions qui doivent être investis des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions sur les ressources naturelles et leur gestion;
- Les structures locales de gouvernance doivent être renforcées pour leur permettre d'assumer un rôle environnemental;
- Les communautés locales doivent non seulement recevoir leur part des bénéfices engendrés par l'utilisation des ressources naturelles, mais encore prendre part aux décisions concernant leur gestion;
- Les acteurs locaux doivent être renforcés, individuellement et collectivement, pour leur permettre d'aborder convenablement les questions de durabilité.

### **2.2.1 Renforcer le pouvoir des groupements d'usagers à la base**

Dans le contexte des réformes de décentralisation, de nombreux pays en voie de développement ont adopté des politiques et législations nationales prévoyant explicitement une implication directe des communautés locales dans la gestion de l'environnement (voir Encadré 3 pour des exemples). Ces réformes et les instruments juridiques qui en découlent ont un effet direct sur le choix des individus et institutions appelés à exercer l'autorité sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles,<sup>80</sup> et leur objet est de rendre les communautés locales pleinement aptes à participer à la conservation des ressources locales tout en tirant des bénéfices économiques de leur exploitation.

Les principes généraux qui sous-tendent cette approche sont, d'une part que les personnes et les groupes qui ont le plus à perdre à la suite d'une mauvaise utilisation des ressources naturelles sont ceux qui sont davantage motivés à faire usage des droits fonciers pour prévenir des dégâts environnementaux,<sup>81</sup> et que les organisations communautaires sont à même de mettre en place des règles d'accès effectivement appli-

cables et des mécanismes réalistes de contrôle et de mise en oeuvre de la gestion coopérative des forêts, des terres, du bétail ou de l'eau.<sup>82</sup>

Une étude portant sur la gestion des ressources naturelles au Zimbabwe a conclu que les autorités locales peuvent jouer un rôle multiple dans l'amélioration de la gouvernance locale: en facilitant la préparation d'arrêtés par les instances villageoises et en leur confirmant un statut légal; en assurant la coordination des différents départements techniques (tels que celui des parcs nationaux) et la liaison avec le gouvernement central; et en gérant les projets qui dépassent la compétence du cadre villageois (attribution d'études de faisabilité et de prestations de consultant, appels d'offres, cadre contractuel et gestion financière des projets locaux).<sup>83</sup> En 1999, des pays de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (CDA) se sont accordés sur un *Protocole sur la Conservation de la Faune Sauvage et sur l'Application de la Loi*, qui stipulait que les Etats parties à l'Accord devaient mettre en oeuvre ou introduire des mécanismes de gestion de la faune sauvage basés sur la gestion communautaire, et incorporer des principes et des techniques fondés sur le savoir-faire indigène dans les procédures nationales de gestion de la faune sauvage, ainsi que dans les politiques et procédures de mise en oeuvre de la réglementation correspondante. Selon ce protocole, la gestion communautaire de la faune sauvage se définit comme leur gestion par une ou plusieurs communautés qui ont le droit d'exercer cette gestion, et d'en tirer bénéfice.<sup>84</sup>

La communauté internationale est de plus en plus acquise au principe de la dévolution des droits sur les ressources naturelles locales à leurs usagers locaux. Par exemple, un rapport récent de la Banque Mondiale reconnaît que « la structure fortement centralisée qui caractérise de nombreux systèmes administratifs nationaux est de nature à entraîner des pertes d'efficacité quand il s'agit d'élaborer des investissements et des stratégies de développement ».<sup>85</sup>

### **2.2.2 Définir les compétences des conseils de [sous-] districts**

De nombreux pays en voie de développement consacrent des efforts juridiques cohérents au support d'une définition de rôles environnementaux novateurs pour les collectivités territoriales et les communautés locales. Avec la décentralisation, divers pouvoirs environnementaux ont été dévolus aux gouvernements locaux, tels que celui de formuler des arrêtés réglementant l'accès et l'utilisation des ressources naturelles (par exemple, permis de coupe ou de pâturage) ou le contrôle de certaines surfaces urbaines ou appartenant à l'Etat.

**ENCADRÉ 3: RENFORCEMENT DU POUVOIR DES USAGERS: EXEMPLES À****PARTIR DE CADRES RÉGLEMENTAIRES NATIONAUX**

**A**u Népal en 1957, la Loi sur la Nationalisation des Forêts Privées stipulait que l'ensemble des couverts forestiers et des arbres plantés sur des terres privées étaient la propriété du gouvernement. Les incertitudes engendrées par cette loi, particulièrement en ce qui concerne les droits des populations à utiliser les arbres, conduisirent à la dégradation des forêts. Le gouvernement ne mit pas longtemps à réaliser que la gestion et la conservation des forêts nécessitait la participation active des communautés locales. Il promulgua donc la Loi Forestière de 1961, l'amendant en 1978 pour incorporer des dispositions relatives à la foresterie communautaire (Règlements relatifs à la Forêt de Panchayat et à la Forêt protégée de Panchayat). Les groupements locaux d'usagers forestiers du Népal se trouvaient encore renforcés par le Plan Directeur du Secteur Forestier (1983), la Loi Forestière de 1993 et les Règlements Forestiers de 1995, qui leur permettaient de vendre les produits de la forêt et de se procurer des fonds par des subventions, des donations ou des activités génératrices de revenu. Aujourd'hui, le groupement forestier communautaire est reconnu comme une institution sociale, une entité juridique à part entière, autonome et autogouvernée, disposant du droit de formuler son règlement interne, de prendre des décisions sur la gestion de la forêt, et de fixer le prix des productions forestières.<sup>86</sup> La Nouvelle Loi Forestière reconnaît explicitement le droit des groupements d'usagers à gérer et à protéger les zones forestières.

En 1997, le Mozambique s'est également engagé dans un processus de création d'opportunités pour la participation des communautés de base, en adoptant une Politique Générale et une Stratégie de Développement de la Faune sauvage et de la Forêt. La Politique de la Faune Sauvage et de la Forêt stipule que les populations qui tirent parti et bénéficient directement de la faune sauvage doivent participer aux processus de planification de leur gestion, ce qui revient à désigner les communautés locales comme le principal acteur de mise en oeuvre de la Politique. Les principes essentiels retenus pour la gestion de la faune sauvage et de la forêt comprennent: la conservation des ressources de base et de la biodiversité; l'implication des populations dépendant de la forêt et des ressources de la faune sauvage dans la planification et l'utilisation durable de ces ressources;

et la prise de dispositions visant à faire bénéficier les communautés locales de ces ressources. De la même façon, la Loi de 1999 sur la Faune Sauvage et la Forêt se réfère à une gestion intégrée des ressources naturelles, permettant une participation effective des communautés locales, des associations et du secteur privé.

A Madagascar, la législation passée en 1996 sur la GELOSE (*Gestion Locale Sécurisée des ressources naturelles renouvelables*) a mis en place le cadre juridique de la gestion décentralisée des ressources naturelles, avec l'objectif de donner aux *communautés de base* (CDB) des pouvoirs environnementaux sur les ressources naturelles de leurs territoires. Cela signifie le transfert de l'autorité de gestion pour la protection et l'utilisation des ressources, non un transfert de propriété. Il prévoit un accord, signé par la communauté locale, les autorités locales et les ministères techniques concernés, et comporte une Loi sur la Sécurité Foncière, qui fournit à la communauté locale des garanties foncières essentielles, mais de façon provisoire (*sécurisation foncière relative*). L'accord ne peut être renouvelé que si la CDB a répondu à certaines exigences et mis en oeuvre les mesures planifiées.<sup>87</sup> Dépassant une approche simplement participative de la conservation environnementale, la GELOSE s'appuie ainsi sur une approche contractuelle, par laquelle les communautés locales obtiennent les droits et responsabilités relatifs à la gestion locale des ressources naturelles, au moyen de contrats en bonne et due forme passés avec le gouvernement national et les autres partenaires.<sup>88</sup>

Pour finir, au Malawi, le *Programme de Soutien à l'Environnement* (PSE), mis en oeuvre par le Ministère de la Recherche et des Affaires Environnementales, envisage un transfert graduel, du gouvernement aux communautés locales, de la gestion des ressources naturelles. Le PSE vise à établir un fonds de financement de micro-projets, et à créer des Comités Villageois des Ressources Naturelles (CVRN), chargés de la préparation de plans de gestion des ressources, dont le financement sera assuré par le fonds de financement de micro-projets.<sup>89</sup>



En Ouganda, le *Statut des Gouvernements Locaux de 1993* a transféré une série de pouvoirs du gouvernement central aux autorités élues locales. La nouvelle Constitution de 1993 a par la suite procédé au transfert d'autres fonctions et pouvoirs « aux conseils démocratiquement élus », et la *Loi sur les Gouvernements Locaux de 1997* a mis les conseils de district et de municipalité, ainsi que les gouvernements locaux des échelons inférieurs, en mesure de passer des arrêtés sans référence aux autorités centrales (ou sans leur autorisation), sous la condition qu'ils soient compatibles avec la constitution nationale et les lois. Une conséquence de ce nouveau cadre juridique est qu'il revient aux gouvernements locaux, et non plus à l'exécutif ou aux chefs traditionnels, de formuler des arrêtés environnementaux prenant en compte les besoins des populations locales. La *Loi sur les Gouvernements Locaux* stipule spécifiquement que les conseils de district sont chargés d'aider le gouvernement à préserver l'environnement en protégeant les forêts, les marécages, les rives des lacs et cours d'eau, et en empêchant la dégradation de l'environnement. Les autorités de district sont autorisées à recruter des 'responsables environnementaux de district' servant de conseillers aux comités environnementaux de district et fournissant assistance aux comités environnementaux locaux.<sup>90</sup>

La politique de décentralisation tanzanienne, mise en oeuvre à travers la Loi sur l'Administration Régionale et le Programme de Réforme des Gouvernements Locaux adoptés en 1997, a transféré l'autorité sur la gestion financière et du personnel du gouvernement central aux conseils de district; dans le même temps que des politiques gouvernementales prises entre 1995 et 1998 et des amendements apportés à la Loi sur les Gouvernements Locaux mettaient l'accent sur la nécessité d'une participation des communautés locales à la gestion de l'environnement. Le Programme de Réforme des Gouvernements Locaux insiste sur l'importance d'un cadre décentralisé pour la gestion de l'environnement. Deux *Lois Foncières* distinctes, passées en 1999, constituaient une tentative de réglementer la distribution du foncier par l'État et en recourant aux ventes sur le marché privé. En dépit de certaines ambiguïtés, ces lois foncières se distinguent de la plupart des autres lois foncières récentes en Afrique en ce qu'elles transfèrent jusqu'au niveau de base le contrôle de l'administration du foncier, et fournissent des opportunités de renforcement des communautés et de leurs capacités qui permettent de rendre les instances villageoises et les conseils de districts plus responsables vis-à-vis de leurs administrés.<sup>91</sup> De la même façon, au Sénégal, la décentralisation est poussée au point de donner à des autorités locales

élues (Conseils Ruraux) des rôles et pouvoirs spécifiques concernant l'environnement. Faisant interface entre l'administration territoriale hiérarchique et les usagers locaux, les Conseils Ruraux sont théoriquement dotés d'une autorité considérable sur les ressources locales, dans la mesure où ils sont responsables de la répartition des droits d'usage, de la planification foncière, des réglementations sur les marchés locaux, des couloirs à bétail et des plans d'occupation des sols en zones résidentielle.<sup>92</sup> Enfin, au Mali, le nouveau *Code Domaniale* identifie les terres publiques à transférer du Département des Forêts aux nouvelles communes rurales (autorités locales récemment mises en place), et permet aux *communes rurales* de déléguer la gestion de l'environnement à d'autres organisations telles que villages ou coopératives, à travers des conventions ou accords locaux.<sup>93</sup>

Tous ces efforts tendent vers un même but qui est d'améliorer la sécurité d'usage du sol, d'accroître la productivité des ressources naturelles et d'encourager de meilleures pratiques de conservation environnementale. Ils visent également à doter les communautés locales des moyens et des motivations pour améliorer leurs ressources foncières et en intensifier la production.<sup>94</sup>

### **2.2.3 Reconnaître l'importance des institutions et des droits coutumiers**

Une troisième dimension des réformes et des lois récemment adoptées réside dans l'importance accordée aux institutions et droits coutumiers dans l'utilisation et la gestion du foncier. Parallèlement, la réflexion actuelle sur le développement met en évidence le fait que les systèmes fonciers indigènes expriment des valeurs sociales non négligeables, dont l'importance est cruciale pour une gestion des ressources naturelles qui se fasse effectivement sentir.<sup>95</sup> Des récentes recherches ont confirmé la durabilité et la flexibilité des droits et systèmes coutumiers, mettant fin à l'hypothèse selon laquelle les systèmes 'coutumiers' d'administration foncière interdisent l'apparition de relations de marchés, et montrant qu'il convient de les mettre en perspective avec des ensembles plus vastes d'intérêts et d'objectifs. Par exemple, les critères coutumiers relatifs aux droits exprimés sur la terre peuvent se trouver tempérés par des soucis plus vastes liés à la nationalité et à la justice sociale.<sup>96</sup> Les tentatives, dans des pays comme le Kenya, de remplacer le droit foncier coutumier par le cadastrage et l'émission de titres de propriété ne se sont révélés qu'une réussite partielle: face aux besoins des transactions de la vie quotidienne, les droits coutumiers se montrent plus robustes, tandis que les titres individuels ne parviennent pas à rendre l'éventail des multiples

droits d'usage sur les terres arables, pâturables et forestières qui sont la base des moyens d'existence locaux.<sup>97</sup>

Au Mozambique l'Etat ne se considère plus comme l'unique source de biens et services, et reconnaît pleinement le rôle des acteurs locaux, tant dans la sphère économique que politique. En conséquence, il a adopté de nombreuses politiques relatives à l'utilisation des ressources naturelles, et visant à guider le développement durable du pays. La traduction sur le terrain de ces politiques consiste en des dispositions reconnaissant les droits coutumiers d'occupation des sols (sur une durée de 10 ans); certifiant les droits fonciers coutumiers (jouissance foncière collective); reconnaissant les droits et rôles dictés par la coutume en matière de gestion du foncier; s'appuyant sur la gestion communautaire des ressources naturelles comme stratégie de base gouvernant l'accès des communautés à des ressources comme les produits forestiers, ligneux et non ligneux, en vue de générer du revenu; et donnant une pleine reconnaissance juridique aux institutions locales de sauvegarde de ces droits.<sup>98</sup>

Au Burkina Faso, le Décret 84-050 d'août 1984 (concernant la *Réforme Agraire et Foncière*, ou RAF) a permis la définition d'une politique visant à renforcer les communautés locales et à promouvoir le développement local et la gestion locale des ressources naturelles. A travers leur intégration au cadre juridique, administratif et économique de soutien au développement rural, les institutions rurales coutumières jouent désormais un rôle clé de partenaires dans le développement rural, et non plus de 'groupes-cibles'. Le statut spécial accordé par la RAF à des comités fonciers représentant des villages individuels et des groupements inter-villageois (respectivement les *Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs*, CVGT, et les *Commissions Inter-Villageoises de Gestion des Terroirs*, CIVGT), ont ouvert la voie à des structures décentralisées de collectivités locales. Cette politique a été confirmée par un autre texte législatif adopté en 2002, qui fixait les conditions de création des CVGT et des CIVGT ainsi que leurs attributions et règlements internes. En particulier, leur mandat comporte la formulation des plans locaux de développement et d'occupations des sols, et la gestion des infrastructures communautaires, des forêts, des pâturages et autres ressources naturelles.

Le Niger a entrepris deux grandes réformes politiques depuis 1986 (une réforme foncière et un *Code Rural*) dans le but d'améliorer la sécurité foncière pour la population rurale. Outre l'accroissement de la sécurité d'usage du sol pour les producteurs locaux, l'objectif du Code Rural est d'organiser et de gérer les zones rurales, de promouvoir de meilleures pratiques de conservation et de gestion des ressources naturelles,

et de contribuer à la planification et à la gestion de l'utilisation des ressources naturelles à travers le pays. Le Code Rural est particulièrement innovateur, en ce qu'il reconnaît les accords fonciers portant tant sur les terres arables (*mise en valeur agricole*) que sur les terres pâturables, ainsi que les conséquences juridiques des mesures prises par les éleveurs nomades pour arriver à une utilisation optimale de ressources pastorales telles que les pâturages, l'eau et le bétail (*mise en valeur pastorale*). La formulation du Code Rural a abouti à la création de trois structures: le Comité National du Code Rural, le Secrétariat Permanent pour le Code Rural et les Commissions Foncières. Le rôle de ces dernières est de valider les droits fonciers coutumiers aux différents échelons institutionnels, et de transformer les concessions rurales en droits de propriété. Elles servent également à apprécier la validité des droits allégués par les parties aux conflits fonciers, et à fixer les montants d'éventuelles indemnités à verser. Les Commissions Foncières sont dotées de l'autorité de contrôle sur l'aménagement des terres à l'échelon du sous-district, et peuvent transférer à une tierce partie le droit d'usage d'une telle terre si elles jugent que son aménagement n'est pas satisfaisant.<sup>99</sup>

On voit donc que les réformes foncières en Afrique ont tenté une reconnaissance formelle des droits et systèmes coutumiers, en particulier après le milieu des années 90. Dans le contexte de la décentralisation, les autorités coutumières sont de plus en plus appelées (ou invitées) à participer, parallèlement aux institutions décentralisées, à la gestion des ressources foncières et à la résolution des conflits qu'elles suscitent.

#### **2.2.4 Résultats mitigés des programmes mis en oeuvre**

En dépit d'un contexte juridique favorable, le transfert de responsabilités de gestion environnementale aux autorités territoriales et aux communautés locales a eu des résultats mitigés. La décentralisation et le renforcement du niveau local ne débouchent pas automatiquement sur une prise en charge efficace de l'environnement, ou sur des gouvernements locaux ouverts aux questions d'environnement et capables de rendre des comptes sur ce point.<sup>100</sup>

#### ***Délégation insuffisante des responsabilités environnementales***

De nombreux pays n'ont toujours pas mené à bien un jeu de réformes générales, législatives et réglementaires visant à améliorer l'accès (et le contrôle) des populations pauvres aux actifs environnementaux, ainsi qu'à renforcer leur participation effective à la planification et à la gestion environnementales.<sup>101</sup> Par exemple, même si les lois du Mozambique

prévoient la délégation des pouvoirs environnementaux aux autorités et communautés locales, les décisions concernant les finances financières et l'utilisation commerciale des ressources restent en général aux mains du gouvernement, qui conserve également un droit de regard sur les choix effectués au niveau local, via des procédures d'approbation ou autres.<sup>102</sup> Le Mozambique n'est pas un cas isolé, et dans de nombreux pays les gouvernements centraux et les ministères de l'environnement ont fait preuve d'une grande réticence à transférer effectivement les responsabilités environnementales. Cette réticence semble essentiellement due à des considérations financières (crainte de perdre le bénéfice économique dérivé de l'utilisation des ressources en cause), même s'il apparaît également des inquiétudes plus ou moins justifiées sur la capacité des gouvernements locaux et des communautés à s'occuper des problèmes, normes et technologies liés à l'environnement.

Au Zimbabwe, la réussite du Programme de Gestion des Zones Communes pour les Ressources Indigènes (*Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources*, ou CAMPFIRE) est principalement due à sa mise en oeuvre dans le contexte de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Les Conseils Ruraux de District (CRD) se sont vu attribuer un statut d'*Autorité Appropriée*, et les comités CAMPFIRE ont été mis en place aux niveaux des villages, circonscriptions, et districts comme aussi au niveau national.<sup>103</sup> Néanmoins, ce dispositif présente des lacunes importantes, notamment en raison des conditions de programmation rigides imposées par le Département des Parcs Nationaux et de la gestion de la Faune Sauvage (DNPWM), concepteur de CAMPFIRE, qui interdisent aux Conseils de District ou aux communautés locales tout contrôle effectif de la gestion de la faune sauvage.<sup>104</sup>

L'impact à Madagascar du cadre législatif GELOSE, tout innovateur qu'il soit, a également été limité. Cela est dû en partie à la publication tardive des textes juridiques de base et aux retards actuels dans la publication des divers documents de procédures, et en partie au fait que les agriculteurs ressentent la GELOSE comme trop complexe, avec des procédures longues et compliquées. Une option plus simple, pour eux, est la *Gestion Participative des Forêts*, GPF, alors que celle-ci ne leur confère pas de garanties suffisantes et est supervisée par des fonctionnaires du Ministère des Forêts, sans implication des autorités locales.<sup>105</sup> En Ouganda, malgré des résultats certains depuis le lancement des réformes de décentralisation, le caractère restrictif des pouvoirs effectivement dévolus aux gouvernements locaux a limité leur contribution à une évolution favorable de l'environnement. Comme les fonctionnaires

forestiers au niveau local sont employés par le gouvernement central, ils rendent des comptes vers leur hiérarchie et conservent l'autorité, tant technique que politique. A cela s'ajoutent les contraintes apportées par un cadre stratégique peu adapté et parfois instable, par le manque de ressources, et par les conflits d'intérêt entre les différents groupes concernés.<sup>106</sup>

Même le système des Conseils Fonciers (*Land Boards*) au Botswana n'est pas sans défauts. Ce système, le seul de son genre en Afrique, a été créé en 1968 par la *Loi sur les Terres Tribales* pour prendre le rôle des chefs coutumiers comme principaux administrateurs du foncier rural. Sa création était considérée comme une étape nécessaire vers la modernisation des systèmes fonciers urbain et rural et la démocratisation de l'administration foncière. Les conseils fonciers ont pour principales fonctions la répartition et l'administration des terres tribales (qui recouvrent environ 71% du pays), l'émission de certificats fonciers et de baux ruraux, l'arbitrage des conflits et le secrétariat de diverses réunions, ainsi que le règlement des différends fonciers. Ils sont également chargés des relevés et enregistrements cadastraux, de donner des avis professionnels et techniques sur les plans d'utilisation des sols, et les questions de bornage, d'expertise foncière, d'investigations sur les trous de sonde, et d'identification de points géodésiques. Cependant, sous leur forme actuelle, les conseils fonciers ne sont pas des structures pleinement démocratiques, dans la mesure où leurs membres ne sont pas élus par des électeurs enregistrés dans leurs circonscriptions, et n'ont donc pas de comptes à rendre à l'électorat comme les conseils de district.<sup>107</sup> On observe une situation semblable au Niger avec les *Commissions Foncières* (voir Encadré 7, Chapitre 4).

En dépit d'une formulation satisfaisante pour la politique-cadre de gestion environnementale nationale en Tanzanie, les mécanismes et plans d'action au niveau local sont mal mis en oeuvre.<sup>108</sup> Les documents de politique générale désignent l'Etat comme le 'dépositaire' des ressources naturelles, mais comme le terme employé ('trust') n'est pas défini plus avant dans le texte de loi, cela ne fait que faciliter la lecture de 'dépositaire' au sens de 'propriétaire'.<sup>109</sup> Quoi qu'il en soit, le gouvernement central ne s'est pas résolu à abandonner le contrôle sur les pouvoirs décisionnels ou la propriété des ressources naturelles elles-mêmes, dans la mesure où c'est aux diverses institutions qu'il a créées pour gérer les ressources naturelles que sont allés les pouvoirs de police et les responsabilités dont elles rendent directement compte au titulaire du ministère de tutelle concerné.<sup>110</sup> Quant au Malawi, il ne dispose ni de

politiques appropriées, concernant la gestion et l'utilisation des forêts et de leurs ressources par les groupes villageois locaux, ni d'un cadre structuré dans lequel mettre en oeuvre, de façon raisonnablement cohérente, la vulgarisation, les messages techniques et incitations apportés par les projets, les institutions et les ONG.<sup>111</sup>

Un problème sérieux est que le paradigme de la gouvernance démocratique est trop souvent perçu, en particulier par les bailleurs de fonds, comme une panacée politique qui va promptement remédier aux échecs des programmes et projets du passé. De nombreux gouvernements formulent, quand ils ne les ont pas déjà adoptées, des politiques de transfert d'autorité sur les ressources naturelles aux autorités locales, en se reposant sur l'hypothèse simplificatrice selon laquelle une amélioration de la gouvernance environnementale est une conséquence automatique de la décentralisation. Or le transfert de responsabilités substantielles en matière de gestion des ressources naturelles locales ou territoriales à des conseils municipaux élus ne comporte pas nécessairement le transfert du contrôle des aspects générateurs de revenu de la gestion des ressources naturelles, comme l'ont découvert les conseillers du Nicaragua.<sup>112</sup>

*Insuffisance des incitations proposées aux groupes locaux d'utilisateurs*

De façon générale, les textes législatifs ne comportent pas de dispositifs spécifiques sur l'équilibre à maintenir entre développement communautaire sur le terrain et stratégies de conservation, et par suite tendent à favoriser ces dernières. Une analyse des programmes axés sur les communautés en Zambie, au Kenya et au Zimbabwe a conclu qu'elles motivaient insuffisamment les communautés locales, en leur conférant peu d'autorité sur la faune sauvage. Ces ressources restent interdites aux populations locales parce qu'en dernière analyse elles appartiennent à l'État, dont les agences contrôlent l'accès aux animaux grâce à leurs unités de gardes paramilitaires (presque toutes les décisions sur les revenus et quotas de chasse relèvent du personnel gouvernemental).<sup>113</sup> L'initiative CAMPFIRE du Zimbabwe n'a eu que des résultats mitigés, essentiellement du fait qu'elle ne génère pas assez de revenu pour compenser auprès des populations locales les dégâts aux cultures occasionnés par la faune sauvage; et également du fait que les comités CAMPFIRE omettent fréquemment de redistribuer les 50% prévus par les textes des revenus de CAMPFIRE aux communautés, en partie à cause de coûts administratifs élevés, et en partie à cause de leur utilisation à d'autres activités.<sup>114</sup>

Au Népal, en dépit des qualités certaines des textes juridiques confiant au *panchayat* local certaines zones de forêts dégradées ou de terres déforestées, dans le cadre d'un plan officiel pour la gestion et la protection des produits forestiers, diverses carences se sont fait jour dans la mise en oeuvre. On a pu dire que (i) l'approche de la conservation était trop étroite, se concentrant sur l'entretien et la plantation des arbres; (ii) la gestion forestière se limitait exagérément à l'interdiction de l'accès aux populations locales, et à l'agrandissement et au maintien du stock d'arbres; (iv) la participation des populations n'était sollicitée que pour les travaux d'aménagement et de plantation; enfin (iv) peu ou pas d'attention n'était prêtée aux besoins 'forestiers' des habitants des zones proches des parcs nationaux et réserves de faune sauvage.<sup>115</sup>

Pour finir, on a pu faire remarquer que les efforts juridiques actuels pour donner aux partenaires locaux un rôle novateur échouent fréquemment soit à procurer une protection réelle et efficace à la gestion communautaire, soit à mettre en place un 'espace juridique' assez vaste pour que les populations locales puissent y exercer des choix réels.<sup>116</sup>

### 2.2.5 Défis

Il reste aux réformes décentralisatrices de nombreux défis à surmonter avant de pouvoir mettre les collectivités territoriales et les communautés locales en situation de remplir le rôle crucial qui est le leur dans la promotion de moyens d'existence locaux de manière durable. Même si le principe général de l'efficacité distributive des collectivités territoriales (en termes de réponse, tant quantitative que qualitative, aux priorités et aux besoins locaux)<sup>117</sup> est généralement admis, le débat reste entier sur la question, ouverte à controverse, de la nécessité de compléter la dévolution de fonctions décentralisées aux collectivités territoriales par un transfert d'autorité politique, administrative et financière, en même temps que par la mise en place de procédures effectives de reddition locale des comptes et de supervision centrale.<sup>118</sup>

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que les collectivités territoriales / les gouvernements locaux disposent d'avantages comparatifs dans les domaines suivants:

- Prise de décision environnementale tenant davantage compte des besoins et priorités des populations locales (par exemple en favorisant les stratégies des communautés pauvres visant à minimiser les risques, plutôt que les stratégies de maximisation des bénéfices), et élaboration d'arrêtés d'intérêt local ou de cadres réglementaires sur les questions environnementales locales;



- Rôle pour combler le fossé creusé entre les gouvernements centraux et les communautés locales par une longue histoire de méfiance et de suspicion réciproques, de promesses non tenues et de projets ruraux manqués;
- Promotion de la mobilisation de l'ensemble des partenaires locaux (associations de la société civile, dirigeants traditionnels, groupements d'usagers, coopératives agricoles, secteur privé) autour de priorités environnementales locales;
- Aide à donner une assise légale aux droits fonciers des individus et groupes locaux en enregistrant ou fournissant des titres aux terres qu'ils utilisent, en tenant des registres cadastraux, ou en donnant une forme et une force légales aux règles gouvernant l'accès et l'utilisation des ressources communes locales;
- Mise à disposition des communautés locales, des groupements d'usagers et de leurs représentants l'information sur les questions environnementales;
- Communication en faveur des gouvernements centraux et des ministères techniques compétents des informations essentielles sur les conditions locales; aide dans la formulation et la mise en oeuvre des réformes foncières nécessaires; consolidation des droits fonciers locaux de façon équitable, en tenant compte des droits des groupes minoritaires et marginaux; aide dans la conception des programmes de renforcement des capacités pour les partenaires locaux; apport d'incitations concrètes au personnel des services déconcentrés mis en poste dans des zones rurales excentrées;
- Apport au gouvernement central et aux ministères techniques d'information sur les priorités locales, et préparation de plans globaux de gestion environnementale pour de vastes écosystèmes étendus à plusieurs juridictions;
- Soutien à la déconcentration là où celle-ci est légitime et nécessaire, c'est-à-dire où des fonctions environnementales importantes sont transférées à la direction locale du ministère de l'environnement, de l'eau, des forêts, de la faune et ainsi de suite.

Les collectivités territoriales / gouvernements locaux peuvent ainsi constituer de nouveaux 'laboratoires' pour la participation populaire à la prise de décision environnementale, et pour l'utilisation en faveur des pauvres des ressources naturelles. Ce qu'il reste à faire à présent est

de lancer un certain nombre de 'projets pilotes' susceptibles, comme l'écrit un document du PNUD sur l'environnement, de conduire à « une protection accrue des droits de propriété et d'accès des pauvres sur les actifs environnementaux », et de construire la capacité des « principaux partenaires que sont le gouvernement, les ONG, les communautés locales et le secteur privé » à « planifier, négocier et mettre en oeuvre des approches de gestion environnementale qui soient collaboratives et intégrées ». <sup>119</sup>

Le but spécifique du NEPAD est de promouvoir un développement fondé sur l'agriculture, qui élimine la faim et réduise la pauvreté et l'insécurité alimentaire, par là même ouvrant la voie à une hausse des exportations. La vision qui sous-tend le NEPAD est celle d'une croissance économique du continent africain, induite par une stratégie globale de développement durable et de préservation de la base de ressources naturelles. L'espoir formulé pour 2015 est de voir l'Afrique atteindre la sécurité alimentaire (en termes de disponibilité et d'accessibilité, et en s'assurant que les pauvres aient accès à une nourriture suffisante et équilibrée); d'améliorer la productivité agricole avec un taux de croissance annuel moyen de six pour cent, et un effort particulier en faveur des petits agriculteurs, notamment des femmes; de voir l'Afrique bénéficier de marchés agricoles internationaux et interrégionaux dynamiques; de mieux intégrer les agriculteurs à l'économie de marché, avec un meilleur accès aux marchés, tandis que l'Afrique deviendrait un exportateur net de denrées agricoles; de répartir d'une manière plus équitable des richesses; de prévoir un rôle stratégique pour le continent dans le progrès des sciences et technologies liées à l'agriculture; et enfin de voir l'Afrique pratiquer des méthodes de production saines, dans le cadre d'une culture de gestion durable des ressources naturelles (y compris les ressources biologiques de base pour l'alimentation et l'agriculture) qui évite la dégradation de la base des ressources naturelles.

L'importance d'une bonne gouvernance environnementale est soulignée par un rapport récent du World Resources Institute (Institut des Ressources Mondiales), qui s'intéresse à la façon dont les partenaires peuvent favoriser la prise de meilleures décisions environnementales, répondant aux besoins des populations et des écosystèmes d'une façon équitable et équilibrée. La thèse de ce rapport est que davantage de transparence et de reddition de comptes conduisent à une gestion des ressources naturelles à la fois plus juste et plus efficace; et que le renforcement des citoyens, ainsi que leur participation aux décisions, induisent des décisions plus susceptibles de promouvoir la durabilité écologique,

la justice sociale et la résolution durable des conflits. Le rapport appelle les gouvernements à faire participer le public aux décisions qui affectent les écosystèmes, et à prendre en compte les impacts environnementaux dans la prise de décision économique.<sup>120</sup>

Le Mali, par exemple, est un pays en voie de développement, parmi plusieurs autres, qui considère la gestion des ressources naturelles comme un aspect essentiel de la décentralisation. Son cadre légal a établi un ensemble de conventions gouvernant les processus de participation à la prise de décision (cogestion) par les organes du gouvernement, les collectivités territoriales et les groupes locaux d'usagers.<sup>121</sup> L'hypothèse de base est qu'une meilleure gouvernance écologique peut contribuer à inverser la dégradation des écosystèmes, en instaurant un équilibre plus réfléchi entre besoins humains et processus écologiques.<sup>122</sup> De même, on estime que les ressources foncières des individus, des ménages ou des groupes seront gérées plus efficacement si les partenaires locaux sont mieux informés et respectent les principes essentiels de la bonne gouvernance, dans la mesure où le savoir-faire en matière d'organisation et de gestion est indispensables à la réussite de l'aménagement des ressources naturelles (planification, évaluation, travaux, entretien et fonctionnement), de leur gestion (acquisition, répartition et distribution de la ressource), et de leur administration (prise de décision, mobilisation de ressources, communication, négociation et résolution de conflits).<sup>123</sup>

### 2.3 RENFORCER LES INSTITUTIONS LOCALES

On a déjà noté l'impact indéniable des facteurs écologiques sur les activités rurales productives et les moyens d'existence ruraux: une dégradation de la base de ressources naturelles entraîne une réduction de la productivité agricole et constitue donc une source importante de pauvreté rurale et d'insécurité alimentaire. Cependant, on se rend de plus en plus compte qu'une compréhension plus équilibrée de ces facteurs s'impose. Des recherches récentes suggèrent que la pauvreté rurale n'est pas seulement due à des changements écologiques, mais aussi à des politiques économiques : les problèmes d'environnement sont complexes et ne sont pas seulement liés aux activités, pratiques et technologies productives, mais aussi (et même peut-être davantage) au pouvoir économique et économique, aux institutions, aux cadres juridiques et réglementaires, aux lois foncières, à l'utilisation de la terre et, comme on l'a vu précédemment, au pouvoir effectif dont les usagers locaux disposent.

Nombreux sont les changements écologiques dont l'explication se

trouve, en fin de compte, être économique et politique. En Afrique, la situation précaire des paysans du Sahel n'est pas seulement due à une crise écologique, mais également aux changements dans les relations politiques, économiques et familiales engendrées par les bouleversements sociaux.<sup>124</sup> D'un point de vue historique, on peut soutenir que les changements intervenus dans les méthodes de production agricole africaines ne résultent pas uniquement de l'accroissement de la population et des marchés, mais également des changements de l'environnement social, économique et politique au sein duquel les paysans acquièrent et utilisent les ressources productives.<sup>125</sup> Le *Rapport sur le Développement Mondial* de 2003 expose que les actifs dont dépendent les populations pour leurs moyens d'existence et leur bien-être peuvent prospérer à condition d'être convenablement protégés et nourris des éléments nécessaires à leur renouvellement, et que « les institutions qui fournissent cette protection s'étendent du capital social et des normes gouvernant les droits de pâture jusqu'aux institutions modernes que sont les titres de propriété, les quotas de pêche, et les agences forestières ».<sup>126</sup>

On admet de plus en plus que les acteurs, les institutions et organisations sociaux revêtent une importance cruciale dans la gestion des ressources naturelles.<sup>127</sup> On peut ainsi soutenir qu'une gestion locale de la ressource pourra entraîner une meilleure utilisation de cette ressource, de moindres coûts de transaction, de meilleures procédures de surveillance et de mise en oeuvre des règlements, une utilisation plus étendue des savoir-faire locaux et une planification plus efficace. Le Programme Forestier Communautaire (*Community Forestry Programme*, CFP) du Népal, par exemple, est une réussite bien connue : basé sur le principe du transfert de pouvoir et d'autorité aux communautés locales, le programme jouit d'une très grande considération en dépit de l'impopularité du gouvernement. La foresterie communautaire est soutenue par les institutions du gouvernement, de la société civile et locales, et les communautés locales travaillent avec le Département des Forêts dans un esprit de confiance et de coopération mutuelles.<sup>128</sup>

Les approches actuellement suivies par les institutions internationales de financement traduisent l'opinion selon laquelle la seule façon de régler les problèmes environnementaux est de donner aux groupes issus de la société civile, et en particulier les pauvres et les groupes marginalisés, davantage de voix dans la formulation des politiques dont l'impact se fera sentir sur leurs moyens d'existence et leur environnement. C'est ainsi, par exemple, que la nouvelle stratégie de la Banque Mondiale pour le développement rural de l'Afrique met l'accent sur l'impact cru-

cial de politiques qui donnent aux populations locales un meilleur accès aux ressources et aux pouvoirs décisionnels.

Cependant, on ne saurait nier que les programmes de dévolution de l'autorité environnementale dans de nombreux pays et dans divers secteurs ont produit des résultats mitigés; ou qu'ils échouent fréquemment à remplir leurs objectifs initiaux, qui étaient d'avoir un impact positif sur la productivité des ressources, la justice entre partenaires, la lutte contre la pauvreté et la durabilité environnementale et organisationnelle. Ils ne constituent une garantie ni de gestion locale forte,<sup>129</sup> ni de progrès réel dans le transfert d'autorité. De plus, un nombre croissant d'économistes, tant universitaires qu'institutionnels, considèrent les communautés locales comme une échappatoire par rapport au dilemme Etat-marchés (dans la mesure où elles ont un avantage comparatif dans la protection de leurs membres contre les risques, la consolidation du capital social et l'instauration de la confiance, le règlement du problème des 'cavaliers seuls' (*free riders*) et la mise en oeuvre des cadres réglementaires).

Le débat institutionnel actuel autour de l'environnement met en lumière les points suivants:

- Des institutions locales effectives propres à accompagner le transfert des pouvoirs environnementaux ne sont pas toujours en place; et la situation de certaines communautés peut nécessiter, en complément, une intervention active de l'Etat;<sup>130</sup>
- Les institutions locales sélectionnées pour bénéficier du transfert des pouvoirs environnementaux sont fréquemment non représentatives, incapables de rendre des comptes à leur base, et/ou dépourvues de pouvoir réel;<sup>131</sup>
- Même là où des institutions locales sont en place et plus ou moins représentatives, il leur manque souvent la capacité d'intervenir dans les domaines du foncier, du faire-valoir ou de l'aménagement, ou encore elles fonctionnent dans un environnement légal défavorable. Dans de nombreux pays les municipalités n'ont ni l'expertise, ni le personnel, ni les ressources financières, ni l'autorité légale pour avoir un impact efficace sur les questions environnementales; tandis que les communautés ont besoin de mettre à niveau leurs capacités d'organisation de façon à adapter ou moderniser leurs systèmes d'assurance informels, et de faire un effort de formation en direction de leurs membres pour acquérir de nouvelles compé-

tences de gestionnaires.<sup>132</sup>

- Même quand le contexte juridique est favorable à la décentralisation environnementale, les ministères techniques ne transfèrent pas nécessairement des compétences environnementale aux collectivités territoriales et ne leur attribuent pas un rôle significatif en matière de décision et de contrôle sur la gestion des ressources;<sup>133</sup>
- Le manque d'une attribution claire, autoritaire et précis d'autorité gouvernementale à une agence gouvernementale compétente est à l'origine de lourdeurs administratives nombreuses.<sup>134</sup> L'autorité (réglementaire et opérationnelle) est dévolue aux différents ministères et départements techniques au cas par cas, ce qui crée des chevauchements d'attributions et empêche de prendre des décisions rationnelles et dans un délai raisonnable ;<sup>135</sup>
- Il existe des fossés entre les unités d'administration du foncier décentralisées (démocratiquement élues) et les régimes fonciers à l'échelle nationale, sous-tendus par des législations et des politiques générales n'incorporant pas nécessairement les principes 'démocratiques'.<sup>136</sup>

Le concept de gouvernance locale comprend à la fois le « transfert vertical » de pouvoirs et de responsabilités aux gouvernements locaux, et la mise en place de « réseaux horizontaux » entre les gouvernements locaux et les acteurs locaux non liés à l'Etat.<sup>137</sup> Il appartient aux gouvernements centraux d'acquérir les capacités institutionnelles et de gestion nécessaires pour consolider la gouvernance locale, ainsi que de recourir à des motivations adéquates pour mettre en oeuvre une décentralisation réelle.

On a pu mettre en doute l'hypothèse de base selon laquelle la dévolution de la gestion des ressources naturelles serait nécessairement redistributive (au plan social) et bénéfique (au plan environnemental), et proposer que les politiques retenues prennent davantage en considération les dynamiques sociologiques qui sous-tendent les relations de pouvoir locales, ainsi que la façon dont elles réagissent au contexte politique national.<sup>138</sup> On a également avancé que dans le court terme, l'approche décentralisatrice est de nature à ralentir le processus de conception et de mise en oeuvre de mesures environnementales et de règles foncières durables, dans la mesure où l'implication des partenaires locaux dans les approches environnementales est longue et laborieuse et ne produit pas des résultats visibles à court terme.<sup>139</sup> Cependant, dans le long terme, elle reste sans doute la meilleure façon d'institutionnaliser leur par-

ticipation et de créer un processus de gestion environnementale inscrit dans la durée.<sup>140</sup>

La gestion des ressources naturelles en propriété commune, dont dépendent les pauvres pour leur survie, nécessite une solide capacité interne de direction; une participation sans équivoque des membres de la communauté; une gestion financière saine; des règles, règlements et lignes directrices reposant sur une légitimité reconnue; et des mécanismes effectifs de mise en oeuvre et de sanction. On peut donc dire que la mise en oeuvre de directives environnementales dépend directement de l'existence et de la robustesse d'institutions appropriées à l'échelon local. C'est pourquoi de nombreuses agences de développement soutiennent de plus en plus le développement institutionnel. Les processus de décentralisation facilitent l'implication des acteurs locaux et leur participation, deux importants facteurs de durabilité des projets en ce qu'ils contribuent à leur appropriation locale et aboutissent à des projets plus ouverts aux besoins des usagers.<sup>141</sup> Les approches actuelles de la gestion des droits fonciers penchent en faveur de la mise en place de grandes lignes directrices pour le transfert de l'administration foncière décentralisée aux gouvernements locaux, plutôt que de l'élaboration détaillée de codes et règles administratifs reposant sur une cartographie lourde et coûteuse, la production de cadastres, et l'émission de titres de propriété.<sup>142</sup> Le *Rapport sur le Développement Mondial* de 2003 souligne le besoin de structures et de cadres institutionnels flexibles qui soient également « capables d'apprendre, d'évoluer, et de s'adapter sans perdre de vue leur mandat de base ».<sup>143</sup>

## 2.4 ADOPTER DES PERSPECTIVES PLUS LARGES

La réflexion actuelle sur l'environnement et les politiques qui en découlent mettent l'accent sur la complexité des questions d'environnement et sur le caractère inextricable des différentes causes à l'origine de la situation présente: croissance démographique, stagnation de la productivité agricole et dégradation de l'environnement. D'autres facteurs produisant un impact néfaste sur l'agriculture et l'environnement sont les guerres civiles, le manque d'infrastructures rurales, le manque d'investissement privé dans la commercialisation et la transformation des produits agricoles, l'inefficacité des services de soutien à l'agriculture.<sup>144</sup> On préfère désormais une approche plus englobante de trois grands domaines ou processus: les sphères biophysique (tendances environnementales), politico-institutionnelle (notamment les changements dans la nature et le rôle des institutions de l'Etat), et socio-économique (tendances

démographiques et économiques, mouvements de population, etc.).<sup>145</sup> En se concentrant sur les liaisons intersectorielles, les approches intégrées et holistiques peuvent aborder les domaines où il est nécessaire de rechercher un équilibre entre besoins humains et nécessités environnementales. Le *Rapport sur le Développement Mondial* de 2003 soutient que la gestion de l'environnement ne peut être traitée séparément des autres problèmes de développement.<sup>146</sup>

La plupart des problèmes engendrés par les politiques passées de développement de l'élevage provenaient de l'insistance sur le 'développement de l'élevage' (conçu, géré et contrôlé par des vétérinaires et des zootechniciens) considéré comme une activité économique, visant à une productivité accrue. Le concept plus récent de 'développement pastoral' favorise un développement aux buts sociaux plus vastes, visant à améliorer le 'niveau de vie' des éleveurs nomades,<sup>147</sup> et des initiatives de développement communautaire intégré qui répondent aux inquiétudes des communautés pastorales concernant leurs moyens d'existence.<sup>148</sup>

L'opinion actuellement la plus répandue est que la gestion des ressources naturelles doit être vue comme un élément fondamental du développement rural, au même titre que l'agriculture,<sup>149</sup> et ne saurait être dissociée de la productivité agricole. Il est donc besoin d'un cadre conceptuel élargi pour le développement durable, et les questions de croissance économique, de justice sociale et de renforcement des capacités méritent autant d'attention que les mesures à caractère technique ou environnemental.

Les approches analytiques ou stratégiques de la sécurité alimentaire doivent prendre en compte les problèmes liés au foncier, à la gestion des ressources et à la résolution des différends liés au foncier,<sup>150</sup> de même que les stratégies de défense des moyens d'existence et les liens entre production et consommation; elles doivent éviter les « traitements symptomatiques » que sont axés sur le simple apport de nourriture.<sup>151</sup> En d'autres mots, la vulnérabilité aux crises alimentaires ne saurait se réduire à un simple problème technique d'offre et de distribution alimentaires; c'est un problème éminemment politique. Et toute analyse d'une crise alimentaire doit s'intéresser, en priorité, au contexte politique où se définissent les droits fonciers et à l'accès à la nourriture. On a donc un lien fort entre systèmes fonciers et sécurité alimentaire, donnant lieu à un système dynamique (production, commercialisation, consommation et investissement) qui, avec le temps, engendre des changements structurels dans la répartition des ressources entre, et dans, les ménages - changements qui à leur tour gouverneront ce même système.<sup>152</sup>



Dans le long terme, la croissance économique sera compromise si elle n'est pas envisagée dans sa relation au changement social et à la gestion environnementale.<sup>153</sup> Dans sa poursuite de l'objectif de développement durable, le programme 'Action 21' relie le développement économique et social à la protection et à l'amélioration de l'environnement: « L'essentiel de l'approche intégrée trouve son expression dans la coordination de la planification sectorielle et des activités de gestion ciblant les divers aspects de la politique foncière et des ressources foncières. »<sup>154</sup>

## 2.5 METTRE L'ACCENT SUR DES CADRES MULTISECTORIELS

Le *Rapport sur le Développement Humain* 2003 du PNUD souligne que l'amélioration de la gestion de l'environnement par des moyens propres à réduire la pauvreté nécessitera « des changements institutionnels et de politique intéressant plusieurs secteurs, et échappant largement au contrôle des institutions environnementales ».<sup>155</sup> L'approche purement sectorielle de la planification, de la budgétisation et de la mise en oeuvre des programmes est en train d'être remplacée par une approche multi-sectorielle; « cet objectif est poursuivi à travers la conception d'un cadre institutionnel fonctionnel pour une gestion environnementale coordonnée et multisectorielle ».<sup>156</sup>

Dans la mesure où nombre des problèmes liés au développement durable sont intersectoriels, leur approche doit être plus large et holistique qu'une approche se concentrant uniquement sur les mesures directement relatives aux ressources naturelles. L'approche dite 'conservation et développement intégrés' traduit des paradigmes sociaux et environnementaux nouveaux, dans lesquels les communautés locales conservent leurs droits sur les ressources naturelles, et sont autorisées à générer du revenu à partir de zones protégées, au moyen d'activités compatibles avec l'environnement; où l'abattage commercial du bois n'est pas permis dans les zones protégées, et où agriculture et développement social sont encouragés hors des zones protégées afin d'écarter les populations locales de celles-ci.<sup>157</sup> Sous cette perspective, l'érosion des sols est perçue comme le symptôme de problèmes sous-jacents qui concernent le système foncier, le mode de faire-valoir, des facteurs culturels, la pression croissante des démographies humaine et animale, et les politiques économiques.<sup>158</sup>

Aborder les questions environnementales à travers un cadre purement sectoriel peut faire obstacle à l'adoption de solutions efficaces à de nombreux problèmes environnementaux, et les projets qui se limi-

tent exclusivement aux institutions environnementales sont susceptibles d'avoir un impact limité.<sup>159</sup> Les approches intégrées constituent la clé d'une réelle minimisation de la dégradation des terres et de la réduction de ses impacts économiques et sociaux. Il convient de promouvoir les initiatives de création et de renforcement des institutions environnementales visant à doter les agences au niveau national, régional ou du bassin des capacités nécessaires pour aborder et intégrer de façon fonctionnelle les questions multisectorielles.<sup>160</sup>

Le concept de gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN) a connu une évolution graduelle, à partir d'un centre d'intérêt relativement étroit portant sur les communautés locales prises dans leurs relations avec leur environnement biophysique, jusqu'à une conception plus large de la GCRN, vue comme partie intégrante des forces en interaction dans le secteur de l'environnement et des ressources naturelles. Il existe désormais un consensus pour dire qu'on ne peut la comprendre ou l'évaluer isolément.<sup>161</sup> En Afrique de l'Ouest, l'approche dite de *gestion des terroirs villageois* met en pratique de nombreux concepts de la GCRN. En même temps le Projet CAMPFIRE du Zimbabwe était une tentative de gestion participative à grande échelle des ressources communes grâce à un partenariat élargi (utilisateurs locaux, ONG, institutions académiques, etc.) :<sup>162</sup> ce programme a transféré aux populations locales une autorité effective sur la faune sauvage et autres ressources, en leur permettant de tirer bénéfice de la conservation de l'environnement. Au Népal, le concept de Groupements d'Usagers des Forêts (*Forest User Groups*, FUG) est une clé de voûte du programme forestier communautaire : les membres de groupements d'usagers forestiers dûment reconnus décident et planifient en commun la planification et l'utilisation des forêts communes, selon un processus qui a entraîné un renforcement des groupements traditionnels d'usagers de la forêt et les a mis en mesure de protéger et de gérer leurs forêts tout en exploitant la production.

La politique environnementale que vient de définir la Banque Mondiale,<sup>163</sup> ainsi que ses stratégies, encore en élaboration, concernant l'eau et la forêt, contiennent des lignes directrices générales pour l'approche des questions de gestion des ressources naturelles, et proposent un cadre logique reliant développement rural, environnement et gestion des forêts. Ces stratégies proposent une approche novatrice, fondée sur la *gestion des écosystèmes*, de la gestion des ressources naturelles (GRN) : une approche intégrée où l'optimisation de l'utilisation de la base de ressources naturelles permet d'atteindre les objectifs de

productivité agricole, tout en protégeant la productivité à long terme et la 'résilience' des ressources naturelles (c'est-à-dire leur résistance aux crises et leur capacité de récupération après les crises), et en respectant la diversité biologique et les objectifs poursuivis par d'autres communautés. Cette 'gestion holistique des ressources', mise à l'essai par la Banque dans divers projets de développement pastoraux en Afrique de l'Ouest, considère les moyens d'existence et les environnements locaux comme un tout indissociable,<sup>164</sup> même si au niveau opérationnel les stratégies de GRN sont éclatées en programmes et projets, plus facilement mis en oeuvre, et fréquemment mono-sectoriels, d'investissement, de renfort aux institutions, et de politique d'aménagement (foresterie, ressources en eau, pêche, protection de l'environnement etc.).

Outre les programmes des bailleurs de fonds internationaux, de nombreux pays, surtout en Afrique, ont formulé et adopté des Stratégies Nationales de Conservation, des Plans d'Action Environnementaux Nationaux, des Plans d'Actions de Lutte contre la Désertification, des Chartes Pastorales et autres Cadres Réglementaires sur l'Utilisation des Ressources en Eau.

Les Programmes Nationaux d'Action (PNA) sont un instrument clé de la mise en oeuvre de la *Convention sur la Lutte Contre la Désertification* (CCD). Elaborés dans le cadre d'une approche participative impliquant les communautés locales, les PNA explicitent les étapes et mesures pratiques de lutte contre la désertification dans des écosystèmes spécifiques.<sup>165</sup> Les Plans Nationaux d'Action Environnementale (PNAE) préparés et/ou mis en oeuvre par de nombreux pays avec le soutien de la Banque Mondiale se déroulent en plusieurs étapes: mise en place de politiques et de cadres législatifs pour la conservation des ressources; construction d'un cadre institutionnel et renforcement des capacités nationales de mener à bien des évaluations nationales et de mettre en place des systèmes d'information; développement des ressources humaines au moyen de formation (stages et sessions 'sur le tas'); et mise en place de systèmes d'information géographiques (SIG) incorporant la dimension environnementale.<sup>166</sup>

En Tanzanie, par exemple, la *Politique Nationale Environnementale* (NEP, 1997) identifie les problèmes environnementaux majeurs que sont la diminution des habitats de la faune sauvage et de la diversité biologique, la déforestation, la dégradation des sols, la détérioration des systèmes hydriques, le manque d'eau accessible et de bonne qualité, et la pollution environnementale. Non contente de reconnaître la nécessité de bonnes pratiques de gestion durable des ressources naturelles pour

arriver à une croissance économique durable dans le long terme, cette politique admet le rôle fondamental des gouvernements locaux dans la poursuite de ses objectifs, étant donné que la plupart des autorités locales sont davantage sensibles aux priorités locales et sont mieux placées pour mettre en place des conditions durables. Les gouvernements locaux sont les mieux armés pour éduquer, mobiliser et représenter les communautés locales, et pour ajuster et mettre en oeuvre les directives environnementales. La NEP soutient encore la création de comités environnementaux chargés de la coordination de la gestion des ressources naturelles aux niveaux de la région, du district, de la circonscription et du village.<sup>167</sup>

Cependant, on a pu avancer que l'intégration de plans environnementaux et de stratégies dans les processus nationaux de planification du développement, les politiques du Ministère des Finances ou les plans et stratégies des ministères techniques chargés de l'agriculture des forêts etc., ne se retrouve pas dans tous les pays.<sup>168</sup> Au Burkina Faso, par exemple, l'environnement est passé au second plan au regard des politiques de développement économique; les questions d'environnement ont été marginalisées; et des options plus intégrant des systèmes de production plus durables ont été ignorées.<sup>169</sup> Même si les PNAE ont permis de relever le niveau général de conscience environnementale parmi les principaux partenaires, et ont mis en place un cadre général de discussion des aspects environnementaux du développement économique, leur impact s'est révélé inégal.<sup>170</sup> Le plus souvent conçus de façon directive, ils ne font pas l'objet d'une appropriation locale significative, et l'objectif d'intégration des considérations environnementales dans le processus général de prise de décision économique et sociale et de réformes d'ensemble n'a pas été atteint.<sup>171</sup>

Le cadre ainsi créé conserve divers défauts structurels qui ont conduit certains DSRP à traiter les questions d'environnement en proposant des plans d'amélioration de la gestion des ressources, sans aucune mention, dans leur analyse de la pauvreté, des questions foncières (droits fonciers, droits d'accès et d'utilisation des ressources naturelles par les producteurs locaux, etc.). C'est le cas général des DSRP africains, avec quelques exceptions dignes d'attention comme le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté 2001-2005 du Mozambique, qui souligne les questions clés du développement en y incluant la sécurisation des droits à la ressource, l'accès au crédit, l'accès à la technologie, les infrastructures commerciales et les services sociaux.<sup>172</sup>

Toutes ces initiatives, en dépit de leurs lacunes, contribuent à un effort substantiel visant à une approche plus globalisante, qui permette de rendre plus rationnel l'ensemble du processus de planification stratégique et de mettre en place le cadre institutionnel nécessaire.

## 2.6 CONCENTRER LES EFFORTS SUR LE CAPITAL HUMAIN

On insiste fréquemment sur le manque de capacités environnementales des partenaires locaux, en particulier des autorités locales; il est souvent cité pour justifier la réticence des gouvernements centraux à transférer des pouvoirs environnementaux conséquents à des collectivités territoriales ou aux communautés locales ou pour souligner la nécessité d'initiatives de renforcement des capacités locales.

Cependant, on admet de plus en plus que les collectivités territoriales / gouvernements locaux ne sont pas en situation d'acquérir de telles capacités tant qu'une réelle dévolution à leur niveau de pouvoirs environnementaux et des ressources correspondantes n'a pas eu lieu. Il reste nécessaire de mettre en oeuvre des programmes de formation appropriés pour renforcer leur aptitude à planifier, à mettre en oeuvre, à administrer et à évaluer les politiques et stratégies de développement local, et de fournir aux partenaires locaux une information adéquate sur le contexte juridique et l'étendue réelle de leurs pouvoirs et compétences. La réflexion actuelle sur ces questions met l'accent sur les points clés qui suivent:

- La formation et l'éducation des pauvres sont une condition préalable de la gestion des ressources naturelles, et l'investissement visant les ressources naturelles doit se baser sur une bonne compréhension de la façon dont les populations rurales font usage et tirent profit de ces ressources.<sup>173</sup> De faibles niveaux d'éducation en zone rurale signifient qu'on y perçoit difficilement les avantages des technologies nouvelles ou des réformes portant sur la gouvernance locale et la démocratie;
- Une éducation civique appropriée est nécessaire pour fournir aux partenaires locaux l'information nécessaire sur leurs droits légaux et leurs obligations liés en matière d'environnement.
- Les chefs coutumiers locaux, et en particulier ceux dont le rôle et les fonctions en ce qui concerne les droits d'accès, d'usage et de contrôle des ressources naturelles productives locales sont reconnus, ne doivent pas être ignorés ou marginalisés au cours du processus de décentralisation. Il convient de prendre des mesures

innovatrices et proactives pour tenter de mieux utiliser leur influence, à travers la mise en place de mécanismes novateurs permettant une meilleure reddition de comptes de leur part, etc. ;

- Sur la base d'une meilleure compréhension des relations entre homme et femmes (genre) dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, il convient d'élaborer de nouvelles approches en remplacement de celles qui marginalisent systématiquement les femmes en tant qu'acteurs sociaux et passent sous silence leur rôle économique et écologique réel.<sup>174</sup> Cette compréhension doit déboucher sur des options planificatrices concrètes.

Il y a également de bonnes raisons de soutenir que le renforcement des capacités et de l'autorité des groupes locaux doit être contrebalancé par la réaffirmation du rôle du gouvernement central, dans le traitement des crises des marchés et la protection d'ensemble tant de la justice sociale que de la qualité de l'environnement.<sup>175</sup>

Les forces du marché, les politiques économiques et toute une série d'instruments fiscaux, tels que réductions d'impôts et subventions, sont des facteurs particulièrement efficaces de création d'opportunités économiques et de motivation des populations à adopter des pratiques saines de gestion des ressources naturelles.<sup>176</sup> Un rapport récent de la Banque Mondiale sur le rôle des politiques foncières en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté soutient que même des institutions de base, telles que droits fonciers et marchés fonciers, ne peuvent fonctionner en l'absence de soutien public, tant sous la forme de soutien physique que sous celle d'un contexte législatif favorable à l'environnement. Le rapport soutient également que, dans des contextes où les autres facteurs de marché connaissent des dysfonctionnements, le fonctionnement sans entrave des marchés fonciers par eux-mêmes ne suffit pas à entraîner des résultats socialement optimaux.<sup>177</sup>

Le concept de 'durabilité' est un autre point clé des débats en cours. Les diverses définitions proposées de ce concept reposent sur des perspectives sociales, économiques, écologiques ou institutionnelles, ou sur une combinaison de l'ensemble. Le Rapport Brundtland de 1987 proposait comme définition du développement durable « un développement qui réponde aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins ». <sup>178</sup> Cette définition a ensuite été approuvée par la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, qui a souligné que le développement est dit durable quand il « satisfait équitablement les besoins relatifs

au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. » Pratiquement, le concept suppose une approche systémique, intégrée, plus globale, et une vision à long terme du développement qui mette ses différentes dimensions dans une perspective équilibrée.<sup>179</sup>

La notion de durabilité a été adoptée par la plupart des institutions internationales de financement comme concept de base des débats sur le développement durable et la gestion/utilisation durables des ressources naturelles. Par exemple le Rapport de la Banque Mondiale sur le Développement (2003) s'appuie sur le concept de 'Développement Durable dans un Monde Dynamique'. Les formes novatrices de gestion de la ressource foncière sont considérées comme 'durables' si les technologies et systèmes de planification qu'elles proposent, pour les activités agricoles et autres, intègrent des principes écologiques dans leurs objectifs socio-économiques et politiques. On peut donc dire que la gestion des ressources naturelles concerne autant la productivité et le revenu affectant la génération actuelle que la préservation des ressources pour les générations futures.<sup>180</sup>

Ce concept insiste sur le caractère multidimensionnel du développement, notamment à travers son approche des solutions à long terme, et le mélange indissociable de ses perspectives économiques, sociales, humaines et environnementales. Dans le concept de 'moyens d'existence durables', qui a le soutien de nombreuses institutions internationales, notamment le *Department for International Development* (DFID) du Royaume-Uni, la durabilité « est conçue comme un attribut de la gestion réussie de l'environnement physique, de l'économie, de l'environnement social et des institutions, plutôt que comme une attention réductionniste et monodimensionnelle accordée à un facteur unique ». <sup>181</sup>

Deux Conventions des Nations Unies traitant directement de la conservation des ressources naturelles abordent également les plus vastes questions de durabilité: la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) et la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CNULCD) (voir Encadré 4 ci-dessous). Inspirée par l'engagement croissant de la communauté internationale en faveur du développement durable, la CDB constitue un pas en avant fondamental dans la conservation de la diversité biologique, grâce à l'accent qui y est mis sur l'utilisation durable des ressources biologiques et des écosystèmes. De même, l'objectif de la CNULCD est de combattre les effets de la désertification, principalement en Afrique, grâce à des stratégies à long terme

se concentrant en même temps sur l'amélioration de la productivité des terres et sur la réhabilitation, la conservation et la gestion durable des ressources en eau et en terres.

#### **ENCADRÉ 4: OBJECTIFS DES PRINCIPALES CONVENTIONS**

##### **ENVIRONNEMENTALES**

#### **Article 2 de la Convention sur la Lutte Contre la Désertification:**

1. La présente convention a pour objectif de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme 'Action 21', en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées.
2. Pour atteindre cet objectif, il faudra appliquer des stratégies intégrées à long terme axées simultanément, dans les zones touchées, sur l'amélioration de la productivité des terres ainsi que sur la remise en état, la conservation et une gestion durable des ressources en terres et en eau, et aboutissant à l'amélioration des conditions de vie, en particulier au niveau des collectivités.

#### **Article 1 de la Convention sur la Diversité Biologique**

Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.



## 2.7 ALLER VERS UN PROGRAMME TECHNIQUE MIEUX ÉQUILIBRÉ

L'importance des facteurs politiques et institutionnels dans le débat actuel sur l'environnement n'enlève rien à la nécessité, pour une plus grande responsabilisation des populations rurales pauvres, de faire appel à une meilleure technologie en complément à leurs actifs tels que la force de travail, les terres et autres. Quand une technologie est inefficace ou non durable, il est inutile de disposer d'un pouvoir de contrôle.<sup>182</sup>

La plupart des investissements de GRN à dominante technologique concernent l'eau et la terre, avec en général diverses composantes clés visant à rétablir la fertilité et la productivité des sols,<sup>183</sup> à améliorer l'infiltration des eaux de surface et à réduire les flux hydriques et éoliens sur les surfaces émergées, à déterminer l'utilisation appropriée d'engrais, à améliorer la gestion des résidus de récolte, à protéger la biodiversité dans les zones en tenure foncière communale (forêts, savanes, marécages), à investir dans les bassins versants (amélioration de la maîtrise quantitative et qualitative de l'eau, et aménagement de ressources complémentaires en eau), et à réaliser des investissements forestiers grâce à des formes collectives de gestion forestière et à la promotion de produits forestiers.<sup>184</sup>

La force des liens entre agriculture et environnement est de plus en plus reconnue, l'agriculture étant vue comme partie intégrante d'un système plus vaste d'utilisation de la terre et de gestion des ressources. Dans de nombreux systèmes ruraux de production, les frontières entre agriculture, foresterie, élevage et autres formes d'utilisation de la terre sont floues.<sup>185</sup> L'intensification agricole peut avoir un effet direct et positif sur la conservation des ressources naturelles au même titre que sur la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire.<sup>186</sup> Une meilleure productivité agricole et une meilleure croissance agricole non seulement produisent des bénéfices immédiats en termes de production d'aliments et de revenu, mais encore sont à l'origine de bénéfices environnementaux, immédiats et à long terme.<sup>187</sup> Une agriculture durable est un objectif crucial pour le développement rural, puisque les populations, sous l'effet de la croissance démographique, requièrent des gains en productivité agricole dans les court et moyen termes, tandis que les besoins à plus long terme des générations futures imposent de ne pas introduire des gains en productivité aux dépens de la conservation des ressources naturelles.<sup>188</sup> Il n'y a pas d'alternative à cette conclusion, et tant les terres des exploitations que le foncier sous tenure communale se verront dégrader, dans le moyen à long terme, si

l'intensification agricole n'a pas lieu.<sup>189</sup>

Cependant, si nécessaire que soit une concentration sur l'agriculture pour arriver à un développement rural durable, elle ne saurait y suffire. Des approches plus intégrées sont également nécessaires: c'est-à-dire des approches intégrant technologies agricoles et infrastructures, renforcement et capacités des institutions, création d'emplois non agricoles, et capital humain. La Banque Mondiale, dans sa stratégie de développement rural mise à jour, reconnaît l'importance des activités économiques hors de l'exploitation agricole et le rôle essentiel du secteur privé dans le développement rural, y compris les infrastructures rurales et les services financiers.<sup>190</sup>

On s'accorde de plus en plus sur la nécessité impérieuse de prendre en compte les arrangements complexes de distribution et de mise en commun des ressources qu'ont élaborés de nombreuses sociétés rurales tant pour les activités productives que pour la consommation de leur fruit,<sup>191</sup> ainsi que leurs savoir-faire techniques traditionnels et leur expertise dans la gestion et la protection de leur environnement.

Enfin, la réussite du transfert des responsabilités environnementales aux collectivités territoriales / gouvernements locaux dépend d'une multitude de facteurs. En Ouganda, par exemple, les lignes directrices pour la gestion environnementale locale comportent les critères suivants: planification environnementale, intégrée et multisectorielle, au niveau du district; collecte et dissémination d'information environnementale entre les fonctionnaires du district; mise en place de soutien technique adéquat, au niveau local, par les ministères techniques concernés; dissémination d'information environnementale, depuis les ministères techniques jusqu'aux gouvernements locaux, et depuis le terrain jusqu'aux ministères techniques; et promotion du renforcement des capacités locales dans le cadre de la gestion environnementale.

## 2.8 SÉCURISER LA TERRE

Les politiques actuelles soulignent le fait que la terre est un actif fondamental dans la recherche de moyens d'existence, un élément clé de l'économie rurale, la base du revenu des ruraux, et le principal moyen d'investir et d'accumuler la richesse ainsi que de la transmettre entre générations. Pour citer un chef coutumier du Nigeria, « la terre appartient à une vaste famille dont de nombreux membres sont décédés, quelques-uns en vie, et l'immense majorité reste à venir ».<sup>192</sup> La sécurité de l'accès au foncier et le contrôle des ressources foncières diminuent la dépendance des pauvres par rapport à l'emploi salarial, et en con-

séquence leur vulnérabilité aux crises et chocs économiques qui se succèdent.

Le fait que la terre soit un actif fondamental pour les pauvres, tant ruraux qu'urbains, a été souligné dans un récent rapport de la Banque Mondiale visant à rendre plus efficaces les politiques foncières en termes de soutien au développement, et à la réduction de la pauvreté. Dans de nombreux pays en voie de développement, le foncier est à la base de toute activité économique, ainsi que du fonctionnement des institutions de marché (crédit) et autres (gouvernements locaux et réseaux sociaux).<sup>193</sup>

Là où les droits fonciers sont incertains, les populations ne sont pas intéressées à investir ou à protéger la terre: en d'autres termes, la motivation à procéder à des investissements sur le foncier ou pour des mesures de protection des ressources naturelles est directement proportionnelle à la sensation de sécurité foncière. Qui plus est, les arrangements fonciers coutumiers doivent faire l'objet d'une reconnaissance légale et d'une approche positive, et les arrangements institutionnels entre autorités coutumières et structures locales démocratiques doivent bénéficier du soutien et de la supervision de l'Etat, de façon à soutenir les droits coutumiers.<sup>194</sup>

Les marchés fonciers et les systèmes de distribution foncière et d'utilisation du foncier ont besoin, pour fonctionner, de divers mécanismes et procédures: sécurité de la tenure foncière pour les propriétaires; sécurité des droits d'usage pour les fermiers et autres métayers; liberté de la négociation des baux et autres arrangements contractuels concernant le foncier; mécanismes efficaces d'émission de titres de propriété et d'enregistrement des transactions foncières; et un système judiciaire à même de faire respecter le droit foncier.<sup>195</sup>

## 2.9 RESUMÉ ET CONCLUSIONS

Les chances de succès des interventions environnementales sont meilleures si elles sont liées à des objectifs plus vastes de développement et à des priorités locales, et guidées par des stratégies multisectorielles; et si les populations qui dépendent pour leur existence de ressources environnementales participent à la décision qui concerne leurs ressources.

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que « la décentralisation peut rendre la prise de décision environnementale plus accessible aux communautés et à leurs représentants, permettant ainsi de rendre ces décisions plus pertinentes et d'accroître la probabilité de les voir mises

en oeuvre ». <sup>196</sup> Le seul moyen d'élaborer des solutions efficaces aux problèmes d'environnement est de mettre les populations concernées aux commandes du processus. Il est nécessaire pour cela d'avoir une volonté politique de mettre fin à la marginalisation des principaux partenaires, et de veiller à ce qu'ils jouissent pleinement de droits équitables dans les domaines politique, économique, social et civil, ainsi que de l'accès aux services sociaux de base, et aux actifs nécessaires à la sécurité de leurs moyens d'existence. La décentralisation ne peut améliorer la gouvernance environnementale que si elle s'accompagne d'efforts pour renforcer les capacités des communautés locales à gérer les ressources environnementales et à exercer une influence sur la planification et la définition de politiques générales. <sup>197</sup>

L'utilisation et la gestion des ressources naturelles prennent place à divers niveaux de la société: paysans individuels et autres usagers locaux, communautés isolées, regroupements de communautés, gouvernements locaux et institutions régionales et nationales à différents niveaux. Chaque niveau de la société a sa propre 'sphère de gouvernance' et son propre jeu d'intérêts et de priorités.

Le rôle des collectivités territoriales / gouvernements locaux est, en théorie, des plus importants au niveau institutionnel le plus bas. On a pu dire que, pour la première fois dans leur histoire, des pays comme le Burkina Faso et le Mali ont une certaine homogénéité socio-politique, à certains niveaux de leur administration moderne, qui leur permet d'accorder tout leur poids aux divers éléments traditionnels de l'équilibre social et politique, tels que le rôle des anciens et des chefs traditionnels, ou la place donnée au libre débat dans la direction de la communauté. Il en résulte que les collectivités territoriales bénéficient d'une meilleure perception que le gouvernement central, qui reste perçu comme éloigné, anonyme et 'étranger'. <sup>198</sup> A condition que les institutions locales deviennent plus aptes à rendre des comptes aux populations locales et leur laissent un plus grand rôle dans l'amélioration de la qualité des services publics et dans les processus de décision, la gestion du foncier et des ressources qui en découlent deviendra partie intégrante du processus de décentralisation. <sup>199</sup>

D'un point de vue environnemental, les collectivités territoriales / gouvernements locaux ne peuvent jouer un rôle significatif dans la fourniture de services environnementaux qu'en remplissant certaines conditions :

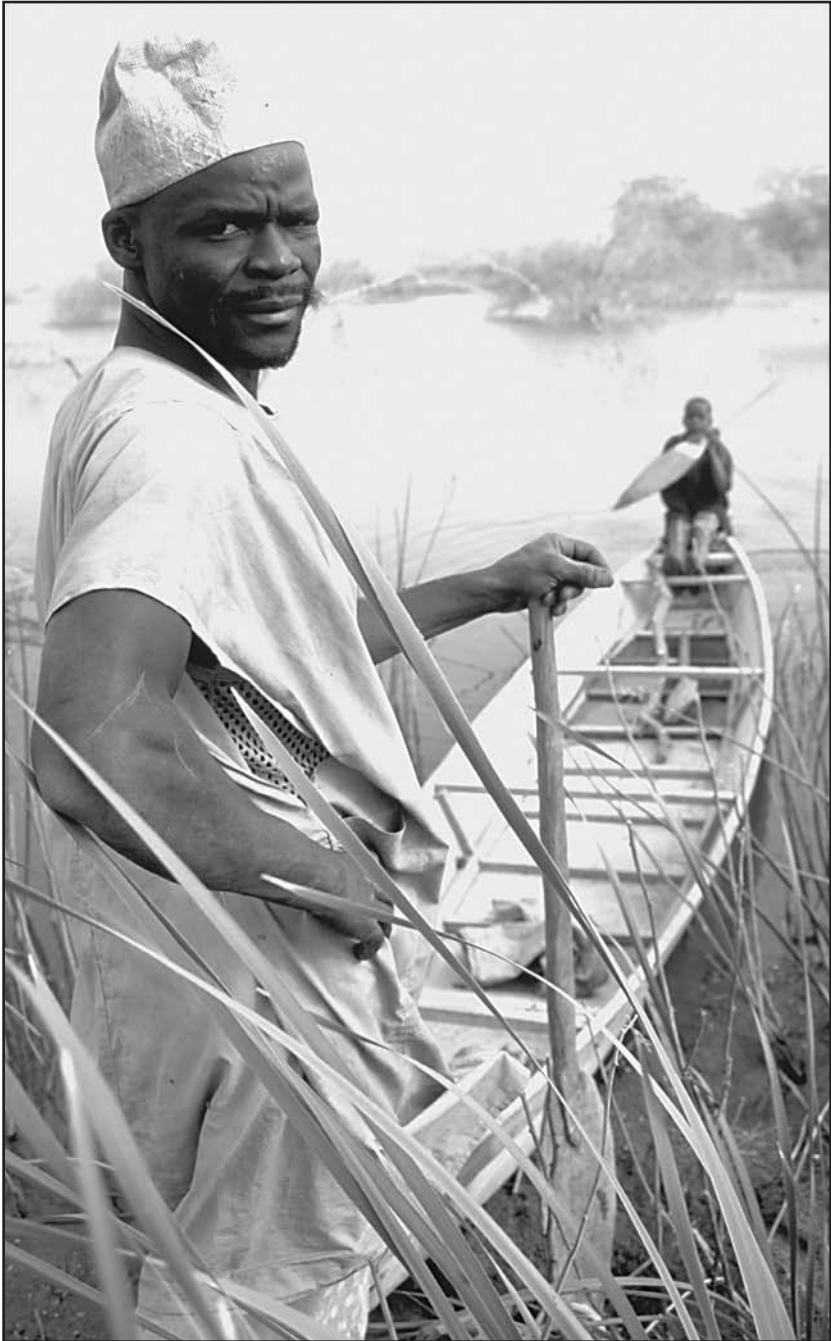
Disposer d'une autorité suffisante, sans être sous une étroite tutelle du gouvernement central;

- Etre capables de jouer un rôle catalytique dans l'amélioration de la conscience environnementale dans la population locale; et avoir la capacité de mobiliser les organisations de la société civile (groupes communautaires, groupements d'usagers, groupements paysans, et autres groupes d'intérêt) autour des problèmes clés de l'environnement ;
- Avoir accès à l'essentiel de l'information environnementale ;
- Disposer des ressources nécessaires (fonds, matériel, équipement) pour l'exécution efficace de la mission des services décentralisés, l'information des communautés locales et la formation de leurs représentants ;
- Etre pleinement autorisés à infliger des amendes et à faire appliquer les règles environnementales définies par le gouvernement central, ou formulées par les groupements locaux d'usagers ;
- Avoir l'autorité pour générer des recettes fiscales sur l'utilisation des services environnementaux et des ressources de l'Etat ou de la communauté.

En revanche, il faut noter la gravité des risques associés à une décentralisation mal conduite: la dévolution d'autorité aux collectivités territoriales/ gouvernements locaux peut conduire à une aggravation de la pression sur les ressources locales si les gouvernements locaux et leur mandants y voient une occasion d'en tirer un revenu accru, ou si les élites locales tentent de tirer parti de la dévolution de l'autorité environnementale pour instaurer une gestion non durable des ressources naturelles locales, de façon à générer un gain financier personnel.<sup>200</sup> La réflexion actuelle souligne volontiers que décentralisation et gestion des ressources naturelles, à quelque niveau que ce soit, sont des processus complexes qui connaissent de nombreuses et diverses interactions,<sup>201</sup> et que la condition pour une réelle participation des pauvres à la démocratie et au développement local est un certain degré de sécurité foncière et de contrôle sur leur terre.<sup>202</sup>

Tandis que les pays continuent leur marche vers la démocratisation et la décentralisation, l'environnement une fois de plus devient un lieu de conflits politiques. Le caractère vital des ressources productives locales pour les autorités locales fraîchement émoulues, tant en termes de potentiel économique que comme source de légitimité pour elles,<sup>203</sup> fait que la nécessité d'améliorer l'environnement et l'exigence de changement politique et de plus de démocratie locale deviennent inextricablement liées.<sup>204</sup>





# **TERRES DES PAUVRES**

**Seconde partie :**

**Vers une nouvelle politique  
environnementale du FENU**





# **B** Meilleures pratiques, leçons apprises et stratégies environnementales

## **3. 1 INTRODUCTION**

**E**n s'appuyant sur les leçons apprises à partir des projets antérieurs et de leurs meilleures pratiques, et sur la conscience du caractère complexe et multiple des défis posés par le développement durable, le FENU a élaboré un instrument stratégique compréhensif, le Programme d'Aide au Développement Local (PADL). Visant à soutenir le développement local de façon cohérente, le PADL se propose de (i) définir et mettre en oeuvre une stratégie institutionnelle durable; (ii) fournir aux institutions des gouvernements locaux des incitations adéquates et des ressources financières; et (iii) de faciliter le soutien aux gouvernements locaux, et de développer leur capacité à coordonner les institutions locales et à mobiliser les acteurs locaux autour d'initiatives locales de développement durable.<sup>205</sup>

## **3.2 MEILLEURES PRATIQUES**

Le FENU a, grâce à ses projets antérieurs d'éco-développement participatif (EDP) une expérience considérable du terrain au 'micro-niveau' des *terroirs villageois*, y compris une gamme d'initiatives locales de planification qui peuvent servir de modèle pour la macro-planification. Les approches du foncier au micro-niveau reposent sur un ensemble d'éléments techniques et institutionnels.

Compte tenu des conclusions des évaluations menées sur des projets antérieurs du FENU, on peut estimer que les meilleures pratiques environnementales sont celles qui s'appuient fortement sur:

- Les résultats d'une analyse participative de la dynamique locale, s'attachant en priorité aux contraintes écologiques critiques (telles que les 'goulots d'étranglement' saisonniers qui affectent la production et la disponibilité de force de travail); à l'hétérogénéité des partenaires locaux (au regard du genre, de la caste, de la richesse, de l'âge, des origines et des autres facettes de l'identité sociale); à la diversité de leurs intérêts, idéologies, et priorités; et à la configuration stratifiée des communautés locales. Il conviendra d'appliquer des critères précis à l'évaluation des micro-projets environnementaux (voir Encadré 5) ;

- Une planification participative, et sensible aux aspects ‘genre’, qui à la fois comprend et traite les différents besoins et priorités des divers groupes d’usagers des ressources, différences fréquemment dues à leur statut socio-économique, leur genre, leur âge ou leur race ;
- Les connaissances, stratégies et savoir-faire locaux, fondés sur une robuste expérience de l’utilisation opportuniste des ressources naturelles; les perceptions et/ou interprétations locales des contraintes et opportunités extérieures, vues à la lumière des priorités locales; les stratégies *a priori* de gestion du risque et les stratégies *a posteriori* de ‘faire face’ et ‘d’adaptation’; et une utilisation optimale de la force de travail. Les recherches des deux dernières décennies ont mis en évidence la dynamique qui sous-tend les systèmes fonciers traditionnels et démontré leur capacité à fournir un niveau convenable de sécurité foncière; prouvé la rationalité, au regard de l’environnement, du pastoralisme, qui repose sur la mobilité opportuniste et la tenure communale; et prouvé aussi la capacité des pauvres à adopter, de façon collective, des comportements de défense face aux changements démographiques, économiques et environnementaux ;<sup>206</sup>
- Une vision équilibrée des rapports entre les formes de gestion des ressources naturelles qui privilégient le jeu du marché, et celles qui reposent sur l’économie de subsistance ;
- Une compréhension des perceptions et attentes respectives des communautés locales, institutions gouvernementales, chercheurs environnementaux et bailleurs de fonds ;
- Le recours à des indicateurs appropriés pour mesurer le progrès réalisé dans la réduction de la pauvreté rurale, des risques et de la vulnérabilité des pauvres (en particulier face aux crises alimentaires).

### 3.3 PRINCIPALES LEÇONS APPRISSES

Les initiatives passées de gestion des ressources naturelles reposant sur l’approche EDP ont produit des résultats mitigés. Les raisons principales en sont le caractère sectoriel de leur approche des ressources naturelles, leur manque de mécanismes institutionnels et d’insistance sur la durabilité, et leur manque d’attention aux paramètres sociopolitiques.

Une des leçons les plus importantes à tirer de l’expérience passée est que les groupements d’usagers doivent jouer un rôle central dans la gou-

**ENCADRÉ 5: LISTE INDICATIVE POUR L'ÉVALUATION DES MICRO-PROJETS ENVIRONNEMENTAUX**

Les leçons tirées des projets antérieurs soutenus par le FENU et autres bailleurs de fonds montrent clairement que certains critères ne peuvent être évités dans l'évaluation de micro-projets agricoles et liés à l'environnement.

- **Politiques sectorielles** : Les projets prennent-ils en compte les politiques et programmes existants en matière d'agriculture et d'environnement (normes nationales, plans à l'échelle régionale et nationale élaborés par les ministères techniques), et sont-ils environnementalement viables?
- **Impact sur l'environnement** : Les projets auront-ils des répercussions néfastes sur l'environnement national en entraînant des dangers, des pollutions, des dégradations du foncier et des épidémies d'origine hydrique?
- **Arrangements fonciers** : (i) Y a-t-il eu prise en compte des arrangements locaux en matière de foncier, et des incitations correspondantes? (ii) les usagers locaux ont-ils vu leurs droits primaires ('propriété') et secondaires ('affermage, métayage') pris en considération?
- **Désirabilité au plan social** : Les projets bénéficient-ils du plein soutien des communautés locales, y compris les catégories socialement exclues et les minorités, ou les groupements d'usagers minoritaires - et sont-ils considérés par ces groupes comme une priorité?
- **Acceptabilité aux plans social et culturel** : Les projets sont-ils en conformité avec les croyances et cultures locales, ainsi qu'avec les connaissances techniques et savoir-faire locaux?
- **Sensibilité au genre** : Les projets prennent-ils en compte les priorités et les problèmes d'environnement liés au genre?
- **Faisabilité technique** : (i) Y a-t-il eu, sur la même zone ou ailleurs, des exemples réussis de projets similaires? (ii) Les bénéficiaires locaux sont-ils familiers avec ce type de projet? (iii) Les entrepreneurs ou services locaux sont-ils à même de contribuer à la réalisation de ce type de projet?
- **Viabilité financière** : Les coûts récurrents minimaux (fonctionnement et entretien) sont-ils clairement définis, et la responsabilité de l'entretien a-t-elle été clairement attribuée?
- **Problèmes de gestion** : Les groupements d'utilisateurs ont-ils la capacité de gérer et d'entretenir les actifs et installations mis en place par le projet?

vernance environnementale, surtout pour la formulation des décisions critiques relatives à l'accès et à l'utilisation des ressources renouvelables, à la formulation et à l'application des textes réglementaires, et à la détermination des sanctions.

On trouvera ci-après un résumé des autres importantes leçons tirées de l'expérience accumulée par le FENU:

- En raison des relations étroites qui apparaissent entre gestion des ressources et développement socio-économique, la conservation des ressources devrait se trouver confortée, plutôt que combattue, par les incitations économiques, et chacune de ces approches doit tenir compte de l'autre. Les politiques appropriées de développement sont celles qui font en sorte que les paysans se voient présenter des incitations convenables pour conserver leurs ressources naturelles tout en améliorant leur productivité. Les conflits entre intérêts économiques à court terme et conservation des ressources à long terme ne sont pas insolubles. Les facteurs économiques doivent être envisagés sous l'angle d'incitations ou de contre-incitations à une utilisation durable de la ressource, et les mesures de conservation doivent être liées au contexte économique général. Dans la mesure où ses résultats ne sont pas visibles immédiatement, la gestion des ressources naturelles nécessite une vision à long terme du développement ainsi qu'un soutien politique constant et cohérent.
- Il y a des ressources, comme les forêts ou les pâturages, qui sont 'auto-gouvernés' en ce sens que les principaux groupes qui s'approprient ce type de ressources sont directement impliqués dans la formulation et l'adaptation de règles collectives gouvernant l'admission ou l'exclusion d'usagers, ainsi que dans la définition de stratégies d'appropriation, des obligations des usagers, du contrôle et des sanctions à mettre en oeuvre, et dans la résolution des conflits.<sup>207</sup> La participation des partenaires, tant locaux que nationaux, est un facteur déterminant de la gestion durable des ressources naturelles. La seule façon, pour les groupements d'usagers, de s'organiser et de venir à bout de la soi-disant « *tragédie des communs* » est de disposer de la capacité de négocier face à face, et de l'autonomie nécessaire pour amender leurs propres règles.<sup>208</sup> Pour citer la Déclaration du Sommet Mondial de Johannesburg, la participation locale « est au cœur de toute politique intégrée de mise en oeuvre du développement durable ».

- Nombre de projets se sont heurtés à la contrainte cruciale que représente l'incapacité de créer des conditions socio-institutionnelles locales propres à favoriser l'application de solutions techniques spécifiques. Quand de telles initiatives techniques sont appliquées en dehors d'une vision institutionnelle cohérente, non seulement elles risquent d'être vouées à l'échec, mais encore elles peuvent aggraver l'insécurité foncière, et exacerber la pauvreté d'une grande partie de la population. Le FENU partage l'opinion selon laquelle la réussite de la gestion communautaire exige un contexte juridique qui permette aux institutions locales communautaires de définir, contrôler et adapter les règles gouvernant l'utilisation de la ressource naturelle.<sup>209</sup> L'existence d'institutions efficaces et viables, responsables des droits de propriété et de l'action collective au niveau local, est une condition préalable aux pratiques durables de gestion des ressources naturelles. Il convient d'envisager les institutions coutumières comme la base même d'un système intégré de gestion des ressources naturelles. La réhabilitation des terres dégradées et la conservation de l'eau, des sols, des forêts et pâturages n'est possible que si les pauvres ont accès à la terre, aux services et aux intrants productifs. Les communautés villageoises isolées n'ont pas la capacité de peser sur la gestion de ressources naturelles à grande échelle, telles que des parcours d'élevage, ou un bassin fluvial; il faut là l'intervention de niveaux institutionnels plus haut placés.
- Les usagers de ressources naturelles sont différents entre eux et constituent des groupes hautement différenciés en termes de capacités et de modes d'action: c'est ainsi que les communautés sahéniennes, en Afrique de l'Ouest, fonctionnent selon des principes différents et ont toujours eu des stratégies séparées pour faire face aux défis qu'elles rencontrent.<sup>210</sup> Les moyens d'existence et les actifs des individus dépendent de leur accès aux ressources productives, et de leur capacité à les contrôler et à les utiliser efficacement; la capacité d'accès d'un individu dépend de sa participation à diverses institutions sociales, en même temps que de sa richesse matérielle, et de ses transactions sur le marché.<sup>211</sup> Les utilisateurs locaux ont des priorités qui diffèrent: les femmes pauvres privilégient l'eau potable et l'abondance des sources d'énergie, alors que les éleveurs nomades des zones semi-arides s'attachent surtout à la mobilité du bétail entre zones de pâture, et à l'intérieur de celles-ci.

- L'émission de titres privés de propriété foncière n'est plus considérée comme une condition préalable essentielle du développement agricole;<sup>212</sup> en fait rien ne semble indiquer qu'elle conduise à davantage d'investissements dans l'agriculture, tout au moins dans le cas de l'Afrique.<sup>213</sup> On s'intéresse davantage à d'autres contraintes (telles que celles relatives au capital et à la force de travail), ainsi qu'à l'importance de toute une gamme d'arrangements locaux gouvernant les droits d'accès aux ressources (affermage, métayage, crédits de campagne). Les mécanismes juridiques formels doivent tenir compte du fait que les droits fonciers traditionnels font partie intégrante des systèmes socioculturels locaux,<sup>214</sup> et que les régimes communaux de propriété peuvent se révéler d'efficaces modes de gestion des ressources communes.
- Même s'ils reposent sur des processus de planification participative à la base, la gestion durable des ressources naturelles et l'utilisation durable des terres devront être mises en œuvre à une échelle plus large que celle du village, ou du groupe de villages.<sup>215</sup> En raison de leur complexité, les problèmes de GRN nécessitent une gestion par plusieurs sortes d'organisations, dont les mandats se chevauchent et se combinent, impliquant des autorités locales légitimes et à même de rendre des comptes, plutôt qu'une unique et simple unité administrative.
- La flexibilité est la qualité la plus importante à attendre d'une gestion durable des ressources naturelles: elle traduit un modèle qui n'est pas rigide, mais plutôt un processus mettant en jeu essais et erreurs, apprentissage sur le tas, innovation, et une capacité accrue d'adaptation aux changements imprévus et aux incertitudes qui se font jour.<sup>216</sup> Aujourd'hui, la GRN se focalise davantage sur le renforcement des groupements d'usagers que sur la délimitation de limites territoriales, et tente de faire en sorte que les décisions concernant l'attribution et la gestion de surfaces foncières dans le cadre de 'limites territoriales flexibles' soient prises au niveau social et institutionnel le plus approprié.<sup>217</sup>
- Des technologies novatrices devraient être élaborées et diffusées en remplacement des pratiques de GRN reposant sur une utilisation intensive des ressources naturelles, que les densités de population actuelles rendent intenables. Au fur et à mesure que s'accroît la proportion du revenu rural provenant d'activités indépendantes de l'utilisation des ressources locales, des approches innovantes

s'imposent pour investir dans le capital humain à travers le renforcement des capacités (lutte contre l'analphabétisme, formation professionnelle etc.), en suivant l'hypothèse selon laquelle de telles actions sont de nature à réduire la pression sur les ressources naturelles.

- Les nouvelles dynamiques démographiques sont en train de modifier les équilibres existants et la distribution de la population,<sup>218</sup> et les frontières entre catégories de population deviennent de plus en plus floues du fait des interactions croissantes entre l'économie des zones rurales et celle des centres urbains de taille intermédiaire. En raison du rôle catalytique que de tels centres jouent (ou sont susceptibles de jouer) pour les zones rurales, à travers leurs multiples liens avec les populations rurales, des investissements à petite échelle dans ces centres urbains de taille intermédiaire sont de nature à avoir un impact considérable sur les ressources naturelles.

### 3.4 ENVIRONNEMENT, DÉMOCRATIE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Le FENU n'envisage pas les questions environnementales comme une catégorie à part, mais comme un élément à intégrer dans un processus global de planification stratégique et de prise de décision. Après les avoir incorporées dans la stratégie d'ensemble de l'approche EDP, le FENU vise désormais à faire en sorte que les problèmes liés à l'utilisation du foncier et à la gestion des ressources naturelles soient pris en compte par la planification et l'élaboration de politiques au niveau local.

Un des grands défis que devra affronter le FENU en matière de politique environnementale sera le transfert aux communautés pauvres du pouvoir de prendre des décisions sur les ressources naturelles. Cette option stratégique, en transférant des pouvoirs de décision environnementaux à des collectivités territoriales et à des communautés locales, et en assortissant d'incitations économiques les meilleures pratiques environnementales, cherche à accroître l'intérêt local pour l'utilisation durable des ressources, améliorer la capacité des institutions locales à rendre des comptes, combattre des pratiques considérées comme néfastes à l'environnement, et améliorer la répartition des ressources naturelles.

Il convient de prêter une attention soutenue aux liens entre environnement et démocratie: les pratiques environnementales durables les plus couronnées de succès sont celles qui font appel à la participation



effective des partenaires locaux - ce qui confirme la nature démocratique de la décentralisation. Les meilleures pratiques ne sont pas celles qui s'intéressent uniquement à la préservation de l'environnement, mais celles qui tentent également de traduire une vision politique spécifique du pouvoir et de la démocratie au niveau local. On pourrait dire, en quelque sorte, que ce changement de perspective représente l'abandon de techniques de mobilisation et d'inclusion au cas par cas, au profit de formes de participation se prêtant mieux à une reproduction institutionnelle, et faisant appel à la démocratie locale.<sup>219</sup>

Enfin, en définissant une stratégie d'amélioration de la gestion des ressources naturelles, les programmes du FENU apporteront aux gouvernements locaux non seulement des ressources financières, mais encore une 'feuille de route' permettant une utilisation de ces fonds à la réduction de la pauvreté rurale de façon efficace et durable.

### **3.5 PROGRAMME D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE**

En termes de gouvernance environnementale locale, les PADL visent à promouvoir trois composantes distinctes, mais complémentaires: institutions, cadres réglementaires, et technologies.

Par la mise en oeuvre de ces composantes, les PADL pourront contribuer, de façon substantielle et étendue, à la mise en place de coordinations entre secteurs et sous-secteurs, et à empêcher toute forme de compromis et autres choix politiques incohérents. De façon plus profonde, les PADL renforceront les capacités des collectivités territoriales en les aidant à formuler et à appliquer une politique environnementale appropriée, et en se faisant l'interprète de leurs priorités au niveau national.

#### **3.5.1 Institutions**

L'impact des facteurs écologiques sur les activités productrices, et les moyens d'existence, des populations rurales est indéniable. La faiblesse de la productivité agricole, elle-même largement due à la dégradation de la base de ressources, est un facteur clé de la prévalence de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté rurale. Cependant, les changements écologiques ne sont pas l'unique raison de la pauvreté et des crises rurales: l'impact des choix stratégiques doit également être pris en compte.

Une bonne gouvernance et des institutions adéquates sont une condition essentielle du soutien au développement rural. Par exemple, la stratégie rurale de la Banque Mondiale traduit une reconnaissance crois-

sante du fait que « la structure institutionnelle hautement centralisée qui caractérise de nombreuses administrations publiques peut compromettre l'efficacité des investissements et des politiques de développement ». <sup>220</sup>

En raison du caractère crucial des institutions comme actifs au service du processus de développement, les PADL devront s'efforcer d'aider à légitimer les partenaires institutionnels locaux (autorités locales ainsi qu'associations villageoises, groupements d'utilisateurs, ONG et secteur privé) dans le cadre des politiques de décentralisation. Pour cela ils s'efforceront de donner à ces partenaires une existence légale, de leur conférer les pouvoirs discrétionnaires nécessaires, et de faire d'eux des dépositaires plus efficaces et responsables de l'autorité environnementale.

Les PADL contribueront également à démontrer que des arrangements institutionnels sains, combinés avec des opportunités accrues de réussite économique, conduisent à la durabilité des moyens d'existence ruraux grâce à de meilleures pratiques de GRN, et au renforcement de la participation des pauvres à la vie politique locale et aux processus locaux de prise de décision.

En contribuant à intégrer les décisions environnementales aux processus locaux de planification, les PADL s'attacheront à vérifier l'hypothèse selon laquelle une participation effective des partenaires locaux apporte aux politiques décentralisées de GRN une légitimité sociale, et constitue ainsi un élément essentiel de la formulation stratégique.

Des institutions focalisées sur leur tâche, et aptes à rendre des comptes, voient leur compétence se traduire par leur capacité à exercer trois fonctions clés, liées les unes aux autres: (i) déceler et anticiper les problèmes, en se tenant à l'écoute des messages des marges (sociales et géographiques) de la société; (ii) mobiliser des intérêts dispersés, en fournissant les forums au sein desquels les différentes parties pourront exprimer leurs intérêts et négocier des arrangements acceptables pour tous; et (iii) exécuter des accords ou contrôler l'exécution des décisions. <sup>221</sup>

### **3.5.2 Mécanismes régulateurs et politiques**

Les instruments de mise en oeuvre de politiques économiques ont un impact direct sur les décisions prises au niveau de l'exploitation ou du ménage en matière de GRN, en raison de leur effet sur la démographie, les conditions de marché, le cadre institutionnel, la nature des investissements publics ou privés relatifs à la gestion du foncier, et les conditions écologiques proprement dites.

Un des grands défis auxquels est confronté le FENU est la question de savoir comment arriver à soutenir au mieux la formulation et la mise en oeuvre de dispositions réglementaires et de cadres juridiques locaux, propres à faciliter la dévolution et le transfert effectif, en direction des autorités locales et des organisations locales de la société civile, d'autorité sur les questions de GRN durable. Les incitations à une approche à long terme des responsabilités environnementales pourraient être améliorées par le biais de l'élaboration de plans de gestion environnementale durables et de l'introduction de systèmes fiscaux prévisibles de taxes ou de droits sur l'exploitation des ressources. Les objectifs principaux de ces mécanismes régulateurs et de ces dispositifs juridiques, ainsi que des mesures d'application qui les accompagnent, seront de :

- Réduire l'insécurité foncière à laquelle sont exposés les groupements d'usagers, en reconnaissant la valeur légale des divers arrangements gouvernant leur accès au foncier (droits de propriété ainsi que droits 'secondaires' tels que fermage, métayage, etc.), et en spécifiant clairement leurs responsabilités en ce qui concerne la protection de ces ressources naturelles;
- Définir des mécanismes capables de conférer aux groupes locaux d'usagers un contrôle effectif sur leurs ressources naturelles productives;
- Mettre en place des incitations effectives pour la conservation des ressources.

### 3.5.3 Technologies de GRN

Bien que les PADL n'ont pas le mandat d'appuyer la recherche technologique, ils devront fournir assistance aux organes des collectivités territoriales en leur apportant l'information sur les technologies et pratiques appropriées à leur environnement, et ayant déjà été essayées avec succès.

Le FENU est donc face au défi de promouvoir la diffusion de toute une gamme de bonnes pratiques et techniques de gestion efficaces des ressources naturelles dont dépendent les activités productives du monde rural (agriculture, élevage, pêche etc.) On peut attendre de ces pratiques un accroissement durable de la productivité agricole et du revenu tiré de l'utilisation de ces ressources naturelles, ainsi qu'une meilleure capacité des communautés locales à faire front aux crises (par exemple, les variétés culturales à cycle court et les cultivars améliorés permettent d'améliorer ou de maintenir la productivité en dépit de conditions environnementales dégradées).

De cette façon, les PADL contribueront à diminuer la vulnérabilité des populations rurales face aux crises récurrentes qui trouvent leur source dans les transformations de leur environnement naturel, et à réduire les risques qui en découlent pour leur production végétale et animale.

### 3.6 RESUMÉ ET CONCLUSIONS

Les PADL apportent un paradigme de développement cohérent en insistant sur les liens entre mauvaise gouvernance, pauvreté rurale, et manque de participation populaire à la gestion des ressources naturelles. D'un point de vue environnemental, leur objectif central est de :

- Promouvoir l'innovation dans la dévolution, aux institutions locales démocratiques et aptes à rendre des comptes, de pouvoirs environnementaux, de responsabilités de gestion et de ressources financières conséquentes, dans le contexte de projets expérimentaux et promouvant la gestion décentralisée des ressources naturelles (GDRN);
- Bâtir la capacité des partenaires locaux (gouvernements et communautés locaux) à définir, planifier et mettre en oeuvre leurs priorités en matière d'environnement, et à inverser les tendances locales d'aggravation de la pauvreté;
- Contribuer à la définition technique de mode d'utilisation et de gestion des ressources naturelles qui soient efficaces et durables;
- Promouvoir la diffusion et l'adoption de meilleures pratiques pour des modes d'utilisation et de gestion des ressources naturelles qui soient efficaces et durables;
- Faciliter l'investissement public permettant d'accroître les revenus générés par l'utilisation des ressources naturelles (particulièrement les ressources sous propriété communale) de façon à améliorer les moyens d'existence des pauvres.

Le présent chapitre a commencé par analyser les leçons et meilleures pratiques en matière de GRN, puis a cerné les éléments clés d'une approche visant à promouvoir les aspects environnementaux des PADL. Chaque élément de cette approche - institutions, cadres réglementaires, technologies - fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans les chapitres qui suivent.

Les problèmes environnementaux complexes peuvent être abordés à travers une combinaison de stratégies, de développement institutionnel, et d'apports technologiques. Chacune des composantes inter-corré-

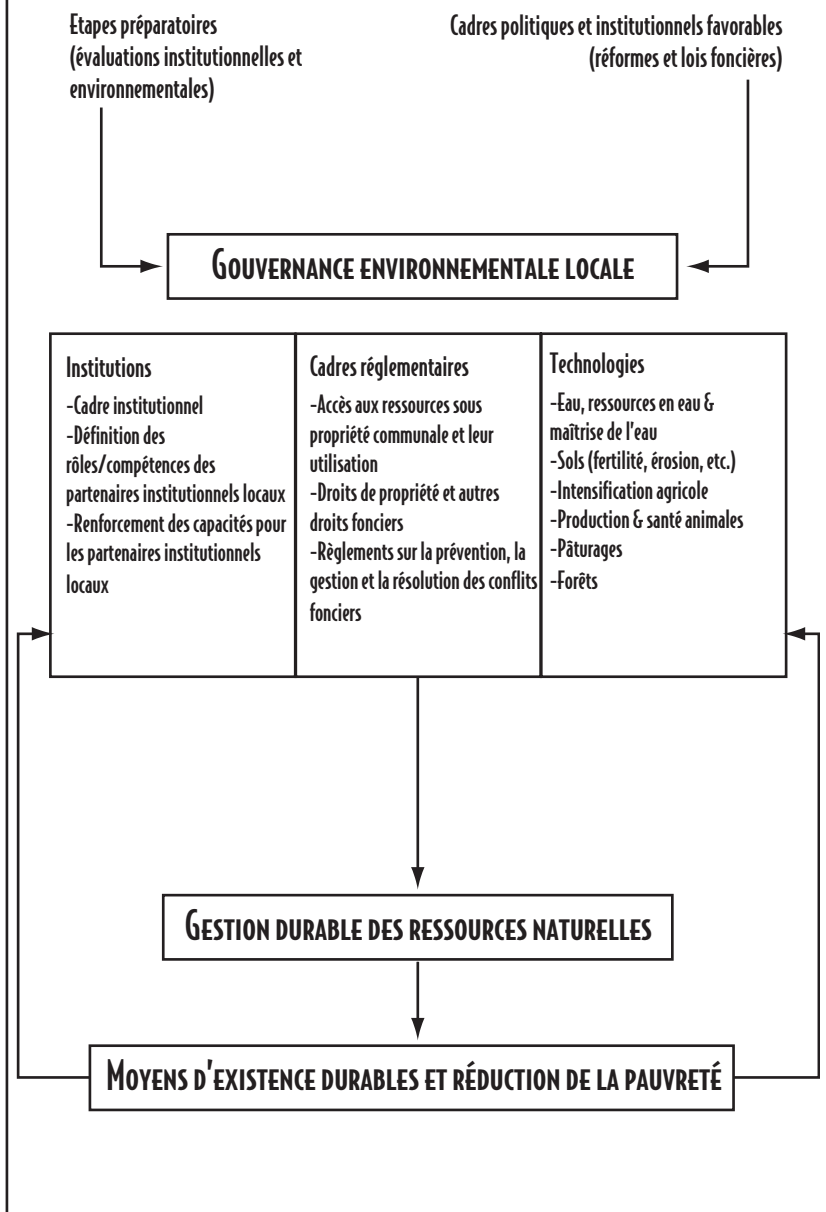
lées des PADL (institutions, cadres réglementaires et technologies) est indispensable aux mesures de GEL et de GDRN qui visent à réduire la pauvreté rurale et à parvenir à un développement durable grâce à une approche holistique. L'amélioration de la productivité de la base de ressources, et de la résilience des communautés locales, conduira en même temps à améliorer la sécurité alimentaire de celles-ci et leur statut vis-à-vis de l'Etat; parallèlement, le renforcement des institutions de GDRN à l'échelon local peut entraîner un élargissement des opportunités économiques, une plus grande efficacité de l'utilisation des ressources naturelles, et une meilleure capacité des prestataires des services locaux à rendre des comptes. Les mesures de GDRN devraient également contribuer à enrayer l'exode rural des populations locales, surtout quand la destination est un milieu urbain défavorisé.

Les PADL, en abordant les problèmes de ressources naturelles et les initiatives en rapport avec elles, mettent l'accent sur le renforcement des usagers pauvres, l'identification et la mise en oeuvre d'initiatives ciblant les pauvres, et l'amélioration des moyens d'existence locaux. Le FENU, en réduisant au minimum l'exclusion sociale, et en maximisant justice sociale et reddition de comptes dans les processus d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, contribuera à mettre en oeuvre des initiatives socialement durables de réduction de la pauvreté rurale.

Les trois composantes de la gouvernance environnementale locale et leurs caractéristiques sont présentées dans l'Encadré 6 et examinées plus en détail dans les chapitres qui suivent. Il convient d'appeler l'attention sur les points suivants :

- Loin d'être un but en soi, la gouvernance environnementale locale reste un moyen d'arriver à une gestion durable des ressources naturelles, et par conséquent à des moyens d'existence durables et à la réduction de la pauvreté ;
- On ne peut valablement poursuivre un processus de gouvernance environnementale locale que dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel favorable, qui nécessitera notamment des réformes foncières ;
- Dans leurs étapes préparatoires, les initiatives de gouvernance environnementale locale nécessitent des évaluations portant spécifiquement sur les institutions et l'environnement, y compris des analyses exhaustives des cadres réglementaires existants et des plans d'action environnementaux aux niveaux national et régional ;

**ENCADRÉ 6: DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE  
À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**



- L'approche de la gouvernance environnementale locale suppose des efforts coordonnés portant sur les institutions, les cadres réglementaires et les technologies.

En bénéficiant de l'accès à des biens et services plus durables d'un point de vue environnemental, et à une utilisation des ressources naturelles productives faisant appel à des technologies adéquates, les pauvres se trouveront en mesure de faire entendre leurs besoins et de pousser vers des institutions mieux adaptées, des biens et services de meilleure qualité, et l'amélioration de leur accès aux technologies.

Actuellement, l'ensemble du paradigme de la GEL pose un défi extrêmement difficile au FENU. Il y a à cela diverses raisons :

- Le cycle actuel des projets du FENU n'incorpore pas systématiquement l'évaluation des institutions ou des plans d'action environnementaux aux niveaux national et local ;
- A l'exception de cas isolés comme au Niger, au Burkina Faso, en Ethiopie ou au Mali, les projets actuels du FENU ne prennent pas complètement en considération les aspects environnementaux des politiques de décentralisation, et ne les utilisent pas pour favoriser les prises de décision environnementales au niveau local. A ce jour, il n'y a qu'un nombre limité d'initiatives environnementales pilotes visant directement à améliorer la conduite des affaires environnementales par les gouvernements locaux ;
- L'insistance sur la gouvernance environnementale locale, vue comme une partie intégrante du concept global de gouvernance, reste relativement nouvelle au sein de l'organisation, et n'affecte pas encore ses processus de prise de décision (par exemple, elle n'est pas au nombre des critères retenus pour l'approbation des projets) ;
- Au niveau des pays partenaires, le FENU entretient normalement des relations de travail privilégiées avec les ministères chargés de l'administration territoriale, ou des finances et de l'intérieur, mais il a peu d'interactions avec les ministères techniques chargés de l'environnement, de l'eau ou de l'agriculture ;
- Dans l'ensemble, les PADL en cours n'ont pas suffisamment aidé les collectivités territoriales à mettre en place une architecture institutionnelle tournée vers l'environnement (commissions foncières, comités environnementaux, etc.). Cependant il existe des exceptions: deux PADL ont soutenu des commissions foncières

communales au Niger (voir Encadré 7, au Chapitre 4), et deux autres, au Burkina Faso, ont apporté un soutien à des commissions foncières intervillageoises ;

- L'expérience du FENU en matière de création de 'guichets verts', ou de lignes financières spécifiquement réservées aux questions agricoles et environnementales, est limitée (à l'exception des projets au Mali, en Ethiopie et au Rwanda: voir encadrés chapitre suivant) ;
- L'expérience du FENU est également restreinte en matière de renforcement des capacités des services déconcentrés en vue de promouvoir les services de vulgarisation agricoles et environnementaux.

Le chapitre suivant sera consacré à l'identification des principaux éléments de l'approche institutionnelle du FENU en matière de soutien à la gouvernance environnementale locale.







## 4.1 INTRODUCTION

Dans la mesure où la plupart des crises environnementales proviennent de causes institutionnelles (manque d'institutions chargées de superviser l'accès et l'utilisation des ressources naturelles, d'appliquer les réglementations communes, et de prévenir ou gérer les conflits liés à l'utilisation du foncier; inexistence de réglementations définissant l'accès, l'utilisation, le contrôle des ressources naturelles, etc.), la création et le renforcement d'institutions locales est un élément critique de la gestion des ressources.

C'est pourquoi il est impératif que les PADL favorisent la création d'institutions liées à la GRN, de façon à promouvoir une participation effective - transparente, non exclusive, et donnant lieu à reddition de comptes - de l'ensemble des partenaires, y compris les pauvres, aux niveaux appropriés du processus de prise de décision.

La perspective institutionnelle d'ensemble du FENU se préoccupe de deux problèmes distincts, mais complémentaires :

- (i) La mise en place d'une architecture organisationnelle adéquate (institutions ou organisations constituant les *acteurs* ou les *joueurs*) qui inclue les autorités locales mais sans exclure les autres partenaires ;
- (ii) La mise en place d'arrangements institutionnels robustes (institutions/normes) censés influencer le comportement des partenaires locaux (les *règles du jeu*).

## 4.2 CONSOLIDER DES INSTITUTIONS FORMELLES ET INFORMELLES

En ce qui concerne les institutions et organisations, (c'est-à-dire les organismes exécutifs ou les structures pourvues de rôles reconnus), les PADL peuvent contribuer efficacement à la création et/ou à la consolidation d'entités, formelles ou informelles, capables de définir, de négocier, et de mettre en oeuvre des initiatives cohérentes de GDRN.

La nature même des problèmes de GDRN fait que les PADL devront nécessairement impliquer des partenaires de multiples secteurs (agriculture, élevage, forêt, commerce, etc.), des institutions locales, la société

civile et le secteur privé, et devront se concentrer sur des processus évolutifs visant à définir les rôles interactifs et les fonctions de ces institutions, plutôt que sur la simple reproduction de schémas organisationnels.

Les hypothèses de base qui sous-tendent la politique environnementale du FENU sont les suivantes :

- Les pouvoirs environnementaux dévolus aux institutions représentatives et démocratiques doivent être substantiels et discrétionnaires. Le FENU partage l'opinion selon laquelle, même parfaitement démocratiques et transparentes, les autorités locales ne peuvent pas agir sans pouvoirs discrétionnaires, dans la mesure où ce sont ces pouvoirs qui leur permettent « de répondre avec flexibilité aux besoins et aux aspirations des groupes locaux, les rendant ainsi pertinentes par rapport à leur circonscription » ;<sup>222</sup>
- Les populations rurales pauvres ne seront capables de réduire leur pauvreté que s'ils sont suffisamment organisés et forts pour négocier, avec les autres groupes d'intérêt, un accès adéquat aux ressources naturelles, tant au niveau local que régional ou national ;
- Il importe non seulement que les pauvres aient accès aux moyens de production, mais encore qu'ils participent aux décisions concernant les services publics de base et les infrastructures sociales et économiques ;
- Les gouvernements locaux ont une meilleure efficacité et productivité, du fait qu'ils sont mieux informés non seulement des préférences et tendances locales, mais encore des évolutions et des coûts locaux.

L'idée même de 'gouvernance environnementale locale' telle que défendue par les PADL implique un grand nombre d'acteurs locaux, occupés à gérer des problèmes qui sont trop complexes pour être réglés par un unique intervenant. En conséquence, les PADL ont pour rôle principal de :

- Promouvoir et/ou consolider des entités spécialisées (comités, groupes *ad hoc*, etc.), chargées de coordonner et de superviser les activités de GDRN au niveau du gouvernement local, en accord avec les priorités nationales (voir Encadré 7) ;
- Promouvoir et/ou consolider des structures de recherche de concertation au niveau des collectivités territoriales sur les sujets tels que prévention, gestion et résolution des différends d'origine foncière ;

- Faciliter la création et/ou la consolidation d'institutions locales de soutien (telles qu'organisations non gouvernementales, organisations de base, groupes d'intérêt, secteur privé), capables d'apporter un complément aux capacités de gestion des organes du gouvernement local, et de leur prêter une assistance technique spécifique ;
- En raison du fait que les différentes composantes des écosystèmes (plantes, animaux etc.) ne respectent pas nécessairement les limites administratives, les PADL devront mettre en oeuvre une coordination trans-frontalière entre communes, départements ou régions sur les questions de GRN, et, si nécessaire, faciliter la création de comités mixtes pour examiner des problèmes environnementaux spécifiques ;
- Si besoin est, les PADL devront aider les groupements d'usagers à se fédérer pour créer des organisations de plus haut niveau capables de rendre des comptes à leurs membres sur la gestion de vastes entités écologiques telles que ressources forestières, périmètres irrigués, bassins versants, terres de parcours, etc. Les PADL partiront du principe que la fédération entre unités locales peut faciliter la résolution des conflits, ainsi que le partage de l'information et les négociations collectives avec les organes du gouvernement et les pourvoyeurs de services.

#### **4.3 PROMOUVOIR DES CADRES RÉGLÉMENTAIRES**

Dans le domaine des institutions/normes (c'est-à-dire des règlements juridiques, conventions, normes de conduite et autres règles gouvernant les actions des individus et des collectivités), les PADL apporteront leur soutien à l'institutionnalisation des procédures et mécanismes de GDRN, et à l'incorporation des principes démocratiques dans les cadres réglementaires gouvernant les systèmes fonciers locaux. Faute de quoi, tout le processus de décentralisation court le risque de renforcer les autorités centrales, et les groupes et communautés locaux continueront de jouer les utilités dans un processus de développement dominé par des administrateurs et techniciens dispensés de rendre des comptes. C'est pourquoi un défi majeur pour les PADL sera de :

- Promouvoir l'évolution des lois foncières coutumières et l'introduction de règles novatrices de gestion des ressources naturelles, comportant l'élimination des discriminations légales à l'encontre des femmes, des groupes marginaux et des minorités; faciliter la mise en place de lignes directrices relatives à la

### ENCADRÉ 7: LES COMMISSIONS FONCIÈRES DU NIGER

Depuis l'an 2000, le FENU soutient deux projets de développement local au Niger: un dans la région de Diffa à l'Est du pays, le projet de développement local de Nguigmi, et un autre dans la région de Maradi (Centre du Niger), le projet de développement local de Mayahi. Bien que leur création remonte avant la mise en place de gouvernements locaux, ces deux projets ont aidé le gouvernement, (et plus spécifiquement le *Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation*), à créer et rendre opérationnelles 13 communes rurales pilotes (niveau du sous-district) avec une population totale de 380.000 personnes environ.

Chaque *commune* a un conseil municipal 'intérimaire' composé de conseillers élus de façon informelle, qui prépare la voie à un conseil municipal en bonne et due forme, à mettre en place après des élections. Les autorités locales supervisent la préparation et l'approbation de plans locaux de développement, qui comportent des dispositions spécifiques sur l'investissement en faveur de l'environnement.

En coopération avec le Secrétariat Permanent pour le Foncier, un organe du gouvernement essentiellement chargé de promouvoir la création d'un cadre institutionnel national pour le foncier et la gestion des ressources naturelles, les deux projets ont concouru à la mise en place de *commissions foncières* expérimentales dans chacune des 13 *communes*. Leur objectif est de combler le fossé entre les commissions foncières de district, constituées de représentants des ministères techniques, et les organisations de base représentant les usagers; et de donner aux autorités locales de plus grandes responsabilités dans l'administration de l'environnement. Ces commissions, encore expérimentales, s'occupent des problèmes fonciers tels que la validation des droits fonciers d'usagers individuels ou regroupés; l'émission de titres de propriété; la vérification de l'usage qui est fait des terres attribuées; l'information et la sensibilisation locales sur les questions relatives aux ressources naturelles productives renouvelables, à l'environnement etc.; les inventaires fonciers et de ressources locales; le bornage des terres; les registres d'utilisation des terres; la prévention et la gestion des différends fonciers; etc. Les commissions foncières communales renforcent les liens entre ministères techniques et usagers locaux et facilitent la formulation et la mise en oeuvre de plans de gestion du foncier cohérents.

Les résultats ont été présentés lors d'un atelier national fin 2003, et auront un impact certain sur les politiques de décentralisation à venir, particulièrement en ce qui concerne la définition plus détaillée des responsabilités et capacités des gouvernements locaux en matière d'environnement.

dévolution effective, vers différents niveaux administratifs, de l'administration des ressources foncières et naturelles, en accord avec les principes de légitimité, représentativité et reddition de comptes ;

- Aider les organes locaux gouvernementaux à définir des plans agricoles et environnementaux équitables pour aménager les ressources locales sous propriété commune, en raison de leur grande importance pour les moyens d'existence locaux, la sécurité alimentaire et la qualité de l'environnement.<sup>223</sup> De tels plans devront reconnaître les différents types de droits des différents usagers des ressources, et négocier de nouveaux mécanismes de gestion avec les représentants du gouvernement central ;
- Créer et/ou améliorer des mécanismes favorisant une vision environnementale à long terme plutôt qu'une simple exploitation dans le court terme, en mettant en place des systèmes transparents pour la fiscalité, les droits, taxes et modes de concession ;
- Promouvoir la définition, l'introduction et l'institutionnalisation de toutes pratiques, arrangements, contrats, mécanismes de planification participative, chartes interinstitutionnelles, mécanismes de recherche de consensus, procédures et processus de prise de décision, propres à assurer la prévention, la gestion et la résolution des conflits d'origine foncière; ainsi que de mécanismes de transparence et de reddition de comptes (tant horizontale que verticale, tant ascendante que descendante) et des procédures d'autoévaluation. Dans la mesure où elles font appel au capital social local, de telles 'règles du jeu' permettront aux acteurs institutionnels locaux de fonctionner selon les principes de la GEL, sur une base tant individuelle que collective ;
- Participer à la mise en place de procédures destinées à: (a) aider à légitimer les organisations locales, grâce à une reconnaissance légale et formelle de l'Etat; (b) aider à renforcer les droits fonciers informels locaux, de façon à améliorer la sécurité foncière pour les organisations locales d'usagers; (c) aider les organisations locales d'usagers à se munir des moyens légaux pour obtenir des comptes des organes de gouvernement centraux et locaux; (d) aider à faire en sorte que l'Etat respecte et fasse appliquer les droits des organisations locales d'usagers à contrôler et gérer les ressources sur leurs terres, et à en interdire l'accès à certaines parties ;

- Contribuer à la définition de réglementations qui transfèrent des pouvoirs fiscaux et des ressources appropriées aux autorités locales, en même temps qu'un soutien technique adéquat, et leur permettent de bénéficier du revenu fiscal généré par les droits et taxes sur les ressources naturelles (y compris les opportunités commercialement valorisées d'utilisation de ces ressources) ;
- Se pencher sur l'amélioration des droits des femmes en matière foncière, à travers des cadres juridiques appropriés, des activités éducatives et un soutien public.

De nombreux conflits d'origine foncière sont provoqués par une mauvaise application des lois existantes, l'application de lois nationales contraires aux lois coutumières, et/ou des situations de 'pluralisme juridique' où différents jeux de réglementations incompatibles se chevauchent. C'est pourquoi le soutien des PADL est nécessaire non seulement pour réconcilier les besoins des différents partenaires, mais encore pour promouvoir un système législatif et judiciaire fonctionnel et solide.

Afin de contribuer utilement à la solution des conflits fonciers, les PADL seront conçus sur la base d'une évaluation préalable rigoureuse des causes et des facteurs des conflits fonciers en cours ou prévisibles. Cette évaluation prendra en compte les mécanismes coutumiers de prévention et de résolution de tels différends, ainsi que les rôles spécifiques des dirigeants traditionnels et des institutions coutumières.

#### 4.4 FAVORISER DES INTERACTIONS ENTRE NIVEAUX INSTITUTIONNELS

##### Principes directeurs

Les principes de base qui sous-tendent l'approche institutionnelle du FENU en matière d'environnement se résument comme suit:

- **Recherche du consensus entre partenaires locaux.** La gestion des ressources naturelles a des composantes physiques, économiques, et sociales, et il est donc important de mettre en place des mécanismes de coopération et de recherche du consensus, tant au sein de chaque niveau institutionnel et de chaque partenaire local (organes démocratiques de gouvernance locale, représentants du gouvernement central, représentants de groupements locaux d'usagers) qu'entre eux. Les PADL devront en conséquence apporter leur soutien aux stratégies visant à une reconnaissance légale des multiples priorités, intérêts et plans d'action de ces divers partenaires, et devront promouvoir la collaboration entre

niveaux institutionnels en termes de prise de décision, apport de services, flux de ressources et reddition de comptes ;

- **Action collective.** L'essentiel de la décentralisation consiste à mettre en place des réseaux reliant les différents acteurs aux différents niveaux. Les objectifs des partenaires seront poursuivis par le biais d'actions collectives plutôt qu'individuelles: la gestion des initiatives de GDRN devra être répartie entre eux au moyen de chartes ou de conventions juridiques spécifiant les intérêts, compétences, droits et bénéfices de chacun. Il faut aussi souligner que les ressources naturelles peuvent faire l'objet d'utilisations différentes selon le niveau institutionnel (groupement d'usagers, communauté villageoise isolée, regroupement de communautés villageoises voisines, gouvernements locaux et communauté nationale), avec à chaque niveau un jeu distinct d'intérêts, de priorités et de stratégies, et des résultats différents en termes de coûts et bénéfices ;
- **Coopération multi-niveaux.** Les PADL posent comme principe que la décentralisation complète n'est ni possible ni souhaitable en matière de GRN. On a fait observer que les politiques de décentralisation réussissent le mieux là où la situation politique du gouvernement est sans risques.<sup>224</sup> Une décentralisation menée jusqu'au bout pourrait également se révéler néfaste à la gestion durable des ressources naturelles et à leur conservation, dans la mesure où les communautés locales n'auraient aucune incitation à prendre en compte les effets de leurs actions sur les communautés voisines ou les générations à venir. Dans de telles conditions, les populations locales pourraient arriver à une dégradation ou à une déplétion des ressources encore plus rapidement et efficacement, avec, le cas échéant, l'aide d'entrepreneurs venus de l'extérieur.<sup>225</sup> Vu la complexité de cette situation, les expériences de soutien à la bonne gouvernance environnementale au niveau local devront insister sur l'importance d'une réelle coordination entre l'ensemble des partenaires, avec des initiatives dépassant le niveau local. Cela suppose des formes horizontales de coopération et de consultation entre gouvernements locaux de même niveau (*intercommunalité*), en même temps que la constitution de réseaux ou de fédérations entre gouvernements locaux ;
- **Sphères de gouvernance.** Pour la GRN, le niveau approprié de gouvernance est déterminé par la taille du système de ressources naturelles qui en est l'objet. Par exemple, un petit pâturage peut être confié à la gestion d'une petite communauté pastorale, alors



que de vastes étendues de transhumance de saison sèche doivent être gérées à un niveau institutionnel plus large. Toute approche convenablement définie de la gouvernance environnementale locale doit donc proposer une définition concernant ‘*quel niveau de gouvernement doit faire quoi*’, et délimiter ainsi leurs sphères de gouvernance. Toutes les formes de GRN doivent ainsi reposer sur la ‘cogestion’ des ressources naturelles, articulée autour de trois principes:

- **Subsidiarité** : ou transfert effectif de pouvoirs spécifiques aux partenaires locaux tout en évitant de compromettre la durabilité. Selon ce principe, toute activité doit être planifiée et mise en oeuvre au niveau le plus proche possible du niveau de base, en se fondant sur l’avantage comparatif de chaque institution (l’intervention d’une autorité plus élevée n’est admise que si l’autorité inférieure montre ou a montré son incapacité à le faire). L’hypothèse de base derrière ce principe est que les gouvernements locaux sont mieux à même d’être conscients des priorités environnementales locales et d’ajuster en conséquence les mesures à mettre en oeuvre. On avance également qu’une approche ‘normative minimum’ est nécessaire en complément de la décentralisation environnementale, son objet étant de spécifier les limites de l’autonomie locale, sans restreindre le caractère discrétionnaire des pouvoirs exercés dans ces limites;<sup>226</sup>
- **Complémentarité** : chaque niveau institutionnel fonctionne dans sa sphère propre, dans le cadre de sa propre responsabilité. Selon le principe de ‘l’écheveau des pouvoirs’, des groupes plus vastes seraient mieux à même d’intégrer les questions de long terme ou de grande échelle que les groupes locaux, et auraient ainsi la capacité d’apporter un arbitrage désintéressé dans les différends qui ne peuvent trouver de solution au niveau local.<sup>227</sup>
- **Équité** : Les droits de l’ensemble des partenaires locaux aux ressources naturelles doivent être reconnus et légitimés sur le plan légal. Le respect de ce principe devrait permettre d’éviter un des écueils de la décentralisation: l’exacerbation des disparités régionales de revenu, qui donne des avantages supplémentaires aux zones géographiques déjà pourvues de ressources naturelles riches ou potentiellement riches.

#### 4.4.1 *Le rôle du gouvernement central*

Le FENU partage l'opinion selon laquelle la simple reconnaissance des rôles des collectivités territoriales et des communautés locales ne suffit pas à résoudre les problèmes liés à la GRN. Il assigne au contraire un rôle clé au gouvernement central, dans la mise en place de cadres stratégiques, réglementaires et institutionnels pour une gestion durable des ressources, et pour de bons résultats en matière d'environnement,<sup>228</sup> dans la formulation de réformes foncières; dans la décentralisation, en direction des gouvernements sous-nationaux et des associations d'usagers, des responsabilités environnementales et des fonds correspondants; et enfin dans la détermination, stable et prévisible, de la partie du budget de l'Etat à allouer aux gouvernements locaux pour des actions de développement de marchés, d'essais portant sur des technologies spécifiques, etc.

D'après le *Rapport sur le Développement Mondial 1999/2002*, les gouvernements centraux devraient conserver la responsabilité de la plus grande partie du financement [public], mais qu' « un bon usage peut être fait de la meilleure qualité d'information dont disposent les responsables locaux, en associant les gouvernements locaux à la fourniture et à la gestion des services sociaux »; et que le gouvernement central doit également conserver un rôle de surveillance, afin de veiller à ce que les objectifs de redistribution soient atteints.<sup>229</sup> Les institutions centrales (ou provinciales) sont mieux placées pour juger des problèmes et tendances à grande échelle (tels que la formulation de politiques favorables aux pauvres et des priorités en matière d'environnement), mettre en place des environnements juridiques favorables, et faire office d'arbitre pour certains différends locaux. On voit donc qu'une politique de réduction de la pauvreté suppose un rôle crucial pour le gouvernement central, au même titre que des efforts combinés aux différents niveaux de gouvernance.

On peut avancer plusieurs arguments en faveur d'un rôle crucial du gouvernement central en matière d'environnement:<sup>230</sup>

- En raison du temps mis par les changements environnementaux à faire sentir leur impact, les gouvernements centraux sont la seule agence à même de prendre des mesures appropriées pour empêcher ou contrebalancer ces effets;
- De nombreux problèmes environnementaux sont directement liés à un dysfonctionnement des marchés (en termes de prix de biens et services environnementaux, par exemple), et le secteur privé

n'est pas en mesure, par lui-même, d'arriver à des résultats optimaux d'un point de vue environnemental. Seuls les gouvernements centraux sont donc en position de créer des marchés et de mettre en place des cadres réglementaires permettant la flexibilité dans la poursuite des objectifs environnementaux, tout en définissant des mécanismes visant à améliorer l'obéissance aux réglementations environnementales;

- Dans la mesure où les problèmes d'environnement trouvent un écho dans de nombreux secteurs, les politiques et les efforts concertés pour les mettre en application doivent être coordonnés par le gouvernement central;
- Du fait que de nombreux impacts environnementaux se traduisent par des effets dépassant les limites et frontières locales, seul le gouvernement central peut les aborder utilement, dans le contexte d'un cadre national d'intervention.

#### 4.4.2 Le rôle des collectivités territoriales

On reconnaît de plus en plus que le processus actuel de décentralisation, qui met en jeu la délégation de pouvoirs et de fonctions régulatrices aux collectivités territoriales, a mis en lumière la nécessité d'une plus large implication des gouvernements locaux dans de nombreux domaines environnementaux (réglementations et mesures spécifiques).

Les PADL, par leur action de renforcement des institutions locales, ouvriront la voie à la prise, par les gouvernements locaux, de pouvoirs environnementaux discrétionnaires et de rôles et responsabilités clé dans les activités de GDRN. S'il est vrai que les autorités locales peuvent ne pas disposer de l'expertise environnementale nécessaire, le FENU estime qu'il faut leur laisser la possibilité d'acquérir l'expérience nécessaire 'sur le tas'.

La dévolution aux autorités locales de davantage de pouvoirs environnementaux est de nature à améliorer leur autorité et leur légitimité, en leur fournissant tant les fonds que le pouvoir effectif pour prendre, au sujet des ressources naturelles, des décisions affectant la vie quotidienne de leurs administrés.<sup>231</sup>

De plus, les PADL accroîtront les capacités des gouvernements locaux dans les domaines suivants:

- Facilitation d'une définition participative des priorités locales en matière d'utilisation des ressources naturelles, en essayant de faire coexister de façon intégrée les utilisations d'une même ressource

pour la subsistance ou pour objectifs commerciaux, en étroite coopération avec les ministères techniques, ainsi qu'avec les communautés villageoises et les institutions locales de la société civile, et en accord avec les priorités environnementales établies au plan national;

- Mobilisation des institutions environnementales de la société civile (groupements d'usagers, associations de producteurs, groupes coutumiers, secteur privé, etc.) et promotion de relations plus interactives et de plus de soutien mutuel ;
- Assistance technique aux communautés villageoises et aux groupements d'usagers pour les rendre capables de mener des activités environnementales, et assistance financière aux micro-projets associés à ces activités ;
- Facilitation de la préparation, par des groupements locaux d'usagers, de dispositions réalistes, flexibles et durables, ainsi que de règles générales de GRN au niveau villageois ou inter-villageois, et légitimation juridique du statut de ces dispositions ;
- Assistance aux groupements locaux d'usagers dans la surveillance de l'application des règles de GRN, dans le cadre de limites topographiques clairement définies ;
- Mise en oeuvre de projets dépassant la compétence de communautés villageoises isolées: commander des études de faisabilité, gérer les appels d'offres, assurer la gestion financière des projets locaux ;
- Définition des mécanismes de reddition de comptes et des procédures financières nécessaires pour gérer correctement les ressources naturelles et en faire profiter les groupements d'usagers;
- Prise en compte des groupes marginaux locaux, y compris les femmes, qui risquent l'exclusion des processus de prise de décision environnementale;
- Mise en place des politiques, services et infrastructures rendant possible le développement d'activités rurales non agricoles, de façon à réduire la pression sur les ressources naturelles;
- Evaluation des causes et facteurs des conflits fonciers, organisation de formations à l'intention des dirigeants communautaires locaux sur la prévention et la gestion de tels conflits, et assistance aux procédures d'application des règles et de résolution des différends (y compris l'application de pénalités à l'encontre des étrangers à la

communauté qui se trouvent en infraction avec les lois gouvernant l'utilisation de la ressource) ;

- Réalisation d'investissements en faveur des ressources, quand plusieurs villages sont concernés (par exemple, nouveaux forages, périmètres irrigués, afforestation, etc.) ;
- Mobilisation de ressources pour des opérer des investissements à l'échelle d'une communauté (par exemple grâce à des taxes locales) ou pour contrôler la conservation de ressources naturelles ;
- Mise en place et contrôle des registres cadastraux ;
- Apport d'information adéquate sur les objectifs environnementaux d'ensemble aux investisseurs privés potentiels, création d'incitations appropriées à l'investissement, encouragement à l'investissement privé et inclusion de l'investissement privé dans les plans locaux ;
- Fourniture de services d'entretien et de mise en oeuvre de technologies spécifiques ;
- Mise en place de règles simples de rapportage ou de budgétisation pour les groupements locaux d'usagers ;
- Collaboration avec les ministères techniques pour évaluer l'impact environnemental des initiatives de GRN menées par le secteur privé et les communautés locales.

Le FENU partage, avec de nombreuses autres agences de développement, l'opinion selon laquelle la qualité de la gouvernance environnementale dépend de réseaux interdépendants et des cadres collectifs d'action, qui impliquent les autorités locales, les ministères techniques, les chefs coutumiers, et la société civile. Aussi les PADL devront-ils prêter assistance à la formulation de cadres réglementaires visant à clarifier la situation entre ces différents partenaires et à prévenir rivalités et conflits. La coopération entre partenaires dépend de l'existence, pour chacun, d'incitations tangibles et complémentaires.

Cependant, le FENU est également conscient du fait que l'appui aux collectivités territoriales ne garantit pas nécessairement l'apparition d'une gouvernance locale de qualité; et qu'il est important de ne pas sous-estimer l'effet potentiel, sur l'utilisation de ressources naturelles d'une certaine valeur, de rivalités entre gouvernements locaux et groupements d'usagers, et/ou entre responsables élus et leaders coutumiers.

#### 4.4.3 Le rôle des groupements d'usagers de base

Le paradigme de la gouvernance décentralisée ne met pas seulement l'accent sur le rôle moteur exercé par les collectivités territoriales / gouvernements locaux en matière environnementale, mais il insiste également sur le rôle joué par les groupes de base locaux, les associations de la société civile et le secteur privé pour influencer le processus de prise de décision environnementale et la gestion des ressources locales.

Les groupements d'usagers authentiques sont les partenaires primordiaux de l'utilisation des ressources locales, et à ce titre méritent un rôle central et des responsabilités en bonne et due forme dans la GRN. Les PADL doivent contribuer à renforcer ces groupements en les aidant à :

- Adopter des critères d'appartenance clairs ;
- Prendre part aux processus de décision relatifs à l'accès et à l'utilisation des ressources naturelles, et surtout quand il s'agit de définir des priorités ;
- Coopérer avec les collectivités territoriales pour définir et appliquer des règlements durables gouvernant l'utilisation des ressources naturelles ;
- Participer, en la personne de leurs dirigeants, aux initiatives de prévention et de gestion des conflits ;
- Contrôler l'utilisation durable des ressources naturelles locales ;
- Fournir divers services d'entretien et de maintenance des équipements ;
- Opérer de petits investissements dans les ressources (par exemple en construisant et en entretenant des points d'eau ou des systèmes d'irrigation) ;
- Apporter assistance aux initiatives des petits paysans pour l'amélioration de la fertilité des sols, les mesures anti-érosives, l'amélioration de l'infiltration de l'eau et ainsi de suite ;
- Mobiliser et utiliser des ressources financières pour des investissements individuels ou collectifs dans de meilleures pratiques de GRN (pare exemple, création de pépinières, plantation d'arbres ou d'arbustes, création de zones de pâturage, etc.) ;
- Faire circuler l'information sur l'utilisation de leurs ressources naturelles ;

- Protéger les droits des minorités locales qui risquent d'être exclues du processus de décision environnementale.

L'implication des groupements d'usagers dans la GRN a des conséquences financières évidentes, en leur imposant de supporter des coûts additionnels en matière de construction et d'entretien d'infrastructures, d'acquisition d'intrants et d'accès aux marchés, d'amélioration technologique et d'adoption de meilleures pratiques de gestion, de coûts d'opportunité et de transaction, et ainsi de suite. Les PADL devront donc, en encourageant leur implication, garder les conditions suivantes à l'esprit:

- Un groupement d'usagers ne doit prendre part à la GRN durable que si: (a) les bénéfices économiques tangibles et autres incitations (y compris celles relatives aux droits fonciers primaires et secondaires) équilibrent les coûts entraînés par leur implication; (b) ils sont conscients de l'intérêt qu'ils ont à préserver leurs ressources naturelles locales, et réactifs par rapport aux signaux du marché en faveur du développement économique; (c) ils ont la capacité, dans le court terme, de réduire les tensions engendrées par la maximisation de la production et du revenu; et (d) leurs efforts sont de nature, dans le long terme, à réduire leur vulnérabilité aux chocs extérieurs tout en réconciliant leurs grandes priorités économiques, sociales et environnementales;
- La viabilité à long terme d'un groupement d'usagers est consolidée s'il bénéficie d'une assistance pour mobiliser le financement et/ou la force de travail et les matériaux nécessaires pour effectuer, ou faire effectuer, les tâches qu'il s'assigne;
- Il vaut mieux procéder à l'introduction de technologies à bas coût et à haut retour (pour les petits usagers) sur une petite échelle, et par le biais de l'amélioration des pratiques techniques locales plutôt que de leur remplacement.

On peut s'attendre à une réduction des coûts de transaction associés à la GRN, généralement très élevés dans les zones où les communications sont mauvaises et la densité de population faible, à partir du moment où les groupements d'usagers auront recours à l'action collective. Néanmoins, les PADL devront également insister sur les points qui suivent:

- L'action collective reposera sur le 'capital social' local, des normes universellement acceptées, et en général la confiance, l'échange et la réciprocité (la chance de réussite d'une action collective est

d'autant plus susceptible de réussir que la ressource et son groupement d'utilisateurs sont réduits);

- Les groupements d'utilisateurs ont des comptes à rendre non seulement à leurs membres, mais aussi aux institutions locales de gouvernement.

#### 4.5 RENFORCER DES CAPACITÉS ENVIRONNEMENTALES LOCALES

Pour le FENU, la conscience du public est un aspect important de la gouvernance environnementale. C'est pourquoi le renforcement des capacités locales est une composante essentielle de toute politique durable de soutien à la gouvernance environnementale.

Dans la mesure où tout transfert de pouvoirs et de ressources à des gouvernements locaux décentralisés ou à des collectivités territoriales doit s'accompagner d'un effort considérable de renforcement des capacités techniques et managériales locales, les PADL s'efforceront de rendre les partenaires locaux capables d'assumer leurs responsabilités, et de remplir leurs rôles respectifs dans la GRN. Ils s'efforceront également de combler le fossé entre les collectivités territoriales et les autres partenaires en matière d'information.

L'hypothèse initiale est que la création et l'affirmation d'organisations autonomes ne sont pas possibles sans un renforcement des capacités. Cependant, il y a à certains risques, notamment celui de voir des élites locales confisquer à leur profit une position dominante. La présence au niveau local d'une structure de pouvoir forte est de nature non seulement à vider de substance les initiatives locales, mais encore à mettre les élites villageoises en position de détourner à leur profit les ressources transitant par les organisations communautaires.<sup>232</sup> On a pu écrire que « même si le résultat n'est pas toujours néfaste, tant que la transparence et la reddition de comptes ne sont pas, d'une façon ou de l'autre, rendues obligatoires, on peut aboutir à un pillage des ressources. »<sup>233</sup> La contribution des PADL à l'effort pour réduire ce risque sera l'implication des catégories sociales marginalisées, privées de voix ou de pouvoir, et la détermination à créer les meilleures conditions pour une amélioration de la justice et de la productivité sociales.

Les PADL devront faciliter tout un ensemble d'initiatives de formation, d'information et de conscientisation en direction de tous les acteurs institutionnels concernés: à savoir, membres des structures locales de gouvernement, et représentants des groupements d'utilisateurs, organisations paysannes de base, et fonctionnaires en charge des départements techniques déconcentrés des ministères et sociétés parapubliques.



#### 4.5.1 Renforcement des capacités des gouvernements locaux

Les PADL devront fournir une formation appropriée aux membres élus des structures locales de gouvernement et aux membres des comités locaux chargés de la GDRN, où siègent tant des représentants élus que des représentants de services techniques. Les programmes de formation couvriront :

- Les réglementations et textes de base en vigueur (codes ruraux, codes pastoraux, codes relatifs aux eaux, forêts, ressources halieutiques, etc.) ;
- Les techniques participatives de diagnostic, de planification, de programmation, de budgétisation et de gestion des initiatives concernant l'utilisation du foncier et la GRN, et plus particulièrement la gestion de ressources en propriété commune (forêts, pâturages, etc.) ;
- Gestion financière élémentaire, permettant de collecter et d'utiliser les ressources fiscales existantes et/ou potentielles générées par des ressources spécifiques en propriété commune ;
- Les principes de base du droit contractuel gouvernant les arrangements entre gouvernements locaux et entrepreneurs ou fournisseurs de services locaux, dans le contexte de la conception, du calcul et de la construction de structures et infrastructures rurales ;
- Toutes directives, toutes procédures et tous mécanismes financiers et techniques organisant le transfert, aux organisations paysannes de base et aux groupements d'utilisateurs, de responsabilités spécifiques en vue de la protection, de la réhabilitation, et de la gestion de ressources naturelles renouvelables sur leurs terroirs villageois respectifs ;
- Les principes et pratiques gouvernant la prévention et la gestion des conflits d'origine foncière entre groupements d'utilisateurs, ainsi qu'entre différents types d'utilisateurs du foncier communal, inter-communal et inter-villageois ;
- Les formes spécifiques d'investissement, à prévoir par les structures locales de gouvernement décentralisées, pour soutenir les mesures de réhabilitation, de protection et de gestion des ressources naturelles productives.

Il est impératif pour les PADL de veiller à ce que les structures locales de gouvernement disposent d'instruments simples et efficaces, tels que

bases de données, pour suivre et évaluer l'impact des mesures et initiatives environnementales. Les évaluations qu'elles produisent devront reposer sur des indicateurs clés, quantitatifs et qualitatifs, leur permettant de:

- Coopérer avec les ministères techniques dans l'évaluation et la description de l'impact d'ensemble, sur l'économie locale, des initiatives locales de gestion environnementale ;
- Procéder à l'évaluation de certains aspects de l'appauvrissement rural (en particulier les changements rapides intervenant dans les modes de contrôle sur les facteurs de production - terres, animaux, pâturages - et la sécurité alimentaire), et de l'impact sur la pauvreté locale du processus de décentralisation (par exemple, qualité des services localement disponibles) ;
- Passer en revue les changements intervenus dans les conditions d'accès des usagers aux ressources sous propriété commune, et dans leur mode de contrôle et de gestion de ces ressources (p. ex. obtention de titres fonciers ou mise en place de réglementations de l'utilisation de ressources communes).

#### **4.5.2. Renforcement des capacités des groupements d'usagers**

Les PADL devront engager un effort considérable d'éducation en direction de l'ensemble des membres des groupements locaux d'usagers sur les questions de GDRN, en partant de l'idée que ces groupements ne peuvent acquérir l'autorité et les savoir-faire, nécessaires pour protéger et gérer leurs ressources naturelles, que sur la base d'informations adéquates sur le rôle et les responsabilités, en matière de gouvernance environnementale, des collectivités territoriales et des communautés locales, ainsi que d'un soutien approprié à leurs dirigeants.

C'est pourquoi, outre des programmes de conscientisation du grand public en matière d'environnement en général, les PADL se concentreront sur les dirigeants des groupements d'usagers, y compris les groupes de femmes, en leur apportant une formation plus spécifique et appropriée sur:

- Les réglementations et textes de base gouvernant la gestion des ressources naturelles (textes qu'il conviendra de rendre disponibles dans les principales langues nationales) ;
- Les mécanismes et procédures leur permettant de coopérer avec les structures locales de gouvernement ;

- Les techniques, outils et instruments participatifs à leur disposition pour identifier, planifier et programmer des micro-projets de gestion foncière à l'échelle villageoise;
- Les pratiques constructives de prévention et de gestion des conflits d'origine foncière entre groupements d'usagers, ainsi qu'entre différents types d'utilisateurs du foncier communal, intercommunal et inter-villageois;
- Les meilleures pratiques, technologies et jeux de coûts relatifs à la gestion des ressources naturelles, la conservation des sols, la maîtrise de l'eau, la gestion de la fertilité des sols, des forêts, des pâturages, les associations agriculture-élevage, l'utilisation des inputs agronomiques et l'administration de produits prophylactiques vétérinaires.

#### **4.5.3 Renforcement des capacités des services techniques et des ONG**

Les PADL devront promouvoir des initiatives de formation au bénéfice des agents des départements techniques déconcentrés, des ONG locales démontrant une capacité de reddition de comptes, des organisations communautaires de base, et des groupes d'intérêt locaux, de façon à améliorer leur aptitude à contribuer aux tâches nouvellement dévolues aux organes des collectivités territoriales ainsi qu'à fournir soutien et conseil nécessaires aux organisations locales d'usagers pour identifier et présenter leurs besoins les plus pressants.

Renforcer les capacités des ONG et des services techniques est un puissant facteur de réussite contre les obstacles les plus courants à la décentralisation. L'amélioration de la performance des services techniques aura un impact significatif sur la productivité des ressources naturelles, même quand ces services ne sont pas officiellement sous l'autorité des structures locales de gouvernement. Leurs agents devraient bénéficier d'un soutien important dans les domaines suivants:

- Planification participative d'initiatives de GRN et préparation d'évaluations environnementales;
- Aide en faveur de groupes spécifiques minoritaires, marginaux ou exclus, qui ne sont pas organisés ou acceptés (tels que femmes, communautés ethniques indigènes, catégories socio-professionnelles dévalorisées, etc.), dont le sens de l'identité ou de la valeur sociale est inexistant et dont les droits fonciers - ou leur revendication - sont ignorés par les institutions formelles;

- Intégration des groupes pauvres et marginalisés dans de plus vastes réseaux d'alliances (associations, fédérations, etc.) leur donnant l'accès à des modes d'expression plus influents;
- Recours aux savoir-faire techniques locaux améliorés;
- Recours aux techniques de communication (radio rurale, journaux en langues locales, nouvelles technologies de l'information, etc.) pour diffuser les expériences en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles, et pour amorcer le transfert de technologies agricoles novatrices;
- Elaboration de systèmes d'alerte rapide simples, pour suivre les effets des chocs climatiques locaux et des désastres naturels;
- Formulation de plans d'urgence permettant d'aider les populations locales à faire face aux crises majeures (par exemple des programmes de travaux publics susceptibles d'être lancés sans délais; la mise en place de systèmes d'assurance autofinancés adaptés aux zones rurales);
- Systèmes de suivi technique pour les initiatives de gestion des ressources naturelles.

#### 4.6 RESUMÉ ET CONCLUSIONS

L'objectif d'ensemble des PADL est la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie institutionnelle cohérente, visant à accroître les responsabilités des collectivités territoriales / gouvernements locaux et à leur proposer des incitations pour fonctionner et agir de façon collective.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la gouvernance environnementale, les PADL devront s'attacher à soutenir un cadre institutionnel et administratif approprié, qui permette aux collectivités territoriales et à la société civile (groupements d'utilisateurs, association de producteurs, etc.) de jouer un rôle central dans le processus de prise de décision et dans la gestion des ressources naturelles renouvelables.

En soutenant des formes novatrices de gestion décentralisée des ressources naturelles, les PADL ne vont pas seulement contribuer à l'amélioration des moyens d'existence locaux, à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire, ils vont également conforter la légitimité des processus décisionnaires locaux et contribuer à améliorer la participation du public aux décisions du gouvernement, par la même améliorant également son acceptation de ces décisions, et favorisant en fin de compte l'apparition et la diffusion d'une culture démocratique.

Le chapitre qui s'achève a procédé à l'examen des implications institutionnelles complexes d'une nouvelle politique environnementale du FENU, qui s'attacherait au renforcement des organisations formelles et informelles, à la promotion de cadres réglementaires gouvernant l'utilisation et l'accès aux ressources naturelles, et au renforcement des capacités des partenaires locaux. Le chapitre qui suit se penchera de plus près sur les mécanismes, plus spécifiques, de planification et de budgétisation des initiatives environnementales.

# 5

## Planification environnementale participative

### 5.1 INTRODUCTION

Les projets du FENU sont essentiellement orientés vers le développement humain durable par le biais d'un appui technique de subventions, et sont conçus pour stimuler et nourrir la participation populaire et démocratique aux processus de planification et de prise de décision. La planification de mesures destinées à protéger, réhabiliter et gérer les ressources nationales fait partie intégrante d'un système cohérent et plus vaste de planification, et de stratégies centrées sur la sécurité des moyens d'existence et la réduction de la pauvreté.

### 5.2 PRINCIPES DIRECTEURS DE PLANIFICATION ET DE BUDGÉTISATION ENVIRONNEMENTALES

A travers ses PADL, le FENU met à la disposition des collectivités territoriales d'un outil financier destiné à soutenir leurs budgets pour l'investissement dans le développement rural et la réduction de la pauvreté: le *Fonds de Développement Local* (FDL). Les collectivités territoriales ne peuvent en bénéficier que s'ils remplissent certaines conditions, parmi lesquelles la préparation participative de plans de développement local cohérents. Les plans de développement élaborés par les collectivités territoriales comportent une section spécifique sur l'environnement (voir Encadré 8). (Pour en savoir davantage sur les mécanismes et procédures de planification et de budgétisation mis en oeuvre par la planification du développement local, voir la publication du FENU, *Le Pouvoir des Pauvres*).

L'utilisation des procédures et mécanismes adéquats soutenus par les PADL mettra les instances des collectivités territoriales (communes, départements ou régions), et les communautés locales (organisations paysannes, groupements d'utilisateurs, etc.), en situation de planifier, financer, et superviser directement toute une série d'activités relevant de leurs compétences et 'sphères de gouvernance' respectives, dans le but de mieux protéger, réhabiliter et gérer la base de ressources tout en améliorant sa productivité.

**ENCADRÉ 8: PLAN DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL : SECTION ENVIRONNEMENTALE**

Outre un *profil socioéconomique* concis de la communes et une courte présentation des *structures institutionnelles* locales, la *section environnementale* d'un plan de développement local doit être un texte court organisé en trois grandes sections:

1. Une courte description, quantitative et qualitative, des ressources locales renouvelables;
2. L'identification d'un nombre limité de priorités stratégiques, relatives à l'utilisation du foncier et à la gestion des ressources naturelles: ces axes stratégiques devant être en conformité avec les grandes orientations et lignes directrices définies par les plans environnementaux à l'échelle de la Région ou du District - si disponibles.
3. Un classement des besoins locaux, agricoles et environnementaux, organisé selon chaque priorité stratégique: cette section du plan constituant une synthèse des résultats des évaluations participatives conduites au niveau des villages ou, mieux, des groupements de villages dans chaque commune.

Le plan de développement proprement dit devra comporter un plan d'investissement à un ou deux ans, y compris un budget (correspondant à une allocation annuelle prélevée sur le fonds environnemental): il s'agit d'un tableau récapitulatif d'un ensemble de micro-projets agricoles et environnementaux prévus pour chacune des priorités stratégiques au cours de la période du plan, avec pour chacun une estimation des coûts d'investissement et de fonctionnement, et une description des responsabilités spécifiques de chaque niveau institutionnel dans leur mise en oeuvre.

Dans le contexte de leur contribution à la mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement du (OMD), les PADL devront plus particulièrement se concentrer sur:

- L'amélioration de l'efficacité économique des petits producteurs pratiquant une agriculture intensive, permanente et diversifiée, sur des parcelles relativement petites, et dans des zones à haute densité démographique;

- Le soutien à de nouvelles opportunités économiques favorisant les groupes les plus pauvres, privés de l'accès aux ressources productives les mieux valorisées.

Les PADL en cours comportent au moins deux grands scénarios financiers:

- Les gouvernements locaux peuvent se voir attribuer une facilité de financement unique, sous la forme d'un Fonds de Développement Local discrétionnaire, pour l'ensemble de leurs investissements (services sociaux collectifs, infrastructures, ainsi que mesures environnementales). Des incitations concrètes encouragent l'utilisation d'une proportion significative du fonds à des initiatives d'amélioration de la gouvernance environnementale locale et de protection/gestion des ressources naturelles productives. C'est l'option adoptée par la majorité des PADL, même si l'intégration des problèmes d'environnement dans ce schéma et la mise en place d'incitations effectives restent un défi majeur.
- De manière alternative, les collectivités territoriales peuvent bénéficier, parallèlement au FDL, d'un fonds dédié à l'environnement (c'est-à-dire un 'guichet vert' ou environnemental, une facilité de financement dédiée, dont l'utilisation est réservée au soutien de la gouvernance environnementale et de la gestion des ressources naturelles. Cette option, que le FENU est encore en train d'expérimenter (voir Encadrés 9 et 10), devrait être préférée dans les situations où les écosystèmes sont particulièrement dégradés, les ressources naturelles vulnérables, et/ou les responsables locaux ne semblent pas devoir accorder la priorité nécessaire à l'investissement environnemental direct en raison du niveau de pauvreté et du manque de services sociaux et infrastructures de base.

### 5.3 FONDS ENVIRONNEMENTAL LOCAL

Dans le court terme, l'investissement environnemental vise directement à accroître la productivité de la terre et de ses ressources naturelles renouvelables (eau, sols, pâturages, bétail, forêts, zones boisées, ressources halieutiques), et à améliorer la durabilité de la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 9).

A plus long terme, le but recherché par l'attribution de ressources financières dédiées aux collectivités territoriales est de promouvoir des modes innovateurs de dévolution de pouvoirs environnementaux, de



**ENCADRÉ 9: SOUTIEN À LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE  
AU MALI**

**A**u Mali, le projet du FENU d'*Appui aux Communes Rurales de Mopti* fournit un large soutien institutionnel et financier à 107 communes de la région de Mopti. La population concernée est d'environ 1.300.000 personnes. La région de Mopti présente un potentiel très important, mais est considérée comme la région la plus pauvre du Mali, en raison de la fragilité de son environnement, et de sa vulnérabilité face à des crises écologiques récurrentes.

Le projet met à disposition des collectivités territoriales une facilité financière destinée à apporter un complément à leurs budgets de financement du développement rural et de la réduction de la pauvreté, ce qui comprend des initiatives ciblant la production agricole et animale ainsi que la maîtrise de l'eau. Depuis son démarrage en 2000, le projet a voué près de 4,8 millions de dollars US aux collectivités territoriales de la région. (Les fonds transitent par une institution nationale, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locales, ANICT).

Le projet est également en train de tester une activité pilote consistant à fournir des fonds dédiés (*guichets verts* ou *environnementaux*) aux collectivités territoriales (communes) pour des investissements relatifs à la conservation, la protection et la gestion des ressources naturelles. L'objectif de cette initiative, ou *Fonds d'Appui à la Gouvernance Environnementale Locale* (FAGEL), est d'apporter un complément au fonds local de développement en se focalisant sur les investissements environnementaux. Dans sa phase initiale, le fonds est mis à disposition d'un nombre limité de communes rurales, dont les ressources naturelles sont particulièrement menacées, et qui ont subi des impacts socioéconomiques sévères du fait des crises écologiques survenues.

Les initiatives agricoles et écologiques que finance le FAGEL :

- Sont conformes aux lignes directrices nationales et régionales, et aux textes législatifs concernant l'environnement ;
- Relèvent de la compétence des collectivités territoriales ;
- Correspondent aux capacités techniques et managériales des communautés locales, et des groupements d'usagers ;
- Ont un avantage comparatif, et ne sont pas déjà mises en oeuvre par d'autres projets soutenus par le gouvernement et/ou d'autres bailleurs de fonds.

responsabilités managériales et de ressources financières conséquentes en direction d'institutions locales démocratiques et transparentes.

Le but des fonds environnementaux est de soutenir des initiatives capables de générer un accroissement de bénéfices sociaux et collectifs et des externalités, comme aussi de :

- Renforcer les capacités des partenaires locaux à définir, planifier et mettre en application leurs priorités environnementales, ainsi qu'à inverser les tendances locales à l'appauvrissement ;
- Apporter une contribution technique à la définition de l'utilisation et de la gestion efficaces et durables des ressources naturelles ;
- Promouvoir l'adoption de meilleures pratiques environnementales pour atteindre une utilisation et une gestion efficaces et durables des ressources naturelles.

Les collectivités territoriales et les communautés locales ne sont éligibles au financement environnemental qu'à condition de répondre à certains critères. La définition de ceux-ci dépend du contexte local, et s'intéresse essentiellement aux capacités locales de planification et de gestion environnementale.

Dans la mesure où l'allocation des fonds respecte des plafonds annuels, les collectivités territoriales ne sont financées que si l'évaluation de leur performance au cours de l'année précédente est positive. Avant de pouvoir bénéficier de fonds environnementaux, les collectivités territoriales et communautés locaux doivent verser une contribution initiale aux coûts d'investissement (si possible) et aux coûts fixes.

#### **5.4 MÉCANISMES DE PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE**

Les systèmes de planification environnementale adoptés par les PADL doivent encourager des mécanismes de communication ascendants, permettant d'exprimer les priorités des collectivités territoriales et des communautés locales, et d'influer sur les grandes orientations prises aux niveaux national et régional. Cependant, pour déterminer leurs propres priorités environnementales, les autorités locales doivent tenir compte non seulement des stratégies environnementales arrêtées au niveau des collectivités territoriales et des départements techniques, mais encore des priorités de survie des groupements locaux d'usagers (voir Encadré 11).

La planification environnementale met en jeu des mécanismes participatifs visant à impliquer l'ensemble des partenaires locaux, y compris

**ENCADRÉ 10: AGRICULTURE ET FONDS ENVIRONNEMENTAL EN ETHIOPIE**

**E**n Ethiopie, le FENU finance le Projet de Développement Durable d'Adi Arkay (SDP) dans la zone administrative du Gondar Nord, Etat d'Amhara. Le projet couvre les 32 sous-districts (Kebele) de la Woreda d'Adi Arkay, avec une population d'environ 137.000 habitants. L'objectif de développement principal du SDP est l'amélioration des moyens d'existence sur une base durable; un de ses trois objectifs est d'améliorer la productivité et la durabilité des systèmes d'utilisation des ressources naturelles et foncières.

Le projet a été formulé sur la base de diverses études, dont une étude environnementale complète menée par un chercheur du Centre pour le Développement et l'Environnement (CDE, Suisse) sous le titre *Réconcilier Conservation et Développement Durable*.<sup>234</sup> Au cours de sa première année le SDP a commandé une étude d'ensemble des principales caractéristiques socioéconomiques et physiques de la zone du projet,<sup>235</sup> et apporté un soutien à l'ARARI, une institution scientifique locale, pour des recherches et essais agronomiques.

Les résultats de ces études montrent clairement que la pauvreté dans la Woreda d'Adi Arkay est directement liée à la faible productivité agricole, aux bas revenus, à la raréfaction et à la dégradation des ressources naturelles, à l'insuffisance des actifs productifs, au manque de services et d'infrastructures, et au manque de technologies adéquates. Un autre facteur déterminant étant la faiblesse de la participation des groupements d'utilisateurs au processus de planification et de décision.

Il était impératif de faire face aux problèmes complexes liés au développement institutionnel et à la gouvernance environnementale, ainsi qu'aux activités productives, à l'utilisation du foncier et à la gestion durable des ressources renouvelables par les partenaires locaux. Le projet a donc créé le Fonds de Kebele pour l'Agriculture et l'Environnement (KAEF), une facilité financière d'environ 1 million de dollars US. (Une facilité distincte, le WDF ou Fonds de Développement de la Woreda, avait déjà été réservée aux infrastructures sociales). Le KAEF était un mécanisme spécifique de financement destiné à permettre aux gouvernements locaux des *kebele* d'investir dans une meilleure productivité de la terre et de ses ressources naturelles renouvelables (eau, sols, pâturages, forêts, bois, etc.), et dans la gestion durable des ressources naturelles.

L'approche suivie par ce projet vise à soutenir l'innovation dans la dévolution de pouvoirs environnementaux, responsabilités managériales et ressources financières substantielles en direction d'institutions locales démocratiques et capables à rendre des comptes.

les catégories sociales les plus pauvres, dans les processus de prise de décision et de mise en oeuvre. L'Encadré 12, ci-dessous, se base sur les leçons tirées des expériences antérieures pour présenter, pas à pas, les procédures de base du mécanisme ascendant de planification, en mettant en lumière les trois éléments qui suivent :

- Les représentants des villages d'une commune donnée prennent part à un exercice initial de planification, destiné à identifier les principales questions d'ordre stratégique intéressant le développement local et l'utilisation durable des ressources naturelles;
- Des micro-projets environnementaux individuels, conformes à la stratégie environnementale retenue au niveau de la commune, sont alors identifiés et élaborés, de façon participative, par les groupements locaux d'usagers et les communautés locales, avant d'être présentés à l'agrément technique des comités compétents au niveau communal. La pleine participation de l'ensemble des partenaires locaux à la conception des micro-projets permet de s'assurer que les choix technologiques finaux correspondent aux préférences locales, répondent à une demande locale, et soient conformes aux priorités locales de survie ;
- Après avoir reçu l'agrément technique, les micro-projets sont intégrés dans un plan cohérent de gestion des ressources ou à la section environnementale d'un plan de développement local, qui reprend également les grandes conclusions des études environnementales locales, et les stratégies et activités qui en découlent.

Les PADL devront veiller à présenter aux gouvernements locaux des incitations adéquates les encourageant à :

- Consentir des investissements substantiels en faveur des ressources sous propriété communes (pâturages, forêts, ressources halieutiques, résidus de récoltes, cours d'eau, mares saisonnières, etc.), en raison de leur rôle important de production de nourriture, de combustible, de fourrage, de matériaux de construction, de produits commerciaux, etc. Cela implique de favoriser, de manière parallèle, l'établissement et/ou la consolidation des règles de gestion collective. (On trouvera dans l'Encadré 13 des exemples d'investissements environnementaux engagés au niveau du sous-district) ;
- Accorder une attention particulière aux micro-projets identifiés et gérés par des groupes de femmes ou des groupes minoritaires (tels que communautés de pêcheurs ou d'éleveurs nomades) ;

- Apporter un soutien direct aux opportunités économiques novatrices (surtout celles porteuses de revenus non agricoles, telles qu'emploi rural diversifié, formation professionnelle, etc.) permettant d'aider les groupes les plus pauvres qui n'ont pas accès aux meilleures ressources productives. De telles opportunités devraient avoir un impact environnemental positif, en réduisant la pression exercée par les producteurs sur les ressources naturelles productives.

Les PADL devront contribuer à l'élaboration de systèmes complets de supervision et d'évaluation de la gouvernance environnementale par les collectivités territoriales / gouvernements locaux eux-mêmes, grâce à l'utilisation d'indicateurs spécifiques (L'Encadré 14 propose divers exemples d'indicateurs pertinents).

En raison du principe de *subsidiarité*, des activités environnementales spécifiques seront mises en oeuvre à des niveaux différents (département, commune, village):

- En ce qui concerne la commune, voir Encadré 13 pour des exemples d'activités à mener à ce niveau;
- Au niveau des communautés villageoises (y compris les groupes pastoraux nomades) et des groupements d'usagers, les micro-projets environnementaux collectifs comprendront différentes mesures de maîtrise de l'eau et de lutte anti-érosive, de gestion de la fertilité des sols, de protection et de gestion des forêts et zones

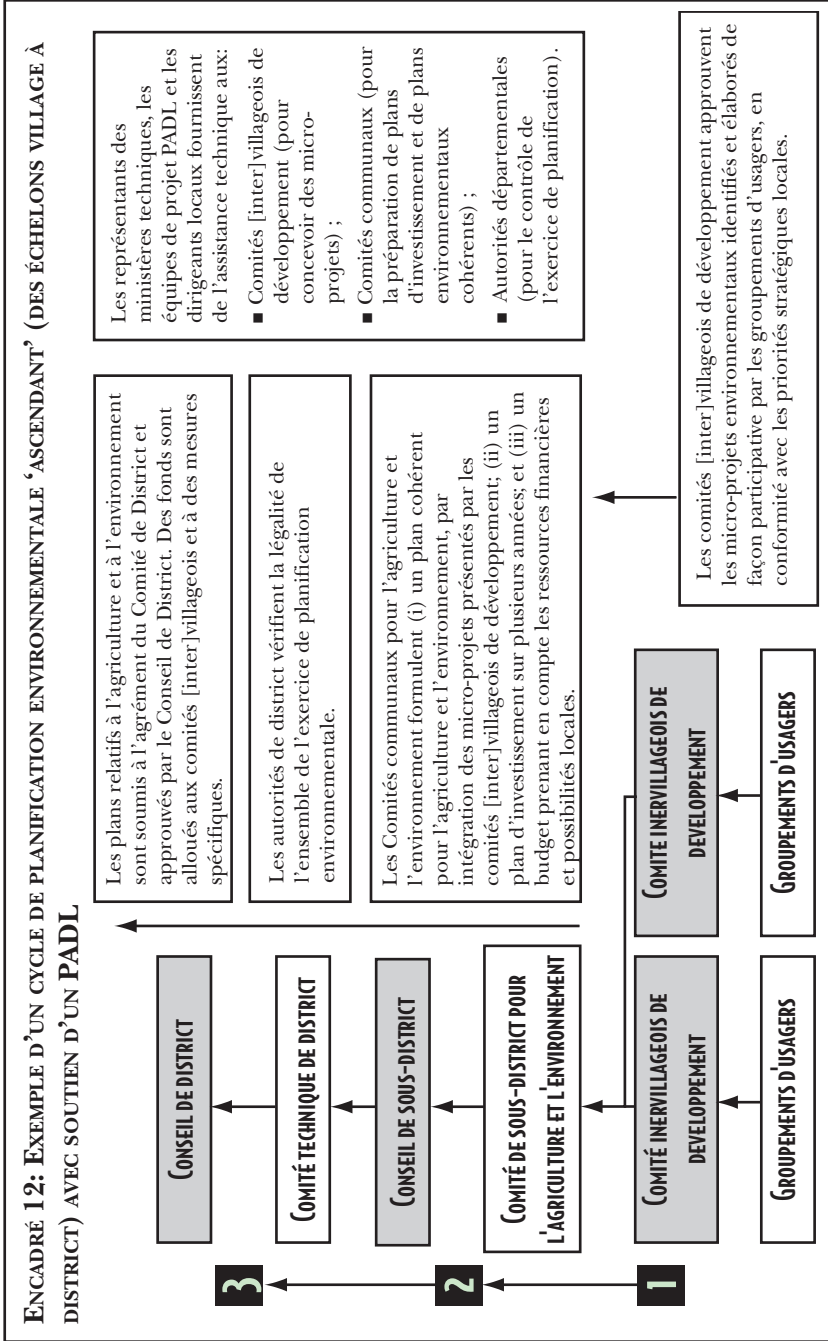
#### ENCADRÉ 11: ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES AU MALI

Une étude socioéconomique et environnementale conduite par le Projet d'Appui aux Communes Rurales de la Région de Mopti, au Mali, s'est penchée sur les problèmes liés à la mobilité du bétail à l'intérieur de la région et vers d'autres régions. C'est une question qui préoccupe grandement les autorités et partenaires locaux en raison de la fragilité de l'écosystème fluvial dans la région du Delta du Niger (en dépit de son potentiel considérable) et de la gravité des conflits liés à l'utilisation des mêmes ressources par différents groupes d'usagers (communautés d'agriculteurs, d'éleveurs et de pêcheurs). Une étude centrée sur les systèmes de production locaux a proposé quatre grandes orientations pour une stratégie environnementale cohérente: (i) réalisation et gestion d'investissements agro-sylvo-pastoraux; (ii) prévention et résolution des conflits d'origine foncière; (iii) décentralisation de la gouvernance; et (iv) développement institutionnel.

Les résultats de l'étude ont été présentés et discutés dans de nombreux forums locaux et régionaux, auxquels assistaient les autorités locales, les représentants des services techniques, et les membres des associations locales de la société civile. Particulièrement importante était la participation des *Diouros*, dans la mesure où ces dignitaires coutumiers sont chargés d'énoncer et d'appliquer les règles gouvernant les mouvements saisonniers de transhumance dans la région depuis l'époque de l'Empire Dina, qui remonte au XIX<sup>e</sup> Siècle. Les participants à ces forums ont pu identifier un certain nombre de mesures pouvant contribuer à un plan d'action environnemental cohérent. Grâce à son Guichet Vert spécialisé (voir Encadré 9), le projet soutient des investissements environnementaux dans un certain nombre de communes dont les ressources naturelles sont particulièrement vulnérables.

Le Projet d'*Appui aux Communes Rurales de la Région de Tombouctou*, lancé en 1998, couvre 21 communes et une population d'environ 230.000 habitants. En 2001, une étude environnementale commandée<sup>236</sup> par le projet donnait l'alarme sur la dégradation avancée des écosystèmes des districts administratifs de Tombouctou, Gourma Rharous et Diré, soit la zone du projet, et sur la très grande vulnérabilité des communautés agro-pastorales et pastorales de la zone, soit environ 250.000 personnes. Outre des investissements dans les services sociaux et les infrastructures collectives, l'étude recommandait l'intégration de mesures environnementales dans les plans locaux de développement.

Sur la base de son identification des terres et écosystèmes particulièrement fragiles, l'étude de Tombouctou recommandait un certain nombre de mesures pour en protéger les ressources et la biodiversité, et renforcer les capacités environnementales des partenaires locaux. Si certaines des communes ont, de façon individuelle, intégré quelques-unes de ces mesures dans leurs plans locaux de développement, le projet s'est trouvé face au défi de la mise en place d'un cadre institutionnel permettant à plusieurs communes œuvre ensemble à la maîtrise de ressources naturelles communes. Une fois que le législateur malien aura apporté les clarifications nécessaires, le projet se propose de mettre en place un fonds environnemental local intercommunal, par le biais duquel les communes individuelles pourraient, librement et de leur propre initiative, rejoindre des cadres institutionnels horizontaux plus larges (notion d'*intercommunalité*) sans perdre leur autonomie.



boisées, d'intensification agricole et de production animale (voir exemples en Annexes 1 et 2).

Enfin, il convient également de souligner la nécessité d'utiliser les PADL pour soutenir les aspects novateurs de la planification spatiale qui prennent en compte les liens entre développements urbain et rural.<sup>237</sup> L'hypothèse de base est ici celle de l'existence de synergies claires entre les investissements dans de petits centres urbains et les investissements durables en milieu rural, et d'opportunités pour ces deux types d'investissement; ainsi que l'idée selon laquelle des investissements de lutte contre la pauvreté, dans les agglomérations rurales de taille moyenne (création d'emplois, programmes de formation etc.), sont de nature à avoir un impact environnemental direct, en réduisant la pression sur l'utilisation des ressources naturelles locales.

**ENCADRÉ 13: EXEMPLES D'INVESTISSEMENTS ENVIRONNEMENTAUX À L'ÉCHELON SOUS-DISTRICT (COMMUNE)**

Les principales initiatives qui peuvent être prises au niveau communal sont les suivantes :

- Protection et gestion de bassins versants ;
- Réhabilitation de lacs, mares ou sources importantes ;
- Reforestation et gestion de vastes étendues forestières ;
- Construction et/ou entretien de pistes rurales ou de couloirs à bétail reliant plusieurs villages ;
- Mise en place de marchés ruraux autogérés ;
- Production et/ou mise à jour de cartes foncières communales adéquates, et de registres cadastraux simplifiés (avec la représentation de l'ensemble des ressources naturelles) ;
- Promotion de formes de production semencière au niveau local de la part des paysans ;
- Systèmes communautaires de fourniture de semences améliorées ;
- Mise en place de subventions temporaires et ciblées, pour encourager l'utilisation d'engrais, dans les zones où les nutriments du sol sont fortement dégradés ;
- Apport direct de semences aux paysans, dans les zones dépourvues de distribution semencière commerciale (pour améliorer les systèmes traditionnels d'accès aux semences).



**ENCADRÉ 14: INDICATEURS CLÉS DE RÉSULTATS POUR LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE**

**a) Institutions chargées de la planification et budgétisation locales**

- % de membres élus des conseils locaux capables d'expliquer les lois et règlements de base sur l'environnement ;
- % de collectivités territoriales capables de mener à bien une évaluation participative simple de problèmes environnementaux locaux ;
- % de collectivités territoriales capables de formuler/mettre à jour des plans environnementaux ;
- % du budget annuel des collectivités territoriales consacré à des initiatives environnementales ;
- % de collectivités territoriales capables de réduire de façon systématique le délai entre approbation et mise en oeuvre de plans ou projets environnementaux ;
- % de micro-projets/initiatives environnementaux approuvés par les collectivités territoriales qui ont reçu l'agrément des services techniques déconcentrés (c'est-à-dire des projets conformes aux normes environnementales régionales/nationales) ;
- % de projets environnementaux préparés par une commune en coopération avec d'autres communes voisines.

**b) Cadres réglementaires locaux**

- % d'arrêtés pris par les collectivités territoriales qui traitent spécifiquement de problèmes environnementaux ;
- % de collectivités territoriales qui ont fourni une assistance spécifique à des groupes de villages en vue de définir, appliquer et sanctionner des règlements relatifs à l'utilisation des ressources naturelles en propriété commune ;
- % de micro-projets environnementaux repris dans des plans annuels locaux d'investissement qui ont été conçus et mis en oeuvre par des groupements de femmes ;
- % de communautés villageoises et/ou de groupements d'usagers, dans le territoire communal, capables d'exécuter eux-mêmes des micro-projets environnementaux ;

- % de diminution des empiètements de terres cultivées sur les zones de pâturage et/ou les forêts sous propriété commune (d'après les résultats d'évaluations environnementales préliminaires réalisées auparavant).

### c) Technologies

- % de collectivités territoriales qui ont élaboré un 'paquet minimum' de mesures techniques de protection/réhabilitation/gestion de l'environnement, que l'on peut considérer comme appropriées pour les écosystèmes locaux ;
- % des technologies de base agricoles et environnementales du 'paquet minimum' qui ont été adoptées par des communautés villageoises et/ou des groupements d'usagers à l'intérieur d'une commune ;
- % des micro-projets approuvés par les gouvernements locaux qui sont dépourvus d'impacts environnementaux positifs.

### d) Pauvreté

- % de ménages qui ont vu leur insécurité alimentaire en période de soudure réduite à la suite d'un investissement spécifique de la collectivité territoriale dans la base de ressources (sur la base des évaluations préliminaires) ;
- % de micro-projets qui traitent spécifiquement des problèmes et des besoins environnementaux des femmes et des groupes d'usagers minoritaires et marginaux (éleveurs nomades, pêcheurs, groupes considérés comme de caste inférieure, etc.) ;
- % de collectivités territoriales ayant adopté des procédures spécifiques d'élimination des discriminations 'légales' (par exemple, dans les baux ruraux, transmissions du foncier par héritage, etc.) visant des groupements d'usagers marginaux ou minoritaires (sur la base des évaluations préliminaires) ;
- % des conflits d'origine foncière résolus au niveau local par des structures sous l'autorité de la collectivité territoriale, plutôt que soumis à la justice civile.



# **TERRES DES PAUVRES**

**Troisième partie :  
Conclusions**



### LES OMD ET L'ENVIRONNEMENT: LIMITES ET POTENTIELS

Atteindre l'Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de réduction de moitié de la pauvreté à l'horizon 2015 nécessitera l'amélioration de la gestion des ressources naturelles dont dépendent les pauvres.

Cependant, des huit OMD, un seul fait directement référence à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. C'est le septième OMD, qui vise « une durabilité assurée de l'environnement ». Cet OMD se subdivise en trois « cibles », à savoir:

- « Intégrer le principe du développement durable dans les politiques et programmes nationaux, et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales » (Cible 9);
- « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre » (Cible 10);
- « Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis » (Cible 11).

Ces cibles sont assorties de sept « indicateurs » différents, dont deux seulement ont des liens spécifiques avec la conservation des ressources naturelles:

- « Proportion de zones forestières » (Indicateur 25);
- « Ratio de la superficie des terres protégées pour préserver la biodiversité à la superficie émergée » (Indicateur 26)

Comme l'a récemment noté un observateur, le problème avec ces objectifs, cibles et indicateurs<sup>238</sup> est leur aspect étroitement quantitatif: en se concentrant sur les superficies en cause, ils ignorent la question de la qualité des ressources naturelles qu'elles portent, celle de leurs régimes de gestion et de gouvernance, ainsi que celle des droits fonciers et des droits aux ressources détenus par les populations qui habitent ces superficies et les zones voisines. De plus, cette insistance sur des résultats mesurables conduit à négliger les impacts qui se prêtent mal à ce type de mesure, comme la reddition de comptes en matière de gouvernance

environnementale, la protection des droits civiques des plus pauvres, etc..<sup>239</sup>

Une autre limitation de ces objectifs est leur manque d'intérêt envers 'qui gagne' et 'qui perd' dans la gestion des forêts, surtout en termes des coûts disproportionnés imposés aux populations pauvres, qui doivent abandonner leurs terres, tandis que les gouvernements nationaux et le secteur privé amassent des profits financiers considérables à partir du tourisme et de la chasse. Il n'est que trop fréquent de voir des 'zones protégées' se traduire par des déplacements forcés de population, et une perte d'accès aux ressources naturelles pour les populations qui habitent à l'intérieur ou à proximité de ces zones; leur création s'est souvent révélée un facteur majeur d'aggravation de la pauvreté chez les plus pauvres des pauvres.<sup>240</sup>

L'accent sur les 'forêts' est également très réducteur, dans la mesure où, prenant en compte les forêts naturelles et les plantations forestières, il exclut l'agroforesterie et néglige d'autres ressources productives, telles que terres agricoles, pâturages, marécages ou ressources maritimes. Ce qui ne manque pas de surprendre, quand on considère qu'une grande majorité des populations pauvres dépendent davantage de ces ressources, pour leur subsistance (en termes de sécurité alimentaire) et pour leurs activités productives, que des zones protégées et des forêts. Entre-temps, la notion de 'zones protégées', dont on peut déplorer qu'elle évoque en général des images de clôtures, d'amendes et de forces paramilitaires, ne s'applique qu'aux parcs nationaux, réserves de faune sauvage et réserves de diversité biologique officiellement reconnues, et non aux zones-tampons coutumières et autres zones sous la protection des régimes de gestion mis en place par les communautés locales.<sup>241</sup> Ce qui signifie, non seulement que les arguments relevant l'importance de la gestion communautaire des ressources naturelles et le rôle environnemental des autorités locales légitimes sont quelque peu mis à l'arrière-plan, mais encore que la poursuite du septième OMD pourrait bien aboutir à un renforcement des approches traditionnelles, avec contrôle étatique, protectionnisme et dirigisme à partir du haut.

Cependant, les OMD doivent être compris dans un contexte plus large. Comme l'a clairement indiqué la direction du PNUD en composant et en cadrant le plan directeur pour le développement, les OMD en eux-mêmes ne constituent pas un plan d'action, mais fournissent un cadre largement accepté pour de tels plans.<sup>242</sup> Malgré leurs limitations, leur force réside dans leur capacité à mettre en place un cadre général; dans le fait que, pour la première fois, un éventail spécifique d'objectifs

et de cibles est énoncé avec précision; et dans leur reconnaissance du fait que la plupart de ces objectifs et cibles sont indissociables.<sup>243</sup>

### **L'OBJECTIF DU FENU: DONNER UN CONTENU LOCAL AUX OMD**

L'engagement du FENU envers les objectifs de durabilité des moyens d'existence, de réduction irréversible et à long terme de la pauvreté, et de poursuite des OMD est total. Le FENU attache une grande importance aux processus à mettre en oeuvre dans la poursuite des OMD, et en particulier sur l'attention à apporter aux paramètres de bonne gouvernance environnementale locale. Pour cela, il est nécessaire de recourir à une approche globale, qui devra :

- Aider les collectivités territoriales à acquérir l'autorité et les ressources financières adéquates pour être en mesure d'agir efficacement sur le terrain, et d'atteindre les objectifs environnementaux locaux ;
- Mettre en place des liens interactifs entre les institutions locales et les exigences techniques et socio-économiques ;
- Promouvoir visiblement les procédures et les mécanismes qui respectent les droits et intérêts de l'ensemble des partenaires locaux, y compris le droit de participer aux décisions environnementales ;
- Consolider les initiatives techniques futures en un cadre institutionnel viable, et soutenir les structures de gouvernance reposant sur les valeurs de la coutume et le capital social local ;
- Soutenir la définition et l'utilisation d'indicateurs pour la conservation de la ressource naturelle qui soient plus qualitatifs, et donnent plus d'écho aux perceptions et priorités locales ;
- Veiller à ce que les pratiques de conservation contribuent au bien-être des communautés locales et des autorités locales légitimes.

En apportant son support à la gouvernance environnementale locale, le FENU met l'accent non seulement sur l'importance d'inclure la réduction de la pauvreté dans le septième OMD, mais encore sur celle d'une pleine et entière intégration des priorités environnementales dans l'ensemble des OMD, et sur le risque encouru à les reléguer à un seul des huit OMD. En particulier, la durabilité environnementale, la réduction de la pauvreté, et la réduction de l'insécurité alimentaire sont des objectifs complètement interdépendants.



Qui plus est, à travers ses PADL, le FENU insiste sur le rôle crucial, dans la poursuite de la plupart des OMD, de collectivités territoriales compétentes, transparentes, efficaces et capables de rendre des comptes. Ensemble avec un nombre croissant de bailleurs de fonds internationaux, le FENU soutient toute une série de mécanismes locaux, occupés tant de prise de décision que de supervision et évaluation, ou encore de collecte de données.

Les ressources naturelles sont à même d'apporter une contribution significative à la croissance durable et à la réduction de la pauvreté, pour autant qu'elles soient gérées convenablement, par le biais de mécanismes communautaires et avec le soutien des collectivités territoriales légitimes.

A condition de trouver leur origine dans de larges consultations des communautés locales, sans oublier les groupes marginalisés (tels que groupes indigènes ou sociétés pastorales), les interventions liées à la GRN sont appelées à former une partie essentielle d'un processus durable de réduction de la pauvreté, puisque l'amélioration de la productivité conduira directement à celle des moyens d'existence ruraux, de la sécurité alimentaire et de l'accès aux marchés.

### **DÉFIS À VENIR**

On a déjà pu noter que la politique environnementale du FENU, fondée sur la gouvernance environnementale locale, est une politique relativement récente, et qu'elle fait face à des défis considérables. S'il convient d'élaborer de nouvelles procédures internes et de nouveaux paramètres pour faire fonctionner le nouveau cycle de projets (formulation-mise en oeuvre), la réussite des nouvelles initiatives liées à l'environnement sera, en fin de compte, fonction d'un certain nombre de processus étroitement imbriqués :

- Un processus de décentralisation démocratique donnant lieu à la définition de la légitimité des gouvernements locaux, et de leur compétence juridique en matière de formulation de politiques environnementales et de mise en oeuvre de mesures durables ;
- Une décentralisation politique qui comprenne effectivement le transfert de pouvoirs environnementaux réels du gouvernement central vers les niveaux locaux ;
- Une décentralisation fiscale, qui donne lieu au transfert de ressources financières, substantielles et réservées à l'environnement, vers les niveaux locaux ;

- L'émergence d'une société civile constituant un milieu favorable à l'engagement des citoyens, de leurs organisations y compris les ONG, et du secteur privé, envers les actions locales de mobilisation et d'éducation environnementales.

Les mécanismes locaux de bonne gouvernance environnementale contribueront à accroître la conscience de l'importance des problèmes d'environnement, à renforcer les responsabilités et la reddition de comptes locales, et à affermir la culture démocratique. Cela peut également conduire à des pratiques productives de gestion des ressources naturelles, à une meilleure productivité des économies rurales locales, et à une croissance économique plus soutenue.

La promotion des opportunités économiques est un élément clé de la réduction de la pauvreté, dans la mesure où elle stimule la croissance, améliore l'utilisation durable des ressources naturelles, fait travailler les marchés au bénéfice des pauvres, et augmente les actifs de ceux-ci. Les PADL devront réaffirmer qu'il n'y a pas à rechercher de compromis entre les mesures de réduction de la pauvreté et les mesures de protection de l'environnement.

L'impact de la décentralisation sur la GRN est encore une autre question d'importance critique. Tout accroissement de la participation des partenaires locaux à la prise de décision est de nature à ouvrir des voies pour des changements institutionnels encore plus vastes, accroître la démocratisation et donner un plus grand poids à la société civile. Cependant, il apparaît que la décentralisation ne conduit pas nécessairement à des résultats favorables aux pauvres; et qu'elle peut, tout au contraire, faciliter la tâche d'élites locales promptes à accaparer le pouvoir et à s'opposer à une véritable réduction de la pauvreté. Si l'on veut atteindre l'objectif de décentralisation implicitement contenu dans la GDRN, il est essentiel que les arrangements gouvernant sa mise en oeuvre soient clairement explicités; ils doivent faire en sorte que le transfert d'autorité environnementale s'accompagne de celui d'instruments financiers spécifiques et de mesures précises favorisant la reddition de comptes, telles qu'une information adéquate des populations locales, et un rôle accru des organisations de la société civile.

Pour finir, en soutenant une approche intégrée et holistique de la GDRN, le FENU permettra l'intégration des problèmes d'environnement au sein des programmes globaux de développement aux niveaux local, national et international, l'intensification de l'engagement politique en faveur d'un paradigme participatif 'ascendant' de la GRN, et une transmission plus aisée des résultats de ses projets en direction des décideurs

et autres parties prenantes du développement.

Une nouvelle génération de projets, reposant sur l'amélioration de la gouvernance environnementale et de la gestion des ressources naturelles, est ainsi appelée à traduire de façon plus visible l'engagement du FENU en faveur de la réduction de la pauvreté, et de la poursuite d'une bonne partie des Objectifs de Développement du Millénaire. Le défi reste de faire appel au potentiel présent sur le terrain - capital humain et social, savoir-faire technique, et stratégies d'adaptation et de faire face - pour créer des environnements favorables à la participation des pauvres à la prise de décision.

## Annexe I : Technologies durables de soutien aux économies locales et à la réduction de la pauvreté

Pour apporter un soutien efficace aux économies locales, les PADL vont améliorer la capacité des organes les collectivités territoriales à se procurer une information adéquate à propos des technologies en rapport avec l'utilisation durable des terres, permettant de planifier et de mettre en oeuvre des mesures de soutien aux économies locales, d'améliorer la productivité de la base de ressources, et de mener à une amélioration des pratiques de conservation des terres. Le FENU est en complet accord avec l'opinion exprimée par le FIDA dans son *Rapport sur la Pauvreté de 2001*, selon lequel « A moins que les pauvres ne soient en mesure de participer aux décisions qui déterminent leur utilisation de la technologie, il restera peu probable qu'ils tirent bénéfice de sa mise en oeuvre ». <sup>244</sup>

Les PADL, en apportant leur soutien à la planification environnementale et en fournissant aux gouvernements locaux un appui financier à la gestion environnementale, feront avancer la diffusion d'une gamme étendue de bonnes pratiques et technologies pour la gestion effective des ressources naturelles dont dépendent les activités productives (agriculture, élevage, foresterie, pêche, etc.) et en faciliteront l'adoption. En se penchant sur les résultats des recherches récentes qui mettent en évidence le faible taux d'adoption de stratégies durables de gestion des ressources naturelles, en particulier chez les petits exploitants agricoles, <sup>245</sup> les PADL se concentreront sur la vaste variété des facteurs externes qui empêchent les paysans d'adopter ces stratégies.

Les sections qui suivent apportent des exemples des principaux investissements techniques dont se préoccupent les projets bénéficiant du soutien du FENU.

### CONTRIBUTION DES PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS TECHNIQUES À UNE APPROCHE PLUS HOLISTIQUE

#### Ressources en eau et leur maîtrise

La maîtrise de l'eau est toujours considérée comme un élément crucial des activités de GRN, du fait qu'en terres sèches l'eau est un facteur limitant de premier plan, et que les menaces et défis qui se font actuel-

lement sentir sur les ressources en eau ont des impacts profonds sur les moyens locaux d'existence.

Pour avoir un effet sensible, un programme de maîtrise de l'eau doit fournir une quantité suffisante d'eau propre et potable pour l'utilisation humaine, assez d'eau pour les activités d'élevage, et si possible l'apport d'eau nécessaire à un supplément de production des cultures vivrières ou fourragères. La création d'infrastructures (nouveaux points d'eau) doit prendre en compte les facteurs écologiques (afin d'éviter de contribuer à la dégradation de l'environnement), les problèmes fonciers (coutumes existantes gouvernant l'accès et l'utilisation des ressources productives), et les problèmes de justice sociale (une infrastructure de maîtrise de l'eau peut mettre certains groupes à même de contrôler d'autres ressources productives, par exemple des zones de pâturage, aux dépens d'autres groupes). Les PADL doivent encourager de plus en plus une planification visant à mettre en place des sources d'eau suffisantes, surtout dans les régions où les ressources naturelles en eau sont sous-exploitées et où les besoins des paysans et des éleveurs nomades se font sentir de façon urgente.

Les techniques de maîtrise de l'eau ont la capacité de réduire l'érosion hydrique, de maximiser l'infiltration de l'eau dans le sol, d'améliorer la mise en oeuvre des activités de production agricoles, et en fin de compte d'accroître leur production, tant pour l'autoconsommation que pour la mise sur le marché. La gestion des zones irriguées peut se trouver améliorée par l'adoption de mesures visant à promouvoir de bonnes pratiques agronomiques.

On donnera la préférence à des micro-projets (barrages de correction de torrents, micro-retenues, protection/réhabilitation de sources, etc.) Les petits ouvrages ont l'avantage de mieux se prêter à la gestion et au contrôle des organes locaux de gouvernement et/ou des communautés locales, tout en restant capables de réduire les effets du ruissellement, de préserver l'humidité, et de permettre de regagner rapidement des terres irrigables et de favoriser l'infiltration des eaux pour des plantations irriguées.

### **Gestion des bassins versants**

Les PADL restreindront leurs activités, en matière de gestion des bassins versants,<sup>246</sup> aux zones d'altitude à haut potentiel, ainsi qu'aux hautes terres marginales et aux eaux de tête des bassins éloignés, où vivent fréquemment des populations isolées et pauvres. La gestion de bassins versants comprend au moins deux aspects:

- Gestion d'aménagements par des gouvernements locaux: cela inclut la possibilité pour ces gouvernements locaux de faire rémunérer les 'services environnementaux' qu'ils fournissent;
- Gestion des ressources naturelles par des communautés d'habitants: une attention particulière sera attachée aux relations hydrologiques entre amont et aval (y compris les problèmes d'externalités à haut coût, telles que la sédimentation en amont des barrages, et celle dans les canaux causée par les cultures à flanc de colline).

### **Fertilité des sols**

Les PADL devront également soutenir la diffusion de techniques éprouvées pour enrayer la dégradation des sols (le plus souvent causés par l'érosion, la salinisation, etc.) et pour préserver la fertilité des sols. Conformément aux connaissances agronomiques actuelles, le problème général de la fertilité<sup>247</sup> ne fait pas uniquement référence aux caractéristiques intrinsèques du sol, mais également au fonctionnement d'ensemble du système biologique (c'est-à-dire, outre le sol, la végétation et le climat) quand il est soumis à l'impact des interventions techniques des agriculteurs.

Vu sous cet angle, les problèmes de nutrition de la plante doivent être abordés en conjonction avec d'autres facteurs (par exemple les ressources en eau, la lutte contre les adventices et les maladies phytosanitaires, les méthodes de travail du sol et autres façons culturales). Ainsi, l'amélioration des ressources pédologiques doit être considérée comme une priorité technique, alors que le contrôle de l'érosion ne doit être considéré que comme la conséquence directe de pratiques améliorées de gestion du sol. L'impact des pratiques de préservation de la fertilité est normalement mesuré par les rendements des principales cultures et pâtures, et par les changements intervenus dans les nutriments présents dans le sol (en particulier la capacité accrue de stockage du carbone dans les sols et la végétation).

Les principales pratiques à promouvoir sont les suivantes :<sup>248</sup>

- Maximisation de la rétention d'humidité du sol et de son utilisation, via des techniques de 'bonnes pratiques culturales' ;<sup>249</sup>
- Utilisation accrue d'engrais minéraux, ainsi qu'apports améliorés de nutriments (grâce par exemple à l'usage de compost, de fumier, de paillage, etc.), et fixation améliorée de ces apports (grâce par exemple à de meilleures rotations et alternances de cultures) ;<sup>250</sup>

- Mise hors culture temporaire de zones à protéger et réhabilitation des sols et de la couverture végétale par régénération naturelle ;
- Régénération fourragère des zones dégradées ;
- Amélioration des pâturages par l'introduction de meilleures espèces agrostologiques, la conservation de l'humidité du sol, la lutte contre la végétation non appétée, le débroussaillage, la régularité de la lutte contre les adventices et de l'apport d'engrais, etc.;
- Mesures de réhabilitation des terres, c'est-à-dire mesures tendant à annuler l'effet des pertes de terres cultivables sous l'effet de l'érosion, de la salinité, etc.: les techniques de réhabilitation à utilisation intensive de main-d'oeuvre, telles que levées de terre ou de pierres, collecte des eaux de ruissellement, trous, et la plantation de barrières végétales anti-érosives ou d'espèces capables de concurrencer efficacement les épineux (*Acacia* spp.) susceptibles d'interdire une zone au pâturage<sup>251</sup> sont mieux adaptées aux ménages pauvres.

### Mesures anti-érosives

Dans le domaine des mesures anti-érosives, les PADL auront une approche essentiellement tournée vers la production.

Les leçons apprises des précédents projets indiquent qu'en l'absence d'améliorations dans les pratiques culturales, les investissements dans des structures physiques sont rarement durables. En conséquence, la priorité principale sera accordée à l'amélioration des ressources pédologiques - par exemple en s'attachant à obtenir des rendements plus élevés et à réduire l'impact du ruissellement - tandis que le contrôle de l'érosion ne sera considéré que comme une conséquence directe de l'amélioration des pratiques culturales.

Cette approche est également justifiée par la motivation économique qu'elle propose en même temps aux petits producteurs ruraux, qui fréquemment n'acceptent de changer de pratiques que s'ils y voient des avantages et une amélioration immédiats de leurs moyens d'existence.

Les PADL devront accrédi-ter l'idée selon laquelle la meilleure mesure anti-érosive à la disposition des paysans est le maintien d'une couverture végétale effective sur les champs durant l'essentiel de la période de culture (saison des pluies); ce qui se traduit par des combinaisons spécifiques de cultures pérennes et de cultures annuelles demandant des façons culturales (voir Annexes 1 et 2).

Dans des environnements écologiques spécifiques, les PADL

devront également souligner le rôle de l'agro-foresterie sous la forme d'associations végétales, ainsi que l'importance de pratiques visant à ajouter de la matière organique au sol, à préserver celui-ci de l'érosion, à assister la rétention d'eau (p.ex. levées, billons transversaux, terrasses), et à améliorer la productivité en accroissant les niveaux d'humidité dans le sol, ainsi également que les avantages de l'utilisation d'engrais (les engrais inorganiques devant être considérés comme une simple constituante d'une gamme de pratiques de travail de la terre, et non comme une solution par eux-mêmes).

L'impact des initiatives anti-érosives devra être mesuré par des indicateurs spécifiques tels que, par exemple, rendement des cultures et disponibilité d'eau dans les puits.

### **Intensification agricole**

Les PADL devront mettre fortement l'accent sur le rôle important des stratégies d'intensification agricole, pour améliorer la productivité de la terre arable sans en augmenter la superficie. L'intensification doit se mesurer non seulement en termes de productivité ramenée à la surface de terre exploitée, mais surtout, (conformément à la logique des paysans), en termes de productivité par rapport à l'unité de main-d'œuvre (ou d'amélioration à la capacité de travail des populations pauvres). Diverses stratégies et meilleures pratiques seront ainsi disséminées.

En particulier, l'intensification de l'agriculture doit mener à l'adoption de stratégies de production agricole entraînant la stabilité et la durabilité de la production, la minimisation des risques, et la maximisation du rendement par unité de travail plutôt que par unité de surface; ainsi que l'optimisation de l'utilisation de l'eau aux différents stades de la croissance de la plante, afin de réduire les risques.

En matière de fertilité des sols, les PADL devront soutenir la gestion intégrée des éléments nutritifs, combinant les applications d'engrais organiques et minéraux avec des traitements biologiques et physiques des sols et des mesures de conservation de l'eau, en fonction des caractéristiques propres à chaque site. Une telle méthode intégrée, qui utilise au maximum la matière organique locale, exploite l'intégralité de la matière non organique, et veille à réduire au minimum les pertes en nutriments au niveau de la plante, correspond aux recommandations actuelles de plus de plus de centres de recherche agronomique. Dans certains cas, le recours à l'achat subventionné d'engrais ne doit pas être entièrement abandonné, comme mesure à court terme (en dépit des questions pertinentes que soulève une telle pratique au regard de la



### MEILLEURES PRATIQUES AGRICOLES

Parmi les meilleures pratiques agricoles soutenues par les PADL, on peut citer:

- Soutien au développement durable de l'agriculture pluviale;
- Soutien à l'irrigation à petite échelle (grâce à la construction et/ou la réhabilitation d'infrastructures hydrauliques et de périmètres irrigués);
- Développement et intensification des cultures vivrières de base (variétés combinant résistance à la sécheresse, dormance réduite, hautes qualités nutritionnelles);
- Utilisation de multiples variétés de céréales en fonction des objectifs de production des populations rurales pauvres. Les critères retenus devraient être la durée du cycle végétatif; la résistance des céréales aux conditions arides et semi-arides, et à divers risques prévisibles (par exemple, envahissement par *Striga*); la capacité des variétés retenues à produire tiges, feuillages, sons et autres sous-produits utilisables (fourrage, etc.) en quantités relativement importantes;
- Adoption de mesures phytosanitaires pour combattre l'effet des attaques sur les cultures (ce qui suppose en parallèle la mise en oeuvre de mesures pour fournir l'équipement et les produits phytosanitaires nécessaires). Les stratégies de contrôle biologique intégré pourront combiner diverses mesures (utilisation de variétés résistantes, adaptation des calendriers culturaux, production et/ou introduction d'agents biologiques naturels de contrôle, associations de cultures, bio-pesticides, pesticides de synthèse en quantités limitées, méthodes de contrôle intégrées pour *Striga* et autres adventices et pathogènes;
- Amélioration des méthodes de stockage des céréales;
- Recours approprié aux subventions, permettant aux petits producteurs l'accès initial à l'équipement et aux intrants agricoles de base (facilitant ainsi l'intensification des techniques de production);
- Adoption de techniques agricoles de conservation, c'est-à-dire visant à une utilisation plus efficace des ressources pédologiques, hydriques et biologiques (grâce au recyclage et à la reconstitution

des nutriments et matières organiques du sol, et une meilleure utilisation de la biomasse, de l'humidité et des éléments nutritifs);

- Mise en oeuvre et perfectionnement de pratiques et techniques fondées sur les savoir-faire locaux et les techniques traditionnelles. Par exemple: choix raisonné des jachères; rotations et associations de cultures (surtout entre céréales et légumineuses); mise en culture de plus vastes superficies, dans les zones à pluviométrie moyenne; culture attelée; adjonction de fumure animale complètement décomposée; gestion de la fertilité; traitements phytosanitaires; agro-foresterie; aménagement de petites superficies irriguées, etc.

durabilité, de telles subventions peuvent aider les agriculteurs à rompre un cercle vicieux reliant cherté des engrais, faiblesse de la demande en engrais, et en conséquence coûts unitaires de commercialisation de l'intrant prohibitifs).<sup>252</sup>

### **Production et santé animales**

L'élevage est d'une importance cruciale dans la gestion des ressources naturelles, en particulier dans les terres sèches, de par sa capacité à générer du revenu, à fournir de la nourriture, du travail (culture attelée), et à réduire la vulnérabilité aux crises répétées ainsi qu'un capital social contribuant à la perpétuation des sociétés rurales.

Les PADL devront promouvoir des stratégies qui ne valorisent pas uniquement l'augmentation du poids de la carcasse animale pour sa commercialisation, mais la recherche d'un équilibre global entre ressources animales et ressources écologiques. Dans ce domaine, ces stratégies devront, avant tout, tenir compte des contraintes et des potentialités des différentes zones agro-écologiques.

Dans les zones arides et semi-arides (avec une pluviométrie annuelle inférieure à 400-450 mm), une vision dynamique et non linéaire de l'environnement devrait essentiellement:

- Protéger les stratégies opportunistes cruciales des producteurs (par exemple, la mobilité saisonnière des troupeaux entre différentes zones agro-écologiques);

- Promouvoir des règlements appropriés de gestion des pâturages<sup>253</sup> au sein d'associations d'éleveurs (par exemple, définition de 'zones de mise en défens' et de 'zones-tampons') ;
- Définir et mettre en œuvre des initiatives durables, et économiquement faisables, de réhabilitation des pâturages (ensemencement des pâtures, contrôle de la végétation, etc.) ;
- Promouvoir la mise en place d'espaces de concertation entre groupes d'éleveurs pour la coordination des mouvements saisonniers des troupeaux ;
- Valoriser, en complément de la notion de 'terroir villageois', la notion de 'zone de rattachement' des groupes pastoraux transhumants, pour la mise en place des services et des infrastructures dont ils ont besoin ;
- Valoriser le concept d'une 'mise en valeur intégrée', à savoir d'un outil technique et juridique capable d'incorporer et intégrer les dynamiques agricoles, pastorales, animales, végétales et hydrauliques.

Dans ces domaines, l'investissement dans le développement du pastoralisme se justifie par:

- Des facteurs économiques: sur une terre avec moins de 350 mm de pluie par an, où l'agriculture est trop risquée, le pastoralisme est la seule façon productive de tirer parti des ressources naturelles ;
- Des facteurs politiques: les groupes pastoraux occupent des zones souvent sujettes aux troubles, et le coût social d'une 'politique d'inaction' serait élevé ;
- Des critères sociaux: la pauvreté est prévalente dans les zones occupées par les pasteurs nomades, principalement du fait de l'absence de services et infrastructures de base. Cependant, le développement des activités d'élevage chez les populations sédentaires dans les zones semi-arides relativement déjà densément peuplées, devra tenir compte des effets potentiels de déstabilisation sur les ressources fourragères existantes et sur les conflits potentiels avec les populations de pasteurs nomades transhumants. Des phénomènes de surpâturage, souvent créés par la multiplication chaotique de points d'eau publics, peuvent en effet dégrader l'environnement et conduire à des tensions sociales importantes ;

- Dans les zones plus humides, (avec une pluviométrie annuelle supérieure à 400-450 mm), des recherches récentes ont montré que les problèmes de fertilité du sol sont des facteurs plus limitants pour l'agriculture que le manque d'eau, et que près de 40% du revenu des agriculteurs provient de l'exploitation 'minière' (non renouvelable) des nutriments du sol.<sup>254</sup> Dans ces zones caractérisées par la précarité économique et la fragilité écologique, les PADL devront résolument appuyer l'agro-pastoralisme, c'est-à-dire la pratique simultanée et intégrée de l'agriculture et de l'élevage, avec une intégration forte entre les productions végétales et animales, pour renforcer les stratégies de survie des populations locales et diminuer leur vulnérabilité vis-à-vis des crises. Dans certaines zones, telles que les Hauts Plateaux d'Éthiopie, les résidus de récolte peuvent fournir jusqu'à 90% de l'alimentation animale. Mais les PADL devront aussi tenir davantage compte des problèmes nouveaux posés par cette coexistence, dans un contexte où la production annuelle de la biomasse végétale ne suffit pas à couvrir à la fois les besoins (vivriers et énergétiques) des populations et les besoins (fourragers) des animaux. Il convient d'envisager des mesures techniques spécifiques pour promouvoir efficacement la complémentarité, plus que la simple association, entre activités agricoles et activités d'élevage ;<sup>255</sup>
- Dans toutes les zones sans distinction, les PADL devront mettre l'accent sur la complémentarité existante entre santé animale de base et nutrition animale<sup>256</sup>, comme aussi sur les bénéfices concrets qu'une bonne gestion des ressources pastorales est susceptible d'apporter aux producteurs en matière de sécurité alimentaire des ménages.

### Parcours

La gestion des parcours recouvre tous les aspects de la tenure du foncier et du bétail et certains aspects de la gestion des troupeaux, ainsi que les détails des interventions sur la végétation visant à en accroître la productivité.<sup>257</sup> En suivant cette large définition, diverses mesures de gestion des pâturages sont de nature à renforcer ou stabiliser la qualité des ressources naturelles:

- Déterminer les terres ouvertes au pâturage;
- Protéger et améliorer la productivité des pâturages (essentiellement en espèces fourragères, mais également en combustible, gomme arabique, minéraux etc.), par des interventions mécaniques ou

physiques, plantations, applications de produits chimiques, mais également en agissant sur le calendrier de pâture (date, durée et ordre d'accès des usagers) des troupeaux de diverses origines, et en réglant la pression de pâture en termes d'effectifs, d'espèces, et de mouvements de transhumance;

- Aménager les sources d'eau (puits, forages, mares, etc.) pour agrandir les superficies ouvertes au pâturage;
- Régénérer l'humus des sols grâce à l'application de composts, de rotation des cultures, de jachères, etc.;
- Mettre en place des barrières végétales anti-érosives.

On a pu observer que les paysans pauvres sont enclins à adopter ces techniques pour autant que les coûts d'opportunité soient faibles et que les techniques en question aient un apport directement productif (par exemple, que les barrières anti-érosion soient constituées de buissons utilisables comme source de fourrage pour le bétail).

### Activités agricoles et non agricoles

Les PADL devront renforcer la capacité des populations rurales à diversifier leur économie et à entreprendre des activités génératrices de revenu. Pour les ménages ruraux, confrontés à des crises écologiques et économiques récurrentes, une stratégie de diversification des revenus est une stratégie de survie primordiale.

Les ménages ruraux ont le choix entre quatre stratégies de diversification: (i) emploi sur d'autres exploitations; (ii) émigration (à la recherche d'emploi); (iii) auto-emploi dans une activité rurale non agricole; et (iv) emploi dans les activités non agricoles d'autres entités.<sup>258</sup>

Le recours à ces alternatives non seulement contribue à la génération de revenu et donc à la sécurité alimentaire, mais encore permet de réduire la pression sur les ressources naturelles, d'où une amélioration des moyens d'existence locaux et un frein aux pertes de diversité biologique.

Les ménages ruraux pauvres trouvent donc dans les activités non agricoles (telles qu'artisanat, services, colportage, etc.) une contribution non négligeable contre leur vulnérabilité face aux crises alimentaires, qui leur permet également l'accès à des biens et services essentiels. Cependant, des études au Niger et au Kenya, par exemple, ont montré que ces activités peuvent également fournir le point de départ d'une capitalisation conduisant à une amélioration de la productivité des activités proprement agricoles.<sup>259</sup>

### Autres investissements appropriés

Les PADL devront enfin être en mesure de promouvoir des initiatives dans d'autres domaines, à savoir:

- **La forêt:** Les forêts et leurs produits sont susceptibles de jouer un rôle de premier plan dans la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Cependant, il est nécessaire de les intégrer dans le processus de développement économique durable (dans le passé, elles ont fréquemment été gravement sous-évaluées en raison d'une mauvaise gouvernance et de systèmes d'incitations pervers).<sup>260</sup> On citera les mesures visant à créer des pépinières villageoises et la plantation d'espèces végétales locales; ainsi que des mesures visant à protéger et réhabiliter les forêts pour la cueillette de fruits, de légumes, de plantes médicinales, la récolte de bois de chauffe et de matériaux de construction, ainsi que la chasse au petit gibier ;
- **Pisciculture:** essentiellement initiatives de formation des producteurs, et mesures visant l'empoissonnement des mares et des cours d'eau ;
- **Eco-tourisme:** l'investissement pourra inclure la promotion des produits d'artisanat de qualité et mise en place de circuits de commercialisation; l'appui à la création et au fonctionnement de 'gîtes ruraux' et de 'fermes' écologiques gérés par les communautés locales, etc. Traditionnellement, les initiatives en matière de développement du tourisme ont été laissées au secteur privé. Les autorités locales de nombreux pays ont peu d'expérience de sa planification, de son développement et de sa gestion. Cependant les années récentes ont vu une évolution, et le rôle clé des autorités locales est désormais reconnu. L'éco-tourisme devrait comprendre, sous la supervision des autorités locales, une planification de l'espace, un contrôle des aménagements, une gestion environnementale et des services communautaires ;<sup>261</sup>
- **Gestion de la faune sauvage:** l'objectif de la gestion communautaire de la faune sauvage est d'assurer la conservation des ressources faunistiques, tout en promouvant le développement social et économique des communautés locales grâce à l'exploitation de ces ressources ;
- **Diversité biologique:** la diversité biologique intéresse le vaste éventail des espèces animales et végétales et des communautés

mouvantes qu'elles forment, et de ce fait est ressentie à tous les niveaux de la GRN, dans la mesure où l'interaction de ses constituants élémentaires est à l'origine des forêts et des prairies, de la durabilité des sols, et du fonctionnement des écosystèmes.<sup>262</sup> Pour les PADL, toute intervention relative à la GRN doit être conforme aux considérations de diversité biologique. Des programmes spécifiques devront être consacrés à susciter la prise de conscience des partenaires locaux sur cette question centrale.

## CONCLUSIONS

La condition pour que les usagers pauvres adoptent et entreprennent des actions économiques à long terme et écologiquement saines - y compris des mesures de gestion des ressources assurant une productivité soutenue - est qu'ils soient convaincus que les incitations du marché et les ressources critiques nécessaires dureront suffisamment longtemps pour qu'ils puissent y trouver leur profit.<sup>263</sup> Les pauvres, confrontés à un souci pressant de survie, trouvent en général peu d'attraits à des solutions techniques visant exclusivement la conservation de l'environnement.

Dans la mesure où la majorité des PADL sont mis en oeuvre dans des zones pauvres ou très pauvres, il est impératif que les technologies introduites soient adaptées à des communautés paysannes disposant d'actifs limités et de moyens financiers faibles. Par exemple, des ménages pauvres, qui disposent des liquidités ou de force de travail limités, sont peu susceptibles de consentir des investissements dans les ressources naturelles faisant appel à des dépenses initiales importantes (tels que terrasses ou irrigation); d'accepter des techniques faisant appel à des achats importants d'intrants, tels que jeunes plants ou engrais; ou d'adopter des pratiques culturales exigeant de grandes surfaces de terre (jachère).<sup>264</sup>

Ainsi, en prêtant assistance aux partenaires locaux pour planifier des mesures environnementales et opérer un choix de mesures technologiques, les PADL diffuseront des critères importants, tels que ceux récemment identifiés par le FIDA dans son rapport sur la pauvreté: meilleure productivité - en produit par unité d'intrant; plus grande intensité de l'utilisation du travail; adaptation optimale aux variations saisonnières de l'offre de force de travail et des besoins alimentaires; résistance aux risques nés du climat, des aspects phytosanitaires et de l'offre de main-d'œuvre; stabilité maximale de l'utilisation de main-d'œuvre et de la production physique au travers des saisons et des années.<sup>265</sup> De plus, les PADL devront soutenir des mesures de GRN

propres à générer un certain revenu pour les usagers, au moins dans le moyen terme. L'hypothèse de base restant que le processus de décision des petits paysans pauvres, surtout ceux des terres sèches, repose sur des stratégies précises de minimisation du risque plutôt que sur des stratégies d'accroissement du revenu.

On prêtera une attention soutenue à la durabilité environnementale et économique des diverses activités de GRN, dont l'objectif devra être de conserver ou d'améliorer la productivité de la base de ressources, et de contenir au minimum la déperdition de ressources au fil du temps. Ce faisant, les gouvernements et communautés locaux seront aidés à adopter une approche holistique de la gestion des écosystèmes (et de leurs différentes composantes). Les pratiques ainsi introduites sont de nature à susciter une amélioration durable de la productivité des ressources naturelles et des revenus dérivés de leur utilisation, ainsi qu'à renforcer les communautés locales face aux chocs de l'adversité et à réduire leur vulnérabilité au risque.





## Annexe II: Meilleures pratiques anti-érosives

Les PADL devront diffuser les meilleures pratiques anti-érosives suivantes :

- **Fixation des sols dunaires:** ces mesures permettent de lutter contre des phénomènes d'érosion éolienne (généralement dans des zones ayant une pluviométrie annuelle inférieure à 500 mm). Deux méthodes sont généralement utilisées: (i) fixation mécanique (ex. par des claies en rachis de palmiers) et (ii) stabilisation biologique (par semis de crottes de chèvres, plantation d'espèces à croissance rapide, ex. *Propospis*, *Parkinsonia* et d'espèces locales (ex. *Acacia*, *Balanites*, *Zizyphus*) ;
- **Demi-lunes:** creusement de demi-cercles (d'environ 2 m de rayon et 30 cm de profondeur), généralement sur un glacis, perpendiculairement à la pente et entourés d'une levée de terre également en demi-cercle. Le demi-cercle est cultivé, et produit grâce aux eaux de ruissellement collectées et arrêtées par la 'lunette' - il a été calculé qu'une demi-lune peut recevoir 2,5 fois la quantité d'eau qu'elle reçoit directement ;
- **Epi:** construction de digues en pierres et en gabions, ancrées dans la berge et s'avancant dans le lit d'un cours d'eau (ses dimensions dépendent de la hauteur de la berge, de la largeur du lit et de la force du courant). Pour un épi de 20 m de long on estime 2 à 12 semaines de travail. La technique permet de protéger et de récupérer des terres de berge (pour des cultures) ;
- **Trous:** méthode traditionnelle, qui consiste à creuser dans des sols durs des trous d'environ 30 cm de diamètre et 15 cm de profondeur, d'y déposer les semences, d'y appliquer de la matière organique et de favoriser l'activité des termites pour entraîner la cassure du sol sous-jacent ;
- **Micro-retenues:** construites dans les versants d'un site argileux propice avec ou sans des canaux de collecte des eaux de ruissellement, et à l'écart des grands axes de ravinement (le creusement fournit la terre de déblai pour construire la digue de retenue qui est empierrée). Les micro-retenues, qui peuvent garder l'eau pen-

dant 4 à 6 mois, sont généralement utilisées pour l'abreuvement du bétail, mais aussi pour la fabrication de briques ou pour la petite irrigation ;

- **Aménagement de bassins versants:** cela concerne un ensemble d'initiatives visant à protéger et à reconquérir des terres de glacis (par le biais de diguettes et de plantations) et à protéger les terres de bas-fonds contre l'érosion verticale et latérale (par le biais de digues de stabilisation et de digues filtrantes) ;
- **Diguettes en terre avec déversoirs en pierres:** elles sont destinées soit à freiner l'eau de ruissellement pour l'obliger à s'infiltrer et à réalimenter la nappe d'eau exploitée par les puits, soit à retenir la terre et permettre la régénération des herbes, buissons et arbustes. Les diguettes en terre avec déversoirs en pierre sont généralement tracées avec le niveau à eau. Souvent les diguettes sont stabilisées par enherbement (ex. repiquage d'*Andropogon*), encore que la divagation des animaux y mette obstacle, et par la plantation d'arbres ;
- **Plantation de bandes anti-érosives:** sur des pentes, avec utilisation d'herbes ou d'arbustes avec racines profondes et fortes feuilles (utilisation éventuelle de la *Vetiveria* à cause de ses caractéristiques - résistance au feu, au bétail, aux inondations et aux insectes).

## Annexe III: Meilleures pratiques et techniques de gestion de la fertilité des sols

Les PADL devront diffuser les meilleures pratiques suivantes de gestion de la fertilité des sols:

- **Préparation de fosses fumières ou de compostières:** une fosse fumière est alimentée régulièrement en fumier et débris végétaux et arrosée en saison sèche (le fumier est utilisé dès le début de la saison des pluies); une compostière est chargée avec des déchets ménagers comme aussi avec des pailles et des résidus de récolte avant la saison des pluies (les pluies permettent une fermentation pendant toute la saison sèche suivante, sans arrosage, d'un compost utilisable au début de la saison des pluies suivante) ;
- **Utilisation de paillis:** moins pour fournir des éléments nutritifs que pour protéger les sols contre l'érosion, limiter l'évaporation (et, par conséquent, retenir l'humidité), réduire le taux de décomposition de la matière organique, diminuer la température excessive des sols et diminuer l'envahissement des mauvaises herbes (l'humidité des sols constitue le facteur limitant principal dans les systèmes agraires des zones semi-arides et, partiellement, des zones plus humides) ;
- **Introduction et/ou consolidation de formes 'd'association culturale':** comportant l'inclusion de légumineuses dans des parcelles de céréales, ou de rotations culturales incluant la culture successive de légumineuses après celle de céréales (les cultures légumineuses aident à fixer l'azote de l'atmosphère, tout en fournissant de la nourriture au bétail) ;
- **Traitement des résidus de cultures avec des doses modérées d'urée:** et amendement des sols par l'apport de phosphate brut ou l'application localisée et/ou fractionnée d'engrais minéraux ;
- **Culture en bandes alternées (cultures et arbres):** la plantation de cordons végétaux suivant les courbes de niveau, et le système de billonnage ou le sillonage en demi-plates peuvent apporter plusieurs avantages potentiels (par exemple, économie d'énergie, facilité du désherbage, intégration de matière organique dans le billon, etc.) ;

- **Utilisation contrôlée de feux saisonniers ;**<sup>266</sup>
- **Enfouissement des résidus des cultures,** utilisation de sous-produits agricoles (son de riz, coques d'arachides, l'écume de sucrerie, etc.) et celle des eaux usées après lagunage ;
- **Adoption de la culture attelée:** pour faciliter, entre autres, l'incorporation du fumier animal et des engrais chimiques ;
- **Utilisation de déchets ménagers** sur les champs de case ;
- **Transformation des jachères naturelles** en jachères pâturées; et amélioration des jachères et des soles fourragères, pour la reconstitution des aptitudes du sol (taux d'humus stable et structure du sol) - par le biais de la protection du feu, l'implantation d'arbres en fin de cycle, ou l'utilisation de plantes fourragères dans les jachères ;
- **Stabulation des animaux sur des champs éloignés ;**
- **Gestion agro-biologique des sols:** il s'agit de systèmes culturaux fondés sur un semis direct dans un sol sous couverture végétale permanente (pour améliorer la fertilité des sols grâce à une augmentation de leur activité biologique, à une limitation des pertes et à un meilleur recyclage des éléments nutritifs) ;
- **Agro-foresterie:** pour intégrer arbres et arbustes dans les systèmes de production, pour la production de fourrage ou de bois et, surtout, pour tirer parti de leurs apports fertilisants et pour leurs effets microclimatiques.

<sup>1</sup> L'expression 'ressources naturelles' fait référence à des entités ou intrants de nature très diverse tels que l'eau, le sol, les terres pâturables, les forêts, les bois, les ressources halieutiques, et la faune sauvage (elle traduit les concepts juridiques de 'propriété naturelle', 'richesse naturelle' ou 'patrimoine'). Le présent rapport ne traite pas des ressources naturelles non renouvelables telles que le pétrole, le gaz naturel, le charbon, les ressources hydrothermales et géothermales. Le concept de gestion des ressources naturelles (GRN) recouvre les façons, directes ou indirectes, dont les ressources naturelles peuvent faire l'objet d'une utilisation productive.

<sup>2</sup> Selon des sources telles que le Rapport sur la Pauvreté Rurale 2001, publié par le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA).

<sup>3</sup> Le terme « foncier » recouvre une grande variété de dispositifs institutionnels gouvernant l'acquisition et la jouissance de la terre (Cliffe & Lawrence, 1989: 6), ou encore un ensemble de lois et de coutumes définissant les droits et devoirs relatifs à l'utilisation de la terre (Upton, 1987: 63). « Accès » suppose le droit à tirer parti ou profit d'une ressource naturelle. « Contrôle » se réfère à l'exercice effectif de tels droits (Berry, 1989: 1). Les « ressources productives » peuvent se définir *grosso modo* comme comprenant et les moyens matériels et financiers de production - terre, travail, capital fixe, fonds de roulement - et les relations sociales et connaissances qui sont utilisées dans le processus productif (Berry, 1989: 1).

<sup>4</sup> Cleaver & Schreiber, 1994: 1.

<sup>5</sup> PNUD, 2003: 123.

<sup>6</sup> Agenda 21, Chapitre 10. 1.

<sup>7</sup> Voir UN University sur <http://www.unu.edu/env/land/>.

<sup>8</sup> Banque Mondiale, 2001a: 15.

<sup>9</sup> Le terme « conservation » désigne l'ensemble des mesures visant à préserver ou à améliorer la productivité biologique naturelle..

<sup>10</sup> Dans le contexte de la GRN, le terme 'partenaire' (*stakeholder*) pourra désigner les entités bénéficiant de l'accès à, et du contrôle de, la ressource en cause; les entités directement concernées par l'utilisation de cette ressource par d'autres entités; et enfin les entités qui tentent activement d'influencer les processus décisionnels maîtrisés par d'autres sur les questions relatives à la GRN.

<sup>11</sup> FENU, 1995.

<sup>12</sup> Michel & Lazarev, 1997: 25.

<sup>13</sup> Leach, 1998: 112.

<sup>14</sup> Voir Grosjean et al., 1998.

<sup>15</sup> Little, cité dans Hobben et al., 1998: 138.

<sup>16</sup> FENU, 1998: 27.

<sup>17</sup> FENU, 2003.

<sup>18</sup> FENU, 2003: 59.

<sup>19</sup> RDM, 2002: 59.

<sup>20</sup> La notion de 'biodiversité' ou 'diversité biologique' recouvre la variété de la vie dans l'ensemble de ses manifestations, à tous ses niveaux et dans toutes ses combinaisons. On distingue trois grands types de biodiversité: la diversité des habitats, la diversité génétique et la diversité des espèces.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Leach & Mearns, eds., 1996.

<sup>22</sup> Forsyth & Leach, 1998.

<sup>23</sup> Voir Tiffen et al., 1994; Raynaut, ed., 1997: 380.

<sup>24</sup> Behnke, R. & Scoones, I. & Kerven C., eds., 1993.

<sup>25</sup> NOPA, 1992: 27; Niamir-Fuller, ed., 1999.

<sup>26</sup> Banque Mondiale, 2001a: 13.

<sup>27</sup> Une stratégie 'de faire face' (*coping*) répond à une pénurie à court terme, tandis qu'une stratégie 'd'adaptation' gouverne l'ajustement à des changements à plus long terme intervenant dans l'environnement physique ou économique, en recourant à des modifications dans le mode de production ou de génération de revenu (Davies, cité par Maxwell & Wiebe, 1998: 15).

<sup>28</sup> DDC, 2002:8.

<sup>29</sup> Veit et al., 1998: 224.

<sup>30</sup> Voir DFIF, 2002: 5.

<sup>31</sup> Le concept de droits 'dérivés' ou 'secondaires' recouvre les divers accords en vertu desquels les individus se voient permettre l'accès et l'usage des ressources foncières (contrats d'affermage et de métayage, location, crédits de campagne etc.).

<sup>32</sup> Les économistes définissent le 'pastoralisme' comme un système de production dans lequel au moins 50% du revenu des ménages (y compris la valeur des produits commercialisés et des produits consommés par le ménage) provient de l'élevage de ruminants ou d'activités liées à l'élevage de ruminants, ou bien encore dans lequel plus de 15% de la valeur calorique des aliments du ménage est apportée par le lait et les produits laitiers produits par le ménage.

<sup>33</sup> Raynaut, ed., 1997: 126.

<sup>34</sup> Voir FIDA, 1992.

<sup>35</sup> Bojō & Reddy, cité dans Banque Mondiale, 2001a: 145.

<sup>36</sup> Banque Mondiale, 2001a: 10.

<sup>37</sup> DDC, 2002. Voir <http://www.PNUD.org/Seed/unso/>

<sup>38</sup> Deux ministères sont impliqués au Niger (Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Ministère de l'Eau et de l'Environnement); quatre au Mali (Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau; Ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières; Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Élevage et de la Pêche; et Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement); trois au Burkina Faso (Ministère de l'Agriculture, de l'Eau et des Ressources Halieutiques, Ministère des Ressources Animales, Ministère de l'Environnement et des Moyens d'existence) et trois au Tchad (Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Environnement et de l'Eau, Ministère de l'Élevage).

<sup>39</sup> WRI, 2003: 14.

<sup>40</sup> Voir Sairinen sur les pays développés comme la Finlande, cité dans Joas, 2003.

<sup>41</sup> Voir FENU, 2003: 71, 73.

<sup>42</sup> Des terres 'fragiles' sont des terres sujettes aux érosions éolienne et hydrique et à l'acidification des sols, et exposées au lessivage des nutriments des sols. L'expression recouvre également des terres potentiellement productives situées dans des zones inaccessibles.

<sup>43</sup> Voir, par exemple, les conclusions d'une étude sur la mise en oeuvre de la gestion des ressources naturelles au Zimbabwe (Fuller, 2001).

<sup>44</sup> NOPA, 1992: 43.

<sup>45</sup> Balland & Platteau, 1996: 247.

<sup>46</sup> ARD/RAISE, 2001: 2.

<sup>47</sup> Voir Bromley, 1991.

<sup>48</sup> Cleaver & Schreiber, 1994: 9.

<sup>49</sup> Voir Deininger, 2003: xviii.

<sup>50</sup> Mniwasa & Shauri, 2002. Selon les auteurs, le système foncier coutumier fut simplement aboli par la loi, sans indemnité ou compensation aux populations rurales. Dans la région d'Arusha, les conseils de districts reçurent alors l'autorisation de distribuer librement les terres.

- <sup>51</sup> Benjaminsen & Lund, eds., 2001: 14.
- <sup>52</sup> Banque Mondiale, 2001: 9.
- <sup>53</sup> Raynaut, ed., 1997: 313.
- <sup>54</sup> Veit et al., 1998: 233.
- <sup>55</sup> Voir également Balland & Platteau, 1996; Barrett et al., 2000: 19.
- <sup>56</sup> Deininger, 2003: xxv.
- <sup>57</sup> NOPA, 1992: 43.
- <sup>58</sup> Banque Mondiale, 2003: 1.
- <sup>59</sup> Raynaut, ed., 1997: 290.
- <sup>60</sup> PNUD, 2003: 124.
- <sup>61</sup> Speirs & Olsen, 1992: 61.
- <sup>62</sup> L' 'utilisation multiple' d'une ressource est un élément central de nombreux systèmes de production, et en particulier du pastoralisme et de l'agro-pastoralisme. On y trouve toujours des combinaisons complexes de plusieurs variables: différentes catégories d'utilisateurs, statut variable de ceux-ci, utilisations différentes d'une même ressource, différentiels entre les productivités des ressources selon les cas, ainsi qu'entre la valeur économique et la facilité de contrôle correspondantes, différences entre les droits et obligations selon les utilisateurs (p. ex. droits à des utilisations spécifiques, droits couvrant des saisons ou des périodes données, droits d'accès ou de simple transit, droits d'accès réciproques). Cousin, 1996.
- <sup>63</sup> Fuller, 2001.
- <sup>64</sup> Banque Mondiale, 2001a: 7.
- <sup>65</sup> Barrett et al., 2000: 2.
- <sup>66</sup> Banque Mondiale, 2001a: 154.
- <sup>67</sup> Voir WRI, 2003: 2.
- <sup>68</sup> PNUD, 2003: 127.
- <sup>69</sup> Banque Mondiale, 2002.
- <sup>70</sup> NEPAD, 2002.
- <sup>71</sup> Voir FENU, 2003.
- <sup>72</sup> Ribot, 2003: 54.
- <sup>73</sup> Institute for Global Environmental Strategies (IGES), Japan, <http://www.iges.or.jp/>
- <sup>74</sup> Voir: Programme des Nations Unies pour l'Environnement, PNUÉ <http://www.PNUÉ.org/IEG/>
- <sup>75</sup> 'Multilateralism & Sustainable Development' recherche effectuée par l'Université des Nations Unies, Institut des Etudes Avancées (UNU/IAS), Voir <http://www.ias.unu.edu/research/current.cfm>
- <sup>76</sup> Voir l'Union Européenne 'White Paper on European Governance', [http://europa.eu.int/comm/environment/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/governance/index_en.htm)
- <sup>77</sup> Projet soutenu par la Yale School of Forestry and Environmental Studies (YSFES), Voir <http://www.yale.edu/geddialogue>
- <sup>78</sup> 'African Centre for Technology Studies' (ACTS) basé à Nairobi, Voir <http://www.acts.or.ke/>
- <sup>79</sup> IRG, 2002: 25.
- <sup>80</sup> IRG, 2002: 25.
- <sup>81</sup> McKean, 2000.
- <sup>82</sup> Orstom, cité dans Barrett et al., 2000: 25.
- <sup>83</sup> Fuller, 2001.
- <sup>84</sup> Salomao, 2002:17.
- <sup>85</sup> Banque Mondiale, 2002: 39.
- <sup>86</sup> Shrestha, 1998; Adhikari, 2001.
- <sup>87</sup> Rajaonera, 2000: 29.
- <sup>88</sup> Marcus R. R. & Kull C., 2003.
- <sup>89</sup> Whiteside & Carr, 1997: 33.
- <sup>90</sup> Pour tout ce paragraphe, voir Bazaara, 2003.
- <sup>91</sup> Havnevik et al., 2000: 15.
- <sup>92</sup> Juul, dans Benjaminsen & Lund, 2001.
- <sup>93</sup> Voir Hilhorst & Coulibaly, 1998: 5.
- <sup>94</sup> Reardon & Shaikh, 1998: 328.
- <sup>95</sup> Bruce & Mearns, 2002: 4.



- <sup>96</sup> Il s'agit de l'argument central de Woodhouse et al., 2000.
- <sup>97</sup> DFID, 2002b: 10.
- <sup>98</sup> Nhantumbo et al., 2003.
- <sup>99</sup> Voir Bruce et al., 1995; Lund, 1997.
- <sup>100</sup> DFID, 2002a: 22.
- <sup>101</sup> Voir <http://www.PNUD.org/trustfunds/Environment-English-Final.pdf>
- <sup>102</sup> Salomao, 2002.
- <sup>103</sup> Maveneke, 1998.
- <sup>104</sup> Conyers, 2003: 118.
- <sup>105</sup> Marcus, R.R. & Kull, C., 2003.
- <sup>106</sup> Pour tout ce paragraphe, voir Bazaara, 2003.
- <sup>107</sup> Voir GTZ, 1998; BRUCE et al., 1995, Conclusions; Tembo, E. et al., 2001.
- <sup>108</sup> Mniwasa & Shauri, 2001.
- <sup>109</sup> Rugemeleza, 2000.
- <sup>110</sup> Mniwasa & Shauri, 2001.
- <sup>111</sup> Whiteside & Carr, 1997: 34.
- <sup>112</sup> Larson, cité dans WRI, 2003: 100.
- <sup>113</sup> Gibson, cité dans Salomao, 2002.
- <sup>114</sup> Conyers, 2003: 118.
- <sup>115</sup> Adhikari, 2001.
- <sup>116</sup> Lindsay, FAO nd.
- <sup>117</sup> Voir FENU, 2003:71.
- <sup>118</sup> Banque Mondiale, 2001b:1.
- <sup>119</sup> Voir: <http://www.PNUD.org/trustfunds/Environment-English-Final.pdf>
- <sup>120</sup> World Resources, 2003.
- <sup>121</sup> Voir également Hilhorst & Coulibaly, 1998.
- <sup>122</sup> WRI, 2003.
- <sup>123</sup> Viet et al., 1998: 235.
- <sup>124</sup> Raynaut, ed., 1999: 261.
- <sup>125</sup> Il s'agit de l'argument central de Berry, 1993.
- <sup>126</sup> Banque Mondiale, 2003: 2.
- <sup>127</sup> Rasmussen & Meinzen-Dick, 1994.
- <sup>128</sup> Pokharel, 2001.
- <sup>129</sup> Knox & Meinzen-Dick, 1999.
- <sup>130</sup> Platteau, 2000: 31.
- <sup>131</sup> Ribot, 2003: 7.
- <sup>132</sup> Platteau, 2000: 31.
- <sup>133</sup> Voir, par exemple, Salomao, 2002, dans le contexte du Mozambique.
- <sup>134</sup> Voir ICLEI, 1998.
- <sup>135</sup> Voir ICLEI, 1998.
- <sup>136</sup> Bruce et al., 1998: 15.
- <sup>137</sup> Olowu dans FENU, 2001: 41. Voir également FENU, 2003: 20.
- <sup>138</sup> Woodhouse, 1997.
- <sup>139</sup> Voir également Balland & Platteau, 1996.
- <sup>140</sup> IRG, 2002: 28.
- <sup>141</sup> Lutz & Esmail, 1998: 77.
- <sup>142</sup> Voir les recherches menées de front par le Groupe de recherche et échanges technologiques, GRET (France) et the International Institute for Environment and Development, IIED (UK) (<http://www.iied.org>; [www.gret.org](http://www.gret.org)).
- <sup>143</sup> Banque Mondiale, 2002: 6.
- <sup>144</sup> Cleaver & Schreiber, 1994: 2.
- <sup>145</sup> Voir ARD/RAISE, 2001: 1.
- <sup>146</sup> PNUD, 2003: 126.
- <sup>147</sup> NOPA, 1992: 49.
- <sup>148</sup> NOPA, 1992: 48. A cet égard, la nouvelle stratégie élevage de la Banque Mondiale traduit l'opinion selon laquelle des objectifs de production ou de profit ne sont pas l'unique motivation du développement pastoral, qui se trouve aussi déterminé par des objectifs sociaux et environnementaux (Voir de Haan, cité dans Bruce & Mearns, 2002: 18).
- <sup>149</sup> Bruce & Mearns, 2002: 1.

- <sup>150</sup> Bruce, cité dans Maxwell & Wiebe, 1998: 26.
- <sup>151</sup> Pinstrip-Anderson, cité dans Maxwell & Wiebe, 1998: 27.
- <sup>152</sup> Maxwell & Wiebe, 1998:10 and 1998: 27 (citant Watts & Bohle et Patmail).
- <sup>153</sup> Banque Mondiale, 2003.
- <sup>154</sup> Agenda 21, Chapitre 10.1.
- <sup>155</sup> PNUD, 2003: 126.
- <sup>156</sup> Dorm-Adzobu, 1998: 29.
- <sup>157</sup> Voir Cleaver & Schreiber, 1994: 180. Quelques projets du FENU initial ont été conçus dans cette logique, comme le Projet de Développement Durable d'Adi Arkay, en Ethiopie.
- <sup>158</sup> Turnham, 1992: 7.
- <sup>159</sup> Banque Mondiale, 2001a: 42-43.
- <sup>160</sup> Voir UN University, <http://www.unu.edu/env/land/>
- <sup>161</sup> ARD/RAISE, 2001: ii.
- <sup>162</sup> Farrington & Boyd, 1997: 382.
- <sup>163</sup> Banque Mondiale, 2001a.
- <sup>164</sup> Bruce & Mearns, 2002: 20.
- <sup>165</sup> <http://www.unccd.int/actionprogrammes/>
- <sup>166</sup> Cleaver & Schreiber, 1994: 195.
- <sup>167</sup> Voir Mniwasa & Shauri, 2001.
- <sup>168</sup> Øygard, 1999: 21.
- <sup>169</sup> Speirs & Marcussen, 1998: 17.
- <sup>170</sup> Banque Mondiale, 2001a: 26.
- <sup>171</sup> Selon un rapport de l'Operation Evaluation Department de la Banque Mondiale, cité dans Banque Mondiale, 2001a.
- <sup>172</sup> Nhantumbo et al., 2003.
- <sup>173</sup> Voir également *Reaching the poor*, Banque Mondiale. 2002: 77.
- <sup>174</sup> NOPA, 1992: 50.
- <sup>175</sup> Lutz & Esmail, p.78. En Ouganda, par exemple, les lignes directrices pour la gestion environnementales, telles qu'exposées par le Plan National d'Action Environnementale, appellent à éviter radicalement toute planification centrale, mais laissent un rôle au gouvernement central en matière de formulation de stratégies et de supervision technique.
- <sup>176</sup> Viet et al., 1998: 227.
- <sup>177</sup> Deininger, 2003.
- <sup>178</sup> The Brudtland Commission, 1987.
- <sup>179</sup> Banque Mondiale, 2001a: 3.
- <sup>180</sup> Barrett et al., 2000.
- <sup>181</sup> Kirkby & Moyo, 2001: 155.
- <sup>182</sup> FIDA, 2001.
- <sup>183</sup> La fertilité du sol désigne la capacité du sol à apporter des nutriments propres à améliorer la croissance végétale; la productivité du sol désigne la capacité du sol à porter une culture.
- <sup>184</sup> Voir Banque Mondiale, 2002: 76, et Reardon & Shaikh, 1998: 326.
- <sup>185</sup> IRG, 2002: 6.
- <sup>186</sup> *Reaching the Poor*, 2002: 44.
- <sup>187</sup> Reardon & Shaikh, 1998: 324.
- <sup>188</sup> Lutz & Esmail, 77.
- <sup>189</sup> Reardon & Shaikh, 1998: 324.
- <sup>190</sup> Banque Mondiale, 2002.
- <sup>191</sup> Cleaver & Schreiber, 1994: 14.
- <sup>192</sup> Texte collecté par Evans et cité dans Upton, 1987: 61.
- <sup>193</sup> Deininger, 2003.
- <sup>194</sup> Quan, 2000.
- <sup>195</sup> Banque Mondiale, 2003: 35.
- <sup>196</sup> Rapport du World Resource Institute, 2003: 89.
- <sup>197</sup> PNUD, 2003: 127.
- <sup>198</sup> A.E Traoré, cité dans ICHRP, 2002: 13.
- <sup>199</sup> Voir DFID, 2002b: 14.

- <sup>200</sup> DFID, 2002a: 22.
- <sup>201</sup> Lutz & Esmail, 1998: 81.
- <sup>202</sup> Deininger, 2003: xx
- <sup>203</sup> Voir Ribot, 2003: 55.
- <sup>204</sup> McKean, 2000.
- <sup>205</sup> Voir FENU, 2003: 95.
- <sup>206</sup> Forsyth & Leach, 1998.
- <sup>207</sup> Ostrom, 1999.
- <sup>208</sup> Ostrom in Øygard et al., 1999: 39.
- <sup>209</sup> Lynch, 1998, cité dans Lyndsay, 1998.
- <sup>210</sup> Raynaut ed., 1997: 262.
- <sup>211</sup> Berry, 1989: 42.
- <sup>212</sup> Platteau (1996: 76) estime que des procédures formalisées comme le cadastrage sont coûteuses et créent des rigidités dans les droits fonciers, alors que les coutumes villageoises sont bon marché et flexibles.
- <sup>213</sup> Øygard et al., 1999: 20.
- <sup>214</sup> Platteau, 1996: 76.
- <sup>215</sup> Voir également Farrington & Boyd, 1997: 389.
- <sup>216</sup> Lutz and Esmail, 1998: 81.
- <sup>217</sup> Voir Bruce & Mearns, 2002: 24.
- <sup>218</sup> Raynaut, ed., 1999: 80.
- <sup>219</sup> Ribot, 2002: 5.
- <sup>220</sup> Banque Mondiale, 2002: 39.
- <sup>221</sup> Banque Mondiale, 2002: 7.
- <sup>222</sup> Ribot, 2002: 13.
- <sup>223</sup> Voir également Quan J., 2000.
- <sup>224</sup> Conyers, cité dans Ribot, 2002: 23.
- <sup>225</sup> Lutz & Esmail, 1998: 77.
- <sup>226</sup> Ribot, 2002: 17.
- <sup>227</sup> Lutz & Esmail, 1998: 77.
- <sup>228</sup> Banque Mondiale, 2001a: 17.
- <sup>229</sup> Banque Mondiale, 2000: 111.
- <sup>230</sup> Pour les éléments qui suivent, voir Banque Mondiale, 2001a: 9, 10 et 11.
- <sup>231</sup> Ribot, 2002b: 28.
- <sup>232</sup> Platteau (2000: 32) rapporte que selon toute évidence, quand la responsabilité de répartir les ressources locales est déléguée à des organisations locales (comme les *panwhayaths* au Bangladesh), les élites locales ont tendance à en accaparer une partie pour leurs besoins propres.
- <sup>233</sup> Lutz & Esmail, 1998: 80.
- <sup>234</sup> Hurni & Ludi, 2000.
- <sup>235</sup> Nuri & Associates, 2002.
- <sup>236</sup> Maïga A.M., et al., 2002.
- <sup>237</sup> Voir, par exemple, les minutes d'un séminaire tenu à Washington, 'Integrating Rural Development and Small Urban Centers: A Framework for Effective Regional and Local Economic Development', organisé par la Banque Mondiale en 2003 (<http://www.worldbank.org/urban/urbanruralseminar/>).
- <sup>238</sup> Roe, 2004: 58.
- <sup>239</sup> Satterthwaite, 2004: 6.
- <sup>240</sup> McShane, cité par Roe, 2004: 61.
- <sup>241</sup> Voir Roe, 2004: 60.
- <sup>242</sup> Brown, 2003.
- <sup>243</sup> Satterthwaite, 2004.
- <sup>244</sup> FIDA, 2001 :127
- <sup>245</sup> Barrett et al 2000
- <sup>246</sup> Les 'bassins versants' sont des systèmes permettant la fourniture et la distribution d'eau en quantité limitée pour divers usages (p.ex. consommation domestique, production primaire, élevage, transport, etc).
- <sup>247</sup> La notion de 'fertilité' désigne la capacité d'un sol à apporter les éléments nutritifs nécessaires pour supporter une culture.
- <sup>248</sup> Voir également Annexes 1 et 2

<sup>249</sup> Le concept de bonnes pratiques culturelles (*'land husbandry'*) désigne une approche de la conservation du sol centrée sur la capacité de production: l'objectif primaire est alors l'amélioration de la performance de la ressource foncière, tandis que le contrôle de l'érosion n'est qu'une conséquence résultant des bonnes pratiques culturelles (l'approche met l'accent sur l'importance de retours immédiats sur investissement) (Øygard, et al 1999: 51).

<sup>250</sup> Voir Barrett, et al 2000 :3

<sup>251</sup> Voir FIDA, 2001 :145

<sup>252</sup> Øygard et al 1999 :19

<sup>253</sup> C'est-à-dire toutes techniques visant à planifier et gérer l'utilisation des terres pâturables pour obtenir une production animale durable.

<sup>254</sup> Øygard et al 1999 :12

<sup>255</sup> Les principales techniques sont les suivantes: amélioration de l'utilisation des sous-produits agricoles; adoption de techniques de compostage; production fourragère; traitement des résidus de récolte avec de l'urée pour en améliorer la digestibilité, et accroître le contenu en azote; contrats entre agriculteurs et éleveurs pour la fumure du sol; utilisation de feux de brousse contrôlés (pour la régénération des prairies); diversification de la sélection animale; développement intégré (sylvo-pastoralisme) capable d'incorporer les dynamiques propres des éleveurs, des animaux, des plantes et de l'eau.

<sup>256</sup> Les principales mesures qu'il convient de promouvoir au niveau des groupes ou associations de pasteurs sont les suivantes: amélioration de la productivité du cheptel par action sur l'ensemble des paramètres de production; réduction de la prévalence et des conséquences des maladies du bétail; formation et encadrement de personnel paravétérinaire issu des communautés locales; amélioration des ressources en fourrages visant à permettre à certaines catégories d'animaux (femelles gestantes et allaitantes, veaux juste sevrés, animaux

d'attelage) de résister aux 'périodes de soudure' saisonnières; production et distribution de compléments alimentaires (tourteaux d'arachide, graines de coton, etc.) et minéraux (pierres à lécher); conception et gestion de systèmes permettant un déstockage rapide d'animaux en surnombre, surtout en période de sécheresse; prévention et résolution des conflits sur l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation; et enfin création de comités en bonne et due forme comprenant des représentants des associations de pasteurs et d'agriculteurs.

<sup>257</sup> Sandford, 1983 :88

<sup>258</sup> Reardon 1997

<sup>259</sup> Ronnennberg Moller, 1998 et Tiffen

<sup>260</sup> Banque Mondiale 2001a :158

<sup>261</sup> Voir PNUE 2003.

<sup>262</sup> Banque Mondiale 2001a :161

<sup>263</sup> Veit et al 1998:227

<sup>264</sup> Barrett et al 2000 :21

<sup>265</sup> FIDA, 2001 :128

<sup>266</sup> Essentiellement dans le contexte de pâturages (le feu aide à la destruction des espèces néfastes et favorise la croissance des jeunes pousses d'espèces utiles). En revanche, dans d'autres contextes et si le feu n'est pas contrôlé convenablement, il peut détruire la microflore et conduire à une minéralisation soudaine de la matière organique.



## Références bibliographiques

- Adhikari J. R. 2001. « Community Based Natural Resource Management in Nepal with Reference to Community Forestry: A Gender Perspective » dans *A Journal of the Environment*, Vol. 6, No. 7, 2001, Katmandu: Ministry of Population And Environment.
- ARD/RAISE, 2001. *Community-Based Natural Resource Management (CBNRM) in Africa - A Review*. Associates for International Resources and Development (ARD) & Rural and Agricultural Incomes with a Sustainable Environment (RAISE).
- Balland J.M & Platteau, J.P. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources. Is there a Role for Rural Communities ?* Rome: FAO.
- Banque Mondiale, 2000. *Entering the 21 Century. World development report 1999/2000*. Washington: The World Bank.
- Banque Mondiale, 2001a. *Making sustainable commitments. An environment strategy for the World Bank*. Washington: The World Bank.
- Banque Mondiale, 2001b. *Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery?* Prem Notes n.55.
- Banque Mondiale, 2002. *Reaching the Rural Poor*. Washington : The World Bank.
- Banque Mondiale, 2003. *World Development Report 2003 : Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth and Quality of Life*. Washington : The World Bank.
- Barrett V. Place F. & Aboud A. & Brown D. 2000. « The challenge of improved natural resource management practices adoption in African agriculture: A social science perspective » document préparé pour l'atelier sur 'Understanding Adoption Processes for natural resource management practices for Sustainable Agricultural Production in Sub-Saharan Africa' Nairobi, Kenya, July 3-5 2000.
- Barriere O. 1998. « Du foncier à l'environnement: le foncier-environnement » dans PADLOS (1998) *Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement au Sahel*. Actes du Colloque International sur le Foncier au Sahel Ougadougou: CILSS.
- Beinart W., 1996. « Soil erosion, animals & pasture over the long term. Environmental destruction in Southern Africa » dans Leach M. & Mearns R. ed. 1996. *The Lie of the land. Challenging Received wisdom on the African Environment*. London:IAI
- Behnke R., & Scoones I., & Kerven C., eds. 1993. *Range ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaptation in Africa Savannas*. London: Overseas Development Institute
- Benjaminsen T & Lund C. eds. 2001. *Politics, Property and Production in West African Sahel. Understanding natural resource management*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Berry S., 1989. « Social institutions and access to resources in African agriculture » dans *Africa* n.59 41-55.

- Berry S., 1993. *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*. Madison : The University of Wisconsin Press
- Bromley D. & Cernea M. 1989. *The Management of Common Property Natural resources. Some Conceptual and Operational Fallacies*. Washington : The World Bank
- Bruce J., 1998. *Country Profiles of Land Tenure: Africa*. Research Paper n. 130 Wisconsin :Land Tenure Center, Wisconsin
- Bruce J., & Mearns R., 2002. *Natural resource management and land policy in developing countries :Lessons learned and new challenges for the World Bank*. numéro n. 115 London : IIED
- Bruce, John W., Freudenberger, M.S, & Ngaido, T. *Old wine in new bottles: creating new institutions for local land management*. Eschborn: GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1995. 211 p.
- Burland Commission, 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Cleaver K. & Schreiber G., 1994. *Reversing the Spiral. The Population, Agriculture and environment Nexus in Sub-Saharan Africa*. Washington : The World Bank.
- Cliffe L. & Lawrence P. 1989. *The dynamics of land tenure and agrarian systems in Africa*. Rome: FAO.
- Conyers D., 2003. « Decentralisation in Zimbabwe: a local perspective » dans *Public Administration and Development*, vol. 23, numéro n.1 pp. 115-124.
- Cousins B., 1996. « Conflict Management for Multiple resource users in Pastoralist and Agro-Pastoralists contexts » dans *IDS Bulletin* vol. 27 n. 3 p. 41-55.
- Deininger, K., 2003. *Land Policies For Growth and Poverty Reduction*. World Bank policy research report, Washington / Oxford: The World Bank & Oxford University Press.
- Department for International Development (DFID), 2002a. *Linking Poverty Reduction and environmental Management: Policy Challenges and Opportunities*. Washington:World Bank.
- Department for International Development (DFID) 2002b. *Better Livelihoods for poor people: The role of Land policy*. Consultation document London: DFID.
- Dorm-Adzobu, C. 1998. « Institutionalizing Environmental Management in Africa » dans Veit P. ed. *Africa's Valuable Assets. A Reader in Natural Resource Management*. Washington: World Resources Institute.
- English J., & Tiffen M. & Mortimore M., 1994. *Land Resource Management in Machakos District, Kenya, 1930-1900*. Report N. 5 Washington : The World Bank.
- Farrington J. & Boyd C. 1997 « Scaling up the participatory management of Common Pool resources » dans *Development Policy Review*, vol. 15, 371-391.
- FENU, 1997. *Eco-development, People, Power and the Environment*. New York: UNCDF.
- FENU, 1998. *Oser prendre des risques*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- FENU, 2002. *Decentralization and Local Governance in Africa*. Proceedings. New York: United Nations Capital Development Fund.
- FENU, 2003. *Le Pouvoir des Pauvres. Gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*. New York: FENU

- FIDA (Fonds International pour le Développement Agricole) 1992. *Common Property Resources and the Rural Poor in sub-Saharan Africa*. Rome : IFAD.
- FIDA (Fonds International pour le Développement Agricole)) 2001. *Rural Poverty Report* 2001. Rome: IFAD.
- Forsyth T., & Leach M., 1998. *Poverty and Environment : Priorities for research and policies*. Brighton :IDS.
- Grosjean, R. & Dubois, O.& Diakité, 1998 *Internal evaluation of the UNCDF Participatory Eco-development Programme*. New York: UNCDF.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) 1998. *Guiding principles: Land Tenure in Development Cooperation*. AS:GTZ (voir [http://www.gtz.de/orboden/tenure/te\\_frm.htm](http://www.gtz.de/orboden/tenure/te_frm.htm))
- Havnevik, K. & Rwengangira, M. & Tivell A., 2000. *Land management programme in Tanzania* Sida/ASDI.
- Hilhorst T. & Coulibaly A., 1998. *Elaborating a local convention for managing village woodland in southern Mali*. IIED numéro n.78 London: IIED.
- Hobben A., & Peters P., & Rocheleau D. 1998 « Participation, Civil society, and foreign assistance to Africa » dans Veit P. 1998. *Africa's Valuable Assets. A Reader in Natural Resource Management*. Washington: World Resources Institute pp.109-154.
- Hurni H. & Ludi E. 2000. *Reconciling Conservation with Sustainable Development*. University of Berne, Switzerland : Centre for Development and environment (CDE).
- International Council in Human Rights Policy (ICHRP) 2002. *Local Rule: Decentralization and Human Rights*. Versoix, Switzerland: ICHRP.
- ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives, 1998. *Study on national obstacles to local Agenda 21*. Background Paper No. 31 (ICLEI), and CAG Consultants in collaboration with the UNDESA Division for Sustainable Development DESA/DSD/1998/31.
- IRG (International Research Group) 2002. *Nature, Wealth, and Power. Emerging best practice for revitalizing rural Africa*. Washington :USAID.
- Kedir N. & Associates, 2002. *Comprehensive socio-economic study in Adi Arkay Woreda*. SDP, Addis Abeba.
- KirkbyJ., & Moyo S., 2001. « Environmental Security, Livelihoods and Entitlements » dans Middleton N. & O'Keefe P. & Visser R. *Negotiating poverty. New directions, renewed debate*. London: Pluto Press. pp.148-161.
- Knox A. & Meinzen-Dick R., 1999. « Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy: A Workshop Summary ». Présentation à l'atelier *Workshop on Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management*. 21-25 Juin 1999 à Puerto Azul, Philippines. Collective Action and Property Rights (CAPRI) and the German Foundation for International Development (DSE).
- Leach M., 1998. « Development approach : A desk review » dans Grosjean, R. & Dubois, O.& Diakité, 1998. *Internal evaluation of the UNCDF Participatory Eco-development Programme* New York: UNCDF.
- Leach M. & Mearns R. eds. 1996. *The Lie of the land. Challenging Received wisdom on the African Environment*. London : IAI.



- Lindsay J., 1998. *Designing legal space: Law as an enabling tool in community-based management*. Community-based Natural Resource Workshop, Washington D.C. May 1998.
- Lund C., 1997. « Legitimacy, Land and Democracy in Niger » dans *Review of African Political Economy* - Vol. 24 No. 71 (Mars 1997), pp. 99-112.
- Lutz E. & Esmail T., 1998. « Natural Resources Management and decentralization » dans Litvack J., & Seddon J., *Decentralization. Briefing notes*. Washington: World Bank Institute Working papers.
- Maïga A.M et al., 2002. *Etude sur les initiatives inter-communautaires de gestion des ressources naturelles*. Tombouctou: PACRT/UNCDF.
- Marcus R.R. & Kull C., 2003. « Setting the Stage: The Politics of Madagascar's Environmental Efforts » dans *African Studies Quarterly, The Online Journal for African Studies* African Studies Quarterly Volume 7, Numéro 1 <http://web.africa.ufl.edu/asq/v3/v3i2a1.htm>
- Maveneké T., 1998. « Local participation as an instrument for natural resources management under the communal areas management programme for indigenous resources (CAMPFIRE) in Zimbabwe' » Présentation à l'atelier *International Workshop on Community-Based Natural Resource Management* tenu à Washington (World Bank) en Mai 1998.
- Maxwell D. & Wiebe K., 1998 *Land Tenure and Food Security. A Review of Concepts, evidence and Methods*, Land Tenure Center, Research Paper n. 129
- McKean M., 2000. « Community Governance of Common Property Resources » Présentation devant le débat sur 'Governance and Civil Society' au Cinquième Colloque Annuel sur 'Environmental Law and Institutions - Sustainable Governance'. 27-28 Avril 2000, Regal University Inn, Durham, North Carolina
- Middleton, N. & O'Keefe, P. & Visser, R. (eds.), 2001. *Negotiating Poverty. New directions, renewed debate*. London: Pluto Press.
- Mniwasa E., & Shauri V., 2001. *Review of the Decentralization Process and its Impact on Environmental and Natural Resources Management in Tanzania*. Dar-es-Salaam: Lawyers Environmental Action Team (LEAT) (Voir <http://www.lead.or.tz>).
- Mortimore M., 1989. *Adapting to drought: Farmers, famines and desertification in West Africa* Cambridge :Cambridge University Press.
- NEPAD, 2002. *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*. (voir: [www.nepad.org](http://www.nepad.org)).
- Nhantumbo I. & Norsolk S. & Pereira J., 2003. *Community Based Natural Resources Management in Mozambique: A Theoretical or Practical Strategy for Local Sustainable Development? The Case Study of Derre Forest Reserve*. London: IDS, ODI Research paper n. 10 (Sustainable Livelihoods in Southern Africa: Institutions, Governance and Policy Processes (voir <http://www.ids.ac.uk/slsa>)).
- Niamir-Fuller, M. ed., 1999. *Managing mobility in African rangelands. The legitimization of transhumance*. London: Intermediate Technology.
- NOPA (Nomadic Pastoralists Project), 1992. *Pastoralists at a crossroads. Survival and Development issues in African Pastoralism*. Nairobi : UNICEF & UNSO.
- Ostrom E., 1999. « Self-governance and forest resources » Présentation à l'atelier *Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University, USA.

- Øygard R, & Vedeld T. & Aune J., 1999. *Good Practices in Drylands Management*. Ås: Noragric Agricultural University of Norway.
- Platteau J.P., 2000. *Community Imperfection*. Présentation à l'Annual Bank Conference on development Economics, Paris.
- PNUD, 2002. *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a fragmented world*. New York: United Nations Development Programme.
- PNUD, 2003. *Human Development Report 2003. Millennium Development Goal: A compact among nations to end human poverty*. New York: United Nations Development Programme.
- PNUE, 2003. *Tourism and Local Agenda 21. The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism. Case studies and first lessons*. Nairobi: UNEP (en collaboration avec l'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI).)
- Pokharel, B., 2001. *Community Forestry and Livelihoods in Nepal*. (www.livelihoods.org).
- Quan J., 2000. *Land Policy and Administration: Lessons learnt and new challenges for the World Bank's development agenda*. Rapport d'une réunion consultative des bailleurs de fonds sur les questions foncières World Bank Washington DC 24-27 Avril 2000 London: DFID.
- Rajaonera L. & Khouidi M., 2000. *Madagascar. Fariany de Fianarantsoa. Programme d'Appui aux Communes rurales. Rapport d'orientation stratégique de programme*. New York: UNCDF.
- Rasmussen L.N. & Meinzen-Dick R., 1994. *Local organizations for natural resource management: lessons from theoretical and empirical literature*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Raynaud C. éd., 1997. *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*. Paris: Karthala.
- Reardon T., 1997. 'Using evidence of household income diversification to inform study of the rural nonfarm labor market in Africa' dans *World Development* vol. 25, n.5 735-747.
- Reardon T. & Shaikh A., 1998. « Links between Environment and Agriculture in Africa » dans Veit P. ed. 1998. *Africa's Valuable Assets. A Reader in Natural Resource Management*. Washington: World Resources Institute.
- Ribot J., 2003. « Democratic decentralization of natural resources: institutional choices and discretionary power transfers in sub-Saharan Africa » dans *Public Administration and Development* vol. 23, numéro n.1 pp. 53-66.
- Ribot, J., 2002a. *Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation*. Washington: World Resources Institute.
- Ribot J., 2002b. *African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability* Geneva:UNRISD.
- Ronnenberg Moller M., 1998. *The Changing Roles of rural Non-Agricultural Activities in the Livelihoods of Nigerien peasants*. Copenhagen: Centre for Development Research.
- Rugemeleza N., 2000. « Management of Natural Resources in Tanzania: Is the Public Trust Doctrine of Any Relevance? » Présentation à la Huitième Conférence de l'International Association for the Study of Common Property, *Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium*. Bloomington, Indiana, USA, 31 Mai-4 Juin.

- Salomao A., 2002. *Environmental decentralization participatory natural resources management in Mozambique an assessment of legal and institutional arrangements for community-based natural resources management*. Washington, World Resources Institute.
- Sandford, S., 1983. *Management of pastoral development in the Third World* London: ODI.
- Satterthwaite D. (ed.), 2003. *The Millennium Development Goals and Local Processes. Hitting the target or missing the point* London: IIED.
- Shrestha B., 1998. « Changing forest policies and institutional innovations: user group approaching community forestry of Nepal ». Présentation à l'atelier *Community-based natural resource management Workshop*. Washington, The World Bank, May 1998 (Voir <http://www.worldbank.org/wbi/sdruralpoverty/conatrem/html/Nepal-Paper.htm>.)
- Speirs M. & Olsen O., 1992. *Indigenous Integrated farming Systems in the Sahel* Technical Paper n. 179. Washington, The World Bank.
- Speirs M. & Marcussen H.S., 1998. *Limits to environmental planning in a world of structural adjustment: The case of Burkina Faso*. London: ODI.
- Tembo E. & Manisa M. & Maphale L., 2001. *Land information management in customary land in Botswana*. Ministry of Lands, Housing and Environment Department of Lands, Botswana national land policy.
- Tiffen M. & Mortimore M. & Gichuki F., 1994. *More people, less erosion. environmental recovery in Kenya*. Londres : ODI/Wiley.
- Turnham D., 1992. *Towards sustainable development in rural Africa*. OECD, Development Centre, Policy Brief 6.
- Upton M., 1987. *African farm management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Veit P. ed., 1998. *Africa's Valuable Assets. A Reader in Natural Resource Management*. Washington: World Resources Institute.
- Veit P. & Nagpal T. & Fox T., 1998 « Africa's Wealth, Woes, Worth » dans Veit P. ed., 1998. *Africa's Valuable Assets. A Reader in Natural Resource Management*. Washington: World Resources Institute.
- Veit P. & Mascarenhas A. & Ampadu-Agyei, 1998. « African Development that Works » dans Veit P. ed., 1998. *Africa's Valuable Assets. A Reader in Natural Resource Management*. Washington: World Resources Institute.
- Whiteside M. & Carr S., 1997. *Services and policies needed to support sustainable smallholder agriculture in Malawi*. Agricultural Services reform in Southern Africa, Environment and Development Consultancy Ltd.
- Woodhouse P., 1997. « Governance and Local Environmental Management » dans *Africa* Vol 24, n.74 (December 1997), pp. 537-547.
- Woodhouse P. & Berstein H. & Hulme D., 2000. *African enclosures? The Social Dynamics of Wetlands in Drylands*. Oxford:Lames Currey.
- World Resources Institute, 2002. 2002-2004: *Decisions for the Earth: Balance, voice, and power*. Washington: WRI.