

## PARTIE I

### Chapitre 4

# Dimensions politiques de la gestion des ressources naturelles

*« En analysant les causes de la dégradation de l'environnement, nous avons compris qu'une bonne gouvernance était nécessaire. En effet, quel que soit le pays, l'état de son environnement reflète la façon dont il est géré, et, sans une bonne gouvernance, il ne peut pas y avoir de paix. Dans beaucoup de pays où les systèmes de gouvernance sont défaillants, il existe aussi des risques de conflit, et l'environnement est en général mal protégé par la législation ».*

*Wangari Maathai, présidente du Greenbelt Movement (Kenya),  
lauréate du Prix Nobel de la paix<sup>1</sup>*

Les chapitres précédents ont donné un aperçu de la contribution effective ou potentielle des ressources naturelles à la croissance pro-pauvres. Comme dans la plupart des cas, les facteurs liés à la gouvernance, notamment ceux qui relatifs au contrôle des ressources, jouent un rôle déterminant dans la contribution de la gestion des ressources naturelles à la croissance pro-pauvres, que ce soit parce qu'ils la limitent ou parce qu'ils la favorisent. Le présent chapitre porte sur les aspects politiques et les modalités de gouvernance d'une gestion des ressources naturelles et d'une croissance favorables aux pauvres.

Par « aspects politiques », nous entendons ici la manière dont les sociétés optent pour telle ou telle stratégie en vue d'atteindre les objectifs souhaités. Le concept de gouvernance est un peu plus large et englobe l'ensemble des règles et mécanismes d'application qui guident et coordonnent le comportement des habitants vis-à-vis d'un objectif commun. Les processus à l'œuvre peuvent être intentionnels ou non.

Du point de vue politique, la gestion des ressources naturelles s'inscrit généralement dans un contexte de contraintes où les responsables de l'action publique doivent trouver un équilibre entre un grand nombre d'objectifs concurrents. Par exemple, stimuler la croissance et permettre aux populations pauvres de trouver leur place dans la société ont été souvent considérés comme deux objectifs distincts qui s'excluent mutuellement. Or il existe fréquemment un large éventail d'options permettant de concilier des objectifs apparemment antagoniques.

Une analyse de la gestion des ressources naturelles en termes de gouvernance peut aider à mieux comprendre comment opère la gouvernance et à identifier des moyens d'action axés sur plusieurs objectifs à la fois. Une meilleure connaissance des mécanismes de gouvernance conditionne la réussite de la mise en œuvre de dispositions qui stimulent la croissance pro-pauvres tout en assurant une gestion durable des ressources naturelles.

## 4.1. Facteurs essentiels d'une bonne gestion des ressources naturelles




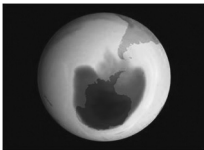
Il est possible de distinguer trois types de facteurs qui forment la gestion des ressources naturelles et les dispositifs de gouvernance : premièrement, les caractéristiques des ressources naturelles ; deuxièmement, les acteurs concernés ; et troisièmement, le cadre et les règles institutionnels (FAO, 1997).

### 4.1.1. Quelques caractéristiques clés des ressources naturelles et incidences sur la gouvernance

Deux caractéristiques déterminent à quelle catégorie appartient une ressource naturelle parmi les quatre définies plus loin (graphique 4.1) :

- **Possibilité d'exclusion** : est-il possible de contrôler l'accès à la ressource (et d'en exclure certains utilisateurs) ?
- **Rivalité des consommateurs** : un agent peut-il utiliser la ressource sans réduire son utilisation par tout un chacun ?

Graphique 4.1. **Caractéristiques des ressources naturelles**

		Possibilité d'exclusion	
		Oui	Non
Rivalité des consommateurs	Oui	 <p>Biens privés</p>	 <p>Biens communaux</p>
	Non	 <p>Biens de club</p>	 <p>Biens publics</p>

Source : Ostrom (1990), modifié.

Les **biens privés** sont constitués par les ressources pour lesquelles l'exclusion est possible et pour lesquelles il y a rivalité entre consommateurs. Les terres, forêts et mines privées en sont des exemples. Ces biens n'appartiennent pas nécessairement à des personnes privées. Les ressources détenues par l'État (terres, forêts naturelles ou gisements de minéraux, entre autres) entrent aussi dans cette catégorie dès lors que l'État fait respecter son droit d'interdire leur accès à des utilisateurs non autorisés. Généralement, les parties qui possèdent des droits de propriété sur des ressources relevant des « biens privés » sont directement incitées à les utiliser durablement ou à investir dans leur entretien. Cependant, des droits d'accès mal définis ou non appliqués peuvent affaiblir directement ces incitations. Par exemple, dans beaucoup de pays, les forêts naturelles appartenant officiellement à l'État sont souvent *de facto* « en accès libre », ce qui peut entraîner des défaillances dans leur gestion.

Les **ressources communales** supposent une rivalité entre consommateurs, alors qu'il est impossible ou difficile d'empêcher des utilisateurs d'y accéder. En général, l'impossibilité d'exclure des utilisateurs pousse à surexploiter la ressource pour améliorer son bien-être individuel, sans avoir à en supporter les coûts liés. Les exemples classiques sont les réseaux d'irrigation, certaines zones de pêche et les pâturages.

Les **biens de clubs** sont constitués de ressources pour lesquelles il est possible de fermer l'accès à certains utilisateurs, mais qui peuvent être consommées conjointement par les utilisateurs sans réduire le bénéfice de chacun d'entre eux. Normalement, les utilisateurs acquittent un « droit d'entrée » qui les autorise à utiliser la ressource en question. Citons entre autres les réserves naturelles ou les réserves de chasse, auxquelles il est possible d'accéder avec un permis, en général payant. Souvent, la non-rivalité entre membres est limitée et il faut restreindre le nombre total de permis d'accès accordés ou vendus.

Les **biens publics** sont des biens ou des services auxquels personne ne peut se voir interdire l'accès et pour lesquels il n'y a pas de rivalité entre consommateurs. Les incitations à produire ou à protéger ces biens étant très limitées, les pouvoirs publics doivent intervenir pour les mettre à disposition des usagers. La protection contre le rayonnement ultraviolet, assurée par la couche d'ozone, ou la capture du carbone peuvent

être considérées comme des biens publics. Ces services ne font pas l'objet d'échanges régis par les mécanismes du marché et ne sont donc pas pris en compte dans les mesures classiques du PIB. Leur contribution à la production économique est sous-évaluée, de sorte que les investissements dans leur gestion sont sous-optimaux.

Beaucoup de ressources naturelles sont à l'origine, simultanément, d'une multitude de biens et services « privés », « publics » et « de club ». Les forêts naturelles, par exemple, fournissent des produits commercialisables, en bois ou non, et assurent des services de protection des bassins hydrographiques, non commercialisés et partagés par toutes les collectivités présentes dans le même bassin, ainsi que la conservation de la biodiversité et la capture du carbone, qui sont des biens publics mondiaux. Les interactions entre ces différents biens et services doivent être prises en considération dans l'élaboration des régimes de gouvernance visant à garantir la durabilité de l'utilisation des ressources. Dans certains cas, la concurrence entre plusieurs utilisations possibles (pâturage contre cultures, par exemple) oblige à des choix difficiles.

D'autres caractéristiques des ressources naturelles ont des incidences importantes sur l'efficacité de leur gouvernance.

**Éloignement géographique** : les ressources naturelles se trouvent souvent dans des endroits isolés où la capacité de l'État à surveiller et à restreindre l'accès, ou à faire appliquer la législation en vigueur, peut être limitée. Cela ouvre toute grande la porte aux abus et à la corruption, mais aussi aux conflits entre divers groupes tributaires des ressources en question, notamment aux différends entre populations autochtones et acteurs extérieurs.

**Chevauchement de frontières nationales et/ou administratives** : beaucoup de ressources naturelles sont réparties entre plusieurs juridictions ou sont administrées par des institutions concurrentes. Il est alors encore plus difficile de définir et de faire respecter les droits d'accès et d'utilisation.

**Fortes variations spatiales et temporelles de la productivité** : certaines ressources naturelles se caractérisent par des fluctuations imprévisibles et importantes que les utilisateurs ou les autorités compétentes ne peuvent pas maîtriser. Par exemple, le débit des cours d'eau peut varier fortement, de même que l'abondance des stocks de poissons, entre autres. Cette situation complique la gestion sur le plan technique, et exacerbe en outre les conflits entre utilisateurs en période de pénurie.

**Décalage dans le temps entre action et réaction** : dans la plupart des cas, les répercussions des activités (extraction d'une ressource, par exemple) influençant les écosystèmes ne se matérialisent et ne deviennent visibles qu'au terme d'un laps de temps considérable. Les écosystèmes ne fonctionnent pas de manière linéaire et peuvent s'effondrer subitement. Les stocks halieutiques en sont un exemple frappant. En conséquence, une approche durable de l'extraction des ressources est plus difficile du point de vue politique, car elle nécessite un suivi approfondi en vue de convaincre les utilisateurs de maintenir les taux de capture à un niveau raisonnable, en dépit de nombreuses incertitudes.

Ces caractéristiques particulières des ressources naturelles (que celles-ci soient administrées par des entités privées ou par des institutions publiques) engendrent un éventail de problèmes de gestion et de difficultés institutionnelles. L'efficacité de la gestion des ressources relevant des « biens privés » est en grande partie subordonnée au bon fonctionnement des mécanismes du marché et des institutions associées (celles qui font en sorte que les informations sur les prix soient accessibles à tous, par exemple, ou que les

droits de propriété soient opposables). L'administration des ressources « à gestion partagée », relevant des « biens publics » ou des « biens de club », pour lesquelles les mécanismes de marché sont très imparfaits ou font totalement défaut, ne peut pas se passer de règles et d'institutions efficaces (officielles ou non) permettant de régir leur utilisation, c'est-à-dire d'un système de « gouvernance ». Il est capital de résoudre les problèmes de gouvernance pour assurer une gestion pro pauvres des ressources naturelles.

#### **4.1.2. Les acteurs présents dans l'arène politique : incidences sur la gouvernance des ressources naturelles**

Parmi les facteurs essentiels d'une croissance pro-pauvres fondée sur les ressources naturelles, figurent aussi les caractéristiques des acteurs présents dans l'arène politique touchant à leur gestion. Il s'agit en général d'acteurs très divers, notamment de personnes pour qui l'utilisation du bien considéré présente un intérêt immédiat. S'ajoutent les autorités publiques, qui n'utilisent pas le bien directement mais qui prennent part aux procédures de gestion.

L'analyse du cercle des acteurs doit : i) prendre en compte leurs intérêts ; ii) identifier les gagnants et les perdants au regard des politiques en vigueur ou de politiques alternatives ; iii) considérer les différents types de capital dont ils sont dotés ; et iv) mesurer les flux de biens et de services entre acteurs au sens le plus large, flux financiers compris. À partir de cette analyse, des politiques doivent être conçues, mises en œuvre et appliquées de manière efficace.

Les intérêts des acteurs se prêtent mal à des généralisations et doivent donc être analysés au cas par cas. Même au sein des pouvoirs publics, il est impossible de définir des intérêts communs aux différents ministères et agences, et les responsabilités sont parfois difficiles à démêler. Comme nous l'avons déjà signalé, c'est particulièrement vrai dans le cas des ressources naturelles. En général, plusieurs organismes sont chargés chacun d'une partie des problèmes liés à une ressource donnée. C'est pourquoi la coordination est essentielle à l'efficacité de la gestion de l'environnement.

Les problèmes de coordination sont d'autant plus difficiles à résoudre que les différents organismes ont des histoires, des traditions, des domaines de compétence et des approches institutionnelles très variés, qui constituent leur capital humain et social. Dans de nombreux pays en développement, la création de ministères de l'Environnement a été soutenue par les donateurs ces vingt dernières années, et ces administrations disposent en général de moins de pouvoirs et n'ont pas le même poids politique que les autres ministères. Par conséquent, il importe de se familiariser avec les caractéristiques propres à chaque organisme dans un pays donné, afin de comprendre son fonctionnement et les problèmes auxquels il est confronté.

De même, beaucoup de ministères ou d'administrations chargés de l'agriculture, des forêts, de l'eau ou de la pêche ont des missions concurrentes ou potentiellement contradictoires telles que, d'une part, assurer la production et l'exploitation d'une ressource et, de l'autre, assurer sa protection en vue de son utilisation à long terme. Par ailleurs, les priorités évoluent elles aussi au fil du temps, en fonction des circonstances. Par exemple, des organismes chargés de la pêche et des forêts ont dû passer d'une situation d'abondance où l'exploitation maximale des stocks existants à des fins économiques était la priorité, à une situation de pénurie où la gestion durable des ressources restantes est devenue primordiale.

Cependant, le président ou le Premier ministre peuvent, en leur qualité de responsables politiques clés dans tout pays, ou bien les membres de leur gouvernement, jouer un rôle déterminant dans les réformes. En Indonésie, par exemple le ministre des Forêts s'attache à remettre en question bon nombre des intérêts acquis dans le secteur forestier. En Afrique du Sud, le ministre des Eaux et Forêts a pour sa part contribué à faire adopter de nombreuses réformes dans le secteur de l'eau. Au niveau des collectivités territoriales, un maire actif peut accomplir des missions comparables.

Il importe aussi de prendre en considération dans l'analyse certains acteurs auxquels on ne pense pas toujours immédiatement, comme les autorités judiciaires. Bien que celles-ci soient censées rester « neutres » par définition, elles peuvent être amenées à intervenir dans des problèmes de ressources naturelles et des difficultés des pauvres, au nom de la loi. Dans plusieurs pays, le militantisme judiciaire a joué un rôle moteur dans des situations qui mettent en jeu l'environnement se soldant par des décisions favorables aux pauvres. Dans des pays d'Asie du Sud ou d'Afrique de l'Est, par exemple, où les autorités judiciaires exercent habituellement une influence importante sur l'action publique. Ce genre d'intervention connaît néanmoins des limites, en ce sens que les tribunaux disposent rarement des moyens nécessaires pour jouer un rôle de premier plan dans la gestion des ressources naturelles.

Une analyse de la circulation des biens et des services entre acteurs au sens le plus large et de la régulation de ces flux peut aider à mieux comprendre les autres mécanismes d'incitation qui régissent la gestion des ressources, volontairement ou involontairement. Ceux-ci rejaillissent sur l'efficacité des politiques en faveur des pauvres. Les flux en question comprennent, entre autres, le transfert de paiements, l'information, le travail, et le soutien politique, tel le vote, apporté dans le cadre d'une élection démocratique.

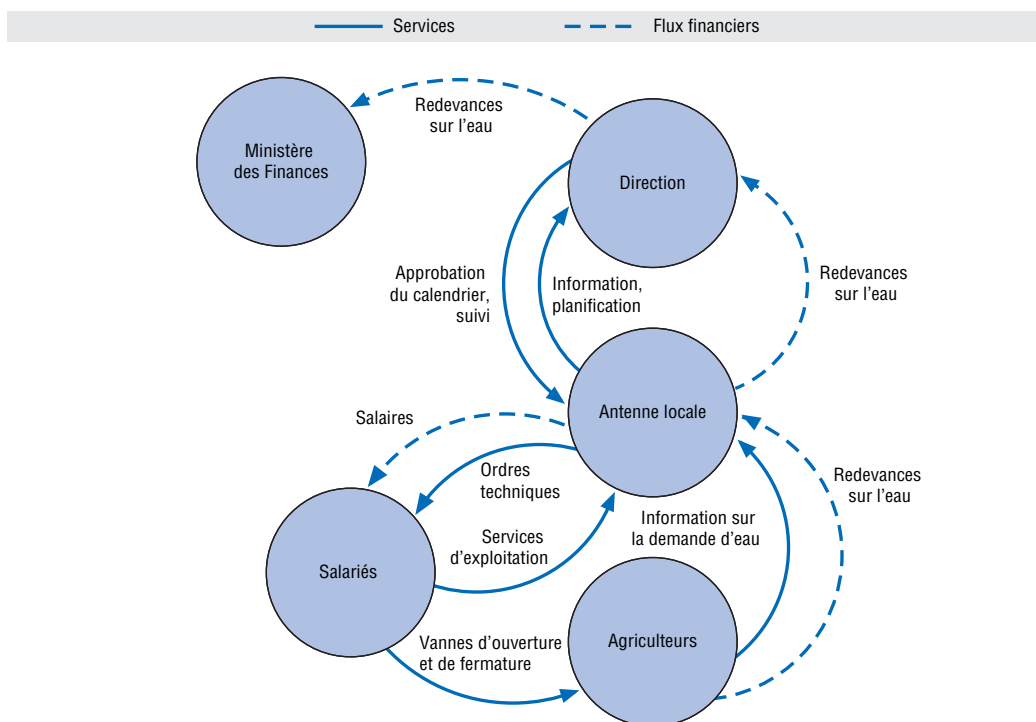
Le graphique 4.2 illustre ces flux dans un cas particulier. Dans cet exemple, une organisation (antenne locale) est obligée de collecter des redevances sur l'utilisation de l'eau, mais elle doit les remettre à la direction qui les transmet à son tour au ministère des Finances, au lieu d'en disposer à sa guise. Si ces règles permettent d'alimenter directement la budget de l'État, elles ne s'accompagnent pas d'incitations à collecter les redevances avec rigueur.

Des circuits ouverts de ce type sans recours local peuvent exister lorsque les acteurs n'ont pas à rendre compte devant leurs mandants ou d'autres acteurs concernés par l'utilisation qu'ils font de la ressource. Ils encouragent en général la recherche de rentes et l'opportunisme. Par exemple, il arrive qu'une administration chargée des forêts accorde des permis d'exploitation de forêts d'État à des sociétés commerciales sans avoir à rendre de comptes à la population locale. Cela favorise une surexploitation des forêts qui porte atteinte aux moyens de subsistance des habitants, lesquelles ne disposent d'aucun moyen démocratique pour intervenir. Dans la mesure où il n'existe aucun lien direct entre la population locale, d'une part, et l'administration ou les entreprises concernées d'autre part, rien n'incite ces dernières à coopérer avec les habitants ou à respecter leurs revendications. À l'inverse, les incitations à percevoir des rentes personnelles en vendant les permis ou en surexploitant la forêt sont beaucoup plus fortes (GTZ, 2004).

Les mesures politiques visant à promouvoir une gestion des ressources naturelles durable et favorable aux pauvres doivent donc prendre en compte les différents intervenants politiques.

- Identifier les acteurs dont les intérêts concordent avec les critères d'une croissance durable fondée sur une gestion pro-pauvres des ressources naturelles. Pour que des

Graphique 4.2. Relations entre acteurs dans une étude de cas sur l'irrigation



Source : Fischer et al. (2007).

progrès soient accomplis, il est essentiel que les individus et les institutions qui se trouvent en première ligne s'impliquent.

- La nature et le volume du capital détenu par les différents acteurs varient. Les différenciations quant à l'accès au capital déterminent leurs aptitudes à prendre des décisions, à utiliser les ressources ou à rechercher de nouvelles options et à diversifier leurs activités. Les politiques appliquées doivent apporter aux acteurs démunis le capital social, humain ou nécessaire pour gérer les ressources naturelles de manière durable, dans l'optique de soustraire ces acteurs à la pauvreté. L'accès à l'information, la participation et la justice peuvent être améliorés de différentes manières, par exemple en créant des procédures de participation de la population aux premiers stades des processus de prise de décision, ou en établissant des pratiques optimales de diffusion de l'information et de transparence (WRI, 2002).
- Comme signalé plus haut, les acteurs sont liés par les flux de biens et de services, et par les droits et les responsabilités qui régissent leurs interactions. Les circuits ouverts sans retour local favorisent une gestion dévalorisante des ressources. Les politiques suivies doivent donc obliger les responsables publics à rendre des comptes, et établir des droits et des responsabilités qui assurent une gestion des ressources favorable aux pauvres. Par exemple, la création ou le renforcement d'organismes locaux élus chargés d'administrer les ressources naturelles à l'échelle locale pourrait aider à lier les circuits auxquels participent les acteurs. De même, renforcer la capacité des autorités locales à consulter la population sur l'aménagement du territoire et, parallèlement, expliquer aux citoyens leurs droits et leurs responsabilités peut faciliter les échanges d'informations entre population locale et pouvoirs publics (WRI, 2002).

#### **4.1.3. Cadre institutionnel : Les règles formelles et informelles, et leurs incidences sur la gouvernance des ressources naturelles et la croissance pro-pauvres**

L'existence de règles officielles et non officielles, autrement dit les institutions liées à la gestion des ressources, constituent un troisième facteur important dans une gestion pro-pauvres des ressources naturelles à la fois durable et propice à la croissance.

Le fait que les règles soient officielles, c'est-à-dire codifiées, résultant d'une procédure législative ou établies par un décret, ou bien officieuses, autrement dit non écrites et coutumières, n'a pas forcément d'incidence sur le comportement effectif de la population. Cependant, dans certains cas, des règles codifiées et coutumières concernant la même question co-existent mais se révèlent contradictoires ou antagoniques (voir aussi l'encadré 4.1).

Certaines règles doivent être renforcées, qu'elles soient officielles ou non. Il est donc important d'identifier celles qui fonctionnent et les autres. L'efficacité des mécanismes de contrôle, quant à elle, est fonction du capital social des acteurs et des groupes.

Les droits de propriété font partie des règles particulièrement importantes. Ils peuvent associer plusieurs droits parmi les suivants :

- le droit de contrôler l'utilisation de la ressource ;
- le droit de bénéficier de tout avantage procuré par la ressource ;
- le droit de transférer ou de vendre la propriété ; et
- le droit d'exclure d'autres agents de la propriété.

Les droits de propriété peuvent appartenir à des individus, des groupes (coopératives, sociétés) ou à la collectivité (une collectivité territoriale ou l'État). Un contrôle fiable du respect des droits de propriété constitue une incitation claire à gérer la ressource durablement.

Toutefois, en général, ce sont souvent les ménages les plus aisés et les entreprises qui contrôlent l'accès aux ressources naturelles, soit parce qu'ils sont propriétaires des terres, soit parce qu'ils sont titulaires de concessions forestières, de pêche ou minières. Par conséquent, l'attribution des droits de propriété et le contrôle de leur respect doivent viser et encourager spécifiquement l'accès des acteurs pauvres aux ressources naturelles, et créer un cadre pour un régime de propriété fiable. L'encadré 4.1. décrit un cas où les autorités centrales ne tiennent pas compte de l'existence de règles non officielles qui s'appliquent à l'utilisation des terres et qui fonctionnent. La mise en œuvre de règles officielles inadaptées à la situation locale est très défavorable à la population locale, y compris aux pauvres, car ce sont des acteurs externes qui tirent le bénéfice de l'utilisation des terres.

Dans l'exemple mentionné dans l'encadré 4.2, l'utilisation de ressources à gestion partagée est soumise à des règles de prise de décision qui méconnaissent les différences de dotation en capital des acteurs, en l'occurrence le capital financier de soumissionnaires. Dans ces circonstances, les acteurs n'ont pas tous les mêmes chances d'obtenir des droits d'utilisation de la ressource, ce qui aurait pu être évité si les acteurs démunis avaient eu davantage d'influence sur l'établissement des règles de prise de décision.

Les politiques visant à promouvoir une gestion durable et pro-pauvres des ressources naturelles doivent donc prendre en compte :

- le degré auquel les règles favorisent les catégories aisées ou démunies de la population, par exemple lorsque les règles de prise de décision ou constitutionnelles excluent les acteurs pauvres, intentionnellement ou non ;



- le degré auquel le respect des règles est contrôlé et auquel ce contrôle entraîne une discrimination entre acteurs aisés et acteurs démunis ; et
- les droits de propriété attribués et leur concordance avec les caractéristiques de la ressource concernée (publique, à gestion partagée, de club ou privée) et avec le capital en possession des acteurs, ainsi que les relations entre ceux-ci.

#### Encadré 4.1. **Conflits résultant de l'antagonisme entre règles formelles et informelles sur l'utilisation des terres**

Sur les plateaux du Cambodge, les terres relèvent de la propriété collective depuis des siècles, probablement depuis que ces espaces ont été investis pour la première fois. Leur gestion et leur utilisation obéissent à des règles traditionnelles élaborées, assorties de mécanismes de contrôle très efficaces, qui trouvent leur origine dans le capital social puissant des collectivités concernées. Néanmoins, ces règles ne sont ni officielles, ni écrites.

Elles ne sont donc pas reconnues par les autorités centrales, qui s'efforcent souvent de les remplacer par des règles officielles, par exemple une législation foncière. Ces règles officielles sont généralement conçues pour gérer les ressources de la plaine, qui relèvent traditionnellement de la propriété privée individuelle. Elles ne sont donc pas adaptées à la gestion des ressources des plateaux, et méconnaissent ou contredisent les systèmes établis de règles non officielles. Il en résulte de nombreux différends sur les ressources foncières.

Ces différends sont de plusieurs ordres : (a) des acteurs externes s'approprient les terres en échange d'une redevance modique et les font enregistrer officiellement ; (b) l'utilisation des ressources donne lieu à des litiges avec des concessionnaires auxquels les pouvoirs publics ont accordé des droits d'exploitation ; et (c) des communautés autochtones peuvent même être expulsées et réinstallées, car la propriété qu'elles revendiquent sur les territoires qu'elles occupent traditionnellement n'est pas reconnue.

Source : Fischer et al. (2007).

#### Encadré 4.2. **Les petits pêcheurs sous la coupe des « seigneurs de l'eau » au Bangladesh**

Au Bangladesh, les droits d'utilisation des ressources en eau, lesquelles sont la propriété de l'État, sont souvent donnés à bail pour un à trois ans dans le cadre d'un système d'enchères qui assure un revenu considérable à l'État. Cependant, les pêcheurs ont rarement les moyens d'enchérir, de sorte que les permis sont acquis par des investisseurs fortunés, appelés les « seigneurs de l'eau », qui sont souvent ou ont été membres des institutions locales de l'État. Ils engagent des pêcheurs à la journée, et accaparent les revenus tirés des ventes. Les régimes de pêche de ce type se traduisent par l'exploitation institutionnalisée des pêcheurs par une petite élite rurale.

Source : Béné (2003).

## 4.2. Politiques et mesures propices à une gouvernance pro-pauvres et durable des ressources

Pour être durable et axée sur une croissance pro-pauvres, la gestion des ressources-naturelles doit prendre en compte ces problèmes de gouvernance. D'où la nécessité de faire des choix de caractère politique. Cela revêt une importance vitale pour beaucoup de pays très tributaires des ressources en question.

### 4.2.1. Types de mesures

Quatre catégories différentes de mesures peuvent être distinguées (OCDE, 1999) :

- a) *Les instruments de marché*, qui influencent les activités des personnes sur les marchés, normalement sous l'effet des mécanismes de prix, y compris la création de marchés, l'amélioration de l'accès aux marchés ou les cautions de bonne exécution (un dépôt de garantie est demandé aux concessionnaires pour s'assurer que les contrats de concession sont exécutés en bonne et due forme).
- b) *Les réglementations*, autrement dit les interventions des pouvoirs publics ou les mesures contraignantes qui définissent le cadre juridique.
- c) *La coopération*, soit les mesures qui encouragent les personnes à modifier leurs modes d'utilisation des ressources en leur donnant la possibilité de participer aux processus de décision et de gouvernance.
- d) *L'information*, à savoir les mesures qui aident les personnes à comprendre les avantages et coûts réels de techniques de gestion particulières.

L'effet des instruments de marché tient principalement à leur influence sur les prix. Les mesures axées sur le marché visent souvent à s'assurer que les biens et services s'échangent à leur « juste » prix sur le marché, de façon à ce que ceux qui n'étaient pas commercialisés jusque là ne soient plus en accès libre. Pour qu'un prix soit « juste », il faut que tous les coûts et avantages de l'utilisation de la ressource soient pris en compte dans son calcul. L'un des objectifs est de stimuler les investissements dans des technologies qui utilisent de manière efficace les biens et services liés aux ressources naturelles. Par ailleurs, l'instauration de contrats de gestion ou de programmes de paiement peut créer des incitations favorables à la fourniture de biens publics non commercialisés auparavant.

Les mesures réglementaires sont une condition préalable à l'existence de marchés performants. Ainsi, des règles juridiques sont souvent essentielles à la bonne fin des privatisations. Cependant, si ces approches sont susceptibles de conforter les incitations découlant du marché, elles peuvent aussi s'y substituer, par exemple lorsque les mesures conservatoires sont financées par la puissance publique. L'application des réglementations doit être suivie de près et s'articuler avec des mécanismes de contrôle, afin que les acteurs privés et publics soient responsables devant les citoyens, y compris les plus pauvres.

Les mesures relatives à la coopération et à l'information peuvent aider les utilisateurs à gérer leurs biens privés d'une manière plus efficace et durable. Elles peuvent aussi aller dans le sens d'une tarification des ressources au juste prix, moyennant notamment la labellisation de produits certifiés. En outre, la diffusion concrète de technologies respectueuses de l'environnement est propice à une gestion plus performante.

Parmi le vaste éventail des mesures envisageables, certaines sont plus adaptées aux biens privés et d'autres aux biens publics ou à gestion partagée. Il convient de choisir celles qui concordent avec la structure d'incitations correspondant au type de ressources considéré. Par exemple, une gestion pro-pauvres et propice à la croissance de ressources partagées nécessite des règles claires et fiables d'accès et d'utilisation dont le respect peut être assuré par les autorités (réglementation) mais aussi par des collectivités aux pouvoirs renforcés (coopération). Les mesures concernant l'information, pour leur part, conviennent pour améliorer la gestion des biens privés dans les situations où les droits de propriété sont bien établis.

Par ailleurs, toutes ces mesures doivent viser à accroître la résistance des individus, des groupes et de la population toute entière en cas de crise, et atténuer les risques et la

vulnérabilité aux incidents comme les fluctuations soudaines des prix du marché, les sécheresses, les inondations ou les maladies (USAID, 2006).

Chaque mesure, qu'elle soit réglementaire, axée sur le marché, relative à l'information ou à la coopération, doit s'inscrire dans un cadre institutionnel adapté, propice à son efficacité. Les réformes institutionnelles doivent toujours faire référence aux institutions existantes et les prendre pour point de départ. Cela vaut aussi bien pour l'instauration de règles que pour la création d'organismes. Les petits changements apportés aux institutions existantes sont souvent beaucoup plus faciles à mettre en œuvre et, en général, résistent mieux à l'épreuve du temps que les institutions créées *ex nihilo*.

#### 4.2.2. Effets redistributifs

Les mesures évoquées ont un impact sur les modes d'exploitation des ressources naturelles, et donc des conséquences directes sur la distribution des bénéfices retirés de cette exploitation et sur leur viabilité. Il convient de garder ces répercussions à l'esprit.

En Inde, des lignes directrices sur la gestion conjointe des forêts ont été publiées par le ministère de l'Environnement en 1990. Elles s'appuient sur l'idée que les collectivités riveraines de forêts sont incitées à protéger celles-ci dès lors qu'elles en retirent un gain adéquat et tangible. Néanmoins, la nature exacte des gains économiques que ces programmes procurent aux collectivités et leur distribution doivent encore faire l'objet d'études approfondies (encadré 4.3).

#### Encadré 4.3. **Gestion participative des forêts dans l'Himachal Pradesh (Inde) : Les bénéfices et leur répartition**

Situé dans le nord de l'Inde, dans l'Himalaya, l'Himachal Pradesh est l'un des États les plus boisés du pays (26 % de sa superficie). Sa population, à 90 % rurale, est très tributaire des forêts. D'après une évaluation réalisée dans quelques villages, les bénéfices retirés des principaux produits forestiers dans ceux qui pratiquent la gestion participative des forêts (GPF) sont supérieurs à ceux des autres villages qui présentent les mêmes caractéristiques socio économiques. Les gains, cependant, ne sont pas répartis équitablement entre les diverses catégories socio-économiques, les plus aisés en accaparant la majeure partie.

L'efficacité d'un programme GPF est subordonnée en majeure partie aux gains que peuvent en retirer à court terme les collectivités riveraines des forêts. Des études ont montré que ces gains se matérialisent à brève échéance dès lors que la dépendance vis-à-vis des ressources forestières est élevée. L'accroissement des revenus visé par la GPF n'est pas en cause, mais ses effets redistributifs sont incertains. Il est donc nécessaire d'axer les interventions plus directement sur les groupes économiques démunis, et de conjuguer les moyens de subsistance fondés sur les ressources forestières, comme la transformation de produits forestiers non ligneux, avec des interventions dans les autres domaines, par exemple l'agriculture et les infrastructures sociales.

Source : TERI (s.d.).

Comme l'indique le chapitre 3, la gestion des ressources naturelles doit trouver un équilibre entre l'efficacité économique, la distribution des gains au profit des plus pauvres et la durabilité environnementale. L'exploitation à grande échelle par des opérateurs puissants – étrangers ou non – (assimilable à une approche « centralisée ») peut favoriser l'optimisation de l'efficacité économique, la rentabilité financière et les recettes des

exportations. Inversement, les opérateurs de petite ou moyenne taille (approche « décentralisée ») sont susceptibles de créer davantage d'emplois et d'être à l'origine d'une distribution plus équitable des bénéfices en faveur des pauvres. Tout dépend néanmoins des circonstances.

Dans le cas de la pêche, par exemple, les grands opérateurs axés sur l'exportation, si on les compare aux artisans pêcheurs, recourent à des technologies et à des équipements différents, ciblent un nombre plus limité d'espèces et emploient relativement peu de main d'œuvre. En ce qui concerne la sylviculture, les grands opérateurs, souvent liés à des entreprises de transformation comme les scieries, concentrent leur activité sur un nombre limité d'essences et utilisent des équipements lourds. Les petits opérateurs, pour leur part, exploitent divers produits ligneux et non ligneux, avec peu ou pas de machines.

L'exploitation centralisée par de grands opérateurs, par exemple l'exploitation à grande échelle des minéraux et du bois, a souvent des retombées préjudiciables telles que la pollution des cours d'eau ou la destruction d'habitats naturels. Les victimes de ces retombées ne sont pas les exploitants eux-mêmes mais les populations du voisinage. Si les impacts ne peuvent pas être limités au mieux ou si les victimes ne peuvent pas être indemnisées d'une manière ou d'une autre, des conflits peuvent éclater. Ce phénomène pose de gros problèmes dans les régions où les ressources sont abondantes, comme l'Asie du sud-est ou l'Afrique de l'ouest. Dans de nombreux cas, il a débouché sur des conflits violents entre riverains lésés et concessionnaires, par exemple dans le delta du Niger ou près des mines de Bougainville et de l'Ok Tedi en Papouasie-Nouvelle-Guinée (encadré 4.4).

#### Encadré 4.4. Exploitations minières

Dans les forêts humides de l'ouest de la Papouasie Nouvelle-Guinée, les effluents de la mine d'or et de cuivre de l'Ok Tedi sont la cause, depuis le milieu des années 80, d'une catastrophe écologique qui a de graves répercussions sur les moyens de subsistance des populations locales vivant en aval. Les villages indigènes en question étant considérés comme n'ayant pas de droits de propriété en relation avec la mine, ils ont été exclus du processus de décision qui a abouti à autoriser son exploitation, au début des années 80. Les activités d'extraction et leur contribution à l'économie nationale prendront probablement fin en 2010, mais leurs retombées négatives se manifesteront beaucoup plus longtemps, alors que les actionnaires de la mine ne doivent assumer qu'une responsabilité toute relative.

Source : WRI (2002).

Les gains que les plus pauvres peuvent retirer d'une approche centralisée sont fonction de la mesure dans laquelle les recettes tirées de l'extraction des ressources sont récupérées par l'intermédiaire de la fiscalité et redirigées vers le financement de dépenses en faveur des démunis. Les gains procurés aux pauvres par les approches décentralisées sont plus directs. Ils dépendent de la situation de pauvreté dans laquelle se trouvent les populations qui vivent (ou migrent) dans les zones d'exploitation des ressources et en retirent des avantages. Le choix entre ces deux approches résulte des processus politiques. Pour que les résultats soient pro-pauvres, les démunis doivent être véritablement associés à ces processus, car ils y sont souvent sous-représentés, et des intérêts économiques puissants tendent à l'emporter.

### 4.3. Gérer le processus de l'action publique : Changer la politique d'appui à une gestion pro-pauvres des ressources naturelles

La présente section s'appuie sur des expériences récentes pour caractériser les principaux enseignements qui peuvent en être retirés, ainsi que les options envisageables pour soutenir les changements politiques et les évolutions de la gouvernance nécessaires à une croissance pro-pauvres. L'une des principales leçons est que la réorientation politique ne peut pas provenir et être imposée de l'extérieur. Elle est au contraire l'aboutissement d'un dialogue social et politique permanent.

Le changement politique peut suivre les étapes d'un cycle classique de l'action publique : i) définition du problème ; ii) détermination d'un échéancier ; iii) formulation de l'action à mener ; iv) décision ; v) mise en œuvre des mesures ; et vi) évaluation de l'action conduite. Toutefois, la plupart du temps, cette séquence n'est pas respectée à la lettre. Souvent, les problèmes sont déjà bien connus de longue date mais ne sont pas jugés prioritaires, jusqu'à ce que des événements (soudains) appellent une action politique urgente. La prise de conscience, dans la population, des dommages imputables à une mauvaise gestion des ressources et aux déchets peut contribuer à encourager le changement. Par exemple, on pense souvent que la déforestation est liée aux inondations, aux sécheresses et à des préjudices divers. Dans de nombreux pays, des cas graves d'inondations qui ont rejailli sur la société toute entière semblent avoir encouragé les pouvoirs publics à prendre des mesures plus énergiques contre la mauvaise gestion forestière.

Pour mieux comprendre la dynamique du changement politique, il est utile de différencier les niveaux auquel ce changement intervient. On peut en distinguer trois (Rohe, 1977 ; GTZ, 2001) :

- i) le niveau *opérationnel* (action publique), où est remanié le contenu opérationnel des règles, par exemple ;
- ii) le niveau des *processus* (politique), où est modifiée la manière de prendre les décisions et de mettre en œuvre les institutions ; et
- iii) le niveau *organisationnel* (régime), où sont reconfigurées les structures politiques, moyennant par exemple la restructuration du pouvoir exécutif dans un pays.

Les mesures décrites dans la section 4.2 (axées sur le marché, réglementaires ou relatives à l'information et à la coopération) peuvent souvent être prises et mises en œuvre à plusieurs de ces niveaux. Par exemple, si les donateurs peuvent apporter directement des conseils à une collectivité sur les meilleures pratiques d'utilisation des ressources, ils peuvent aussi donner aux autorités locales les moyens de lancer un processus de partage des connaissances en améliorant les capacités de leur personnel à organiser des réunions de groupes d'utilisateurs. Au niveau organisationnel, les donateurs peuvent essayer d'initier des changements dans le mode de fonctionnement des ministères régionaux, par exemple en vue de combattre la corruption. Cependant, au niveau des processus, ils peuvent aussi adresser des conseils aux pouvoirs publics pour contribuer à la mise en place de stratégies de lutte contre la corruption.

Savoir à quel niveau les changements politiques sont nécessaires, mais aussi à quel stade du cycle de l'action publique ils se produisent, aide à identifier les moments propices à des modifications favorables à une utilisation pro-pauvres des ressources. Les réformes relatives à la gestion des ressources qui bénéficient aux démunis peuvent être considérablement facilitées par des réformes politiques pro-pauvres plus générales.

Il existe beaucoup d'exemples positifs de gestion des ressources naturelles pro-pauvres survenus à la suite d'un changement de régime. Par exemple, en Afrique du Sud, l'élection de l'ANC a entraîné un fort accroissement de l'accès à l'eau et à l'assainissement, ce qui a amélioré la santé et le bien-être en général, mais a aussi créé un grand nombre d'emplois temporaires (encadré 4.5). La période favorable, un moment d'intense activité de programmation, a été mise à profit pour mettre en œuvre des changements au niveau opérationnel, mais aussi au niveau organisationnel et au niveau des processus, de façon à inscrire les réformes dans un cadre institutionnel approprié. En Amérique latine, le retour général à la démocratie, ces vingt dernières années, aide les populations indigènes à se réapproprier les zones boisées.

#### Encadré 4.5. **Les lois sur l'eau et leur mise en œuvre en Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud a fait œuvre de pionnière, avec succès, dans une approche des ressources naturelles fondées sur les droits. Dans le domaine de la gouvernance de l'eau, deux nouvelles lois ont été adoptées. Elles visent à améliorer l'accès à l'eau et à remédier aux inégalités dans la distribution. Par exemple, dans le bassin du Mhlathuze (Kwa-Zulu Natal), plus de 97 % des ressources en eau sont alloués à seulement 10 % environ de la population. La loi sur les services de l'eau prévoit un accès plus équitable à l'eau potable et à l'assainissement, et notamment un accès à une source d'approvisionnement à 200 mètres du logement au maximum. Depuis 1994, le ministère des Eaux et Forêts a assuré un approvisionnement de base à 9 millions de personnes. En 2002, 1.2 million d'habitants ont été raccordés au réseau de distribution, et 50 000 au réseau d'assainissement. Dans ce cadre, des emplois temporaires équivalents à 25 000 personnes par ans ont été créés. Plus de 57 % de la population ont désormais accès à l'eau. La loi nationale sur l'eau établira des agences de bassin dans chacune des 19 zones de gestion de l'eau du pays, lesquelles se verront déléguer leurs missions par les autorités centrales.

Source : Schreiner et Van Koppen (2002).

Les populations pauvres ne restent pas toujours passives comme groupe de pression politique, même si elles sont souvent confrontées à de gros obstacles et à une vive opposition. Il y a beaucoup à apprendre des situations dans lesquelles elles ont-elles mêmes été à l'origine de changements politiques afin d'obtenir une part plus grande des bénéfices liés à l'exploitation des ressources naturelles. Il existe des exemples frappants dans lesquels des groupes de démunis, sous la conduite de dirigeants talentueux et moyennant une utilisation habile des médias, se sont eux-mêmes organisés pour exiger un accès aux ressources naturelles, notamment à la terre. Les mouvements de ce type sont nombreux en Amérique latine, comme l'illustre la multiplication des réserves d'extraction pour les récolteurs de caoutchouc au Brésil<sup>2</sup> ou l'exemple des indiens Chiquitanos qui, en 1992, ont créé en Bolivie une organisation pour protéger leurs terres des entreprises forestières, offrent un autre exemple (McDaniel, 2003).

L'une des difficultés rencontrées par ces mouvements pro-pauvres consiste à passer du niveau local au niveau national et à susciter des changements de plus grande ampleur sur le plan opérationnel, mais aussi au niveau organisationnel et au niveau des processus. C'est pourtant ce que sont parvenus à faire des groupes de pêcheurs pauvres du Kerala, en lutte contre les chalutiers pour contrôler l'accès aux ressources.

L'expérience montre aussi que, pour provoquer des changements politiques, il faut passer des alliances innovantes avec des organisations de la société civile à la fois nationales et internationales (groupes religieux, associations professionnelles, syndicats, etc.). Les ONG, souvent considérées comme indépendantes, peuvent aussi disposer de nombreux atouts pour faire pression sur les pouvoirs publics et soutenir les groupes de démunis. Cependant, certaines sont parfois relativement peu enracinées dans la société dont elles sont issues et elles ne représentent pas nécessairement les plus pauvres.

Les organisations internationales, en engendrant une pression qui s'exerce sur les pouvoirs publics récalcitrants, peuvent aussi contribuer à légitimer les revendications des pauvres. Les entreprises privées, étrangères ou non, ont également un rôle majeur à jouer dans l'utilisation des ressources naturelles. Les pouvoirs publics n'ont pas toujours les compétences nécessaires, en matière de négociation, pour concevoir des contrats efficaces concernant ces ressources. Toutefois, les entreprises internationales sont souvent sensibles aux pressions de leurs actionnaires et des consommateurs, qui ne souhaitent pas que leurs activités accroissent la pauvreté.

Il y a peu de temps que l'on considère que la coopération pour le développement doit nécessairement tenir compte des questions de gouvernance au même titre que des problèmes techniques, mais les donateurs ont toujours joué un rôle moteur dans le changement et ils peuvent l'influencer à chacun des trois niveaux. Au niveau opérationnel (action publique), le changement peut être encouragé, par exemple, au moyen de l'assistance technique ou financière, de services de conseil technique à l'intention des utilisateurs de ressources et d'organisations, ou des échanges internationaux. Au niveau organisationnel (régime), les donateurs peuvent assurer des services de conseil sur les mesures réglementaires ou sur les problèmes de gestion et de logistique, à l'intention des organisations. Ils peuvent aussi encourager la constitution de réseaux d'acteurs et donc modifier les structures. Au niveau des processus (politique), ils peuvent assurer des services de conseil relatifs aux processus d'élaboration de l'action publique.

Plusieurs agences d'aide ont conçu des méthodes d'analyse telles que celle utilisée dans ce chapitre (FAO, 1997 ; GTZ, 2004) en vue d'asseoir les remaniements de la gouvernance sur des connaissances solides, de manière à ce qu'ils aboutissent à une réduction de la pauvreté tout en assurant la durabilité économique et environnementale. Au Royaume-Uni, le Département britannique du développement international (DFID) s'appuie sur des analyses de la gouvernance (DFID, 2007) axées sur les capacités politiques et économiques de l'État, le contrôle de l'action des pouvoirs publics et leur réactivité. Sa méthode fondée sur les « moteurs du changement » est plus générale et vise à analyser le rôle des acteurs (agents), des institutions et des caractéristiques structurelles dans le changement politique (DFID, 2005).

Ces méthodes peuvent être employées pour identifier des moyens efficaces de promouvoir une croissance pro-pauvres durable. En ce qui concerne la dynamique des changements politiques évoqués, il importe en particulier de prendre en considération les aspects suivants :

- Les changements qui favorisent la croissance pro-pauvres moyennant l'utilisation durable des ressources naturelles sont plus faciles à réaliser lorsque la période s'y prête, par exemple en tirant parti des phases de définition des problèmes, de programmation ou de formulation de l'action à mener.



- Les mesures doivent viser le niveau approprié (opérationnel, organisationnel ou de processus) pour entrer véritablement dans le cadre institutionnel. Les dispositions visant le niveau opérationnel sont souvent les plus faciles à mettre en œuvre, mais elles peuvent aussi être les moins efficaces, car leur fonctionnalité est tributaire de conditions favorables au niveau des processus et au niveau organisationnel. Par exemple, il faut que certaines conditions soient réunies dans les ministères. Souvent, ces niveaux de gouvernance sont complémentaires et se renforcent mutuellement, et utiliser de multiples niveaux simultanément ou successivement est peut être la manière la plus effective pour protéger les ressources naturelles et assurer une croissance pro-pauvres.
- Les acteurs peuvent jouer différents rôles dans la stimulation du changement. Ainsi, le rôle des donateurs dans ces processus varie, selon la nature de la période jugée propice. Dans les situations où ce sont des acteurs pauvres qui ont pris l'initiative de favoriser de nouvelles modalités de conception des programmes, les donateurs peuvent les soutenir activement au niveau opérationnel, mais aussi au niveau organisationnel et au niveau des processus.

#### 4.4. Conclusions

Le présent chapitre récapitule les éléments essentiels de la gouvernance auxquels obéit la gestion des ressources naturelles. Pour établir des mécanismes de gouvernance qui encouragent une croissance durable pro-pauvres, il est capital de conduire une analyse approfondie de ces mécanismes et des mesures qui pourraient les faire évoluer.

Ces éléments de la gouvernance sont les suivants :

- Caractéristiques des ressources naturelles : correspondent-elles à des biens publics, des biens privés, des biens de club ou des biens à gestion partagée ? Les règles relatives à leur utilisation sont elles réellement appliquées ou se trouve-t-on en situation de libre accès ?
- Dotations en capital des acteurs et flux de biens et de services entre ces acteurs : les mécanismes de gouvernance existants favorisent-ils ou désavantagent-ils les pauvres dans l'utilisation des ressources naturelles ?
- Règles formelles et informelles : existe-t-il des règles, sont-elles appliquées, et qui en bénéficie (par exemple, qui sont les bénéficiaires des régimes de droits de propriété en vigueur ou des règles relatives à la prise de décision publique) ? Qu'est ce qui a marché dans le passé et qui peut servir de modèle ?
- Mesures axées sur le marché, réglementaires ou relatives à l'information et à la coopération qui pourraient modifier les mécanismes de gouvernance existants : quels sont leurs effets sur la distribution des bénéfices ? Créent-elles des incitations propices à une utilisation durable des ressources ?
- Processus de changement : comment favoriser et intégrer les changements, de manière à inscrire les résultats dans la durée ? Quelle est la marche à suivre pour encourager la coopération entre les acteurs concernés et faciliter la participation des pauvres ? Par quel moyen la souplesse de choix des instruments d'intervention peut-elle être assurée ?

#### Notes

1. Discours prononcé à l'occasion de la cérémonie de remise du prix Nobel de la paix, Oslo, 10 décembre 2004.
2. Les avis restent partagés sur les gains que les récolteurs de caoutchouc en retirent.



## Table des matières

<b>Préface</b> .....	13
<b>Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques</b> .....	15
Résumé .....	16
Introduction à la partie I – Vue d’ensemble des questions clés .....	16
Introduction à la partie II – Ressources naturelles déterminantes pour la croissance pro-pauvres .....	20
<i>Partie I</i>	
<b>Vue d’ensemble des questions clés</b>	
<b>Chapitre 1. Introduction</b> .....	27
Notes .....	29
<b>Chapitre 2. Caractéristiques spécifiques des ressources naturelles</b> .....	31
2.1. Diversité des formes et des fonctions du capital naturel .....	32
2.2. La difficulté de mesurer et de contrôler les stocks de ressources naturelles .....	32
2.3. La « malédiction » des ressources naturelles .....	33
<b>Chapitre 3. Économie de la gestion durable des ressources naturelles</b> .....	37
3.1. Vue d’ensemble .....	38
3.2. Le capital naturel contribue directement aux revenus, à l’emploi et aux recettes fiscales .....	39
3.3. Les moyens d’existence des plus pauvres reposent sur les ressources naturelles .....	40
3.4. Les ressources naturelles constituent un filet de sécurité par temps de crise .....	40
3.5. Les ressources naturelles génèrent un large éventail d’externalités positives aux niveaux national et mondial .....	43
3.6. La gestion durable des ressources naturelles doit relever des défis particuliers .....	44
3.7. Convertir les ressources naturelles en d’autres formes de capital : De grands enjeux .....	47
3.8. Gérer les ressources naturelles au service d’une croissance pro-pauvres : Pistes privilégiées .....	52
Notes .....	58

Chapitre 4. <b>Dimensions politiques de la gestion des ressources naturelles</b> .....	59
4.1. Facteurs essentiels d'une bonne gestion des ressources naturelles .....	60
4.2. Politiques et mesures propices à une gouvernance pro-pauvres et durable des ressources. ....	67
4.3. Gérer le processus de l'action publique : Changer la politique d'appui à une gestion pro-pauvres des ressources naturelles .....	71
4.4. Conclusions .....	74
Notes .....	74
Chapitre 5. <b>Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs</b> .....	75
5.1. Conclusions .....	76
5.2. Recommandations .....	77
Notes .....	84
<b>Liste récapitulative à l'usage des praticiens</b> .....	85
Aspects socio-économiques de la gestion des ressources naturelles .....	85
Gouvernance et capacités de gestion des ressources naturelles .....	86
 Partie II  	
<b>Ressources naturelles déterminantes pour la croissance pro-pauvres</b>	
Chapitre 6. <b>La pêche au service d'une croissance pro-pauvres</b> .....	91
6.1. Vue d'ensemble .....	92
6.2. La contribution du secteur de la pêche à la croissance et à l'économie .....	92
6.3. Comment la pêche peut-elle aider les populations à sortir de la pauvreté ? .....	96
6.4. Politiques de soutien aux pêcheurs pauvres. ....	100
Notes .....	104
Chapitre 7. <b>La forêt au service d'une croissance pro-pauvres</b> .....	105
7.1. Vue d'ensemble .....	106
7.2. Contribution des forêts à la croissance et à l'économie .....	106
7.3. Dans quelle mesure les forêts peuvent-elles sortir les populations de la pauvreté ? .....	108
7.4. La dimension politique du renforcement de la contribution des forêts à une croissance pro-pauvres .....	111
Chapitre 8. <b>Le tourisme axé sur la nature et la faune au service d'une         croissance pro-pauvres</b> .....	117
8.1. Vue d'ensemble .....	118
8.2. Espèces sauvages et pauvreté : Filet de sécurité et création de richesses .....	118
8.3. Rôle du tourisme axé sur la nature dans la croissance et l'économie .....	119
8.4. Le tourisme axé sur la nature peut-il aider à sortir de la pauvreté ? .....	120
8.5. La chasse au trophée .....	124
8.6. Les politiques en vue d'une plus forte contribution du tourisme axé sur la nature à la croissance pro-pauvres .....	125
8.7. Commerce des espèces sauvages .....	126
Notes .....	128

Chapitre 9. <b>Productivité des sols et croissance pro-pauvres</b> .....	129
9.1. Vue d'ensemble .....	130
9.2. Contribution de la gestion des sols à la croissance .....	131
9.3. Politiques et mesures propices à une meilleure gestion des sols .....	132
Chapitre 10. <b>Sécurité des ressources en eau et croissance pro-pauvres</b> .....	137
10.1. Vue d'ensemble pour créer des richesses, atténuer les risques et faire reculer la pauvreté .....	138
10.2. Rôle potentiel de la gestion des ressources en eau dans la croissance pro-pauvres .....	139
10.3. Assurer une gestion responsable de l'eau .....	144
10.4. Les politiques de gestion de l'eau pour promouvoir une croissance pro-pauvres .....	145
Chapitre 11. <b>Les minéraux au service d'une croissance pro-pauvres</b> .....	149
11.1. Vue d'ensemble .....	150
11.2. L'économie de l'exploitation minière .....	151
11.3. Impact de l'extraction minière sur l'environnement .....	153
11.4. Les possibilités de réduction de la pauvreté offertes par l'extraction minière .....	153
11.5. Accroître le rôle de l'extraction minière pour promouvoir la croissance pro-pauvres : Des choix politiques .....	156
Chapitre 12. <b>Les énergies renouvelables au service d'une croissance   pro-pauvres</b> .....	161
12.1. Vue d'ensemble .....	162
12.2. Tendances récentes : La montée en puissance des énergies renouvelables .....	162
12.3. Quel rôle peuvent jouer les énergies renouvelables au service d'une croissance pro-pauvres ? .....	166
12.4. Politiques et mesures destinées à exploiter les avantages potentiels des énergies renouvelables .....	169
12.5. Conclusions .....	174
Notes .....	175
Bibliographie .....	177

## Encadrés

1.1. Changement climatique : Impacts à prévoir sur les pays en développement .....	29
3.1. La croissance pro-pauvres .....	38
3.2. Quelques exemples de comptabilisation des activités forestières informelles dans le revenu national .....	42
3.3. Importance des bassins hydrographiques pour l'électricité urbaine en Afrique .....	43
3.4. Rémunération des services de protection des bassins hydrographiques .....	46
3.5. Les priorités politiques de la gestion des ressources naturelles déterminent le taux optimal d'exploitation .....	47
3.6. Règle de Hartwick et règle de Hotelling .....	48

3.7.	L'épargne nette véritable : Un indicateur pour l'évaluation du stock global de capital .....	49
3.8.	Ressources naturelles et populations pauvres en Inde et en Ouganda .....	52
3.9.	Le prix des crevettes en hausse à Madagascar .....	55
3.10.	Demande croissante de produits certifiés « commerce équitable » et portant un label écologique .....	56
4.1.	Conflits résultant de l'antagonisme entre règles formelles et informelles sur l'utilisation des terres .....	67
4.2.	Les petits pêcheurs sous la coupe des « seigneurs de l'eau » au Bangladesh ...	67
4.3.	Gestion participative des forêts dans l'Himachal Pradesh (Inde) : Les bénéficiaires et leur répartition .....	69
4.4.	Exploitations minières .....	70
4.5.	Les lois sur l'eau et leur mise en œuvre en Afrique du Sud .....	72
6.1.	L'aquaculture a rapidement pris de l'importance sur le plan de l'économie, mais elle n'est pas forcément une activité pro-pauvres .....	93
6.2.	Le rôle économique du secteur halieutique et aquacole au Bangladesh .....	97
6.3.	Négocier la contribution des pêcheurs étrangers aux recettes publiques : Des exemples concluants en Afrique .....	99
6.4.	Amélioration de la gestion de la pêche et augmentation de la rente captée par la Namibie .....	101
6.5.	Favoriser la croissance de l'industrie crevette de Madagascar .....	102
6.6.	Croissance pro-pauvres dans la pêcherie du merlu d'Afrique du Sud .....	103
6.7.	Interdiction des chalutiers au Kerala : Mobilisation des petits pêcheurs en faveur d'une croissance pro-pauvres .....	103
7.1.	Programmes de plantations satellites en Afrique du Sud (2000) .....	110
7.2.	La conversion des forêts peut-elle être bénéfique en termes économiques et favorable aux pauvres ? .....	112
7.3.	Peut-on mettre les marchés du carbone au service du développement forestier ? .....	113
7.4.	La Bolivie, leader mondial du bois certifié .....	114
7.5.	Au Brésil, des réserves de saignée au service d'une croissance pro-pauvres .....	115
8.1.	Croissance pro-pauvres dans les zones protégées en Inde .....	122
8.2.	Chasse au trophée en Tanzanie .....	125
9.1.	Agriculture de conservation .....	133
9.2.	Investissement dans la gestion des sols en Chine du Nord et au Niger .....	134
10.1.	Otages de l'hydrologie .....	140
10.2.	Eau d'irrigation et croissance économique en Inde : Grâce aux investissements dans la gestion des ressources en eau, l'Inde est mieux armée face aux aléas du climat .....	142
10.3.	Estimer la valeur des zones humides du Zambèze en tant qu'infrastructures alternatives .....	145
10.4.	Les problèmes de l'eau au Pakistan .....	146
10.5.	Les lois sur l'eau et leur application en Afrique du Sud .....	147
10.6.	Importance du statut d'occupation en milieu urbain pour l'approvisionnement en eau : L'exemple du Guatemala .....	148
11.1.	Extraction du diamant en Sierra Leone .....	154

11.2.	L'extraction minière artisanale en République démocratique du Congo (RDC) .....	156
11.3.	L'extraction de diamants au Botswana .....	157
11.4.	L'initiative pour la transparence des industries extractives .....	158
11.5.	Trois éléments clés pour une bonne gouvernance .....	159
12.1.	Potentiel géothermique en Afrique .....	166
12.2.	Analyse coûts-avantages d'un système micro-hydraulique au Népal .....	167
12.3.	La production durable de biocarburants à petite échelle propice au développement rural au Kenya .....	169
12.4.	L'énergie éolienne en Inde .....	170
12.5.	Promotion des systèmes photovoltaïques en Afrique .....	171
12.6.	Améliorer l'accès du monde rural à l'énergie en Argentine grâce aux énergies renouvelables .....	172
12.7.	PSAES : Le projet photovoltaïque Sénégal-Allemand .....	173
12.8.	Fourniture d'électricité par des dispositifs solaires à usage domestique : Yeelen Kura, Mali .....	174

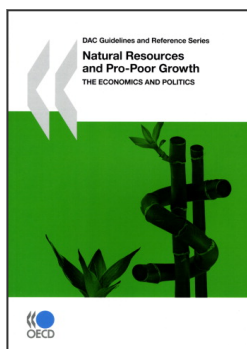
### Tableaux

9.1.	Analyse des coûts annuels de la dégradation des sols dans quelques pays sélectionnés .....	131
11.1.	Économies en développement et en transition fortement tributaires des exportations de minerais : Contributions de l'exploitation minière aux exportations totales .....	152

### Graphiques

3.1.	Répartition de l'ensemble des richesses dans les pays à faible revenu .....	39
3.2.	Ouganda : Évaluation quantitative des ressources environnementales et naturelles .....	41
3.3.	Revenu des ménages, province de Masvingo, Zimbabwe .....	41
4.1.	Caractéristiques des ressources naturelles .....	61
4.2.	Relations entre acteurs dans une étude de cas sur l'irrigation .....	65
6.1.	Captures dans la zone économique exclusive de la Mauritanie (ZEE), 1950-2002 .....	93
6.2.	Exportations nettes de certains produits agricoles par des pays en développement .....	95
6.3.	Exportations de produits de la pêche en Afrique .....	96
6.4.	Accords de pêche de l'Union européenne avec les pays d'Afrique occidentale et centrale .....	97
7.1.	Contribution de la forêt au PIB et part des exportations forestières dans les exportations totales dans certains pays .....	107
8.1.	Effectifs employés dans le secteur du tourisme et des voyages en Afrique, 2006 .....	120
8.2.	Retombées économiques du tourisme lié à l'observation des gorilles en Ouganda .....	121
10.1.	Évolution des besoins en eau de la production alimentaire .....	141
12.1.	Énergies renouvelables : Coûts de la production d'électricité en pourcentage des niveaux de 1980, évolution passée et prévue .....	163

12.2.	Compétitivité des coûts de certaines technologies des énergies renouvelables . . . . .	164
12.3.	Investissement annuel dans les énergies renouvelables, total mondial, 1995-2007 (milliards USD) . . . . .	164
12.4.	Taux de croissance des énergies renouvelables (DAES NU, 2005) . . . . .	165
12.5.	Potentiel énergétique du solaire et de l'éolien selon les régions . . . . .	165



Extrait de :  
**Natural Resources and Pro-Poor Growth**  
The Economics and Politics

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264060258-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2009), « Dimensions politiques de la gestion des ressources naturelles », dans *Natural Resources and Pro-Poor Growth : The Economics and Politics*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264041844-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).