Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Ressources naturelles et croissance pro-pauvres

ENJEUX ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES



OCDE

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Document sur les bonnes pratiques

Ressources naturelles et croissance pro-pauvres

ENJEUX ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Natural Resources and Pro-Poor Growth
THE ECONOMICS AND POLITICS

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2009

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*. 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* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Il est largement admis que l'éradication de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement sont étroitement liées à une gestion judicieuse des ressources naturelles et de l'environnement. Les menaces qui pèsent sur l'environnement et les ressources naturelles, conjuguées à une mauvaise gestion, sont lourdes de conséquences pour la réduction de la pauvreté comme pour la pérennité du développement économique.

La Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour la première décennie du XXI^{e} siècle, *adoptée en 2001, et, plus récemment (2008), les* Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030 *prennent acte de ces liens et de la nécessité d'une action concertée à l'appui d'une gestion efficace et durable des ressources naturelles et de l'environnement dans les pays en développement.*

La publication Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques *met en évidence le rôle que peut jouer la gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans la réduction de la pauvreté et l'essor économique des pays en développement. Cet ouvrage montre comment des politiques et des investissements résolument axés sur la gestion des ressources naturelles et la sauvegarde de l'environnement peuvent soutenir le développement économique, la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et la viabilité à long terme des activités fondées sur les ressources naturelles.*

Remerciements

Cette publication est le fruit du travail entrepris par le Réseau du CAD sur l'environnement et la coopération pour le développement (ENVIRONET). Une Équipe de projet pilotée par les Pays-Bas (M. Piet Klop et M. Jos Lubbers) a veillé à sa rédaction.

Les différents chapitres ont pu être élaborés grâce aux personnes suivantes :

- Chapitre 3. La gestion durable des ressources naturelles : une condition clé de la croissance pro-pauvres : M. Denis Loyer et M. Dominique Rojat (France).
- Chapitre 4. Dimensions politiques de la gestion des ressources naturelles : Mme Anke Fischer et M. Jan-Peter Schemmel (Allemagne).
- Chapitre 5. Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs : M. Jos Lubbers (Pays-Bas)
- Chapitre 6. La pêche et l'aquaculture au service d'une croissance pro-pauvres : M. Tim Bostock (Royaume-Uni).
- Chapitre 7. La forêt au service d'une croissance pro-pauvres : M. Paul Steele (PNUD) et M. Remy Paris (OCDE).
- Chapitre 8. Le tourisme de nature et animalier au service d'une croissance pro-pauvres : M. James MacGregor et Mme Dilys Roe (IIED).
- Chapitre 9. Productivité des sols et croissance pro-pauvres : M. Piet Klop (Pays-Bas).
- Chapitre 10. Sécurité des ressources en eau et croissance pro-pauvres : M. Piet Klop (Pays-Bas).
- Chapitre 11. Les minéraux au service d'une croissance pro-pauvres : M. Jon Hobbs (Royaume-Uni) et M. Olof Drakenberg (Suède).
- Chapitre 12. Les énergies renouvelables au service d'une croissance pro-pauvres : Mme Jo-ella van Rijn (Pays-Bas).

L'Équipe de projet a aussi bénéficié du soutien d'un grand nombre de collègues des pays et organismes ci-après : Canada (Mme Louise Vallieres), Commission européenne (M. Francois Villete, M. Simon Le Grand), Finlande (M. Matti Nummelin, M. Timo Voipio), France (M. Armand Rioust de Largentaye), Allemagne (Mme Nina Barmeier, M. Hartmut Janus, M. Harald Lossack, M. Arno Sckeyde, Mme Friedericke von Stieglitz), Pays-Bas (Mme Petra Helleger, Mme Marit Kragt), Nouvelle-Zélande (M. Roger Cornforth), Suède (M. Daniel Slunge), Suisse (M. Francois Droz), Royaume-Uni (M. Ben Cropper, M. Richard McNally, M. Paul Mullard), États Unis (M. Jon Anderson), BAsD (M. David McCauley), BAfD (M. Daniele Ponzi), CIFOR (M. Arild Angelsen), FMI (Mme Sonia Brunschwig, M. Elliott Harris, M. Jon Strand), IDRA (M. Arthur Neiland), IIED (Mme Nicola Armitage, M. Steve Bass, M. Ivan Bond, M. James Mayers), IWMI (M. Intiaz Hussain), UICN (Mme Martha Chouchena Rojas, M. Jeff McNeely, M. Stewart Maginnis, Mme Andrea Athanas, M. Joshua Bishop, Mme Lucy Deram-Rollason,

Mme Sue Mainka, Mme Nadine McCormick), Rio Tinto (M. Nicolas di Boscio), PNUD (Mme Ly Nguyen Ngoc, M. Paul Steele), PNUE (M. Hugo Ahlenius, Mme Marianne Fernagut), Université de Lancaster (M. Richard Auty), Banque mondiale (M. Jan Bojo), WRI (M. Peter Hazlewood, M. Norbert Henninger, M. Dan Tunstall) et WWF (M. Pablo Gutman, M. David Reed).

Ont prêté leur concours les représentants des pays partenaires suivants : Ghana (M. Winfed Nelson), Tanzanie et Viêtnam (M. Tien).

Plusieurs organes et directions de l'OCDE ont été également mis à contribution : l'Équipe de projet conjointe ENVIRONET/GTEMS sur la gouvernance et le renforcement des capacités pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, le réseau POVNET du CAD, le Comité des pêcheries, la Direction des échanges et de l'agriculture, dont relèvent les pêcheries, ainsi que l'unité chargée de la Cohérence des politiques au service du développement au sein du Cabinet du Secrétaire général.

M. Remy Paris, M. Clemens Beckers, Mme Tamara Levine et Mme Anna Brüderle, du Secrétariat de l'OCDE, ont apporté une aide technique et administrative au groupe d'experts, et Mme Maria Consolati a assuré un travail de secrétariat irremplaçable.

S'ajoutent les éléments provenant d'ateliers et séminaires accueillis par divers organismes à Paris (OCDE), en Allemagne (BMZ/GTZ), à Londres (IIED), aux États-Unis (FMI), au Canada (ACDI) et aux Pays-Bas (DGIS). Les informations utiles et les études de cas de référence ont été rassemblées et rendues publiques sur le site Internet *www.povertyenvironment.net/pep*.

Merci à l'ensemble des personnes et des organismes dont les efforts et les contributions ont permis de mener à bien ce travail.

Table des matières

Préface 13

Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques 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

Partie I
Vue d'ensemble des questions clés

Chapitre 1. **Introduction** 27
Notes 29

Chapitre 2. **Caractéristiques spécifiques des ressources naturelles** 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

Chapitre 3. **Économie de la gestion durable des ressources naturelles** 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. **Dimensions politiques de la gestion des ressources naturelles** 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. **Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs** 75
5.1. Conclusions 76
5.2. Recommandations 77
Notes 84

Liste récapitulative à l'usage des praticiens 85
Aspects socio-économiques de la gestion des ressources naturelles 85
Gouvernance et capacités de gestion des ressources naturelles 86

Partie II
Ressources naturelles déterminantes pour la croissance pro-pauvres

Chapitre 6. **La pêche au service d'une croissance pro-pauvres** 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. **La forêt au service d'une croissance pro-pauvres** 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. **Le tourisme axé sur la nature et la faune au service d'une croissance pro-pauvres** 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. **Productivité des sols et croissance pro-pauvres** 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. **Sécurité des ressources en eau et croissance pro-pauvres** 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. **Les minéraux au service d'une croissance pro-pauvres** 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. **Les énergies renouvelables au service d'une croissance pro-pauvres** 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 bénéfices 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 crevettière 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 saignage 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 Sénégalo-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

Préface

Si la croissance économique, la réduction de la pauvreté et le développement industriel figurent au premier rang des priorités pour la plupart des pays en développement, pourquoi les décideurs, tant les pays partenaires que les agences d'aide, devraient-ils se soucier des ressources naturelles ?

La réponse est simple : les ressources naturelles fournissent les sols nécessaires à la production alimentaire, de même que l'eau pour la boisson, la lessive et l'irrigation. S'ajoutent le poisson et le bois, ainsi que toute une gamme de matières premières nécessaires à un large éventail d'activités industrielles. En outre, dans bien des pays, les paysages naturels et les réserves de faune sauvage sont d'importants facteurs d'attraction touristique. Autrement dit, la bonne gestion des ressources naturelles revient à garantir la production alimentaire et à préserver les moyens de subsistance et les possibilités d'exportation.

Par ailleurs, en termes économiques, le capital naturel représente un quart de l'ensemble des richesses des pays à faible revenu, et les ressources naturelles sont souvent la principale source de revenu pour les populations les plus démunies.

Diverses évaluations environnementales de portée mondiale mettent en évidence une diminution ininterrompue des ressources naturelles, parallèlement à une plus grande vulnérabilité des populations les plus pauvres aux perturbations des écosystèmes, au manque d'espace, à l'envolée des prix de l'alimentation et de l'énergie, sans oublier le changement climatique. Jamais les inquiétudes liées aux conséquences de la dégradation de l'environnement n'ont été aussi abondamment étudiées et largement répandues.

En revanche, les occasions manquées de développement économique et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement n'ont guère retenu l'attention. Cette publication tente d'y remédier en soulignant les nombreux apports possibles des ressources naturelles au développement économique et le rôle déterminant d'une gestion judicieuse de ces ressources dans des stratégies de croissance pro-pauvres.

Mais une meilleure gestion des ressources naturelles ne fait pas automatiquement reculer la pauvreté. Il faut que les politiques, les institutions et le cadre de gouvernance aillent dans ce sens. La participation des populations pauvres, des femmes et des groupes marginalisés est essentielle.

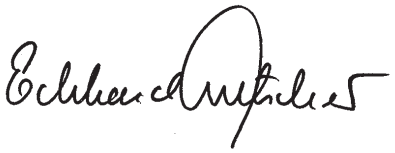
La présente publication regorge d'exemples, reproductibles et transposables, montrant comment les pays peuvent soutenir un processus de croissance pro-pauvres à partir des atouts dont disposent déjà les populations pauvres. Sont avancées plusieurs idées et recommandations qui peuvent contribuer à améliorer les lois, les réglementations, les connaissances et l'information, les institutions, les investissements ainsi que la transparence des décisions concernant les ressources naturelles et la croissance pro-pauvres. Elle analyse la situation actuelle et énumère les solutions

envisageables pour que les évolutions négatives de l'environnement laissent place à des perspectives plus favorables de création de revenu, de croissance économique, de stabilité et résilience aux risques naturels.

Il nous appartient de mieux apprécier les possibilités offertes par notre patrimoine naturel et de déployer tous nos efforts pour susciter des mécanismes et décisions politiques propices à une utilisation équitable et durable des ressources naturelles de la planète.



Bert Koenders,
Ministre de la Coopération pour le développement
Royaume des Pays-Bas



Eckhard Deutscher,
Président
du Comité d'aide au développement

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques

Résumé

Les ressources naturelles peuvent générer une croissance durable et réduire ainsi la pauvreté, notamment en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il est par conséquent urgent de mettre l'accent sur la nécessité d'améliorer la gestion des ressources naturelles dans l'optique d'une croissance économique pro-pauvres sur le long terme. Par ce terme, nous entendons une croissance qui, par son rythme et sa nature, renforcerait la capacité des femmes et des hommes vivant dans la pauvreté à contribuer à la croissance et à en béneficier.

Le contexte international dans lequel s'inscrit la gestion des ressources naturelles évolue rapidement. De nombreuses économies émergentes en importent à présent de grandes quantités, et cette demande accrue ne rend que plus urgente une meilleure gestion de ces ressources.

Cette publication se concentre sur les bénéfices économiques à tirer d'une meilleure gestion des ressources naturelles, afin d'encourager les décideurs économiques au sein des agences d'aide au développement et dans les ministères chargés des finances et de la planification dans les pays partenaires à prendre en considération le rôle des ressources naturelles dans la croissance pro-pauvres.

Par ailleurs, elle passe en revue les aspects politiques de la gestion des ressources naturelles pour mettre en évidence les rôles joués par les différentes parties prenantes concernées, leur degré d'influence respective et les incitations et obstacles auxquels ils font face, et leurs conséquences quant à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'intérêt de former des coalitions originales pour dynamiser le changement et promouvoir une gestion durable est mis en avant. Ces dimensions et enjeux d'ordre politique ont souvent été sous-estimés dans les démarches antérieures qui mettaient davantage l'accent sur les aspects technocratiques de la gestion des ressources naturelles. Les moyens de renforcer la cohérence des politiques au service du développement sont également soulignés. Il s'agit aussi d'attirer l'attention des décideurs, dans les pays de l'OCDE et les pays partenaires comme dans les organismes de coopération pour le développement, sur la place à donner aux aspects politiques de la gestion des ressources naturelles afin d'inscrire la croissance économique pro-pauvres dans la durée.

Sept domaines spécifiques sont examinés pour illustrer le rôle décisif de l'utilisation des ressources naturelles dans le soutien d'une croissance pro-pauvres : la pêche ; les forêts ; le tourisme axé sur la nature et la faune ; la productivité des sols ; la gestion des ressources en eau ; les minéraux ; et les énergies renouvelables. Une gestion plus judicieuse des ressources dans ces domaines clés peut en effet contribuer au processus de croissance.

Introduction à la partie I – Vue d'ensemble des questions clés

La croissance pro-pauvres conditionne la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Un consensus se dégage autour de l'idée qu'à long terme la croissance économique est un élément indispensable, et souvent le facteur principal de réduction de

la pauvreté. Les analyses comparatives de nombreux pays et sur différentes époques montrent que, sur le long terme, la réduction de la pauvreté résulte principalement de la croissance économique. En même temps, des pays en développement bénéficiant de taux de croissance similaires ont atteint des taux de réduction de la pauvreté différents en fonction des différentes conditions initiales, notamment en ce qui concerne les inégalités de répartition des revenus et des richesses. La concentration de la croissance dans des domaines et zones géographique où les populations pauvres vivent ou sont économiquement actives contribue à la réduction de la pauvreté. Les efforts en soutien de la réduction de la pauvreté doivent donc prendre en compte tant les caractéristiques qualitatives de la croissance économique que son rythme.

Si les villes accueillent une proportion grandissante des populations les plus démunies de la planète, les populations pauvres resteront majoritairement concentrées dans les zones rurales pendant les décennies à venir. Leur subsistance continuera de dépendre des ressources naturelles. Les sols, l'eau, les forêts et la pêche sont en effet au cœur de la vie commerciale et des activités de subsistance, et ils constituent souvent un filet de sécurité en période de crise. Les stratégies axées sur les zones rurales, englobant une gestion des ressources naturelles favorable aux populations les plus démunies, devraient donc rester au premier plan de la lutte contre la pauvreté.

Le capital naturel contribue directement à la richesse économique, à l'emploi et aux recettes fiscales. Les ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, interviennent dans les activités économiques de diverses manières. Les produits fabriqués à partir de ressources renouvelables comprennent le bois et les produits forestiers non ligneux, les poissons et crustacés sauvages, etc. Les marchandises produites à partir de ressources naturelles non renouvelables sont principalement le pétrole et les minéraux. Ces produits sous-tendent les économies de nombreux pays en développement. Les ressources forestières dont sont dotées des pays tels que le Cameroun et l'Indonésie, de même que les richesses halieutiques de la Mauritanie et des îles du Pacifique, en sont l'illustration. Le tourisme axé sur la nature entre pour une large part dans les recettes touristiques internationales de certains pays à faible revenu en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Les ressources en sols et en eau sous-tendent les activités agricoles, dont le rôle est déterminant dans l'économie de bien des pays en développement. L'extraction du sous-sol explique pour beaucoup la prospérité de pays tels que le Koweït et le Botswana. Les énergies renouvelables peuvent contribuer de façon décisive à assurer l'accès des pauvres à l'énergie.

Le capital naturel revêt une importance particulière dans les pays en développement. D'après les estimations, sa part dans le total des richesses atteint 26 % dans les pays à faible revenu, contre 13 % dans les pays à revenu intermédiaire et 2 % seulement dans les pays industrialisés ou membres de l'OCDE. Par ailleurs, la production primaire occupe une place relativement plus grande dans la production, le commerce intérieur, les exportations et le revenu national des pays en développement. Aussi, les activités fondées sur les ressources naturelles se traduisent-elles par des possibilités d'emploi et de revenu appréciables.

Les moyens de subsistance des populations les plus pauvres reposent généralement sur les ressources naturelles. Les pauvres dépendent souvent, dans une large mesure, de ressources naturelles relevant du « patrimoine commun » : jachères, forêts, zones de pêche, pâturages et zones humides, entre autres exemples. De nombreuses populations rurales

démunies en tirent des aliments, du fourrage, des combustibles, des matériaux de construction, des plantes médicinales et des revenus. En Inde, la part des ressources naturelles collectives dans le revenu des familles pauvres a été estimée à 12 %. De façon générale, plus un ménage est pauvre, plus la contribution de ces ressources dans ses revenus est élevée.

Les ressources naturelles génèrent tout un éventail d'externalités positives au niveau national et mondial. Elles produisent non seulement des biens mais aussi des services, par exemple la filtration de l'eau ou la stabilisation des cycles de l'eau. Les **services rendus par la nature au niveau local et national** englobent, par exemple, la stabilité des sols en amont dans un bassin hydrographique, qui est largement assurée par la végétation et qui contribue au bon fonctionnement en aval des installations d'approvisionnement en eau, d'irrigation ou de production hydroélectrique. Les **services de portée mondiale** renvoient notamment au piégeage du carbone par les forêts ou les sols, qui aide à maîtriser le changement climatique.

La gestion durable des ressources naturelles présente des défis particuliers. La gestion durable des ressources repose sur la capacité de suivre l'évolution des stocks et prendre des mesures correctives en cas de dégradation importante.

La gestion des ressources naturelles soulève des problèmes particuliers. Les économies basées sur l'exploitation des ressources naturelles peuvent être particulièrement sensibles aux cycles expansion-récession au niveau international et aux chocs économiques qui s'ensuivent, notamment à travers des chutes ou augmentations brutales des prix des principaux produits d'exportation. En outre, quand un pays découvre soudainement de grandes quantités de ressources naturelles et commence à les exporter – ou qu'un secteur d'activité augmente fortement sa part des exportations –, cela peut entraîner un changement significatif du taux de change qui, à son tour, peut conduire à une diminution de la compétitivité des autres secteurs. Ce genre de situation est connu sous le nom de « syndrome hollandais ». Des fonds de stabilisation, des investissements publics financés par les recettes d'aubaine, l'adoption d'hypothèses prudentes concernant les prix futurs des principaux produits d'exportation, la diversification des exportations, ainsi que l'utilisation appropriée des systèmes fiscaux et le maintien de la dette extérieure à un niveau soutenable sont autant de réponses politiques possibles aux cycles expansion-récession et au « syndrome hollandais ». Des systèmes de paiement pour des services environnementaux ainsi que des mécanismes basés sur le marché établis spécialement au niveau international pour rémunérer les services environnementaux tels que le piégeage du carbone peuvent aider à atténuer le problème d'absence de marché pour les services environnementaux.

Enfin, le contexte international de la gestion des ressources naturelles est en train de changer. Ainsi, beaucoup d'économies émergentes sont aujourd'hui parmi les plus grandes importatrices de ressources naturelles. Cette demande accrue rend l'amélioration de la gestion des ressources encore plus urgente.

Moyennant une gestion rationnelle, les ressources naturelles peuvent étayer durablement la croissance pro-pauvres. Pour contribuer non seulement à soutenir la croissance mais aussi à la pérenniser, les ressources naturelles doivent être utilisées de façon efficace, équitable et durable sur le long terme. Par exemple, il est souvent possible d'augmenter leur valeur commerciale à travers des améliorations qualitatives ou par la transformation de produits bruts. Ceci requiert des investissements dans le capital humain

et physique ainsi que des politiques favorables à l'accroissement de la valeur ajoutée des ressources naturelles et à la diversification de leurs débouchés. Les recettes fiscales accrues découlant d'une meilleure mise en valeur des ressources naturelles peuvent être orientées vers des investissements pro-pauvres.

La conversion des ressources naturelles en d'autres types de capital, tels que le capital social et humain, peut être propice à une croissance durable, sous réserve que certaines conditions soient réunies. Les décisions en la matière doivent prendre en compte tous les facteurs sociaux, économiques et environnementaux pertinents. Entrent en jeu des arbitrages indispensables entre différentes parties prenantes et des seuils critiques de conversion à ne pas dépasser. Au-delà d'une limite donnée, les richesses naturelles et les bienfaits économiques, sociaux et environnementaux qu'elles apportent peuvent être anéantis, parfois de façon irréversible. Certaines ressources naturelles sont irremplaçables et doivent être préservées en vue d'inscrire la croissance dans la durée et de maintenir l'équité avec les générations futures.

Les aspects politiques et les modalités de gouvernance jouent un rôle déterminant dans la gestion pro-pauvres des ressources naturelles. La gouvernance des ressources naturelles doit tenir compte des spécificités de ces ressources et des acteurs concernés, ainsi que le cadre et le régime institutionnels pertinents. Les caractéristiques distinctives des ressources naturelles (ambiguïté des droits de propriété, multiplicité des revendications et fonctions, absence de prix de marché, éloignement et difficultés d'accès), conjuguées à des carences institutionnelles, constituent des obstacles particuliers à cet égard.

Des groupes privilégiés risquent notamment de monopoliser l'accès aux ressources naturelles en excluant les populations les plus pauvres. Les avantages tirés de ces ressources sont alors réservés à une élite, sans alimenter la croissance du pays ni, *a fortiori*, améliorer le sort des populations les plus pauvres. Outre les problèmes liés à la corruption et aux insuffisances de la gouvernance, les nombreuses formes possibles d'utilisation des ressources naturelles – souvent incompatibles – donnent lieu à toute une série de compromis et d'exigences concurrentes sinon incompatibles.

La gouvernance des ressources naturelles passe par des mesures obéissant à des choix politiques, comme les instruments de marché, les réglementations, la coopération et l'information. Les effets redistributifs de ces mesures varient. Pour que les résultats soient pro-pauvres, il faut veiller à ce que les groupes les plus démunis soient véritablement associés aux mécanismes de gouvernance.

Des réformes politiques de gestion des ressources naturelles ne sauraient être imposées de l'extérieur. Elles doivent reposer sur une forte appropriation des processus de décision par les populations. Des « coalitions pour le changement » (pilotées par tous les citoyens, les organisations qui les représentent, la société civile, les responsables politiques, les instances gouvernementales, le secteur privé et les agences d'aide au développement) peuvent favoriser des réformes propices à une meilleure gestion des ressources naturelles au service de la croissance pro-pauvres. Une des grandes difficultés consiste à transposer au niveau national les dynamiques amorcées au niveau local.

Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs

Certaines données fondamentales doivent retenir l'attention des décideurs politiques pour réaliser tout le potentiel de réduction durable de la pauvreté qu'offre la croissance. Premièrement, la dépendance économique des pays pauvres à l'égard des ressources

naturelles est beaucoup plus forte que celle des pays riches. Deuxièmement, les ressources naturelles sont l'un des principaux actifs – sinon **le** principal actif – des populations pauvres. Troisièmement, le contexte international dans lequel s'inscrit la gestion des ressources naturelles est en train de changer. Beaucoup d'économies émergentes en importent à présent de grandes quantités, et cette demande accrue ne rend que plus urgente une meilleure gestion des ressources.

Il appartient aux décideurs, tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays en développement, ainsi qu'au sein des agences de coopération pour le développement, de préconiser des changements politiques en vue d'une gestion des ressources naturelles axée sur la croissance pro-pauvres. Tout d'abord, la coopération pour le développement peut soutenir des initiatives visant à une gestion plus durable des ressources naturelles. Il s'agit notamment de démontrer les avantages d'une meilleure gestion, d'appuyer des systèmes de gouvernance des ressources naturelles qui soient favorables aux populations pauvres, et de renforcer la capacité des coopératives et organisations communautaires à contrôler les ressources naturelles. Il faut en outre soutenir la clarification des droits d'accès et d'usufruit aux terres et autres ressources de façon à encourager leur accès par les plus pauvres et une gestion responsable à long terme. Ceci doit prendre en compte les systèmes coutumiers de gestion et d'accès aux ressources en vigueur dans de nombreux pays. L'utilisation d'outils tels que l'évaluation rurale participative, l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation d'impacts sociaux peuvent faciliter une planification à long terme des ressources naturelles.

Deuxièmement, la cohérence des politiques au service du développement doit également être renforcée. Autrement dit, il faut s'assurer que les politiques menées par les pays industrialisés dans les domaines autres que la coopération pour le développement accompagnent, ou du moins ne compromettent pas, les efforts déployés par les pays en développement pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international. Les politiques des économies émergentes doivent également être alignées sur ces objectifs. Enfin, les accords multilatéraux en matière d'environnement doivent prendre en compte les intérêts des plus pauvres et, en particulier, veiller à garantir aux populations les plus démunies l'accès aux ressources naturelles.

Propositions à l'usage des praticiens

À la fin de la Partie I, une liste récapitulative traduit en propositions d'actions concrètes les messages principaux de ce document. Elle contient un ensemble de questions concernant les liens entre ressources naturelles et croissance pro-pauvres. Les spécialistes de la gestion des ressources naturelles au sein des organismes de développement et leurs partenaires dans les pays en développement peuvent s'y reporter et y réfléchir en vue d'améliorer cette gestion.

Introduction à la partie II – Ressources naturelles déterminantes pour la croissance pro-pauvres

La deuxième partie du document porte sur sept domaines particuliers illustrant le rôle décisif des ressources naturelles dans le maintien d'une croissance pro-pauvres : la pêche ; les forêts ; le tourisme axé sur la nature et la faune ; la productivité des sols ; la sécurité des ressources en eau ; les minéraux ; et les énergies renouvelables. Une gestion plus judicieuse de ces ressources clés peut en effet contribuer au processus de croissance. L'analyse est étayée par plusieurs études de cas consultables sur internet (*www.povertyenvironment.net/pep*).

La pêche

La pêche est une source de richesses importante pour beaucoup de pays côtiers et insulaires en développement. Des millions de personnes en dépendent pour leur alimentation, et 95 % environ des 35 millions de pêcheurs de la planète vivent dans des pays en développement. Dans les échanges internationaux, les produits halieutiques l'emportent largement, en valeur, sur tous les biens d'exportation de ces pays. Certains tirent de ce secteur jusqu'à 30 % de leurs recettes fiscales.

Cependant, les stocks halieutiques de maintes zones côtières du monde en développement sont gravement menacés par la surpêche. Les lacunes institutionnelles, l'incapacité de mettre en œuvre efficacement les politiques, ainsi que la nature migratoire et librement accessible des ressources halieutiques, expliquent cette surexploitation. Pour concilier les objectifs de croissance, de réduction de la pauvreté et de protection de la ressource halieutique, une gestion plus efficace s'impose. Plusieurs problèmes politiques et difficultés de gestion restent à résoudre dans le secteur de la pêche, notamment la pêche illégale et non déclarée. En outre, il convient de faire des choix délicats concernant l'équilibre entre la pêche industrielle à grande échelle et les pêcheurs artisanaux, et d'accroitre les recettes fiscales provenant de ce secteur. Malgré tous ces défis, moyennant une meilleure gestion, la pêche peut contribuer davantage à la croissance pro-pauvres, comme l'ont montré divers pays.

Les forêts

Le secteur forestier occupe une place de choix dans la croissance et l'emploi. Il représente plus de 10 % du PIB dans beaucoup de pays, et procure des emplois formels et informels pour 40 à 60 millions d'habitants dans des pays en développement. Bon nombre de pays en développement doivent aussi au bois une part importante de leurs recettes d'exportation. Plus de 90 % des populations vivant dans des conditions de pauvreté extrême tirent une partie de leurs moyens d'existence des forêts. Or le couvert forestier de la planète a diminué de 20 % au moins depuis le début de l'agriculture. Si la superficie boisée a légèrement augmenté depuis 1980 dans les pays industrialisés, elle a régressé de près de 10 % dans les pays en développement.

Les forêts naturelles, par comparaison aux plantations, sont des ressources précieuses qui appartiennent à l'État dans la plupart des pays. Toutefois, dans bien des cas, la faiblesse de moyens d'application des règlements forestiers et la corruption à grande échelle limitent les perspectives de réduction de la pauvreté offertes par les forêts. Une amélioration des institutions est indispensable à la fois pour assurer la viabilité à long terme du secteur forestier et pour permettre à l'État de récupérer une part plus importante des recettes. Des résultats riches d'enseignements ont été obtenus en Asie du sud, en Amérique latine et en Afrique.

Le tourisme axé sur la nature et la faune

Les espèces sauvages jouent un rôle de filet de sécurité important pour beaucoup de populations démunies – fourniture d'aliments, de fibres et de plantes médicinales – et se prêtent aussi à la création de richesses. On estime que 150 millions de personnes (un huitième des habitants les plus pauvres de la planète) tirent des milieux naturels un complément appréciable pour leur subsistance.

Le tourisme axé sur la nature offre des perspectives intéressantes de croissance économique fondée sur la nature. Il figure parmi les segments du tourisme mondial dont

la montée en puissance est la plus rapide ; c'est l'un des rares secteurs d'exportation de services dans lequel les pays pauvres disposent d'un solide avantage comparatif (ou peuvent l'acquérir) grâce à une base de ressources naturelles souvent riche. La chasse au gros gibier (trophée) peut être une activité particulièrement lucrative pour certains États, et apporte des recettes publiques non négligeables en Tanzanie, par exemple.

Le commerce des espèces sauvages mérite aussi de retenir beaucoup plus d'attention – il génère un montant estimé à 15 milliards USD par an dans le monde, abstraction faite des échanges à grande échelle portant sur le poisson et le bois. Cependant, la surexploitation des espèces et le commerce illégal de faune et de flore sauvages peuvent être lourds de conséquences économiques et écologiques. Des mesures de gestion, de réglementation et de surveillance plus satisfaisantes s'imposent pour faire du commerce des espèces sauvages un élément de la croissance pro-pauvres.

La productivité des sols

La productivité des sols est essentielle pour les activités agricoles, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et les conditions de vie des populations pauvres. L'agriculture est le principal moteur de croissance économique pour la majorité des pays en développement, et l'expansion dans ce secteur joue un rôle particulièrement efficace dans la lutte contre la pauvreté. Les pays à faible revenu sont ceux où la part de l'agriculture dans le PIB est la plus grande (de l'ordre de 30 %, en règle générale), alors que cette part n'atteint pas 4 % dans les pays à haut revenu. En outre, une augmentation de 1 % du PIB agricole se traduit par un gain de revenu par habitant de 1.6 % pour le quintile le plus pauvre de la population. Le secteur agricole devra par ailleurs nourrir 1.7 milliard de personnes supplémentaires d'ici à 20 ans. Mais la croissance pro-pauvres et la production alimentaire sont menacées par une grave dégradation des sols.

La dégradation des sols entraîne une baisse de productivité agricole allant de 1 à 9 % en Afrique. Plus de 16 % des terres cultivées et des zones arides sont dégradées à des degrés divers dans les pays à faible revenu, principalement sous l'effet de l'érosion, de l'appauvrissement en éléments nutritifs et de la salinisation. Cette dégradation figure parmi les grands défis environnementaux actuels. Face au coût exorbitant de la dégradation des sols, les investissements destinés à en améliorer la fertilité sont étonnamment faibles, pour diverses raisons qui mettent en cause le régime foncier, l'accès au crédit et aux marchés, ainsi que les politiques fiscales et commerciales. Les terres étant de plus en plus sollicitées dans le monde en développement, la valeur économique de la conservation des sols devrait augmenter.

La sécurité des ressources en eau

Dans bon nombre des pays les plus pauvres de la planète, il existe une corrélation étroite entre la variable pluviométrique et les résultats du PIB. L'importance des ressources en eau dans la croissance pro-pauvres tient au caractère irremplaçable de l'eau de boisson et de toilette dans la vie quotidienne de chaque être humain et au fait que ces ressources sont utilisées comme intrants dans des secteurs tels que l'agriculture (irriguée), l'énergie, l'industrie, etc. Si les pays développés sont parvenus à mettre les ressources en eau au service du développement économique en investissant dans l'encadrement institutionnel et les infrastructures, les économies les moins avancées sont confrontées à de fortes fluctuations saisonnières du climat, aux aléas des pluies et/ou à des précipitations

extrêmes, alors que leurs capacités, institutions et infrastructures sont généralement insuffisantes pour prendre en charge et atténuer ces problèmes qui risquent de s'amplifier.

Il est de plus en plus admis que la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont essentielles non seulement pour assurer le bien-être, mais aussi pour créer des richesses, atténuer les risques et faire reculer la pauvreté. Beaucoup de pays en développement devront consacrer d'importants investissements aux infrastructures hydrauliques à tous les niveaux. En outre, il faudra veiller davantage au développement institutionnel, à l'environnement et à la répartition équitable des bénéfices et les coûts.

Les minéraux

L'extraction de minéraux met en jeu des ressources non renouvelables. Pour créer des richesses dans une perspective à long terme, il faut veiller à convertir au moins une partie des ressources minérales en d'autres formes de capital (humain, social, financier et manufacturé) susceptibles d'offrir des revenus économiques durables à long terme.

Pour beaucoup de pays en développement, l'exploitation minière est une importante source de croissance, de recettes publiques et d'investissements étrangers. On estime que le secteur fait travailler 22 à 25 millions de personnes dans le monde. Ceci inclut les mineurs des exploitations artisanales et à petite échelle (mineurs travaillant pour leur compte, mineurs de subsistance), qui ont le plus souvent des conditions de vie misérables. Par ailleurs, l'importance économique du secteur va en augmentant. Entre 2000 et 2005, la valeur des échanges mondiaux de minéraux a progressé de 17 % par an. Les prix des minéraux sont fluctuants, et se sont nettement orientés en hausse durant les cinq années écoulées. Cette évolution a été en partie dynamisée par une forte demande et des taux de croissance économique élevés en Chine et en Inde.

Mais l'abondance de ressources minérales ne se traduit pas automatiquement par la prospérité économique et la réduction de la pauvreté. Certains pays particulièrement bien dotés en la matière figurent parmi les plus pauvres au monde, affichent des niveaux élevés de corruption et souffrent de conflits. Il faut donc admettre l'éventualité d'une « malédiction des ressources » et chercher concrètement à y parer. La bonne gouvernance, la solidité des institutions, l'efficacité des réglementations, ainsi que la rigueur des mesures de protection environnementale et sociale, sont indispensables pour mettre le potentiel économique de l'exploitation minière au service de la croissance pro-pauvres. Comme l'ont montré plusieurs pays de l'OCDE et des pays en développement, l'exploitation des richesses minérales peut dynamiser le développement.

Les énergies renouvelables

Les énergies renouvelables peuvent jouer un rôle essentiel dans le maintien d'une croissance pro-pauvres et la réalisation des OMD, en assurant un approvisionnement énergétique plus viable, équitable et sûr. L'accès à l'énergie est l'une des clés du développement et de la croissance économique ; outre l'éclairage et le chauffage, il assure l'alimentation indispensable à la production et aux communications. Or les systèmes énergétiques actuels ne peuvent fournir de l'énergie à tous durablement et pour un prix abordable. D'après les estimations, 1.6 milliard de personnes n'ont pas accès à des formes modernes d'énergie, la plupart vivant dans les zones rurales des pays en développement, loin des systèmes énergétiques centralisés. D'où une prise de conscience grandissante que des sources et modes inédits d'approvisionnement et de consommation énergétiques sont indispensables pour mieux inscrire le processus de croissance dans la durée.

PARTIE I

Vue d'ensemble des questions clés

Chapitre 1. Introduction 27
Chapitre 2. Caractéristiques spécifiques des ressources naturelles. 31
Chapitre 3. La gestion durable des ressources naturelles : Une condition clé de la croissance pro-pauvres 37
Chapitre 4. Dimensions politiques de la gestion des ressources naturelles 59
Chapitre 5. Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs. 75
Liste récapitulative à l'usage des praticiens 87

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE I

Chapitre 1

Introduction

« Un dernier facteur aura de toute évidence une influence majeure sur la croissance économique future de l'Afrique. Il s'agit de l'environnement. »

Commission pour l'Afrique, 2005.

« Le XXI^e siècle sera marqué par un débat décisif : comment concilier le développement économique et social avec la préservation de l'environnement naturel. »

Luiz Lula da Silva, Président du Brésil[1]

« Nous sommes convaincus que l'environnement n'est pas un obstacle à la croissance économique, mais qu'il se prête à une croissance durable. »

Déclaration finale, cinquième Conférence ministérielle sur l'environnement et le développement en Asie et dans le Pacifique, 2005

« Le patrimoine environnemental – constitué par les ressources naturelles – est l'un des principaux moteurs de croissance dans les pays en développement, et les moyens d'existence des populations démunies en dépendent. »

Hilary Benn, Ministre du Développement, Royaume-Uni[2]

La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) passe par une croissance pro-pauvres. Si les villes accueillent une proportion grandissante des populations les plus démunies de la planète, les trois quarts des populations pauvres vivent toujours dans des zones rurales. Étant donné la faible progression de l'urbanisation et les prévisions actuelles concernant l'augmentation du nombre des citadins, les populations démunies demeureront majoritairement concentrées dans les zones rurales pendant des décennies encore (Ravallion *et al.* 2007).

Ces populations resteront largement tributaires des ressources naturelles. Les sols, l'eau, les forêts et la pêche sont au cœur de la vie commerciale et des activités de subsistance, et constituent souvent un filet de sécurité pour les plus pauvres en période de crise. Les stratégies axées sur les zones rurales, englobant une gestion des ressources naturelles favorable aux populations démunies, devraient rester au premier plan de la lutte contre la pauvreté.

La présente publication donne un aperçu de la manière dont les ressources naturelles peuvent alimenter et soutenir la croissance. La marche à suivre pour que les politiques et investissements en matière de ressources naturelles soient pro-pauvres et aillent dans le sens des OMD est également examinée. Il s'agit de souligner la nécessité d'améliorer la gestion des ressources naturelles pour inscrire dans la durée une croissance économique pro-pauvres.

La gestion des ressources naturelles et la lutte contre la pauvreté sont complexes et, à bien des égards, interdépendantes. L'accent est mis ici sur les bénéfices économiques – les profits à tirer des ressources naturelles en termes de production, de revenus, de création d'emplois, de recettes à l'exportation et de rentrées fiscales. Le rapport ne s'étend pas sur les nombreux avantages non-marchands apportés par les écosystèmes, leur valeur intrinsèque ni sur les menaces que la pollution et d'autres formes de dégradation font peser sur le développement humain. Ces questions essentielles sont abordées en détail dans des publications récentes, telles que l'*Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (2005)* et une étude du World Resource Institute (2005) intitulée *World Resources 2005 – The Wealth of the Poor : Managing Ecosystems to Fight Poverty*[3].

Les questions liées au changement climatique n'entrent pas non plus dans le cadre du présent rapport. Leur importance n'est pas pour autant minimisée. Il s'agit d'un grave problème à long terme pour le développement social et économique qui risque de se faire sentir sur toute la planète, en affectant plus particulièrement les pays en développement. D'après les études sur les dommages économiques imputables au changement climatique, ceux-ci perdront sans doute plus de points de PIB que les pays développés (GIEC, 2007). Au-delà de l'environnement, c'est le développement qui est en jeu. Les lecteurs sont invités à se reporter au nombre croissant de travaux consacrés aux effets et aux coûts économiques du changement climatique pour un examen approfondi de ces questions (voir également l'encadré 1.1).

L'attention accordée aux aspects économiques de la gestion des ressources naturelles vise à encourager les décideurs économiques des agences d'aide au développement et des ministères chargés des finances et de la planification à prendre en considération le rôle des ressources naturelles dans la croissance pro-pauvres et de politiques favorables à une gestion durable de ces ressources.

Par ailleurs, cette publication passe en revue les aspects politiques de la gestion des ressources naturelles. Elle fait ressortir les facteurs de gouvernance qui façonnent la gestion des ressources naturelles. Ceci permet de mettre en évidence les rôles des différentes parties prenantes, leur degré d'influence respectives et les incitations et obstacles à une gestion durable des ressources naturelles. Dans ce contexte, l'intérêt de former des coalitions originales pour dynamiser le changement et promouvoir une gestion durable est mis en avant. Ces dimensions et enjeux d'ordre politiques ont souvent été sous-estimés dans les démarches antérieures qui mettaient davantage l'accent sur les aspects technocratiques de la gestion des ressources naturelles et du renforcement des capacités. C'est pourquoi cette publication signale aux décideurs des pays de l'OCDE et des pays en développement ainsi qu'aux agences de développement la nécessité de répondre aux défis politique de la gestion des ressources naturelles dans l'optique d'une croissance économique pro-pauvres sur le long terme.

L'examen porte ensuite sur sept ressources naturelles dont le rôle est décisif pour le maintien d'une croissance pro-pauvres : pêche ; forêts ; pétrole et minéraux ; écotourisme ; sols ; eau ; et énergies renouvelables. Une gestion plus adaptée de ces ressources clés peut en effet contribuer à la croissance. L'analyse est étayée par plusieurs études de cas consultables sur Internet *(www.povertyenvironment.net/pep)*.

Encadré 1.1. **Changement climatique : Impacts à prévoir sur les pays en développement**

Les pays en développement sont particulièrement exposés au changement climatique, car leur économie est généralement tributaire des secteurs les plus sensibles au climat et des ressources naturelles (agriculture et pêche), tandis que leur capacité d'adaptation est plus faible, faute de moyens humains, institutionnels et financiers. S'agissant de la production agricole, les rendements pourraient baisser de 30 % d'ici au milieu du XXI^{e} siècle en Asie centrale et méridionale, et jusqu'à 50 % à l'horizon 2020 dans certains pays africains pour les cultures tributaires de la pluie. Le total des pertes agricoles enregistrées par suite du changement climatique en Afrique occidentale et centrale et dans certaines parties du Sahara représenterait entre 2 et 7 % du PIB en 2100 (GIEC, 2007).

Notes

1. « Join Brazil in planting oil », commentaire, *The Guardian*, 7 mars 2006.
2. Discours prononcé à la New Economics Foundation, 19 janvier 2006, *http://www.dfid.gov.uk/news/files/Speeches/wp2006-speeches/growth190106.asp*.
3. Cette publication est le fruit d'une collaboration entre le PNUD, le PNUE, la Banque mondiale et le World Resources Institute (WRI).

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE I

Chapitre 2

Caractéristiques spécifiques des ressources naturelles*

Ce chapitre présente un aperçu de la diversité des formes et des fonctions des ressources naturelles. Il met en lumière les caractéristiques spécifiques aux ressources naturelles qui soulèvent des défis particuliers pour leur gestion efficace.

* Cette section s'inspire du travail d'Ahrend (2006).

2.1. Diversité des formes et des fonctions du capital naturel

Si les actifs du capital naturel ne découlent pas de l'activité humaine, celle-ci influence leur qualité et leur aptitude à générer des biens et services – et, par conséquent, leur valeur en tant que facteurs de production. Dans bien des cas, notamment celui des terres agricoles, les intrants impliqués dans la production peuvent se définir comme une combinaison d'éléments naturels (sols et eau) et d'apports humains (infrastructures d'irrigation et de transports). Il n'en demeure pas moins utile de maintenir la distinction théorique entre capital naturel et capital produit par l'homme.

Le capital naturel peut être *renouvelable* (terres, ressources en eau et forêts, par exemple) ou *non renouvelable*, notamment dans le cas des combustibles fossiles et des gisements minéraux. Il est renouvelable dès lors que la ressource peut se reconstituer selon des processus naturels. Tant que le taux d'extraction reste dans les limites de la capacité de renouvellement, le rendement peut être assuré indéfiniment. Le capital non renouvelable, en revanche, ne peut se reconstituer ou se régénérer au même rythme que le taux d'extraction. Autrement dit, l'exploitation des ressources non renouvelables a nécessairement une fin.

Le capital renouvelable génère à la fois des *biens* et des *services*. Les deux vont souvent de pair. Les *biens* tirés du capital naturel renouvelable englobent les produits forestiers, produits non ligneux compris, les poissons sauvages, etc. Ceux qui proviennent de ressources naturelles non renouvelables sont principalement le pétrole et les minéraux.

Certains de ces biens font l'objet d'échanges sur des marchés formels, et sont donc pris en compte dans les statistiques économiques nationales. Il en va ainsi pour le bois et le poisson prélevés dans le cadre d'activités formelles, de même que pour les combustibles fossiles (pétrole, gaz et charbon) et d'autres minéraux importants. Cependant, beaucoup sont consommés sur place et n'entrent pas dans les circuits commerciaux : fruits, champignons ou plantes aromatiques sauvages, petite pêche, petit gibier, palme, produits ligneux et non ligneux, etc.

Les *services* délivrés par le capital naturel comprennent entre autres la filtration et la purification de l'eau opérées par les zones humides ou la régulation des cycles de l'eau qu'assurent les bassins hydrographiques. Ces services, qui ne sont généralement pas commercialisés, n'apparaissent pas dans les statistiques économiques classiques.

2.2. La difficulté de mesurer et de contrôler les stocks de ressources naturelles

La gestion viable des ressources repose sur la capacité de suivre l'évolution des stocks et d'engager des corrections en cas de dégradation ou d'appauvrissement notables.

S'agissant des actifs physiques d'origine humaine, les coûts d'entretien, de renouvellement, d'augmentation et d'amélioration du stock de capital font explicitement partie des coûts de production (l'amortissement du capital s'inscrit dans les dépenses). Pour les ressources naturelles, il n'en va pas toujours ainsi. Souvent, la valeur du capital

naturel n'entre pas en ligne de compte au niveau de l'entreprise ou de la comptabilité nationale. Autrement dit, ni le rôle de ces éléments dans la croissance, ni l'ampleur de leur dégradation ou épuisement ne sont véritablement mesurés et pris en considération par les décideurs.

En ce qui concerne les *ressources non renouvelables* comme les minéraux ou les combustibles fossiles, l'appauvrissement des stocks est inéluctable à long terme. Dans le secteur formel, la valeur du stock résiduel (réserves de minéraux ou de pétrole) est estimée de façon aussi exacte que possible, et conditionne pour beaucoup la valeur sur le marché de l'entreprise positionnée sur un stock de ressources donné. Un régime fiscal bien conçu peut garantir que l'appauvrissement du stock soit enregistré, et apparaisse par conséquent tant au niveau de l'entreprise que dans les données d'ensemble.

Ce genre de calcul ne peut s'appliquer dans le cadre d'exploitation de ressources « en accès libre » par le secteur informel. Là où les formes d'exploitation artisanales sont importantes, voire prépondérantes, il n'est pas facile d'apprécier la valeur créée par le secteur ou le taux d'appauvrissement des gisements existants, ni d'élaborer des mesures en conséquence. Ces aspects sont examinés plus en détail dans le chapitre 11 sur les minéraux.

Les *ressources naturelles renouvelables* peuvent, en principe, se perpétuer tant que le taux d'utilisation ne dépasse pas le taux de reconstitution. Mais un prélèvement continu au-delà d'un niveau donné s'avérera non viable et entamera définitivement le stock ainsi que, dans de nombreux cas, sa capacité de renouvellement. Or aucun mécanisme de marché ne signale cette réduction du stock de capital aux utilisateurs ou aux décideurs.

Les statistiques économiques classiques peuvent même donner une image déformée des performances d'un secteur fondé sur les ressources naturelles. Dans le cas de la pêche, un niveau élevé de « valeur ajoutée brute » peut coïncider avec une médiocre performance économique si, par exemple, la capacité de pêche est excédentaire. Une réduction de cette capacité se traduira, dans ce cas, par une augmentation de la production globale du secteur.

De même, les écosystèmes peuvent se dégrader au point de ne plus parvenir à assurer certains services. Ces derniers n'étant ni vendus ni achetés sur les marchés, leur épuisement n'est pas directement mis en évidence par les mécanismes du marché alors qu'elle peut contribuer indirectement à accroître les coûts ou à réduire les résultats dans les secteurs qui s'y rattachent ou qui en dépendent. Des mécanismes de suivi spécifiques s'imposent donc pour surveiller l'état des écosystèmes, en termes quantitatifs et qualitatifs.

2.3. La « malédiction » des ressources naturelles

On prétend souvent que les ressources naturelles seraient une « malédiction », et non un atout, en raison des facteurs suivants :

- le caractère non pérenne d'une ressource non renouvelable, qui fragilise son producteur lorsque les stocks sont épuisés (l'exploitation des ressources naturelles est par définition « sans avenir ») ;
- le potentiel de croissance peu élevé des secteurs fondés sur les ressources naturelles, car il s'agit d'activités de « basse technologie », peu propices à des augmentations de productivité ni à une évolution vers des produits à plus forte valeur ajoutée ;
- l'exposition aux *cycles expansion-récession* dus à la volatilité des prix des matières premières sur les marchés internationaux, qui rend les exportateurs particulièrement

vulnérables aux chocs externes (elle concerne les ressources minières, certaines ressources renouvelables et un large éventail de produits agricoles) ; et

- l'exposition au « syndrome hollandais ».

Chacun de ces facteurs est traité ci-dessous.

2.3.1. Les ressources naturelles sont « sans avenir »

Cet argument doit être nuancé : si les ressources naturelles non renouvelables sont condamnées à disparaître, c'est dans les décennies qui précèdent immédiatement leur épuisement complet que se pose le problème. Ce qui importe, c'est la quantité des gisements connus de ressources naturelles exploitables de façon rentable dans l'état actuel des technologies et aux prix moyens attendus à long terme. Qui plus est, le progrès technologique permettra souvent d'accroître les prélèvements sur les réserves existantes et de mettre de nouvelles réserves en exploitation.

2.3.2. Les ressources naturelles impliquent de la « basse technologie »

Ici aussi, des précisions s'imposent. Certaines ressources naturelles exigent des moyens de très « haute technologie » (les forages pétroliers sous-marins par exemple) et/ou appellent des technologies de plus en plus avancées à mesure que le stock s'appauvrit. Dans la mesure où les explications économiques se réfèrent surtout à la « basse technologie » entrant dans l'extraction des ressources, l'idée d'une malédiction économique imparable peut être mise en doute. Par contre, la « haute technologie » ou l'intensité de capitaux caractérisant le prélèvement des ressources peuvent à leur tour engendrer un autre problème, à savoir des « enclaves » économiques organisées autour d'un gisement donné, dont les liens avec l'économie locale ou nationale sont ténus, voire inexistants.

Les médiocres résultats de nombre d'économies richement dotées en ressources naturelles tiennent peut être moins à l'abondance de ces ressources qu'aux lacunes institutionnelles de leur gestion, et aux lacunes des structures de propriété et de contrôle, à commencer par les monopoles détenus ou contrôlés par l'État.

2.3.3. Vulnérabilité aux cycles « expansion-récession »

Par rapport à des économies structurellement diversifiées, les économies fondées sur les ressources naturelles peuvent être particulièrement exposées à des chocs de grande ampleur résultant de brusques chutes ou hausses des prix de leurs principaux biens d'exportation. La gestion macroéconomique et la discipline fiscale ne suffisent pas à éliminer ces risques, mais elles peuvent sensiblement les atténuer. En revanche, un manque de rigueur budgétaire ne peut qu'amplifier les effets des fluctuations de prix des matières premières, et alimenter des cycles expansion-récession.

2.3.4. Exposition au « syndrome hollandais »

On parle de « syndrome hollandais » quand un pays dispose soudain de ressources naturelles en grandes quantités et commence à les exporter. Le « syndrome hollandais » peut aussi poser problème à un pays où le poids à l'exportation d'un secteur fondé sur une ressource naturelle augmente rapidement. Dans les deux cas de figure, l'augmentation des revenus tirés de ces ressources tend à relever le taux de change de la monnaie nationale et/ou le niveau général des rémunérations, d'où des pressions

sur la compétitivité des autres secteurs économiques ouverts au commerce international.

La hausse du taux de change n'a pas que des inconvénients, puisqu'elle augmente le pouvoir d'achat de la population (les biens importés devenant moins coûteux), améliorant le niveau de vie. En général, l'essor de la consommation qui en résulte dynamise aussi la production dans les secteurs non commerciaux. En contrepartie, la compétitivité des secteurs d'échanges non fondés sur les ressources concernées est mise en péril. Pour continuer à exporter, ou du moins à soutenir la concurrence vis-à-vis des produits d'importation, ces secteurs doivent donc accroître leur productivité suffisamment vite pour maintenir leur compétitivité internationale.

Si ces gains de productivité sont bienvenus, l'appréciation de la monnaie nationale peut exercer de fortes pressions sur les secteurs d'échange non liés à ces ressources naturelles, pressions qui peuvent tôt ou tard influer sur le niveau de l'emploi. En règle générale, le secteur des ressources crée relativement peu d'emplois. Par conséquent, si l'appréciation de la monnaie nationale se traduit dans les autres secteurs industriels par des formes de production exigeant plus de capital et moins de main-d'œuvre, elle risque de contribuer à un repli des emplois dans l'industrie.

Il n'y a pas lieu de s'inquiéter dès lors que la croissance des activités ne reposant pas sur les ressources naturelles est suffisamment forte pour créer les emplois nécessaires. L'expansion du secteur des services, en particulier, pourrait compenser la perte des postes industriels, mais une bonne part des débouchés potentiels du secteur des services aura sans doute une faible productivité avec, par conséquent, des salaires relativement bas. Des conflits sociaux peuvent en résulter ; dans les pays où les fortes disparités de salaires sont socialement et politiquement inacceptables, le secteur des services peut être dans l'incapacité de générer un nombre d'emplois significatif.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Énjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE I

Chapitre 3

Économie de la gestion durable des ressources naturelles

Ce chapitre met l'accent sur la manière dont les ressources naturelles contribuent à la croissance économique, à la création d'emplois, aux recettes d'exportation et aux rentrées fiscales. Il présente un aperçu sur les politiques et investissements susceptibles de stimuler la gestion des ressources naturelles dans l'optique d'une croissance économique pro-pauvres.

3.1. Vue d'ensemble

Un consensus se dégage autour de l'idée qu'à long terme la croissance économique est un élément indispensable, et souvent le facteur principal de réduction de la pauvreté. Les analyses comparatives de nombreux pays et sur différentes époques montrent que, sur le long terme, la réduction de la pauvreté résulte principalement de la croissance économique. En même temps, des pays en développement bénéficiant de taux de croissance similaires ont atteint des taux de réduction de la pauvreté différents dus aux différences des conditions initiales, notamment en ce qui concerne les inégalités de répartition des revenus et des richesses. En outre, la concentration de la croissance dans des domaines et zones géographiques où ou les pauvres sont les plus actifs contribue à la réduction de la pauvreté. Les efforts de réduction de la pauvreté doivent donc prendre en compte tant les caractéristiques qualitatives de la croissance économique que son rythme (encadré 3.1).

Encadré 3.1. **La croissance pro-pauvres**

La notion de « croissance pro-pauvres » met l'accent sur les possibilités que peuvent avoir les hommes et les femmes les plus pauvres de participer et contribuer à la croissance économique et d'en bénéficier. Elle peut être mesurée par l'accroissement des revenus et actifs des ménages les plus pauvres.

Mais quand peut on vraiment parler de croissance pro-pauvres ? Les opinions diffèrent sur cette question.

- Pour certains, la question principale concerne l'accroissement des revenus des plus pauvres comparé à celui des non-pauvres : les inégalités se réduisent-elles ? L'avantage de ce point de vue est qu'il concentre l'attention sur la question de savoir si les pauvres bénéficient proportionnellement plus or moins des fruits de la croissance et si les inégalités régressent ou non. La réduction des inégalités est en effet l'un des facteurs déterminants de la croissance et de la réduction de la pauvreté futures.
- Pour d'autres, la question principale concerne le taux *absolu* de l'accroissement des revenus des pauvres. En d'autres termes, le taux de croissance des revenus des plus pauvres est-il suffisant pour permettre d'atteindre l'objectif Millénaire de développement numéro un ?

Source : OCDE (2007), *Vers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donneurs*. Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

Améliorer l'impact de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté suppose que le flux de produits (ou de revenus) tirés des actifs mobilisables par les populations pauvres s'intensifie et que les ceux-ci augmentent leur patrimoine, ou bénéficient d'une nouvelle répartition entre les éléments d'actifs. Une croissance accompagnée d'une dégradation ou d'une conversion du capital naturel dont dépendent

les plus démunis (remplacement de forêts naturelles en accès libre par des plantations privées, par exemple) risque même d'aggraver la pauvreté.

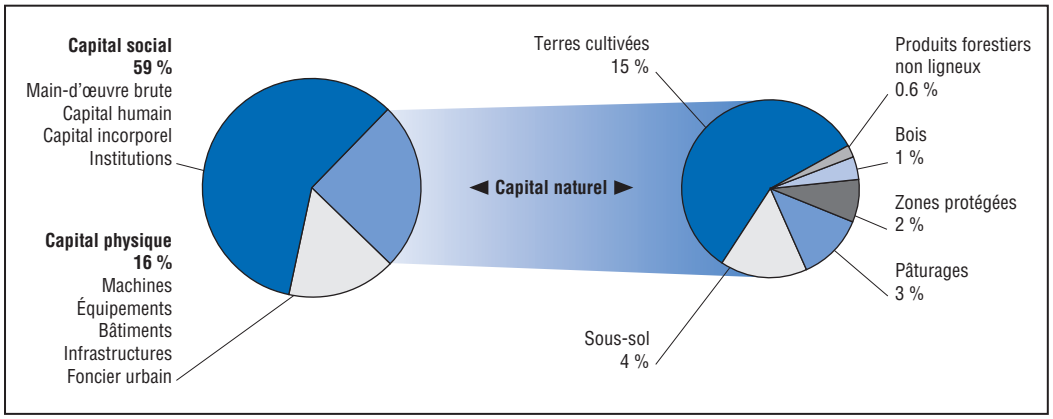
Le présent chapitre donne un aperçu de la manière dont les ressources naturelles contribuent à pérenniser la croissance économique. L'accent est mis sur les avantages d'une gestion judicieuse des ressources naturelles en termes de production, de création d'emplois, de recettes d'exportation et de rentrées fiscales. Retiennent également l'attention les politiques et les investissements propices à une gestion pro-pauvres des ressources naturelles.

3.2. Le capital naturel contribue directement aux revenus, à l'emploi et aux recettes fiscales

Les ressources naturelles exploitables interviennent de diverses manières dans les activités économiques. Notamment les minéraux, le bois ou les pêcheries représentent une large part de la production économique dans beaucoup de pays. Les ressources en sols et en eau sont aussi au cœur des activités agricoles, dont le rôle est déterminant dans l'économie de bien des pays en développement. En outre, les ressources naturelles fournissent à un grand nombre de personnes les produits de subsistance : fruits, champignons ou plantes aromatiques sauvages, pêche artisanale, petit gibier, palmes, produits ligneux et non ligneux, entre autres.

Le capital naturel revêt une importance particulière dans les pays en développement. D'après les estimations, sa part dans le total des richesses atteint 26 % dans les pays à faible revenu (graphique 3.1), contre 13 % dans les pays à revenu intermédiaire et seulement 2 % dans les pays industrialisés ou membres de l'OCDE (Banque mondiale, 2006b). Par ailleurs, le secteur primaire occupe une place relativement plus grande dans la production, les exportations et le revenu national des pays en développement. Aussi les entreprises fondées sur les ressources naturelles offrent-elles d'importantes potentialités d'emplois et de revenu.

Graphique 3.1. **Répartition de l'ensemble des richesses dans les pays à faible revenu**



Source : Banque mondiale (2006b).

L'*exploitation forestière* représente plus de 10 % du PIB dans nombre des pays les plus pauvres. Dans l'ensemble du monde en développement, le secteur forestier procure 10 millions d'emplois formels et entre 30 et 50 millions d'emplois informels (Dubois, 2002 ; OIT, s.d.). Dans

plusieurs pays en développement, les forêts rapportent chaque année plus de 100 millions USD à l'exportation, soit plus de 10 à 20 % des recettes d'exportation (Lebedys, A., 2004). Un quart des populations pauvres de la planète et plus de 90 % des populations vivant dans des conditions de pauvreté extrême tirent en partie leurs moyens d'existence des forêts.

La *pêche* alimente le budget national à hauteur de 10 à 30 % dans plusieurs pays d'Afrique de l'ouest. Entre 1993 et 1999, les droits de pêche ont généré 30 % des recettes publiques en Guinée-Bissau, 15 % en Mauritanie et 13 % à São Tomé-et-Principe. Dans certaines zones, les taxes sur la pêche sont une source appréciable de recettes locales. Les exportations de produits de la mer de l'Afrique vers l'Union européenne dépassent 1.75 milliard USD en valeur ; c'est la principale filière exportatrice du secteur agricole. Il en va de même pour les pays africains les moins avancés, où les échanges de produits de la mer représentent 570 millions USD (FAO, 2007b ; OCDE, 2005).

Le *tourisme axé sur la nature et la faune* contribue largement à la subsistance d'un grand nombre de populations pauvres. On estime que 150 millions de personnes (un huitième des habitants les plus pauvres de la planète) voient dans le milieu naturel un atout appréciable pour leur subsistance L'écotourisme offre des perspectives intéressantes de croissance pro-pauvres, car il figure parmi les segments du secteur touristique mondial dont la montée en puissance est la plus rapide. La chasse au gros gibier apporte des revenus et des recettes publiques non négligeables en Afrique orientale et australe.

Le graphique 3.2 illustre l'importance des ressources naturelles en Ouganda.

3.3. Les moyens d'existence des plus pauvres reposent sur les ressources naturelles

Les populations pauvres vivent souvent dans une large mesure de ressources naturelles relevant du « patrimoine communautaire » : jachères, forêts, lieux de pêche, pâturages et zones humides, entre autres. En sont tirés des biens aussi divers que des aliments, du fourrage, des matériaux de construction, des combustibles et des plantes médicinales, qui apportent des moyens d'existence et des revenus appréciables à beaucoup de populations pauvres sans terres. En Inde, la part des ressources naturelles communautaires dans le revenu des ménages pauvres a été estimée à 12 % environ. De façon générale, plus un ménage est démuni, plus cette part augmente dans son revenu. Autrement dit, les ressources naturelles collectives contribuent à assurer l'équité en milieu rural (Beck et Nesmith, 2001).

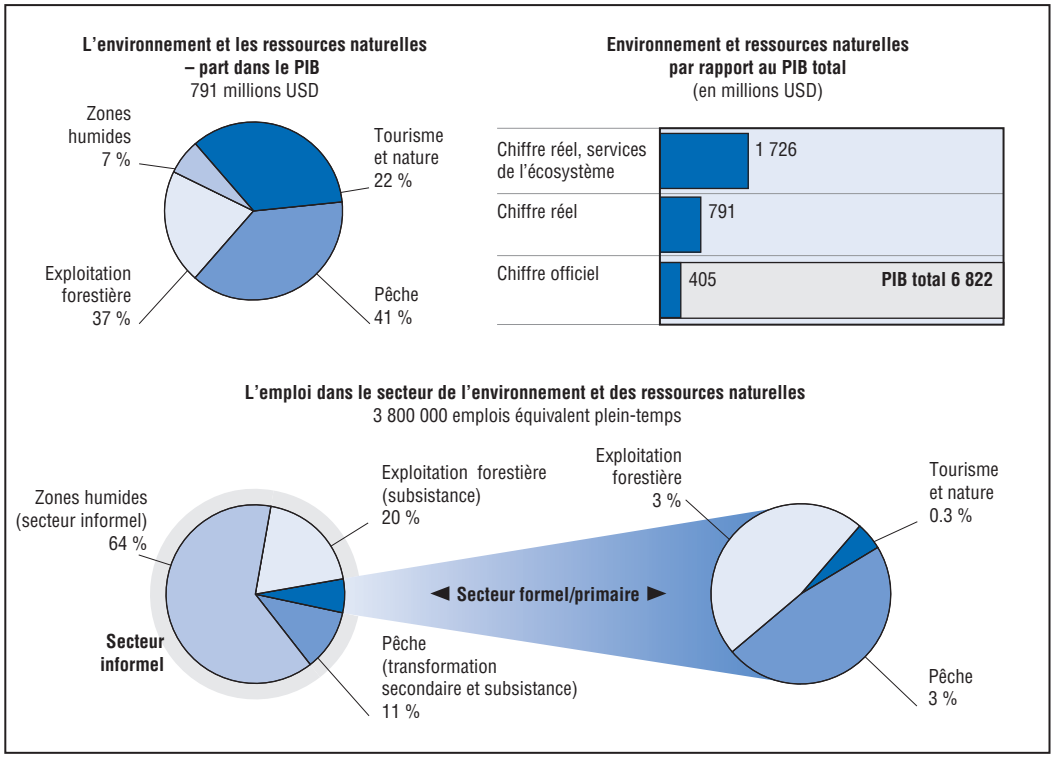
Certains biens tirés des ressources naturelles sont échangés sur des marchés formels et entrent dans les statistiques économiques nationales. Il en va ainsi pour le bois et le poisson collectés par des exploitants du secteur formel. Mais beaucoup sont consommés directement par la population locale ou font l'objet d'un commerce informel et/ou illégal qui échappe aux réglementations fiscales et autres. Ils n'apparaissent donc pas dans les statistiques officielles. C'est ce qu'illustre le graphique 3.3 avec le cas d'une province du Zimbabwe.

Le secteur forestier, par exemple, correspond pour une large part à des activités informelles et à des valeurs qui n'entrent pas dans les comptes nationaux (encadré 3.2).

3.4. Les ressources naturelles constituent un filet de sécurité par temps de crise

Les ressources naturelles apportent un complément de revenu ou de nourriture vital par temps de crises : épisodes de sécheresse, périodes de pénurie d'emplois ou de

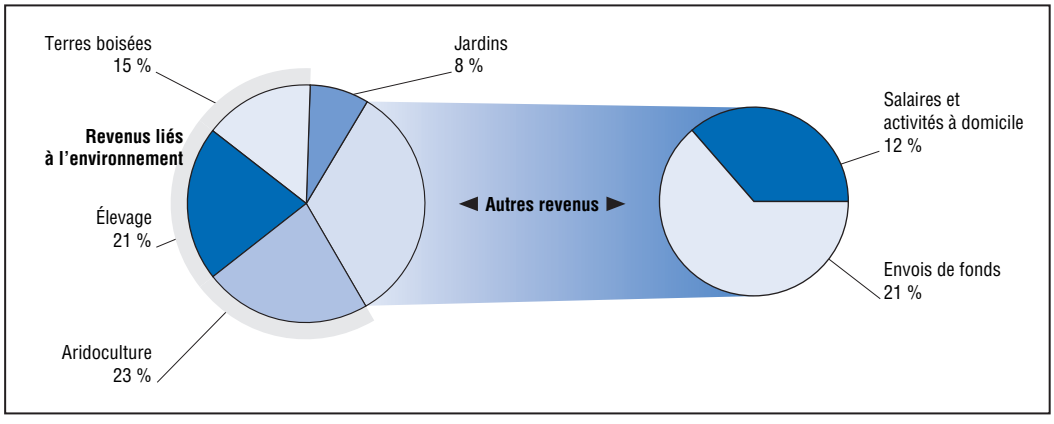
Graphique 3.2. **Ouganda : Évaluation quantitative des ressources environnementales et naturelles**



Note : D'après les estimations, le secteur des ressources environnementales et naturelles contribue à hauteur de 791 millions USD au PIB de l'Ouganda, abstraction faite de retombées comme les services rendus par les écosystèmes. Les chiffres officiels font état d'un montant de 405 millions USD seulement, ne prenant pas en compte les moyens de subsistance ni les marchés informels. Or la transformation secondaire et la subsistance occupent plus de 90 % des effectifs du secteur. Moyennant une exploitation durable des ressources naturelles, ce secteur continuera de fournir des emplois ruraux non agricoles vitaux pour les populations pauvres. En revanche, une utilisation non durable fera disparaître des emplois dans le secteur.

Source : Moweni et Yaron (2004).

Graphique 3.3. **Revenu des ménages, province de Masvingo, Zimbabwe**



Source : WRI (2005).

diminution des réserves alimentaires à l'approche des récoltes. Une étude sur le Parc national du mont Elgon, en Ouganda, met en évidence le rôle de filet de sécurité des ressources naturelles en cas de catastrophe naturelle ou de crise sociale. L'environnement

Encadré 3.2. **Quelques exemples de comptabilisation des activités forestières informelles dans le revenu national**

Depuis quelques années, plusieurs pays s'efforcent de mesurer la part des activités informelles ou non monétaires dans leur revenu national. Les informations suivantes, extraites de rapports officiels, sont suivies (en italiques) par des commentaires de Lebedys (2004) sur les chiffres fournis. Il ressort que les activités du secteur forestier informel sont traitées de manière très différente dans les comptes du revenu national d'un pays.

Ouganda : d'après le gouvernement ougandais (2003), les statistiques officielles indiquent que le secteur forestier représente 1.5 % environ du PIB. Par exemple, en 1999, le Bureau ougandais des statistiques a estimé que la valeur ajoutée dans le secteur s'établissait à 126 milliards de shillings ougandais (UGX), dont 64 milliards générés par le secteur formel (monétaire) et les 62 milliards restants le secteur informel (non-monétaire). Au total, la part du secteur dans le PIB s'élevait à 1.5 %.

Plus récemment, un examen de la contribution économique du secteur forestier en Ouganda a fait l'objet d'un rapport non officiel de l'administration forestière. Selon ce rapport, plus de 70 % de la consommation de bois en Ouganda correspond au secteur informel (non monétaire), qui représenterait à lui seul quelque 2.75 % du PIB. Compte tenu du secteur informel et, selon une évaluation basse des services environnementaux fournis par les forêts, le secteur forestier contribuerait au PIB à hauteur de 6 % environ, les principales composantes Étant les suivantes : bois de chauffe domestique – 120 milliards UGX ; production de charbon de bois – 70 milliards UGX ; produits forestiers non ligneux – 66 milliards UGX ; bois de chauffe commercial – 43 milliards UGX ; et bois de sciage – 40 milliards UGX.

La production de bois de chauffe en Ouganda est actuellement estimée à 33 millions de m³, plus 0.7 million de tonnes de charbon de bois (FAO, 2003a). En 2000, un dollar (USD) valait 1 512 UGX. On peut donc déduire de ces chiffres non officiels que la valeur ajoutée de la production de bois de chauffe est de l'ordre de 3.30 USD par m³ (163 milliards UGX : 33 millions de m³ = 4.939 UGX/m³, soit 3.30 USD/m³). La valeur ajoutée par tonne de charbon de bois produite atteindrait 66 USD (70 milliards UGX : 0.7 million de tonnes = 100 000 UGX/tonne, soit 66 USD/ tonne). Ces chiffres paraissent très plausibles, et laissent penser que le rapport non officiel donne une meilleure indication de l'importance du secteur que les statistiques officielles des comptes du revenu national.

Tanzanie : en 2000, les statistiques officielles de la valeur ajoutée dans les activités liées à la forêt et à la chasse font apparaître un total de 209 milliards de shillings tanzaniens (TZS), dont 76 milliards dans le secteur formel (monétaire) et 133 milliards dans le secteur informel (non monétaire). Ensemble, ces deux secteurs représentaient 3.1 % du PIB (Bank of Tanzania).

La production de bois de chauffe en Tanzanie est actuellement estimée à 21 millions de m³ (FAO, 2003), un dollar (USD) valait 800 TZS en 2000, et les prix moyens du bois de chauffe sont de l'ordre de 3 000 TZS par m³ (UICN, 2003). D'après ces chiffres, la valeur brute de la production de bois de chauffe en 2000 s'établit à 63 milliards TZS (21 millions de m³ x 3 000 TZS). Si l'on se base sur le chiffre de la valeur ajoutée pour l'Ouganda (3.30 USD/m³), la valeur ajoutée de la production de bois de chauffe en Tanzanie pourrait avoisiner 55 milliards TZS (3.30 USD/m³ x 800 TZS/USD x 21 millions de m³). Sachant que la production de bois de chauffe ne représente probablement que la moitié des activités forestières informelles et que la chasse aussi est incluse dans les chiffres qui précèdent, les chiffres officiels apparaissent plausibles.

Philippines : selon les estimations officielles, la valeur ajoutée brute des activités d'exploitation forestière et d'abattage en 2000 est de 3.4 milliards de pesos philippins (PHP), soit 0.1 % du PIB.

Encadré 3.2. **Quelques exemples de comptabilisation des activités forestières informelles dans le revenu national** (*cont.*)

Sur la base d'un taux de change de 44 PHP pour 1 dollar (USD) en 2000, le chiffre qui précède équivaut à 77 millions USD, soit 25 USD par m³ de bois rond industriel produit, ou 2 USD par m³ de production totale de bois rond (FAO, 2003). Toutefois, selon le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (REAP, 2002), le bois de chauffe valait en moyenne 1.5 à 2.2 PHP le kg (soit environ 24 à 36 USD/m³) aux Philippines en 2000. En supposant que la valeur ajoutée brute de la production de bois de chauffe soit proche de la valeur brute de la production (24 à 36 USD/m³), la valeur ajoutée brute provenant de la production de bois de chauffe aux Philippines serait de l'ordre de 1.2 milliard USD (30 USD/m³ x 40 millions de m³), soit une contribution supplémentaire de 1.5 % au PIB du pays. Même si on tient largement compte des coûts de transport, il y a lieu de penser que la valeur ajoutée dans la production informelle de bois de feu dépasse sensiblement celle qui est officiellement estimée pour le secteur.

Source : Lebedys, A. (2004).

assure 19 % du revenu des paysans qui vivent à proximité du parc, et les ménages pauvres en sont davantage tributaires que les ménages riches (OCDE, 2006c).

3.5. Les ressources naturelles génèrent un large éventail d'externalités positives aux niveaux national et mondial

- Les *services rendus par la nature au niveau local ou national* englobent, par exemple, la stabilité des sols assurée en amont par la végétation dans un bassin hydrographique, qui contribue au bon fonctionnement en aval des installations d'approvisionnement en eau, d'irrigation ou de production hydroélectrique. S'ajoutent le rôle joué dans la pollinisation par les abeilles et autres insectes, ainsi que les services récréatifs apportés par les parcs ou réserves naturels dont dépend l'écotourisme. Qu'ils soient ou non commercialisés et comptabilisés dans les statistiques du PIB, ces services contribuent à la production, à la consommation et au bien-être. Dans certains cas, ils sont déterminants pour la poursuite de la croissance économique. En témoigne la dépendance de l'Afrique à l'égard de l'hydroélectricité, elle-même subordonnée à des apports d'eau fiables (encadré 3.3).

Encadré 3.3. **Importance des bassins hydrographiques pour l'électricité urbaine en Afrique**

L'approvisionnement en électricité urbaine conditionne le développement des industries et des villes. L'énergie hydraulique en conditionne une large part en Afrique. L'hydroélectricité est la première source d'énergie dans 26 pays subsahariens, et la deuxième dans 13 autres (Showers, 2002).

Or beaucoup de ces économies sont exposées à la sécheresse. Lorsque le débit des cours d'eau diminue, la production hydroélectrique devient plus difficile, et la sécurité de l'approvisionnement en pâtit. C'est ainsi que Dar-es-Salam, centre économique de la Tanzanie, a souvent souffert de coupures d'électricité consécutives à la sécheresse en 2006. Ont été également touchés des pays tels que le Cameroun, l'Égypte, le Ghana, la Namibie, le Nigéria et la Zambie.

- Les *externalités de portée mondiale* renvoient, en particulier, aux données génétiques tirées de la biodiversité à des fins biotechnologiques et au piégeage du CO_2 par les forêts, qui aide à maîtriser le changement climatique. Incontestablement, le monde dans son ensemble bénéficie de ces deux facteurs, mais pas forcément le pays où se trouve la forêt. Étant donné l'abondante documentation consacrée à l'impact économique et aux coûts du changement climatique et des efforts pour s'y adapter, ces questions ne sont pas abordées ici (voir cependant l'encadré 1.1 sur les répercussions négatives du changement climatique).
- *L'exploitation des ressources naturelles peut aussi entraîner des externalités négatives* : la dégradation des services naturels nuit au bien-être des êtres humains et nécessite souvent des actions correctrices coûteuses. Bien des formes d'exploitation, notamment les activités extractives ou l'abattage commercial du bois, donnent lieu à toute une série d'externalités négatives qu'il convient de limiter. Souvent, ces coûts externes – méfaits de la pollution de l'eau et de l'air, érosion des sols – affectent de façon disproportionnée les plus démunis.

3.6. La gestion durable des ressources naturelles doit relever des défis particuliers

3.6.1. Réduire l'impact des cycles « expansion-récession »[1]

Comme indiqué dans le chapitre 2, les pays fortement tributaires des ressources naturelles sont sensibles aux cycles « expansion-récession ». Diverses mesures permettent d'y remédier.

La création d'un fonds de stabilisation est une forme d'intervention importante. Elle vise généralement à atténuer l'impact de l'irrégularité des recettes sur le secteur public et sur l'économie et/ou à épargner pour les générations futures. Il s'agit d'accumuler des recettes publiques exceptionnelles gérées, de préférence, par une entité non habilitée à les dépenser (organisme *ad hoc* indépendant ou banque centrale, mais pas par un gouvernement, ministère des Finances ou autre instance ministérielle). Les règles précisant, outre la nature des recettes visées, la période opportune pour les accumuler et l'objet de leur dépense doivent être extrêmement rigoureuses et transparentes. Il faut que les recettes accumulées doivent principalement investies dans des actifs libellés en devises étrangères sûrs et réalisables à court terme, si les marchés financiers intérieurs peu développés. Mais l'investissement d'une partie de la richesse dans certains actifs nationaux est aussi à envisager, dans la mesure où cela peut contribuer à renforcer les marchés financiers locaux et à les rendre plus efficaces. Toutefois, une telle démarche implique que l'augmentation éventuelle des prix des ressources naturelles et des recettes correspondantes ne favorisera pas la croissance pro-pauvres à court terme, dès lors qu'elle vise à constituer des réserves pour l'avenir. Les recettes permettent simplement de prévenir un ralentissement ou une perte de croissance pro-pauvres à un stade ultérieur, en cas de baisse des prix.

Autre solution, les recettes exceptionnelles peuvent servir à financer des investissements publics (par exemple dans les infrastructures) qui augmentent la productivité des investissements privés, dans les secteurs marchands comme dans les secteurs non marchands. Au fil du temps, ce choix peut réduire la dépendance à l'égard des ressources naturelles et, souvent, déboucher plus rapidement sur une croissance pro-pauvres que les fonds de stabilisation.

L'adoption d'une politique budgétaire contra-cyclique au regard des prix des matières premières est également envisageable. Encore faut-il maintenir une trajectoire budgétaire viable tout au long du cycle de prix des produits en évitant des fluctuations dans les dépenses pro-pauvres. Par ailleurs, la politique budgétaire doit toujours être fondée sur des hypothèses de prix prudentes pour les principaux produits d'exportation. Si ces hypothèses dépassent les moyennes à long terme, ou si l'on table implicitement sur des prix supérieurs à la moyenne, les budgets doivent être établis compte tenu de ces excédents. Au demeurant, un budget dont la stabilité ne tient qu'aux prix élevés des matières premières ne saurait être qualifié d'équilibré.

La diversification des exportations est aussi un moyen de réduire l'impact des cycles « expansion-récession », mais elle s'inscrit plutôt dans le long terme. Certaines initiatives passant par des instruments de gestion des risques liés à la dépendance vis-à-vis des prix des matières premières et les programmes visant expressément à favoriser l'essor de nouveaux secteurs d'exportation peuvent aider les pays à résister aux chocs exogènes et à pérenniser leurs stratégies de diversification.

Le maintien de l'endettement externe (public ou privé) à un niveau soutenable contribue à atténuer la vulnérabilité extérieure, en diminuant le risque de crise de change et en limitant les dommages si une telle crise survient. Les économies fondées sur les ressources ont aussi besoin d'une grande flexibilité des parités de change pour supporter les variations des termes de l'échange. La hausse des prix des matières premières peut s'accompagner d'une surévaluation de la monnaie, au risque d'entraîner une dépréciation du taux de change particulièrement forte et brutale quand ces prix baissent. Par conséquent, il peut être judicieux de chercher à éviter une appréciation excessive des taux de change, surtout lorsque les prix des principaux biens d'exportation sont élevés et que des capitaux à court terme affluent en masse. Néanmoins, la réalisation de tels objectifs de taux de change peut s'avérer coûteuse en termes d'inflation, sauf si une volonté politique impose la stérilisation budgétaire requise. Un fonds de stabilisation est d'autant plus indispensable pour les économies fondées sur les ressources, mais il faut aussi que la banque centrale dispose de réserves particulièrement grandes en cas de stérilisation monétaire.

3.6.2. Parer au « syndrome hollandais »[1]

L'impact potentiellement négatif du secteur des ressources naturelles sur l'économie (syndrome hollandais, évoqué dans le chapitre 2) peut être atténué par des politiques adaptées. Certains investissements publics financés par des recettes exceptionnelles, la diversification des exportations et le régime fiscal sont autant de moyens de parer au syndrome hollandais et de favoriser le développement des autres secteurs. S'agissant du régime fiscal, il faut renforcer la taxation directe du secteur des ressources naturelles, en veillant toutefois à ce que ce secteur, souvent déterminant pour la croissance, reste suffisamment rentable pour continuer à se développer. Le produit des taxes majorées devrait alors servir à réduire le poids global de la fiscalité sur l'économie et, en particulier, à réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Bien que la diminution des coûts non salariaux puisse être compensée, en totalité ou en partie, par des hausses de salaires dans certains secteurs, elle doit au moins faire baisser le total des coûts de main-d'œuvre dans les secteurs à faible productivité.

S'il est possible de parer au syndrome hollandais en axant le régime fiscal sur le secteur des ressources naturelles, le budget devient parallèlement plus dépendant des prix

des matières premières. D'où la nécessité de disposer d'un fonds de stabilisation assez largement pourvu, ou de compléter cette politique par des mesures qui aident à générer d'autres recettes publiques, et de choisir des investissements publics qui contribuent à la productivité de l'économie nationale.

3.6.3. Tarifer les ressources au juste prix

Des droits d'accès clairement définis peuvent limiter la surexploitation et la dégradation de ressources naturelles renouvelables, les ressources étant ainsi mieux employées. Les taxes et les droits d'utilisation sont aussi à envisager pour améliorer la gestion des ressources, mais il faut souvent recourir à d'autres instruments comme le zonage, les permis et les systèmes d'étiquetage. Ces instruments, particuliers aux ressources naturelles visées, sont évoqués dans les chapitres 6 à 12.

3.6.4. Remédier à « l'absence de marché » : Les paiements pour services environnementaux

Certains des services environnementaux immatériels apportés par les ressources naturelles peuvent être rémunérés par le biais de mécanismes du marché conçus à cet effet. Par exemple, des droits d'entrée dans les parcs – nationaux ou privés – permettraient d'en couvrir les frais d'entretien. Dans beaucoup de pays, les apiculteurs reçoivent une rémunération des producteurs fruitiers. D'autres services tels que la filtration de l'eau ou la régulation des cycles de l'eau sont bien plus difficiles à mesurer, et à facturer. Par ailleurs, étant donné leur nombre et leur diversité, les bénéficiaires sont difficilement repérables. Le paiement de ces services nécessite des mécanismes difficiles à mettre en place.

Les systèmes de « péage pour services environnementaux » (PSE) suscitent un grand intérêt depuis quelques années. Les PSE servent à financer la conservation des ressources, la protection des bassins hydrographiques (voir l'encadré 3.4) ou le piégeage du carbone (Landell-Mills et Porras, 2002 ; Pagiola, Bishop et Landell-Mills, 2002). En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, ils peuvent surtout assurer un apport financier à des personnes démunies qui gèrent des ressources naturelles. Toutefois, les caractéristiques pro-pauvres des systèmes de PSE restent encore largement à démontrer. Dans bien des cas, il serait prématuré de tirer des conclusions sur les résultats probables des programmes faisant appel à ces systèmes (Pagiola *et al.*, 2005). La question n'est donc pas développée ici.

Encadré 3.4. **Rémunération des services de protection des bassins hydrographiques**

En Colombie, des conventions privées et des systèmes publics de paiement visent à promouvoir la gestion forestière, les activités de reboisement et la mise en valeur de bassins hydrographiques.

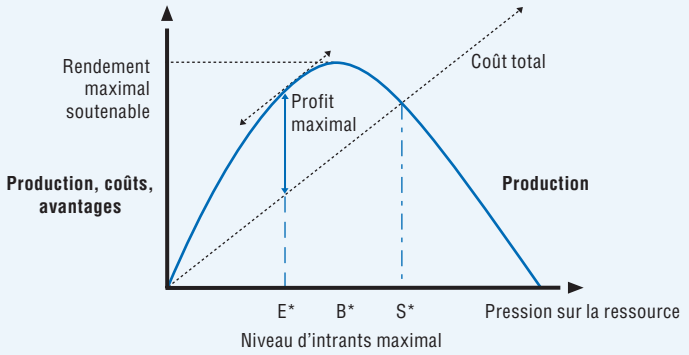
Au Costa Rica, les propriétaires privés des forêts situés en aval bénéficient de compensations financières émanant de compagnies privées d'hydroélectricité ainsi que ainsi que de l'État et d'une ONG locale. La municipalité de New York a instauré un système élaboré de gestion du bassin hydrographique prévoyant la rémunération des propriétaires privés qui adoptent des modes d'utilisation des terres respectueux du bassin, ainsi que des mesures réglementaires et l'achat de terres particulièrement vulnérables au plan écologique. Tous ces dispositifs présentent des difficultés de taille, qu'il s'agisse d'évaluer le niveau des paiements à effectuer ou de vérifier le respect des conditions mises à leur paiement.

3.6.5. *Choisir parmi les divers types d'équilibre pour une exploitation durable*

Dans le cas des ressources renouvelables, il importe que les taux de prélèvement n'excèdent pas la capacité de renouvellement, autrement dit que l'exploitation soit durable. Or dans bien des cas, plusieurs équilibres de prélèvement sont possibles. Un arbitrage doit souvent être opéré entre deux objectifs : d'une part, optimiser la valeur économique de l'exploitation des ressources, et, d'autre part, optimiser les possibilités d'emploi ou (dans le cas de la pêche) la production alimentaire (encadré 3.5). Les prolongements distributifs de ces choix optimaux sont examinés dans la section 4.2.2.

Encadré 3.5. **Les priorités politiques de la gestion des ressources naturelles déterminent le taux optimal d'exploitation**

Le graphique met en regard trois situations emblématiques de l'équilibre à rechercher dans la gestion des ressources naturelles renouvelables (GRNR) : *i)* l'optimisation des rentes financières (« optimum économique », E*) ; *ii)* l'optimisation de la production (optimum biologique, B*, ou rendement maximal soutenable), plutôt choisie si la priorité est donnée à la sécurité alimentaire ou aux exportations (par exemple) ; et *iii)* des profits peu élevés mais un nombre maximal d'exploitants (S*), situation qui peut être préférée si l'emploi est prioritaire (par exemple). Par conséquent, en fonction des priorités politiques retenues, chaque situation peut être jugée optimale.



Source : Wertz-Kanounnikoff et Rojat (2007).

3.7. Convertir les ressources naturelles en d'autres formes de capital : De grands enjeux

3.7.1. *Les ressources naturelles sont souvent convertibles en d'autres formes de capital*

L'épuisement du capital naturel (exploitation d'un terrain de pêche jusqu'à épuisement du stock, par exemple) et la consommation du produit qui en résulte ont pour effet évident de réduire la quantité totale de capital mobilisable à des fins économiques. Cela n'est pas rentable à long terme.

Toutefois, il est souvent possible de transformer une forme de capital en une autre. La conversion du capital naturel en capital humain et en capital artificiel peut être un moyen d'accroître la production totale si cette conversion vise des formes de capital plus productives. Au capital naturel « sauvage » peut se substituer du capital naturel « produit » par l'activité humaine, par exemple lorsqu'une forêt est convertie en plantation arboricole, en pâturage ou en terre agricole, ou qu'une mangrove laisse place à une pisciculture.

Le montant tiré du prélèvement de ressources telles que les minéraux – qui ne sont pas renouvelables – peut servir à financer des investissements consacrés notamment aux infrastructures, à l'éducation, à la santé, etc.

3.7.2. Mais certaines conditions doivent être réunies

Pour que la conversion du capital naturel en d'autres formes de capital soit économiquement bénéfique à long terme, certaines conditions doivent être réunies. L'une de ces approches, dite de « durabilité faible »[2], exige que la valeur globale, toutes formes de capital confondues, reste constante ou en augmentation. Une trajectoire de croissance obéissant à ce principe quand le stock de ressources naturelles diminue suit ce qu'il est convenu d'appeler la « règle de Hartwick » (encadré 3.6). Elle suppose que le pays concerné investisse l'intégralité des rentes tirées de l'extraction de ses ressources épuisables. Telle a été la démarche adoptée dans beaucoup de pays industrialisés et dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire comme l'Indonésie et la Malaisie.

Encadré 3.6. **Règle de Hartwick et règle de Hotelling**

Dans l'économie des ressources, la **règle de Hartwick** détermine, dans certaines conditions, le montant qu'il faut investir dans des actifs produits (bâtiments, routes, connaissance des stocks, etc.) pour compenser exactement la baisse des stocks de ressources non renouvelables. Cet investissement vise à éviter, à terme, une baisse du niveau de vie de la collectivité. La règle de Hartwick – investir la rente des ressources – veut qu'un pays investisse la totalité de la rente tirée de l'exploitation de ressources épuisables, selon une définition particulière de la « rente ». Elle s'étend à beaucoup de types de biens d'équipement, dans lesquels peuvent entrer des stocks de capital naturel. La règle de Hartwick est un cas particulier de la **règle de Hotelling,** qui définit le profil optimal d'extraction des ressources, compte tenu d'un taux exogène de préférence temporelle (taux marginal de substitution intertemporelle) ; l'équilibre intertemporel assure une substitution efficace entre le stock de ressources épuisables et l'investissement dans les actifs produits.

La mesure de l'« épargne véritable » donne une idée de la manière dont les pays maintiennent ou accroissent leur stock total de capital (encadré 3.7).

3.7.3. La décision de convertir le capital naturel doit prendre en compte des facteurs très divers

Pour que la conversion du capital naturel en d'autres formes soit avantageuse sur toute la ligne, il faut que la valeur actuelle des flux de biens et services découlant du capital à convertir soit inférieure à celle qu'apportent les solutions de remplacement. Les facteurs à prendre en compte pour évaluer l'avantage possible de la conversion de capital naturel en une autre forme de capital varient selon les types de ressources**.**

En ce qui concerne *les métaux, les minéraux et les combustibles fossiles*, ressources non renouvelables et épuisables, les principaux aspects à envisager sont : *i)* le taux optimal d'exploitation – selon la « *règle de Hotelling* » ouverte (voir encadré précédent) ; *ii)* la part adéquate du montant obtenu à investir dans le capital humain, financier ou physique pour que le capital total continue de croître ou reste au même niveau ; et *iii)* les moyens d'atténuer ou de compenser les externalités négatives, à commencer par la pollution, que génère l'exploitation des ressources.

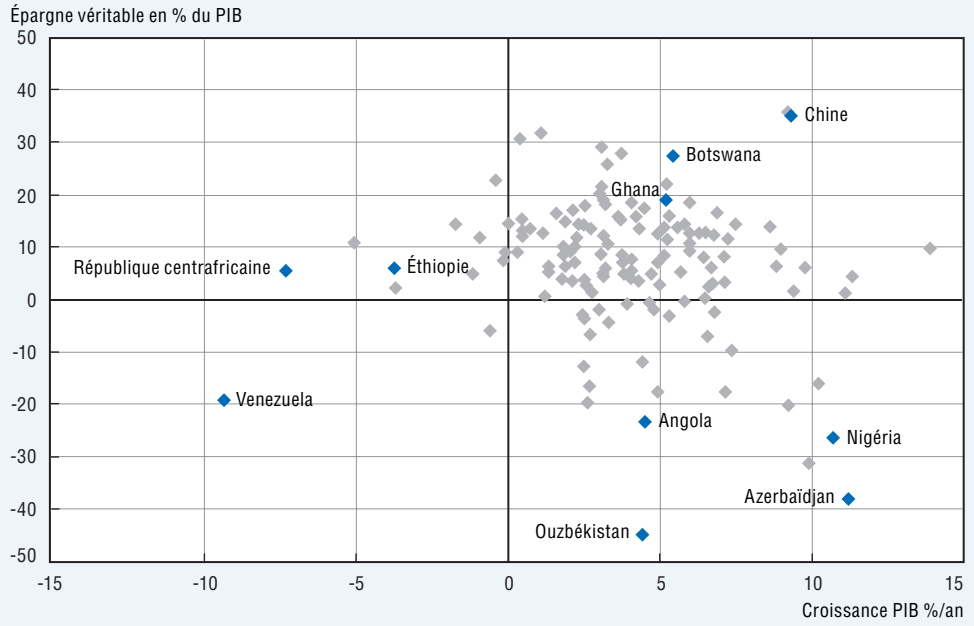
Encadré 3.7. **L'épargne nette véritable : Un indicateur pour l'évaluation du stock global de capital**

L'« épargne véritable » permet de voir (*a posteriori*) si la conversion des ressources naturelles en d'autres formes de capital a maintenu ou accru le stock de capital considéré globalement. Cet indicateur (qui correspond à l'épargne nette ajustée) rend compte du niveau effectif de l'épargne dans un pays en faisant intervenir : l'amortissement du capital physique ; les investissements dans le capital humain (mesuré par les dépenses d'éducation) ; l'appauvrissement de ressources telles que les minéraux, l'énergie et les forêts ; et les atteintes imputables aux polluants atmosphériques à l'échelle locale ou planétaire. L'appauvrissement des stocks halieutiques et les eaux souterraines sont cependant omis, faute de données. Si l'épargne véritable est positive, on peut déduire que la richesse tirée de toutes les formes de capital augmente. Si elle est négative, la richesse totale est en diminution.

Le graphique met en évidence la dispersion des taux d'épargne véritable (en pourcentage du PIB) par rapport à la croissance. Les pays du quadrant en haut à droite affichent des taux positifs de croissance du PIB et d'épargne véritable. L'expansion économique observée n'est pas préjudiciable pour les générations futures, d'après l'indicateur d'épargne véritable. D'où des perspectives d'avenir favorables pour la Chine, le Ghana et le Botswana, autant de pays qui allient une forte croissance économique et une épargne véritable positive, mais une évaluation plus complète englobant les méfaits de la pollution et la dégradation des sols tempérerait ces résultats.

Les pays du quadrant en haut à gauche accusent un repli économique et une diminution du PIB. Or si la croissance économique est plus faible aujourd'hui, le niveau de vie baisse. Toutefois, ces pays peuvent se prévaloir d'une épargne véritable positive, laissant supposer qu'ils investissent pour l'avenir. Une économie durable est donc envisageable.

Taux d'épargne véritable par rapport à la croissance économique (données de 2003)



Source : Banque mondiale (2006b).

Encadré 3.7. **L'épargne nette véritable : Un indicateur pour l'évaluation du stock global de capital** (*cont.*)

À première vue, si on se réfère aux indicateurs habituels, les pays en bas à droite se trouvent dans une situation favorable, caractérisée par une croissance économique positive et une économie en expansion. Cependant, le calcul de l'épargne véritable vient nuancer cette représentation optimiste. Si des pays comme le Nigéria, l'Angola, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan bénéficient tous d'un essor économique, c'est peut-être au détriment du bien-être des générations futures, car leur taux d'épargne véritable est négatif. Aussi convient-il de compléter la croissance économique par d'autres indicateurs pour l'inscrire dans une perspective durable.

S'agissant de ressources renouvelables telles que les pêcheries et les nombreux types de sylviculture, dont l'exploitation peut se poursuivre à des niveaux économiquement rentables, la décision d'appauvrir et, à terme, de liquider complètement le stock doit reposer sur un calcul rigoureux de l'ensemble des coûts et avantages correspondants. Outre le coût d'opportunité correspondant à des prélèvements viables réguliers, ce calcul doit prendre en compte le large éventail de services environnementaux fournis par les systèmes naturels.

Le choix de convertir ou non le capital naturel en d'autres formes doit être étayé par une évaluation coûts-avantages très détaillée. Il faut notamment estimer la valeur de biens et services non marchands dont les prix ne sont pas directement observables. L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM), qui a permis d'approfondir ces questions, a mis en évidence les coûts d'un tel processus de conversion, étant donné les bienfaits des écosystèmes auxquels il faut renoncer, en remarquant que beaucoup de conversions d'écosystèmes n'ont pas apporté les avantages espérés.

3.7.4. Des arbitrages délicats peuvent être nécessaires entre différents groupes concernés

Souvent, il faut aussi faire la part des services ayant une valeur au niveau régional ou national mais dont l'intérêt est moindre, voire nul, au niveau local. À titre d'illustration, une forêt peut apporter des services essentiels à une région en termes de protection du bassin hydrographique, alors qu'il serait plus lucratif pour les populations locales de la convertir en terres agricoles, par exemple. À l'inverse, le remplacement d'une forêt naturelle par une plantation peut générer des avantages économiques et des emplois pour des entreprises et employés venant de l'extérieur, mais peut compromettre les moyens d'existence des populations locales. Une analyse détaillée des répartitions s'impose pour éviter que la situation des plus pauvres ne soit pire après qu'avant – même si d'autres y gagnent. De la même façon, la production de biocarburants à grande échelle est préoccupante en raison de la hausse des prix alimentaires, du déboisement et de la concurrence pour l'utilisation des terres qui y sont associés. Ces arbitrages passent nécessairement par des mécanismes politiques nationaux et locaux, informations fiables à l'appui[3].

3.7.5. Des seuils critiques risquent d'être atteints

La substitution entre le capital naturel et des actifs produits relevant du capital physique ou humain n'est possible que jusqu'à un certain point. Au-delà, il devient impératif de maintenir le capital naturel. Ce point est atteint lorsque les services vitaux de l'écosystème apportés par le capital naturel ne sont pas remplaçables, sinon à grands frais.

Certains services, tels que la filtration de l'eau, la régulation des cycles de l'eau ou la fourniture d'habitats nécessaires à la reproduction de poissons ou crustacés, pourraient en principe être assurés artificiellement (par des moyens physiques ou biochimiques), mais ils coûtent beaucoup moins cher lorsqu'ils proviennent des écosystèmes naturels. Dans bien des cas, la valeur d'une réaffectation des ressources ou territoires à d'autres usages est en réalité faible ou nulle.

Par exemple, une forêt située sur une pente abrupte correspond vraisemblablement à l'affectation optimale du terrain, qui se prêterait très mal à un usage agricole. En termes économiques, le coût d'opportunité du maintien d'un capital critique est peu élevé, voire négatif. Moyennant un dosage judicieux de réglementations, de droits d'accès et d'incitations, il peut être possible de concilier la production des biens fournis par une forêt (prélèvements viables de bois) avec des services non commercialisés tels que la protection du bassin hydrographique. En revanche, l'exploitation de cette forêt jusqu'à épuisement entraîne une perte irréversible, et n'apporte pas, ou pratiquement pas, d'avantages en contrepartie.

Ainsi est apparu le concept de « capital naturel critique » au-delà duquel toute autre substitution est à exclure. Certains pays l'ont compris à leurs dépens, et doivent maintenant consacrer au rétablissement du capital naturel critique des dépenses beaucoup plus importantes que le coût à supporter pour en prévenir la dégradation.

3.7.6. Dans certains cas, le capital naturel peut devenir un complément indispensable, non substituable, du capital humain et d'autres actifs[4]

Les possibilités de convertir le capital naturel en d'autres formes sont parfois réduites au minimum ou nulles dès lors que le capital humain existant est étroitement associé au capital naturel disponible. Les agriculteurs de subsistance, par exemple, peuvent avoir des connaissances et des compétences très spécialisées qui ne s'appliquent qu'à leur activité actuelle. Là où le capital naturel est si dégradé qu'il cesse d'être exploitable, un capital humain précieux disparaît.

À titre d'exemple, si des paysans quittent la production agricole, parce que les sols ne sont plus assez fertiles, pour occuper des emplois d'ouvriers non qualifiés dans un secteur non agricole, la perte de capital naturel se double d'une perte de capital humain (connaissances et compétences spécialisées liées au travail agricole).

Dans ces cas, il est économiquement rentable d'éviter la débâcle du capital naturel restant par des mesures et des investissements adaptés, car cette démarche préserve à la fois le capital naturel et le capital humain qui s'y rapportent.

3.7.7. La conversion du capital naturel est souvent due à la négligence et non à des décisions rationnelles

En pratique, l'épuisement des ressources naturelles, ou leur conversion à des usages moins rentables économiquement, résulte rarement d'un choix rationnel fondé sur une évaluation rigoureuse des coûts et des avantages possibles, mais d'un ensemble de lacunes stratégiques, réglementaires et de mise en œuvre effective qui conduisent à une exploitation non maîtrisée, si bien que le processus devient irréversible.

À l'évidence, une telle évolution n'est souhaitable ni au plan économique ni au plan social. En outre, elle laisse passer maintes occasions de réaliser des investissements propices à une gestion économiquement rentable, notamment dans le secteur halieutique et le secteur forestier. Ces questions sont développées ci-après et dans les sections sur la pêche et les forêts.

3.8. Gérer les ressources naturelles au service d'une croissance pro-pauvres : Pistes privilégiées

3.8.1. Protéger et accroître le capital naturel accessible aux pauvres

Les efforts déployés pour protéger et accroître les ressources naturelles qui revêtent une importance particulière pour les plus démunis vont dans le sens d'une croissance pro-pauvres. Tout d'abord, il faut éviter qu'un petit nombre s'approprie de fait des ressources naturelles en accès libre dont les plus pauvres sont tributaires. Ce phénomène de privatisation indésirable peut notamment résulter de l'effondrement des systèmes traditionnels qui régissaient auparavant l'utilisation du patrimoine commun – sous l'effet de la pression démographique, entre autres facteurs. Il peut aussi se produire lorsque des ressources publiques (forêts, par exemple) sont allouées à des fins d'exploitation commerciale dans le cadre de contrats de concession garantissant un accès exclusif, au détriment des pauvres. La confiscation du pouvoir de l'État par une élite, due à la corruption et au clientélisme politique, est plus répandue dans les zones reculées, loin des préoccupations officielles et de la vigilance du public – zones où vivent précisément les populations les plus pauvres.

Encadré 3.8. **Ressources naturelles et populations pauvres en Inde et en Ouganda**

Dans l'ouest et au sud de l'Inde, la privatisation des terres a amputé de 25 à 50 % la superficie correspondant à des ressources collectives. La déclaration politique forestière nationale de 1998 fait le constat suivant : « La vie des populations tribales et des autres catégories démunies habitant dans les forêts ou à proximité est organisée autour de ces forêts. Les droits et concessions qui leur sont accordés doivent être pleinement protégés. Les besoins des ménages en bois de chauffe, fourrage, menuiserie et bois de construction doivent l'emporter sur les autres priorités. Les mêmes impératifs sont à prendre en compte pour les castes répertoriées et autres populations pauvres qui vivent près des forêts. » Cependant, cette politique est difficile à mettre en œuvre.

En Ouganda, l'accès aux ressources naturelles est un élément déterminant des revenus.

Pour les ménages ruraux d'Ouganda, la principale variable qui conditionne les niveaux de revenus est l'accès à la terre et à l'élevage. Dans les villages situés près du lac Victoria, c'est l'accès aux bateaux et engins de pêche qui prévaut. Ces variables s'avèrent plus déterminantes pour le revenu que l'accès à l'éducation. Les résultats obtenus dans une activité donnée permettent de réussir dans une autre, les revenus de la pêche pouvant ainsi être utilisés pour investir dans la terre et la production animale.

Sources : Ellis et Bahiigwa (2003) ; Jodha (1990).

Pour y remédier, il faut peut être réformer les droits d'accès ou d'utilisation en vigueur et/ou renforcer leur mise en œuvre effective. En revoyant le traitement fiscal de la propriété, de façon par exemple à pénaliser les domaines laissés en friche, on peut aussi contribuer à accroître le capital naturel mobilisable par les pauvres et faire en sorte que toutes les terres disponibles soient utilisées.

Des compromis délicats s'imposeront là où les mêmes ressources sont convoitées par des groupes de population, ou des petites et moyennes entreprises, et par des grandes entreprises opérant à très grande échelle. Il faudra alors trouver un équilibre entre deux

objectifs : optimiser la valeur totale de la production et créer des débouchés pour les populations pauvres. Le secteur de la pêche en donne une illustration claire : les gros navires de pêche tournés vers l'exportation sont plus à même d'offrir un bon rendement et de générer de la valeur économique que les bateaux de pêche artisanale, mais ils se caractérisent aussi par une moindre intensité de main-d'œuvre. De même, l'exploitation forestière à finalité commerciale est souvent plus efficace en termes d'optimisation de la valeur économique que les prélèvements à petite échelle.

3.8.2. Optimiser la productivité du capital naturel par des investissements publics complémentaires

La plupart des types de capital naturel appellent des investissements complémentaires pour générer véritablement de la croissance. Beaucoup de ces investissements ont peu de chances d'être consentis par le secteur privé et exigent un financement public. Entrent dans cette catégorie des infrastructures physiques telles que les installations d'irrigation, susceptibles de dynamiser la productivité agricole, et les infrastructures de transport, qui peuvent donner accès aux marchés et aux intrants, entre autres exemples. Par ailleurs, les services de formation et de vulgarisation peuvent favoriser une gestion efficace des terres ou de l'eau, l'adoption de technologies et cultures nouvelles, etc. Il importe aussi de faciliter l'accès au crédit.

Dans bien des cas, les agriculteurs ont besoin d'un meilleur accès au marché et au crédit pour passer de cultures vivrières de subsistance peu productives (maïs non irrigué, par exemple) à une production arboricole de plus grande valeur (fruits, noix de cajou, etc.), bien plus intéressante du point de vue économique et environnemental.

En ce qui concerne la pêche, des installations de débarquement plus satisfaisantes et un meilleur accès aux équipements de réfrigération et aux infrastructures de transport peuvent accroître sensiblement la valeur marchande du poisson capturé. Dans le cas des produits agricoles, l'accès aux installations de transformation (stockage et séchage, par exemple) réduit les pertes après récolte et élève le prix perçu pour ces produits. L'écotourisme peut nécessiter des campagnes publicitaires sur des marchés cibles, dont le coût exorbitant est hors de portée des producteurs considérés isolément, qui auront des retombées positives pour l'ensemble du secteur touristique d'un pays. Enfin, un meilleur accès à des énergies modernes est souvent propice à des activités de transformation à forte valeur ajoutée fondées sur les ressources naturelles (artisanat, ameublement, etc.).

Souvent, des investissements publics modestes mais soigneusement choisis afin d'augmenter fortement la productivité des ressources naturelles se traduisent par des taux de rendement élevés[4]. La concentration de ces investissements dans des zones particulièrement déshéritées ou dans des domaines d'activités importantes pour les plus démunis permet d'obtenir des résultats favorables aux populations pauvres. Cela peut cependant exiger certains sacrifices. L'équilibre entre les investissements les plus rentables et ceux qui sont les plus avantageux pour les pauvres procède nécessairement d'un choix politique.

3.8.3. Définir un cadre légale et réglementaire permettant une tarification adéquate des ressources

Un usage efficace des ressources naturelles dépend étroitement des dispositions régissant les droits d'accès et d'utilisation. Aux différents types de ressources doivent correspondre des régimes également différents. Toutefois, en règle générale, il s'agit d'éviter des situations d'« accès libre » en attribuant au niveau approprié des droits d'accès

et d'utilisation incontestables. L'éventail va des droits collectifs aux droits de propriété privée. Il faut aussi veiller au respect des droits. Ces questions sont étudiées plus en détail dans les chapitres sectoriels.

La tarification de l'accès à la ressource ou de son utilisation, autre instrument d'intervention important, influe sur l'efficacité de la production. Quand le prix de l'eau ne reflète pas le véritable coût de la distribution, les volumes consommés par les agriculteurs dépassent de beaucoup les besoins de la récolte, on pratique des cultures gourmandes en eau dans des régions où cette ressource manque, et les ouvrages d'irrigation ne sont pas correctement entretenus.

Les subventions octroyées pour l'exploitation des ressources tendent à provoquer du gaspillage. Du fait qu'elles abaissent artificiellement le prix des ressources naturelles, ni les industries qui transforment ces ressources ou qui en ont besoin pour produire, ni les consommateurs ne sont incités à une utilisation rationnelle. L'octroi de subventions est souvent indirect. Dans le cas de la sylviculture, par exemple, interdire l'exportation du bois ou aider l'investissement dans les capacités de transformation (ce qui est censé stimuler des types de transformation à forte valeur ajoutée) reviennent à subventionner la filière bois nationale, même si les prélèvements effectués sur la ressource ne sont pas eux-mêmes subventionnés. À en juger par les analyses économiques et les études de cas consacrées à la Malaisie, au Ghana et à l'Indonésie, les interdictions d'abattage ont eu pour principal effet d'encourager la surcapacité et de maintenir un manque de productivité dans l'industrie de transformation du bois, non sans accroître dans les deux cas les pressions sur les forêts (Porter, 2002) (voir chapitre 7).

Parmi les facteurs critiques, notamment dans le cas des ressources renouvelables, figurent aussi les réglementations applicables aux techniques et équipements de prélèvement. L'objectif consiste à limiter la dégradation des ressources au cours des opérations d'exploitation.

Dans le secteur *forestier*, il s'agit d'éviter de détruire de jeunes arbres en cour de croissance qui pourront être prélevés lors de coupes ultérieures. L'action en faveur d'une « exploitation à impact limité » est particulièrement utile à cet égard. S'agissant de la *pêche*, il convient d'exclure des techniques qui se traduisent par des taux élevés de prises accidentelles ou par la capture de poissons n'ayant pas atteint la taille voulue. Certaines formes de pêche industrielle entraînent de grands gaspillages. Pas moins de 80 % des poissons pris dans les filets sont rejetés parce qu'ils n'ont aucune valeur commerciale et ne correspondent pas aux espèces visées. Ces méthodes peuvent être rentables à titre individuel, mais contreproductives à l'échelle collective, car les pêcheurs ne sont pas incités à se préoccuper du renouvellement des stocks de poissons (bénéfique pour tous).

Dans certains pays, la moindre activité se traduisant par une ponction sur les ressources naturelles, même à des fins de subsistance (exploitation du bois, pêche et revente du poisson, pâturage, culture, consommation d'eau) est rigoureusement taxée et encadrée. Par exemple, les taxes applicables à la pêche de subsistance, de la capture à la distribution, sont très répandues. Près du lac Tchad en Afrique centrale, des droits de pêche sont perçus par les autorités traditionnelles, par l'État et par les militaires (Béné, 2003 ; Béné et Neiland, 2003). La rationalisation des régimes fiscaux et réglementaires augmente directement les avantages pour les pauvres, ne serait-ce qu'en leur permettant d'entrer dans les circuits commerciaux formels, et de tirer parti d'un meilleur accès aux ressources naturelles. On notera cependant que les contributions imposées sur les

ressources naturelles ont souvent aussi un caractère informel (pots-de-vin) et peuvent être assimilées à une rente accaparée par des responsables locaux à titre privé.

3.8.4. Optimiser la valeur commerciale des ressources prélevées en améliorant la qualité des produits

L'amélioration des transports, des communications et des services financiers peut faciliter l'accès aux marchés. Il existe par ailleurs beaucoup d'autres possibilités d'accroître la valeur commerciale des produits issus de ressources naturelles. Moyennant des droits d'accès et d'utilisation clairement définis et respectés, on peut maintenir la base de ressources en augmentant les recettes tirées de l'exploitation qui en est faite tout en élevant le coût d'opportunité de la dégradation des ressources.

Des activités de transformation relativement simples, telles que le séchage des fruits, ainsi que des améliorations concernant le conditionnement et l'emballage, peuvent grandement accroître la valeur des produits et élargir l'éventail des débouchés commerciaux, notamment à l'exportation.

Pour accéder aux marchés extérieurs, il faut souvent respecter des normes et exigences rigoureuses, telles que les normes sanitaires et phytosanitaires et autres normes de qualité et de sécurité applicables aux poissons, fruits et autres produits. Les investissements consacrés aux moyens humains et techniques nécessaires pour s'y conformer peuvent être récupérés par le biais des prix. En axant ces efforts sur les produits susceptibles d'être élaborés par les plus démunis (activités à petite échelle nécessitant des équipements et un savoir-faire limités), on augmente les possibilités de revenu pour les populations pauvres. Il peut s'agir aussi bien de produits alimentaires naturels (poisson séché ou miel, par exemple) que d'artisanat (articles de bois et vannerie).

Encadré 3.9. **Le prix des crevettes en hausse à Madagascar**

La crevette – sauvage et d'élevage – est une filière importante à Madagascar, dont les recettes d'exportation dépassent 155 millions USD par an. Les efforts d'amélioration récemment déployés dans ce domaine par les autorités et le secteur privé ont entraîné de fortes hausses de prix. Les prix à l'exportation ont augmenté de 10 % en 2000/01 puis de 3 % en 2001/02. Cette évolution tient à la taille plus grande des crevettes, résultat de la lutte contre la surpêche, et aux progrès réalisés en termes d'accès au marché et d'information grâce à un observatoire économique.

Source : Rojat, Rojaosafara et Chaboud (2004).

Les normes volontaires de produits, associées à l' « éco-étiquetage » et à la labellisation du « commerce équitable », prennent aussi de l'importance. La progression des ventes de café issu du commerce équitable, d'articles de bois et de produits de la pêche correspondant respectivement aux critères du Conseil de bonne gestion forestière (*Forest Stewardship Council*, FSC) et du Conseil pour une pêche durable (*Marine Stewardship Council*, MSC), et de produits certifiés « biologiques » (produits alimentaires, coton, etc.), par exemple, témoigne d'une demande croissante des consommateurs en faveur de produits qui répondent à certaines normes sociales et environnementales. Initialement limités à des marchés de « niche », ces produits sont de plus en plus répandus et distribués dans les supermarchés.

Encadré 3.10. **Demande croissante de produits certifiés « commerce équitable » et portant un label écologique**

Le label « commerce équitable » est attribué à des produits provenant de pays en développement qui répondent à des critères reconnus à l'échelle internationale. Les producteurs concernés peuvent utiliser le complément de revenu ainsi obtenu pour s'organiser et investir dans des améliorations sociales, environnementales et commerciales.

En 2006, la valeur des produits certifiés commerce équitable achetés par les consommateurs du monde entier a représenté 1.6 milliard d'euros, soit 42 % de plus que l'année précédente. Des produits tels que le café et le cacao ont affiché une progression particulièrement spectaculaire, atteignant respectivement 53 % et 93 % (FLO, 2007). Il existe à présent plus de 2 500 gammes de produits certifiées commerce équitable, d'après la Fondation pour un commerce équitable (*Fairtrade Foundation*, 2006).

Les grandes entreprises se rallient au commerce équitable. Le raisonnement de Marks and Spencer va dans ce sens : « Nos propres enquêtes indiquent que les consommateurs souhaitent pouvoir se procurer davantage de produits du commerce équitable, élaborés ou cultivés dans des pays en développement par des producteurs qui ont la garantie de percevoir un juste prix » (*http://www2.marksandspencer.com/thecompany/trustyour_mands/fairtrade.shtml*).

Sainsbury's, deuxième enseigne de distribution alimentaire au Royaume-Uni, a pris l'engagement en décembre 2006 de s'adresser à des fournisseurs certifiés commerce équitable pour tous ses approvisionnements en bananes (2 000 tonnes par semaine, soit environ 10 millions de bananes) (Fairtrade Foundation, 2006). Aux États Unis, McDonald's a annoncé en novembre 2006 que 658 de ses restaurants dans le nord-est du pays ne proposeraient plus que du café bénéficiant de cette certification (Olsen, 2007). Starbucks figure aussi parmi les grands acheteurs de café certifié commerce équitable.

Des démarches comparables s'appliquent aux articles en bois et aux produits de la pêche. Par exemple, Ikea a proscrit l'utilisation de bois provenant de forêts vierges naturelles, exception faite des forêts certifiées par le FSC. Aux États-Unis, Wal-Mart œuvre aux côtés du WWF et de Conservation International (CI) pour soutenir les fournisseurs de produits de la pêche qui souscrivent à des pratiques écologiquement viables et les aider à entrer dans le cadre d'évaluation du Conseil pour une mer durable (MSC).

3.8.5. Orienter les recettes fiscales tirées de l'exploitation des ressources naturelles vers des investissements pro-pauvres

Certains pays ont réussi à mettre leurs richesses naturelles au service d'une croissance axée sur la réduction de la pauvreté. Ils y sont parvenus en imposant des taxes sur l'exploitation des ressources naturelles dont le produit a été orienté vers des investissements pro-pauvres. Par exemple, une partie des recettes peut être pré-affectée au profit de groupes marginalisés – en particulier ceux qui vivent à proximité des ressources naturelles en jeu.

3.8.6. Faciliter le passage de l'exploitation des ressources naturelles à des activités à plus forte valeur ajoutée[6]

L'instauration d'une économie moderne florissante fondée sur l'exportation de ressources naturelles est en principe réalisable avec des institutions et des mesures adéquates. Des pays de l'OCDE comme le Canada, l'Australie et les pays scandinaves le

montrent bien. Toutefois, la dépendance à l'égard d'un nombre restreint d'activités fondées sur ces ressources ne va pas sans risque, et une structure économique plus diversifiée paraît généralement préférable.

Encore faut-il garder à l'esprit les possibilités et les limites des politiques de diversification. Tout d'abord, il n'y a pas de recette miracle pour diversifier l'économie du jour au lendemain. Il s'agit d'un processus de longue haleine, et par conséquent d'un objectif lointain. Ensuite, les exemples d'échec ne manquent pas de par le monde, et les économistes savent d'expérience ce qui *ne* marche *pas*.

L'irresponsabilité budgétaire, ainsi que les grands investissements publics dans des projets industriels phares, viennent en tête des conduites à éviter. Les économistes sont hélas plus partagés pour déterminer *la bonne marche à suivre*, car il arrive fréquemment que des mesures couronnées de succès dans une situation donnée soient complètement inopérantes ailleurs. À vrai dire, les échecs ont été si fréquents (et parfois retentissants) que depuis quelques années, les économistes préfèrent souvent s'abstenir d'émettre un avis quelconque sur les politiques de diversification.

Néanmoins, certaines mesures sont bel et bien propices à la diversification et devraient aller de soi. D'une manière générale, elles consistent à créer des conditions favorables À l'esprit d'entreprise, parallèlement à un environnement commercial concurrentiel et à des incitations suffisantes pour dynamiser les investissements dans des secteurs ne reposant pas sur les ressources naturelles. Elles appellent un grand nombre de réformes structurelles qui s'inscrivent plutôt dans le courant économique dominant.

La démarche classique la plus évidente tend à utiliser le régime fiscal pour promouvoir le développement d'activités extérieures au secteur des ressources. Elle passe par des dispositions du même type que face au syndrome hollandais. Le principe directeur doit être le suivant : appliquer à grande échelle des taxes expressément axées sur les secteurs liés aux ressources, ce qui permet d'abaisser les taux d'imposition générale.

À la politique fiscale s'ajoute une longue liste de réformes structurelles, y compris dans le domaine financier et administratif, particulièrement importantes pour faciliter la diversification de l'activité économique. Des mécanismes assurant une allocation efficace des ressources d'investissement aux différents secteurs économiques – et pas seulement à l'intérieur de chaque secteur – sont à prévoir.

L'instauration d'un cadre réglementaire qui permette au secteur bancaire de se développer, tout en le maintenant en bonne santé, figure donc au premier rang des priorités[7]. Parallèlement, l'environnement industriel et commercial a souvent grand besoin d'être amélioré, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). Dans beaucoup d'économies fondées sur les ressources, il y a tout intérêt à réduire les contraintes que font peser des réglementations rigides et une administration souvent corrompue, de façon non seulement à renforcer le système financier, mais aussi à égaliser les règles du jeu et à réduire les obstacles à l'entrée.

Toutefois, d'aucuns se demandent légitimement si ces politiques suffiront pour parvenir dans un délai acceptable à l'objectif de diversification affiché.

3.8.7. Un « nouveau style » d'intervention

Tout en reconnaissant la nécessité incontournable de prévoir un cadre réglementaire satisfaisant pour les entreprises, certains économistes préconisent des politiques industrielles d'un « nouveau style » pour compléter les grands axes de la réforme

structurelle. Ce « nouveau style » d'intervention[8] vise à élaborer des programmes permettant d'améliorer directement la productivité et la compétitivité de quelques entreprises qui auront plus ou moins valeur d'exemple pour d'autres entrepreneurs. Entre autres caractéristiques, il faut généralement que la transparence l'emporte, que les acteurs concernés soient déterminés par des représentants du secteur privé, et que la période pendant laquelle une entreprise donnée prend part à un programme soit rigoureusement limitée.

Les programmes ne doivent pas comporter d'importants transferts de ressources vers les entreprises parties prenantes, mais privilégier le transfert de connaissances ou de compétences, associées notamment à des techniques nouvelles de production, de gestion et de commercialisation, ou la diffusion de certains types d'information (sur les marchés extérieurs potentiels, par exemple). Le « nouveau style » de politique industrielle a été notamment étudié en détail par Drebentsov (2004).

Notes

1. Cette section s'inspire du travail d'Ahrend (2006).
2. La « durabilité forte » repose sur l'idée que le capital naturel et le capital fabriqué/physique sont complémentaires mais non substituables.
3. Les arbitrages entre avantages locaux et planétaires (piégeage du carbone, préservation de la biodiversité par exemple) sont encore plus délicats. Ils ne peuvent être opérés que via une coopération internationale, et un financement des avantages mondiaux apportés par des initiatives nationales. C'est la raison d'être du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et des accords internationaux portant sur ces questions, parmi lesquels figure le Protocole de Kyoto.
4. Cette section s'inspire du travail de Giraud, P. et D. Loyer (2006), « Capital naturel et développement durable en Afrique », Agence Française de Développement, Document de travail n° 33.
5. Pour un examen approfondi des taux de rendement des investissements environnementaux, voir Pearce (2005).
6. Cette section s'inspire du travail d'Ahrend (2006).
7. Le développement d'un secteur bancaire sain est compliqué par la dépendance à l'égard des ressources, car les banques ont alors plus de mal à assurer une diversification sectorielle suffisante de leurs portefeuilles de prêts.
8. Voir aussi Rodrik (2008) pour une approche théorique de ce « nouveau style » d' intervention et une comparaison des différentes expériences internationales.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

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[1]

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

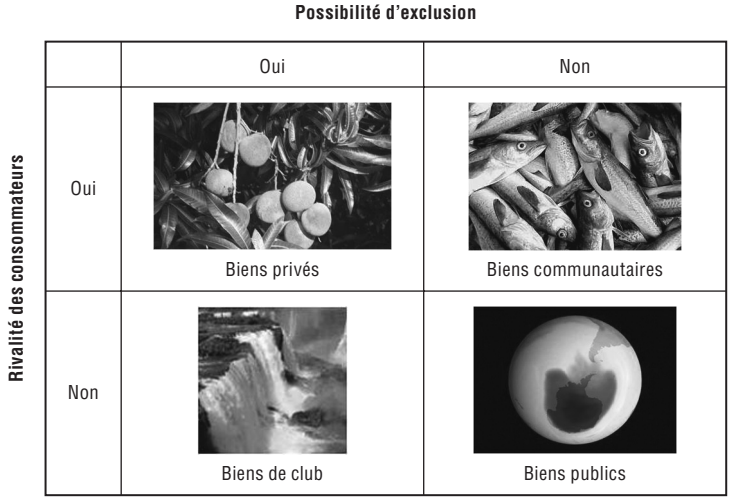
Il est possible de distinguer trois types de facteurs qui forment la gestion des ressources naturelles et les dispositifs de gouvernance : premièrement, les caractéristiques des ressources naturelles ; deuxièmement, les acteurs concernés ; et troisièmement, le cadre et les règles institutionnels (FAO,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



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 communautaires*** 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 donneurs 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.

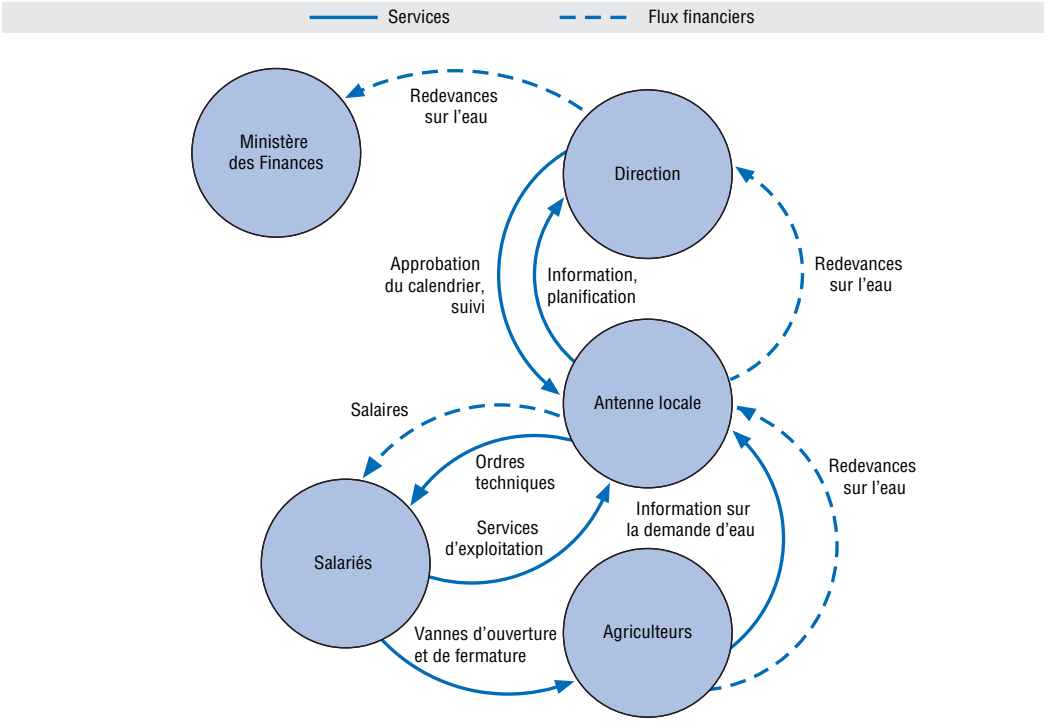
Le graphique 4.2 illustre ces flux dans un cas particulier. Dans cet exemple, une organisation (antenne locale) est obligée de collecter des redevances sur l'utilisation de l'eau, mais elle doit les remettre à la direction qui les transmet à son tour au ministère des Finances, au lieu d'en disposer à 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 différentiations 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 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 œuvres à plusieurs de ces niveaux. Par exemple, si les donneurs 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 donneurs 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 moment 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 Mhlatuze (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[2] 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 donneurs 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 donneurs 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 donneurs 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 donneurs 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.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE I

Chapitre 5

Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs

Ce chapitre présente et recommande aux décideurs des pays de l'OCDE une approche susceptible de garantir que la gestion des ressources naturelles contribue de façon optimale à la croissance pro-pauvres. Cette approche s'articule autour de trois grands axes :

i) *Soutenir par la coopération pour le développement une gestion améliorée des ressources naturelles.*

ii) *Renforcer la cohérence des politiques au service du développement.*

iii) *Négocier des accords multilatéraux sur l'environnement favorables aux populations pauvres.*

5.1. Conclusions

Si la relation entre ressources naturelles et croissance pro-pauvres est complexe et dynamique, il n'en existe pas moins un certain nombre de données fondamentales qui doivent retenir l'attention des décideurs politiques pour réaliser tout le potentiel de réduction durable de la pauvreté qu'offre la croissance dans les pays en développement.

1. La dépendance économique des pays pauvres à l'égard des ressources naturelles est beaucoup plus forte que celle des pays riches. Dans de nombreux pays en développement, les secteurs fondés sur les ressources naturelles apportent une contribution importante à la croissance, aux exportations, à l'emploi et aux recettes publiques.
2. Les ressources naturelles sont l'un des principaux actifs – sinon *le* principal actif – des populations pauvres. Elles constituent une source de revenus primordiale pour beaucoup de foyers. Elles aident les pauvres à sortir de la pauvreté et les non-pauvres à ne pas y tomber.
3. Le contexte international dans lequel s'inscrit la gestion des ressources naturelles est en train de changer. Beaucoup d'économies émergentes en importent à présent de grandes quantités, et cette demande accrue ne rend que plus urgente une meilleure gestion des ressources naturelles.

Pour toutes ces raisons, les stratégies de croissance pro-pauvres doivent aller de pair avec une amélioration de la gestion des ressources naturelles. Il faut pour cela admettre que cette gestion est politique par nature et s'appuyer sur la compréhension des intérêts respectifs des principaux intéressés, des incitations qu'ils ont à œuvrer dans le sens des réformes ou dans le sens contraire, et des principaux facteurs politiques qui peuvent être mis à profit pour promouvoir le changement.

En organisant de larges consultations sur les stratégies de développement national qui incluent les hommes et les femmes pauvres et leur donnent voix au chapitre, on peut renforcer la demande de réforme au sein de la population. Ces processus de consultation permettent souvent d'établir un dialogue et d'ouvrir le débat lorsque il existe des préoccupations en ce qui concerne les ressources naturelles et que leur gestion figurera probablement parmi les priorités du développement. Ils permettent aussi souvent de prendre conscience de la nécessité de remettre en question les intérêts acquis. Pour obtenir des améliorations tangibles, il convient aussi de faire appel à des mécanismes de responsabilité améliorés concernant l'utilisation qui est faite des ressources destinées au développement. Dans l'un et l'autre de ces domaines-renforcement des approches participatives en matière de prise de décision et recours aux mécanismes de responsabilité –, les donneurs devraient améliorer leur soutien. Tous deux sont importants pour rendre l'aide plus efficace, comme indiqué dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

L'expérience montre aussi que, lorsque la gestion des ressources naturelles évolue dans un sens favorable aux pauvres, c'est souvent dans le contexte de réformes

pro-pauvres plus vastes, par exemple à la suite d'un changement de régime. Pour pouvoir profiter de ces périodes propices aux changement, il est important de s'y préparer, entre autres en sensibilisant les décideurs, les acteurs publics et privés et le grand public aux avantages effectifs et potentiels des ressources naturelles pour l'économie et les populations défavorisées.

> ***Le changement climatique*** dresse un obstacle supplémentaire sur la voie de la croissance et de la réduction de la pauvreté. On constate en particulier que certains secteurs qui sont fondés sur les ressources naturelles et jouent un rôle très important dans l'économie de beaucoup de pays en développement sont aussi très sensibles au changement climatique ; c'est le cas notamment de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture. Si le changement climatique n'est pas traité expressément dans le présent ouvrage, les menaces qu'il fait peser sur la productivité des ressources naturelles sont de plus en plus largement reconnues et devraient être prises en compte dans la gestion de ces ressources.

5.2. Recommandations

L'expérience montre que les actions de développement peuvent catalyser des changements positifs. Cette section présente les principales recommandations d'action cherchant à mieux prendre en compte le potentiel de la gestion des ressources naturelles pour une croissance pro-pauvres. Elle met en exergue certains aspects essentiels évoqués dans les chapitres précédents et énonce des recommandations supplémentaires qui intéresseront tout particulièrement les décideurs politiques. L'approche préconisée s'articule autour de trois grands axes :

- *Soutenir par la coopération pour le développement une gestion améliorée des ressources naturelles* : il s'agit notamment de démontrer les avantages d'une telle gestion améliorée, d'appuyer une gouvernance des ressources naturelles qui soit favorable aux pauvres et de renforcer leurs droits.
- *Renforcer la cohérence des politiques au service du développement* : cela suppose de s'assurer que les politiques suivies par les pays industrialisés dans les domaines autres que la coopération pour le développement appuient les efforts menés par les pays en développement pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international, ou du moins qu'elles ne nuisent pas à ces efforts. Les politiques des économies émergentes doivent également être alignées sur ces objectifs.
- *Négocier des accords multilatéraux sur l'environnement favorables aux populations pauvres* : il s'agit de soutenir politiquement un accès amélioré et garanti des populations démunies aux ressources naturelles dans le cadre de la négociation d'accords multilatéraux sur l'environnement.

5.2.1. *L'aide au développement pour soutenir une gestion améliorée des ressources naturelles*

Démontrer les avantages d'une gestion améliorée des ressources naturelles

Démontrer les avantages économiques et sociaux d'une gestion avisée des ressources naturelles est essentiel pour convaincre les pouvoirs publics de mobiliser des moyens d'une telle gestion et d'élaborer de meilleures politiques. Cette démarche est indispensable

pour influer sur les processus de planification stratégique lorsque des politiques et des intérêts différents se disputent l'attention, comme c'est le cas dans le contexte des stratégies de lutte contre la pauvreté, des plans de développement national et des réformes sectorielles.

L'importance socio-économique de la gestion des ressources naturelles peut être démontrée et quantifiée par différents moyens : analyse de la contribution qu'apportent les ressources naturelles aux revenus et aux moyens de subsistance des populations pauvres, évaluations environnementales stratégiques (EES) et analyses de l'impact sur la pauvreté et le social, étude du « coût de l'inaction », comptabilité écologique, etc. La participation active d'intervenants clés tels que les ministères de la planification de l'économie et des finances peut améliorer le résultat de ce genre de processus.

Toutefois, il est bien souvent difficile de chiffrer la valeur des ressources naturelles en raison du manque de données ou de la mauvaise qualité de ces données. L'impossibilité de produire suffisamment d'informations de base sur les stocks et les flux de ressources naturelles et sur les interventions qui ont des répercussions sur elles limite souvent les perspectives d'une gestion des ressources reposant sur des données probantes. Les donneurs peuvent appuyer le renforcement des capacités statistiques, par exemple en alignant leur soutien sur les stratégies nationales de développement statistique et en soutenant des projets de renforcement de capacités en matière de statistique.

Appuyer une gouvernance des ressources naturelles favorable aux populations pauvres

S'il est indispensable de démontrer les avantages socio-économiques effectifs et potentiels d'une meilleure gestion des ressources naturelles pour susciter l'intérêt des décideurs, il faut aussi que les régimes de gestion de ces ressources reposent sur des institutions saines et des régimes de gouvernance rationnels. Le soutien apporté par les donneurs dans un certain nombre de domaines peut contribuer à rendre la gouvernance des ressources naturelles plus favorable aux populations pauvres.

- *Soutien à la conception et à la mise en œuvre d'instruments fondés sur le jeu du marché pour gérer les ressources naturelles*. La réforme fiscale écologique (RFE) peut constituer une approche particulièrement prometteuse. Des mesures de tarification comme la taxation de l'exploitation des ressources forestières et halieutiques peuvent empêcher une dégradation des ressources naturelles qui serait préjudiciable aux populations démunies, tout en produisant des recettes fiscales qui peuvent être consacrées à des investissements favorables aux pauvres[1]. Les forêts représentent potentiellement une importante source de recettes publiques, et des pays comme le Cameroun tirent aujourd'hui 25 % de ces recettes des taxes sur le bois d'œuvre et autres instruments fiscaux connexes.
- *Soutien à la mise en place d'une réglementation rationnelle et d'institutions efficaces* garantissant l'accès des populations pauvres aux ressources naturelles. À titre d'exemple, les approches fondées sur les droits (y compris les droits traditionnels et coutumiers) peuvent contribuer à l'établissement d'un cadre institutionnel efficace pour la régulation de ressources naturelles comme les sols et les pêcheries. Faute d'un droit d'occuper durablement les terres qu'ils utilisent, cultivateurs et éleveurs n'ont pas de réelle incitation à en préserver la productivité. Dans le domaine des pêcheries, les meilleurs résultats ont souvent été obtenus lorsque des droits ont été alloués sous une forme ou une autre, par exemple sous celle de droits d'accès à long terme transférables et garantis. En Namibie, la gestion des pêcheries fondée sur les

droits a été incontestablement une réussite économique et écologique. Le pays s'est doté d'une industrie de la pêche appartenant à des nationaux et compétitive, qui a dégagé plus de 350 millions USD de bénéfices en 2001.

- *Soutien à la coopération entre les utilisateurs de ressources naturelles,* c'est-à-dire des mesures qui encouragent les populations à modifier leurs modes d'utilisation des ressources en leur donnant la possibilité de participer aux processus de décision et de gouvernance. Ainsi, la gestion des ressources naturelles au niveau local se traduit-elle par une amélioration mesurable du bien-être des ménages sous l'effet de l'accroissement de l'activité économique, de l'investissement dans les infrastructures locales et de la gestion améliorée des ressources.

Promouvoir le recours aux évaluations environnementales stratégiques

Bien souvent, les politiques suivies dans des domaines non directement liés aux ressources naturelles – échanges, infrastructures, développement du secteur privé, etc. – ont néanmoins des répercussions indirectes sur celles-ci. Il importe donc que l'impact sur les ressources naturelles soit pris en compte dans ces politiques, et les évaluations environnementales stratégiques (EES) constituent une approche particulièrement prometteuse dans cette optique. Les EES sont des outils analytiques et participatifs d'aide à la décision stratégique qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes, ainsi qu'à évaluer leur articulation avec les problématiques économiques et sociales. Un nombre croissant de pays à tous les stades de développement ont adopté des dispositions législatives ou réglementaires prescrivant la réalisation d'EES, et beaucoup d'autres incorporent ces évaluations à la panoplie d'instruments employés par les pouvoirs publics. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005 a appelé donneurs et partenaires à « (…) élaborer et appliquer des approches communes de "l'évaluation environnementale stratégique" », et le « Guide de bonnes pratiques sur l'évaluation environnementale stratégique du CAD » a été approuvé en 2006.

Pour renforcer l'application des EES, les organismes de coopération pour le développement devraient être encouragés à recourir eux-mêmes à ces évaluations et apporter aux partenaires dans les pays en développement des ressources financières et des connaissances pour les aider à se doter des capacités institutionnelles voulues pour appliquer l'EES dans leurs pays.

Autonomiser les populations pauvres

L'autonomisation des populations démunies, des femmes et des groupes marginalisés afin qu'ils jouent un rôle plus actif dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes relatifs aux ressources naturelles revêt une importance capitale dans la perspective d'une gouvernance pro-pauvres. Il faut s'assurer que les institutions et la gouvernance permettent aux populations démunies de contribuer pleinement à mettre les ressources naturelles au service d'une croissance pro-pauvres. Cela passe obligatoirement par la levée des obstacles institutionnels formels et informels qui empêchent les pauvres d'agir pour améliorer leur bien-être – individuellement et collectivement – et qui limitent leurs choix, par exemple en leur offrant un meilleur accès aux terres par des réformes agraires et en investissant dans des institutions et des infrastructures propices à une gestion responsable des ressources. Les mesures nécessaires à l'autonomisation sont étroitement liées à celles qu'exige la mise en place de meilleures institutions et d'une gouvernance améliorée en général, mais elles doivent être axées plus particulièrement sur

les besoins et les capacités des pauvres. Certains donneurs s'appuient sur des analyses de la gouvernance portant sur les capacités politiques et économiques de l'État, le contrôle de l'action des pouvoirs publics et leur réactivité. La 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.

Pour améliorer la gestion des ressources naturelles, il conviendrait de favoriser l'autonomisation en agissant simultanément sur les quatre fronts suivants :

- *Offrir aux populations pauvres un meilleur accès à l'information et plus de transparence*. L'information est source de pouvoir. Un citoyen informé est mieux à même de saisir les occasions, d'accéder aux services, d'exercer ses droits et de demander des comptes aux autorités publiques et autres intervenants. Dans plusieurs domaines, il est crucial de rendre publique l'information et de faire en sorte que les populations démunies puissent y accéder et la comprendre : performances de l'État et du secteur privé, concessions octroyées et sommes perçues à ce titre, services et marchés financiers, règles et droits en matière de gestion des ressources naturelles. Il conviendrait de faire usage de technologies de l'information et des communications ciblant les pauvres pour compléter les efforts d'élargissement de l'accès à l'information en général.
- *Renforcer les mécanismes de responsabilité*. Les modifications des règles et règlements doivent être corrélées avec des efforts de développement des moyens dont disposent les citoyens, notamment les plus pauvres, pour surveiller la gouvernance des ressources naturelles et demander aux responsables gouvernementaux, fonctionnaires et acteurs privés de rendre compte de leurs politiques, de leurs actes et de l'utilisation de fonds. Les organismes publics (qu'ils aient un caractère administratif ou politique) et les entreprises doivent renforcer les mécanismes de responsabilité internes et horizontaux et rendre leurs résultats plus transparents aux yeux des citoyens et des clients.
- *Soutenir les capacités d'organisation locales*. Il convient de renforcer l'aptitude des individus à travailler ensemble, à s'organiser et à mobiliser des ressources pour résoudre les problèmes d'intérêt commun. En s'organisant et en formant des coalitions, les communautés et les populations pauvres augmentent leurs chances de faire entendre leur voix et de voir leurs demandes satisfaites, comme le montre l'exemple de la mobilisation réussie des petits pêcheurs au Kerala (Inde).
- *Institutionnaliser la participation*. Il est primordial que les populations pauvres et autres groupes marginalisés aient la possibilité de participer à la prise de décision pour s'assurer que les ressources publiques limitées sont utilisées en tenant compte des connaissances et des priorités locales et favorisent un engagement en faveur du changement. Cependant, pour inscrire dans la durée une telle approche tournée vers l'intégration et la participation éclairée, il faut généralement modifier les règles de façon à accorder la place voulue aux débats publics ainsi qu'à la participation des populations à la définition des priorités locales et nationales, à l'élaboration des budgets et au contrôle de la gestion des ressources. Transférer aux populations locales de larges prérogatives en matière de contrôle de la gestion des ressources naturelles revient à leur donner une possibilité de faire entendre leur voix, possibilité dont elles sont généralement privées. Cette démarche a souvent pour conséquence de rétablir des droits traditionnels – d'utilisation de l'eau, de cueillette en forêt ou de pêche, par exemple – qui avaient disparu dans le sillage de la centralisation des pouvoirs au sein des États modernes.

Outre les avantages souvent significatifs qu'elle procure en termes d'amélioration de la gestion des ressources naturelles, l'autonomisation des pauvres a aussi un impact psychologique considérable et potentiellement plus important encore sur les populations locales, les plus démunies en particulier. En l'occurrence, elle se traduit par un sentiment nouveau de fierté et de maîtrise de ses conditions d'existence, ainsi que par une plus grande confiance dans le cadre des rapports avec les acteurs extérieurs à la collectivité et avec les autorités publiques. Cet avantage de l'autonomisation s'amplifie souvent à mesure que les membres de la collectivité acquièrent les compétences en matière de comptabilité, de surveillance, de planification et de règlement des différends, qui sont nécessaires à une bonne gestion des ressources naturelles. Ces nouvelles compétences individuelles et collectives ont des retombées bénéfiques bien au-delà du domaine de la gestion des ressources naturelles.

5.2.2. Renforcer la cohérence des politiques au service du développement

La question des ressources naturelles dans les pays en développement devrait figurer parmi les principales préoccupations des pays développés lorsqu'ils conçoivent leurs politiques. Les pays de l'OCDE devraient adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui appuie une utilisation favorable aux populations pauvres des ressources naturelles dans les pays en développement, ainsi que la réalisation d'objectifs de développement convenus au niveau international, comme les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Assurer la cohérence des politiques au service du développement exige de s'attaquer à toute une série de problèmes dans des domaines importants pour les populations démunies, tels que l'agriculture et les échanges. Dans le secteur de la pêche, par exemple, les questions clés concernent la gestion des capacités, celle des ressources de la mer, les règles régissant l'investissement dans les captures et leur transformation, ainsi que le recours aux subventions. Sur le plan international, les accords d'accès aux pêcheries, les droits de douane et leur progressivité, et les accords d'accès préférentiel aux marchés posent des problèmes particuliers de cohérence qui peuvent se répercuter sur la capacité des pays en développement à mettre à profit leur avantage comparatif et leur potentiel économique dans ce secteur. Il faut une plus grande transparence des accords d'accès aux pêcheries, de même qu'un renforcement des moyens de surveillance et de mise en conformité, des aides dans le domaine des infrastructures, des mécanismes de limitation de l'effort de pêche, une réduction des prises accessoires et des améliorations dans les domaines de la recherche et des statistiques[2].

Les exemptions d'impôts, subventions et autres aides en faveur des entreprises privées des pays développés ne devraient pas entraver les possibilités d'exportation des pays pauvres. Les droits de douane appliqués par certains pays de l'OCDE aux produits de la pêche devraient être revus, car ils risquent de nuire au secteur halieutique des nations pauvres. Les subventions au secteur de la pêche atteignent entre 14 et 20 milliards USD par an dans les pays de l'OCDE, elles profitent davantage aux grandes entreprises qu'aux communautés de pêcheurs pauvres et elles entraînent l'épuisement de stocks halieutiques dont dépendent les pêcheries côtières des pays pauvres. A Fiji, par exemple, les pêcheurs artisanaux doivent faire face a la compétition de la part de flottes étrangères bénéficiant de subventions importantes tant en ce qui concerne les carburants que les coûts d'investissement des navires et équipements.

La corruption et le manque de transparence concernant les recettes publiques tirées des ressources naturelles font également partie des questions sur lesquelles les pays de l'OCDE devraient travailler plus activement, comme le suggèrent du reste la Convention anticorruption de l'OCDE et l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI). La Convention de l'OCDE constitue un important instrument de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales[3]. L'EITI œuvre en faveur d'une meilleure gouvernance dans les pays richement dotés en ressources naturelles, en vérifiant et en publiant intégralement le montant des paiements effectués par les entreprises et des recettes publiques perçues au titre de l'extraction de pétrole et de gaz et de l'exploitation minière ; sa démarche a été payante puisque certaines des principales compagnies pétrolières participent aujourd'hui activement à l'initiative[4]. De nouveaux efforts sont néanmoins nécessaires pour mettre en place des initiatives qui ciblent les autres secteurs fondés sur les ressources naturelles, car l'extraction de pétrole et de gaz et l'exploitation minière ne sont pas les seuls où la mauvaise gestion et la corruption entraînent d'importantes pertes financières.

Pour compléter ces efforts, il conviendrait de stimuler de manière plus active la demande de ressources prélevées et produites de façon durable. Un moyen important consiste à promouvoir les normes de responsabilité sociale des entreprises convenues au niveau international, telles que les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui énoncent des principes et des normes à caractère volontaire en vue d'un comportement responsable des entreprises dans une série de domaines, dont l'environnement. Les entreprises privées et les organisations professionnelles devraient être invitées instamment à souscrire à ces principes directeurs. Par ailleurs, certains donneurs apportent un soutien à des ONG qui endossent un rôle de « gendarme » en surveillant les activités des entreprises multinationales dans les pays en développement.

L'attention accordée par les consommateurs occidentaux au respect des normes environnementales et autres par les importations en provenance des pays en développement devrait être mise au service du développement, par exemple en appuyant les échanges de produits certifiés qui répondent à des critères exigeants. Le potentiel de développement de la certification des approvisionnements en ressources naturelles est énorme, en particulier pour les ressources provenant des forêts tropicales. À l'heure actuelle, quelque 140 millions d'hectares de forêts sont soumis à un ou plusieurs des différents types de mécanismes de certification. Cela étant, la prolifération des normes peut créer des obstacles pour les produits des pays en développement et doit être évitée.

En outre, les gouvernements apporteront une contribution essentielle à l'utilisation durable des ressources en privilégiant résolument les approvisionnements certifiés dans leurs politiques d'achats publics. C'est ce que font déjà le Royaume-Uni, le Danemark et le Japon dans le cadre de leurs achats de bois d'œuvre.

Par ailleurs, une lacune importante doit être comblée en mettant sur pied des systèmes indépendants d'évaluation des performances qui ne s'arrêtent pas aux politiques d'aide, mais examinent l'impact de l'ensemble des politiques pertinentes des pays de l'OCDE sur l'avenir des ressources naturelles dans les pays pauvres, ainsi que le bilan des pays en développement en matière de gouvernance de ces ressources naturelles.

Enfin, force est de reconnaître que les économies émergentes en croissance rapide jouent un rôle déterminant dans la stimulation de la demande en ressources naturelles, de sorte qu'il est urgent d'élargir les recommandations de cohérence des politiques au service

du développement aux plus importantes d'entre elles. Beaucoup d'économies émergentes sont obligées de conclure de nouveaux partenariats avec des pays en développement pour s'assurer un accès continu aux matières premières. La Chine, par exemple, est en train de devenir un acteur majeur sur les marchés des ressources naturelles, en particulier en Afrique, ce qui crée de nouvelles incitations en faveur de l'exploitation accélérée des ressources. C'est pourquoi les économies émergentes doivent être associées à la coopération et au dialogue au niveau international sur l'utilisation des ressources naturelles. Les instances de dialogue et de coopération établies, telle l'OCDE, doivent s'ouvrir à elles et les faire participer à leurs activités. Des activités conjointes devraient être menées pour s'assurer que toutes les interventions des économies émergentes concernant les ressources naturelles dans les pays en développement – tant les politiques d'aide que les autres politiques extérieures impliquées – peuvent être modelées de façon à appuyer les efforts nationaux en faveur d'une gestion pro-pauvres des ressources naturelles.

5.2.3. Négocier des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) favorables aux pauvres

La conservation des ressources naturelles de la planète ne peut être assurée que si les populations pauvres qui en sont le plus tributaires profitent de leur utilisation durable et ont le pouvoir d'administrer l'usage des ressources ou des écosystèmes. Dans le cadre des négociations internationales sur l'extension et la mise en œuvre des AME (comme la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la Convention sur la lutte contre la désertification), il faut une prise de conscience accrue et une meilleure connaissance des liens entre la préservation et l'utilisation durable d'une part, l'accès des populations démunies et la création de revenus pour les pauvres d'autre part.

Des démarches en ce sens se dessinent, comme en témoignent par exemple les efforts d'élaboration, dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, d'un régime international pour l'accès et le partage des avantages pouvant répondre aux intérêts des populations pauvres et de l'environnement mondial. Il est primordial de renforcer l'appropriation des stratégies nationales de mise en œuvre des AME dans les pays en développement. Étant donné que ces stratégies sont directement financées par des fonds de la communauté internationale, l'appropriation et les incitations en faveur d'une mise en œuvre efficace des AME au niveau national sont faibles. En outre, les principales stratégies des pays partenaires, telles que les stratégies de lutte contre la pauvreté et les stratégies sectorielles, devraient tenir compte des stratégies nationales de mise en œuvre des AME et être cohérentes avec elles. Enfin, il importe d'officialiser, dans le cadre des procédures de notification, des dispositifs d'alerte et de suivi permanent de la mise en œuvre des AME accordant une attention particulière aux liens entre pauvreté et environnement.

Gouvernance et capacités de gestion des ressources naturelles

- Les institutions et les organismes nationaux et territoriaux possèdent-ils des capacités suffisantes pour administrer, gérer et réglementer l'utilisation des ressources naturelles et pour en rendre compte ? Comment ces institutions peuvent-elles être renforcées ?
- Les 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 d'accès libre ?

- Les dotations en capital des acteurs et les flux de biens et de services entre ces acteurs : les mécanismes de gouvernance existants favorisent-ils ou défavorisent-ils les pauvres dans l'utilisation des ressources naturelles ?
- Les règles formelles et informelles existantes : existe-t-il des règles, sont-elles appliquées et qui en bénéficie (par exemple, quels sont les bénéficiaires des régimes de droits de propriété en vigueur ou des règles relatives à la prise de décision publique) ?
- Les 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 ?
- Les processus de changement : comment favoriser et intégrer les changements, de manière à inscrire les résultats dans la durée ?
- L'utilisation des ressources naturelles est-elle l'enjeu de véritables débats ? Ces débats peuvent-ils être influencés par de nouvelles analyses ou par des dispositions facilitant la participation d'autres acteurs concernés ?
- Comment les préoccupations concernant les ressources naturelles et la croissance sont-elles prises en compte dans les principales stratégies du pays concerné ? Leur intégration peut passer par des instruments tels que les programmes politiques, les déclarations de responsables politiques de premier plan, la Stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) du pays, les stratégies sectorielles et commerciales. Comment se reflètent-elles dans le budget national ?
- Les principales stratégies des pays partenaires tiennent-elles compte des stratégies nationales de mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement – tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD) – et sont-elles cohérentes avec elles ?
- Quels sont les impératifs et les besoins prioritaires en matière d'investissement et de modification des institutions pour améliorer la gestion des ressources naturelles ? Quels seraient les avantages nets et qui en profiterait ? Quel est le taux de rendement, avantages non marchands compris ?
- Quels sont les principaux défis lancés et les principales possibilités offertes aux mouvements sociaux, aux organisations de la société civile et aux acteurs de petite et moyenne taille du secteur privé sur le plan de la gestion des ressources naturelles ?

Notes

1. OCDE (2005), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
2. L'OCDE a récemment présenté plusieurs conclusions et recommandations importantes concernant la pêche et les politiques de développement dans le document OCDE (2007), « *Rapport sur les progrès accomplis dans la cohérence des politiques au service du développement et sur la définition d'un cadre cohérent pour les travaux de l'OCDE sur les questions de développement* », Note du Secrétaire général, OCDE, Paris.
3. *http://www.oecd.org/department/0,3355,fr_2649_34859_1_1_1_1_1,00.html*.
4. *http://www.eitransparency.org*.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

Liste récapitulative à l'usage des praticiens

Cette liste a pour objet de permettre de récapituler en actions concrètes les messages de ce rapport. Elle contient un ensemble des diverses questions sur les liens entre ressources naturelles et croissance pro-pauvres que peuvent se poser les spécialistes de la gestion des ressources naturelles au sein des agences de développement et leurs partenaires dans les pays en développement, afin d'améliorer cette gestion.

Aspects socio-économiques de la gestion des ressources naturelles

- L'importance des ressources naturelles et des services fournis par les écosystèmes pour l'économie et les populations pauvres du pays est-elle connue et prise en considération dans les principaux programmes et politiques de développement ? Quelle est l'importance de ces ressources – et comment évolue-t-elle – à l'aune des critères suivants :
  - part dans le PIB ;
  - part dans les exportations ;
  - proportion des emplois générés dans : l'agriculture, la sylviculture, les activités extractives, la pêche, les activités liées aux espèces sauvages et autres secteurs connexes ;
  - mesure du stock global de capital ; par exemple, épargne nette véritable, comptabilité écologique ;
  - revenus, emplois, moyens de subsistance et filet de sécurité dont bénéficient les populations pauvres.
- Comment le concept de gestion durable des ressources naturelles peut-il être intégré, de façon anticipative, dans les programmes proposés dans différents secteurs (par exemple la santé, l'éducation, le développement rural, l'énergie) ? Demande-t-on aux secteurs de contribuer à une évaluation des répercussions des plans qu'ils proposent sur les ressources de l'environnement et les ressources naturelles ? Les plans sont-ils modifiés à la lumière des résultats de l'évaluation ?
- Dans quelle mesure les ressources naturelles sont-elles taxées ? Quelle est la part de la taxe dans le budget de l'État ? Dans quelle mesure son produit est-il redistribué au profit des pauvres ?
- Existe-t-il des subventions afférentes à l'utilisation de ressources naturelles ? Par exemple, comment sont fixés les prix de l'eau et de l'énergie (à usage domestique et

industriel) et perçues les sommes correspondantes ? Existe-t-il des subventions occultes, par exemple des restrictions aux échanges et des infrastructures financées sur fonds publics ?

- Y a-t-il des petites et moyennes entreprises qui dépendent des ressources naturelles (pêche, sylviculture, exploitation minière, tourisme) ? Quelles est leur taille en terme de part dans le PIB et quelles ont été les évolutions au cour du temps ?
- De quels actifs naturels les populations démunies sont-elles tributaires en termes de revenus et d'actifs ? Quelle est l'importance des possibilités d'emploi et de revenu offertes par les ressources naturelles, en particulier aux pauvres ?
- Quelles mesures ont été prises en matière d'accès aux ressources naturelles et de détention de ces ressources par les populations locales ?

Gouvernance et capacités de gestion des ressources naturelles

- Les institutions et les organismes nationaux et territoriaux possèdent-ils des capacités suffisantes pour administrer, gérer et réglementer l'utilisation des ressources naturelles et pour en rendre compte ? Comment ces institutions peuvent-elles être renforcées ?
- Les 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 d'accès libre ?
- Les dotations en capital des acteurs et les flux de biens et de services entre ces acteurs : les mécanismes de gouvernance existants favorisent-ils ou défavorisent-ils les pauvres dans l'utilisation des ressources naturelles ?
- Les règles formelles et informelles existantes : existe-t-il des règles, sont-elles appliquées et qui en bénéficie (par exemple, quels sont les bénéficiaires des régimes de droits de propriété en vigueur ou des règles relatives à la prise de décision publique) ?
- Les 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 ?
- Les processus de changement : comment favoriser et intégrer les changements, de manière à inscrire les résultats dans la durée ?
- L'utilisation des ressources naturelles est-elle l'enjeu de véritables débats ? Ces débats peuvent-ils être influencés par de nouvelles analyses ou par des dispositions facilitant la participation d'autres acteurs concernés ?
- Comment les préoccupations concernant les ressources naturelles et la croissance sont-elles prises en compte dans les principales stratégies du pays concerné ? Leur intégration peut passer par des instruments tels que les programmes politiques, les déclarations de responsables politiques de premier plan, la Stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) du pays, les stratégies sectorielles et commerciales. Comment se reflètent-elles dans le budget national ?
- Les principales stratégies des pays partenaires tiennent-elles compte des stratégies nationales de mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement – tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention-cadre des Nations unies sur

les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD) – et sont-elles cohérentes avec elles ?

- Quels sont les impératifs et les besoins prioritaires en matière d'investissement et de modification des institutions pour améliorer la gestion des ressources naturelles ? Quels seraient les avantages nets et qui en profiterait ? Quel est le taux de rendement, avantages non marchands compris ?
- Quels sont les principaux défis lancés et les principales possibilités offertes aux mouvements sociaux, aux organisations de la société civile et aux acteurs de petite et moyenne taille du secteur privé sur le plan de la gestion des ressources naturelles ?

PARTIE II

Ressources naturelles déterminantes pour la croissance pro-pauvres

Chapitre 6. La pêche au service d'une croissance pro-pauvres 93
Chapitre 7. La forêt au service d'une croissance pro-pauvres 107
Chapitre 8. Le tourisme axé sur la nature et la faune au service d'une croissance pro-pauvres. 119
Chapitre 9. Productivité des sols et croissance pro-pauvres. 131
Chapitre 10. Sécurité des ressources en eau et croissance pro-pauvres 139
Chapitre 11. Les minéraux au service d'une croissance pro-pauvres 151
Chapitre 12. Les énergies renouvelables au service d'une croissance pro-pauvres 163

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 6

La pêche au service d'une croissance pro-pauvres

La pêche est une source de richesse importante pour de nombreux pays en développement. Or, les stocks halieutiques de nombreux pays sont gravement menacés par la surpêche. Les déficits institutionnels, les faiblesses dans la mise en œuvre des réglementations ainsi que la nature migratoire et librement accessible des ressources halieutiques sont à l'origine de la surexploitation. Le présent chapitre présente un aperçu des dimensions institutionnelles et politiques d'une gestion durable du secteur de la pêche en faveur d'une croissance pro-pauvres.

6.1. Vue d'ensemble

La pêche est une source de richesse importante pour de nombreux pays en développement côtiers et insulaires. Sachant que 95 % environ des 50 millions de pêcheurs du monde vivent dans des pays en développement (FAO, 2007 ; OCDE, 2008), la pêche est une source primordiale d'alimentation pour des millions d'hommes. La valeur des produits halieutiques et aquacoles commercialisés par les pays en développement dépasse celle de l'ensemble des autres biens exportés, et certains pays tirent jusqu'à 30 % de leurs recettes fiscales de la pêche et de l'aquaculture (OCDE, 2005).

Or, les stocks halieutiques de nombreuses zones côtières des pays en développement sont gravement menacés par la surpêche. Les faiblesses institutionnelles, l'incapacité à mettre en œuvre efficacement les politiques ainsi que la nature migratoire et librement accessible des ressources halieutiques sont à l'origine de la surexploitation.

Pour concilier les objectifs de croissance, de réduction de la pauvreté et de protection des ressources halieutiques, une gestion efficace de ces ressources est indispensable. Plusieurs problèmes politiques et difficultés de gestion sont à résoudre dans le secteur de la pêche, notamment la pêche illégale et non déclarée. En outre, il convient de faire des choix difficiles concernant le juste dosage entre les pêcheries industrielles et les pêcheries artisanales, et de tirer de plus grosses recettes publiques de la pêche. Malgré tous ces défis, moyennant une meilleure gestion, la pêche peut apporter une contribution croissante à la croissance pro-pauvres, comme l'ont démontré plusieurs pays.

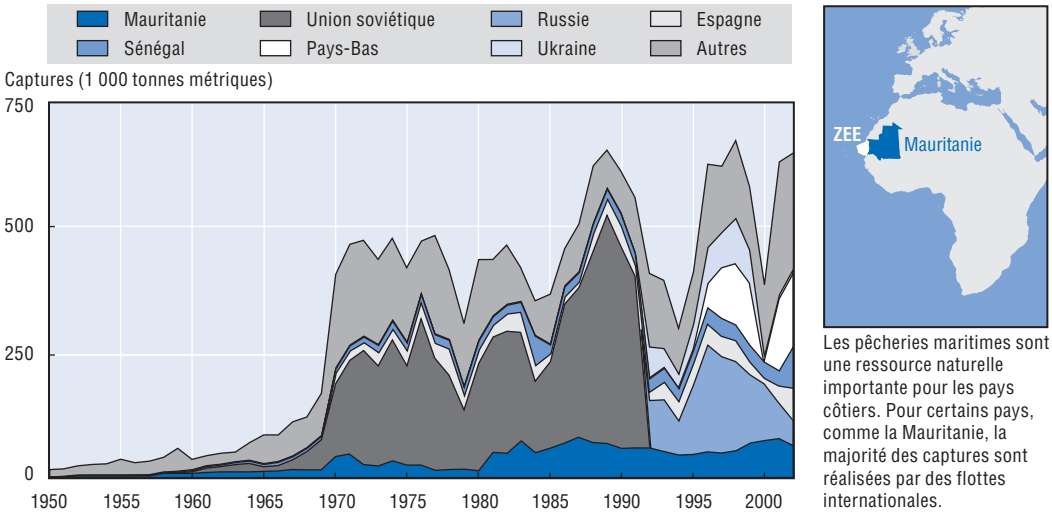
6.2. La contribution du secteur de la pêche à la croissance et à l'économie

6.2.1. Le secteur de la pêche et le PIB

Le secteur halieutique et aquacole apporte une forte contribution au produit intérieur brut dans une série de pays à faible revenu. En effet, ce secteur représente plus de 10 % du PIB dans certains pays d'Asie, tels que le Cambodge, les Maldives et le Kiribati, et plus de 5 % dans des pays d'Afrique, comme la Gambie, la Mauritanie et São Tomé-et-Principe. Dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique de l'ouest la pêche représente entre 2 et 5 % du PIB (Sugiyama, Staples et Funge-Smith, 2004 ; Tallec et Kébé, 2006).

Le secteur de la pêche, qui a connu une longue période d'expansion, traverse à présent une crise. Au total, la production marine a été multipliée par six au cours des cinquante dernières années. Les captures marines qui ont atteint un record à la fin des années 80 ont commencé à présent à chuter malgré l'augmentation de l'effort de pêche (FAO, 2007b). En 2002, 72 % des stocks halieutiques mondiaux étaient exploités à un rythme ne leur permettant pas de se reproduire (PNUE, 2004). Les espèces à forte valeur marchande sont décimées par la surpêche, et la production de poissons à faible valeur marchande, destinés à la fabrication d'huile et de farine de poisson[1], représente 25 % des prélèvements (FAO, 2007b).

Graphique 6.1. **Captures dans la zone économique exclusive de la Mauritanie (ZEE), 1950-2002**



Les pêcheries maritimes sont une ressource naturelle importante pour les pays côtiers. Pour certains pays, comme la Mauritanie, la majorité des captures sont réalisées par des flottes internationales.

Source : University of British Columbia (2006), Seas Around Us Project, *http://www.seaaroundus.org/TrophicLevel/EEZTaxon.aspx?eez=478&fao=34&country=Mauritania&Hasnote=1&typeOut=4&Tx=1*, consulté le 10 janvier 2006.

Encadré 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**

L'aquaculture connaît une croissance dans le monde entier, et elle représente 20 % de la production mondiale de poissons, crustacés et coquillages dans le cadre de ce que l'on appelle la « révolution bleue », pour établir un parallèle avec la « révolution verte » de l'agriculture. L'aquaculture continue à se développer plus rapidement que toutes les autres activités de production d'aliments d'origine animale. L'augmentation de la production aquacole est nettement plus rapide que la croissance démographique, l'offre par habitant de produits aquacoles étant passée de 0.7 kilo en 1970 à 7.1 kilos en 2004, soit un pourcentage de croissance annuelle de 7.1 % (FAO, 2007b).

Toutefois, l'aquaculture commerciale à grande échelle est souvent synonyme de larges coûts pour les éleveurs et pêcheurs artisanaux confrontés aux risques environnementaux, à l'augmentation des prix des terrains et aux externalités collatérales (pollution et dégradation des sols et des eaux), limitant donc leurs possibilités d'entrer dans le secteur. Souvent, les grandes entreprises commerciales d'aquaculture reçoivent des aides publiques, tandis que les éleveurs artisanaux de crevettes ont un accès limité aux crédits et au savoir-faire. Là aussi, la recherche des profits s'est traduite par l'alternance de phases de forte croissance et de récession durant lesquelles l'élevage intensif des crevettes s'est ensuivi d'un effondrement provoqué par les épidémies, et ainsi de suite. On a pu observer ces phases successives dans plusieurs pays d'Asie.

Source : Communication personnelle avec le Réseau des centres aquacoles d'Asie-Pacifique, *http://www.enaca.org*.

6.2.2. Secteur de la pêche et emploi

L'emploi dans le secteur halieutique et aquacole est important dans les pays en développement et connaît un développement régulier dans la plupart des pays à revenu faible ou intermédiaire. La pêche représente environ 47 millions d'emplois dans les pays en

développement, principalement en Asie (84 %). La plupart des pêcheurs pratiquent une pêche artisanale. Pour la seule Indonésie, le secteur emploie plus de 6 millions de personnes. La transformation et la commercialisation sont aussi des sources importantes d'emplois, principalement occupés par des femmes dans de nombreux pays. Si l'on tient compte des activités associées, de la fourniture de moyens de production et de la transformation, le nombre des emplois s'élève probablement au total à plus de 150 millions (FAO, 2007b ; MRAG, 2005a ; MRAG, 2006b).

Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, 10 % de la population au minimum tire ses revenus de la pêche : citons le Bénin (10 %), le Ghana (10 %), le Cap-Vert (14,6 %), la Gambie (15,4 %). La pêche continentale et côtière, ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche, représentent entre 6 et 9 millions d'emplois à plein temps ou temps partiel en Afrique subsaharienne (Tallec et Kébé, 2006 ; World Fish Center, s.d.).

6.2.3. Exportations de produits de la pêche

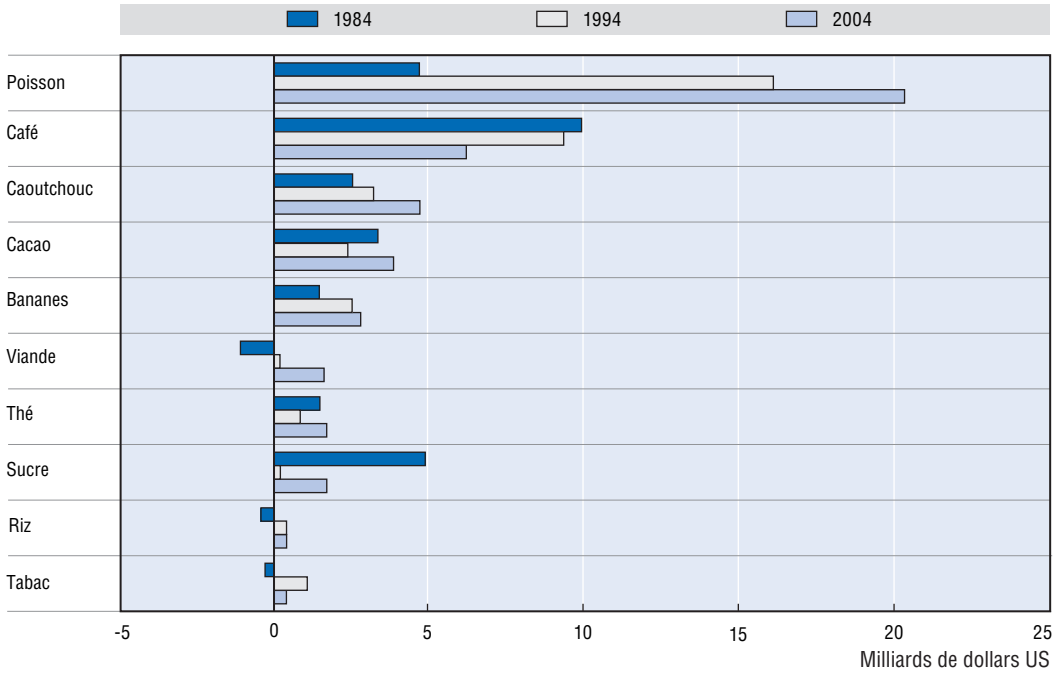
La pêche peut être une source importante de devises, et plus d'un tiers des prises mondiales (en valeur) entre dans le commerce international. Le poisson est le produit agricole commercialisé au niveau international qui a le plus de valeur. Les revenus tirés par les pays en développement des exportations de poissons, coquillages et crustacés se sont élevés à 17.7 milliards USD en 2001, soit un montant de revenus supérieur à ceux du café, du cacao, du sucre et du thé pris ensemble (OCDE, 2006a ; MRAG, 2005a ; MRAG 2006c). Les exportations de produits de la mer de l'Afrique vers l'Union européenne ont représenté 1.75 milliard USD et venaient en tête des produits agricoles exportés. Les produits de la mer ont rapporté 570 millions USD aux pays africains les moins développés, venant en tête cette fois encore des exportations agricoles. Dans 15 pays au moins la pêche représente plus de 5 % des exportations. Dans certains cas, en particulier en Afrique occidentale et dans le Pacifique, elle représente 20 à 30 % de la totalité des exportations (FAO, 2007b).

6.2.4. Recettes publiques tirées de la pêche

La pêche produit des recettes publiques de niveau national, en particulier dans les pays au fort capital halieutique. De nombreux pays d'Afrique de l'ouest tirent une bonne part de leurs recettes du secteur de la pêche. Entre 1996 et 1999, les accords d'accès aux pêcheries signés avec des flottes étrangères ont représenté 30 % des recettes de l'État en Guinée-Bissau, 15 % en Mauritanie et 13 % à São Tomé-et-Principe. Au niveau local, les taxes sur la pêche peuvent être une source importante de recettes (OCDE, 2005).

La Mauritanie a cherché à tirer plus d'avantages de l'accès à ses ressources halieutiques accordé aux flottes étrangères. L'accord signé avec l'Union européenne en 2001 a marqué une hausse importante des compensations financières, qui s'est traduite par un accroissement sensible de la contribution du secteur au budget national. Mais cet accord comportait également des dispositions spéciales visant le développement du secteur des pêches au niveau local et l'amélioration du contrôle et de la surveillance des activités halieutiques, destinée à aider à conserver la ressource. Le dernier accord conclu avec l'Union européenne en 2006 prévoit des contributions financières annuelles de 86 millions d'euros aux pays africains, ce qui revient au total à 516 millions d'euros sur la période de six ans couverte par l'accord (OCDE, 2005 ; Agritrade, 2007).

Graphique 6.2. **Exportations nettes de certains produits agricoles par des pays en développement**



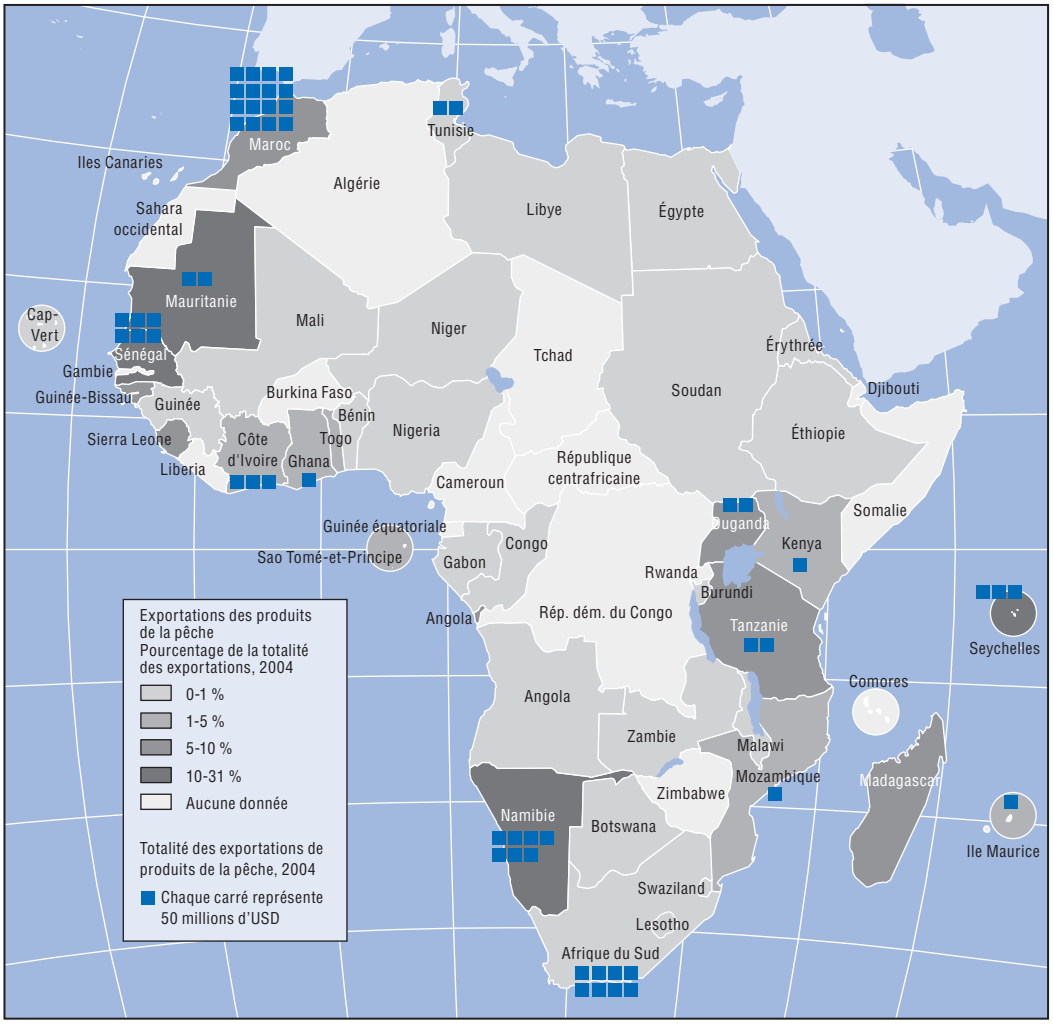
Source : FAO (2007b).

6.2.5. La pêche en tant que moyen de subsistance

Le secteur de la pêche fait vivre de nombreuses communautés pauvres. Cinquante millions d'habitants de la planète tributaires à des degrés divers de la pêche vivent dans des conditions de pauvreté extrême (OCDE, 2006a). En Afrique, quelque 150 millions de personnes (hommes, femmes et enfants) dépendent principalement de la pêche[2] (World Fish Center, 2005). Grâce à la pêche, de nombreuses familles démunies sont moins exposées aux risques et peuvent compléter et diversifier leurs revenus. La pêche constitue aussi un « filet de sécurité » pour les populations pauvres lorsque les autres débouchés économiques sont limités ou pendant les saisons où les autres sources d'alimentation, comme l'agriculture, diminuent. La pêche artisanale représente la moitié de la production halieutique mondiale destinée à la consommation directe (MRAG, 2006c). Les petits poissons sont particulièrement importants pour les consommateurs pauvres dans la mesure où ils peuvent être achetés en quantités moindres et à bas prix.

On estime qu'un milliard de personnes, en particulier dans les pays à faible revenu, sont tributaires des produits de la pêche comme principale source d'alimentation (PNUE, 2004). Le poisson est souvent l'une des sources les moins onéreuses et les plus accessibles de protéines pour les pauvres. Un milliard d'hommes dans le monde tirent de la pêche leur principale source de protéines animales (MRAG, 2006c). Dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), la pêche représente 22 % de la consommation totale de protéines animales (MRAG, 2006a). En outre, la pêche est une source importante de minéraux et de micronutriments pour de nombreux ménages à faible revenu.

Graphique 6.3. **Exportations de produits de la pêche en Afrique**



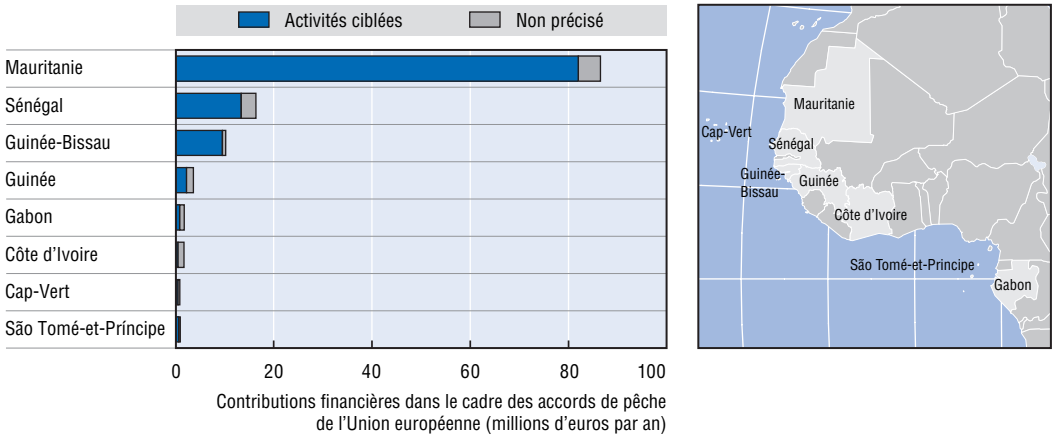
Note : Dans certains pays d'Afrique, en particulier en Afrique de l'Ouest ainsi que, dans une moindre mesure, dans les pays riverains de l'Océan indien, la pêche représente une part importante des exportations. Il se peut même que le volume des exportations réelles dépasse les statistiques officielles si l'on tient compte du commerce illégal. En outre, il est particulièrement intéressant de noter que le secteur des produits de la pêche est important pour un pays sans accès à la mer, comme l'Ouganda qui borde le Lac Victoria.

Source : FAO Unité de l'information, des données et des statistiques sur les pêches (2006), *FISHSTAT Plus –Production et commerce de produits halieutiques 1976-2004. http://www.fao.org/fi/statist/FISOFT/FISHPLUS.asp*,consulté le 27 septembre, 2006. World Resources Institute (2006), *Earthtrends - Trade in Goods and Services : Exports of goods and services. http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?theme*=5, consulté le 27 septembre 2006.

6.3. Comment la pêche peut-elle aider les populations à sortir de la pauvreté ?

On a réexaminé au cours des 20 dernières années la manière dont la pêche et l'aquaculture pouvaient contribuer à une croissance pro-pauvres. On estimait naguère que les pêcheurs pauvres tireraient profit des technologies de la pêche (souvent subventionnées) et de l'accroissement de la production halieutique. Mais les résultats s'avèrent décevants, avec une surcapitalisation de pêcheurs traquant de moins en moins de poissons. On s'intéresse à présent davantage à la gestion des pêcheries et à l'amélioration des mécanismes de gouvernance destinés à régler le problème de l'accès

Graphique 6.4. **Accords de pêche de l'Union européenne avec les pays d'Afrique occidentale et centrale**



Les activités halieutiques des pays de l'Union européenne dans les eaux de l'Afrique de l'Ouest génèrent 120 millions d'euros par an de recettes publiques. Une partie de cet apport est consacrée au financement de politiques nationales de la pêche favorables à une gestion durable des ressources halieutiques. Pour certains des pays les plus pauvres qui bénéficient des accords, comme la Guinée-Bissau, les versements de l'Union européenne occupent une large place dans les recettes publiques.

Source : FAO (2006), *Contribution de la pêche aux économies d'Afrique occidentale et centrale : Politiques publiques visant à accroître les richesses produites par la pêche artisanale*, Nouvelles orientations dans les pêches - Série de notes de synthèse sur les questions de développement, N° 03, ftp://ftp.fao.org/F1/brochure/policy_briefs/03F.pdf, consulté le 4 octobre 2006.

Encadré 6.2. **Le rôle économique du secteur halieutique et aquacole au Bangladesh**

Le secteur halieutique et aquacole joue un rôle important dans l'économie du Bangladesh. Il représente quelque 4 % du PIB et plus de 11 % des recettes annuelles d'exportations. Ce secteur est une source de revenus pour quelque 1.5 à 2 millions de pêcheurs à temps plein et 12 millions environ de pêcheurs à temps partiel. Les personnes, hommes et femmes, exerçant ces activités font partie des franges pauvres et très pauvres de la population.

Dans la production totale du secteur, la pêche en eaux intérieures représente 51 %, l'aquaculture 21 %, la pêche industrielle maritime 1 % et la pêche artisanale maritime 27 %. D'après les statistiques officielles du Bangladesh, la croissance annuelle du secteur avoisine 6.5 %. La demande de produits de la pêche est forte et devrait continuer à progresser.

Source : Profil FAO de la pêche et de l'aquaculture par pays : Bangladesh (s.d.), *http://www.fao.org/fishery/countrysector/FI-CP_BD/1*, consulté le 16 octobre 2007.

libre à la ressource. Il s'agit à présent : *i)* d'augmenter la croissance ; *ii)* de s'assurer que les pauvres bénéficient de cette croissance ; et *iii)* de veiller à la viabilité de la pêche dans l'optique d'une croissance pro-pauvres.

6.3.1. Augmenter la croissance grâce à la gestion des pêches

Réduire l'effort de pêche en favorisant les populations pauvres. Dans une pêcherie surexploitée, la réduction de l'effort de la pêche peut permettre d'augmenter les captures totales sans nuire à la pérennité des stocks. Pour réduire l'effort de pêche on peut, par

exemple, diminuer les moyens de production, à savoir le type et le nombre d'engins utilisés, le nombre des bateaux de pêche ou la capacité de chacun des navires. Il est possible de maîtriser les moyens de production grâce à diverses mesures, dont la délivrance de permis (accordés, par exemple, aux navires), l'allocation de droits (total admissible de captures et quotas individuels, par exemple) et la réglementation (régissant le type et la taille des engins, entre autres). L'importance relative des différents objectifs des pouvoirs publics détermine l'ensemble des mesures qui doivent être appliquées. Si l'objectif est de maximiser la production de rentes tirées de la pêche et la valeur économique des pêcheries, il faudrait notamment limiter l'accès à un petit nombre de navires de pêche maîtrisant efficacement leurs coûts, et dont les bénéfices seraient partagés avec l'État grâce à l'application de taxes, la vente aux enchères des droits d'accès ou d'autres mécanismes. En revanche, si l'emploi est la préoccupation principale, un grand nombre de petits navires seront autorisés à accéder à la ressource. Quel que soit l'objectif des pouvoirs publics, de nouveaux styles de coopération, passant par des structures de cogestion locales, peuvent offrir des perspectives de gestion collective des pêches. En outre, le code de conduite pour une pêche responsable élaboré par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) peut orienter utilement la gestion des pêches.

Augmenter la productivité sans créer de surcapacité. Il importe d'investir dans des techniques de pêche plus productives, ainsi que dans la transformation, mais sans créer une surcapacité. Pour ce faire, on peut favoriser la concurrence, alors que les subventions risquent d'engendrer une capacité excessive. Ainsi, les États fédérés de Micronésie ont dépensé 120 millions USD pour créer leur propre industrie de transformation du thon (somme à comparer à un PIB de 194 millions USD en 1993), mais, en 1995, toutes les usines fonctionnaient à perte (Schurman, 1998).

Combattre la pêche illégale. La pêche illégale, la pêche non déclarée ou non réglementée[3], sont un problème mondial très grave, en particulier dans quelques-unes des régions les plus pauvres du monde. Cette pêche est responsable d'une perte importante de revenu et peut nuire à la sécurité alimentaire[4]. En Guinée, jusqu'à 60 % des navires repérés par les patrouilles en 2001 pêchaient illégalement. La sous estimation des déclarations peut représenter jusqu'à 50 % des captures au Kenya, voire 75 % dans les pêcheries crevettières du Mozambique. On estime la valeur totale de l'ensemble de la pêche illégale pratiquée en Afrique subsaharienne à environ 900 millions USD, soit 16 % de la valeur totale des captures de ces pays. De nombreux pays africains pourraient augmenter leur PNB de 5 % en éliminant la pêche illégale et ainsi accroître les recettes publiques tirées de la rente de la pêche (MRAG, 2005b).

6.3.2. Permettre aux populations pauvres de bénéficier de la croissance grâce à la gestion des pêches

Veiller à ce que la pêche industrielle ne porte pas préjudice aux pauvres. La pêche de subsistance est pratiquée par « les plus pauvres parmi les pauvres ». En général, il existe un lien direct entre les volumes prélevés au large par les navires commerciaux et les possibilités de prélèvement de ces mêmes espèces dans la zone côtière. La concurrence entre les pêcheurs artisanaux côtiers et les flottes commerciales nationales et étrangères exploitant les mêmes stocks est particulièrement préoccupante. Les pêcheurs artisanaux sont politiquement marginalisés et ont en général peu d'influence sur les négociations des accords d'accès, de sorte qu'ils n'en tirent que des avantages limités. La baisse des captures de la pêche artisanale du fait de la concurrence des navires de pêche industrielle a posé un

problème majeur en Afrique de l'Ouest et dans certaines parties d'Asie, comme en Thaïlande, en Indonésie et au Cambodge.

Accroître les recettes publiques tirées de la pêche. En l'absence d'imposition, les avantages financiers tirés de l'exploitation des ressources halieutiques sont totalement accaparés par le secteur privé sans retombées sur la collectivité dans son ensemble. En outre, les opérateurs individuels ne sont pas directement incités à restreindre leurs captures dans la mesure où ils ne tirent aucun bénéfice individuellement de cette diminution. L'instauration de redevances sur le volume des captures, associée à des mesures de gestion appropriées, consistant notamment à restreindre l'accès aux terrains de pêche, peut générer des revenus permettant d'indemniser les propriétaires de la ressource (à savoir le pays dont les stocks halieutiques sont exploités) et aider à réduire l'effort de pêche. L'exemple de plusieurs pays africains montre que les recettes publiques peuvent être sensiblement accrues (encadré 6.3).

Encadré 6.3. **Négocier la contribution des pêcheurs étrangers aux recettes publiques : Des exemples concluants en Afrique**

Nombreux pays côtiers sont incapables d'exploiter pleinement leurs ressources halieutiques. Pour ces pays, les accords de pêche avec des flottes étrangères sont le principal mécanisme leur permettant de tirer des recettes publiques du prélèvement effectué par d'autres et de réguler la pêche. Ces accords prévoient le versement de compensations financières par les pays étrangers (ou les opérateurs privés) au pays dont ils exploitent les pêcheries.

Certains des pays qui ont conclu des accords d'accès figurent parmi les plus pauvres et les moins développés, comme l'Angola, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Mozambique, São Tomé-et-Principe et le Sénégal. Même si ces accords leur garantissent d'importantes ressources financières, les recettes publiques espérées ne se sont pas encore entièrement concrétisées. Jusqu'à une époque récente, ces redevances d'accès représentaient moins de 1 % de la valeur estimée totale des captures. Au cours des six dernières années, les pays ont intensifié leurs efforts de négociation, avec l'aide souvent des ONG. La Mauritanie a ainsi pu doubler ses recettes qui ont atteint 30 % de son PIB, tandis que la licence de pêche à la crevette de Madagascar a permis à ce pays de récupérer 8 % de la valeur de la pêche en 2003.

Le Sénégal a signé un nouvel accord avec l'Union européenne en 2002. Cet accord impose aux navires communautaires de diminuer leurs prélèvements sur les stocks sensibles et prévoit également un repos biologique de deux mois afin de mieux protéger les stocks halieutiques et de minimiser les risques de concurrence avec la flotte artisanale nationale. La contrepartie financière a été également augmentée puisqu'elle est passée de 12 à 16 millions d'euros par an.

Sources : Rojat, Rojaosafara et Chaboud (2004) ; Portail de l'Union européenne, Communiqué de presse, 26 juin 2002, La Commission accueille favorablement le renouvellement du protocole sur la pêche entre l'Union européenne et le Sénégal, *http://europa.eu.int*.

Veiller à dépenser les revenus en faveur des populations pauvres. Habituellement les revenus budgétaires de la pêche vont au trésor public, et leur impact en faveur des pauvres dépend de la proportion des dépenses publiques en faveur des pauvres. Il existe cependant des cas où une partie de ces revenus est directement affectée à l'amélioration de la gestion de la pêche, par exemple par un renforcement des contrôles et de la surveillance.

Améliorer les perspectives pour les pêcheurs artisanaux. La production halieutique à forte valeur ajoutée requiert de gros capitaux, d'importants investissements technologiques et de grandes compétences. Pour être gagnants, les producteurs devront peut-être s'organiser au sein d'associations de manière à négocier de meilleures conditions. Les coopératives de pêche ont été discréditées au cours des 20 dernières années car l'accès aux équipements subventionnés et au crédit a abouti à la mainmise par les élites et à une politisation du secteur. Néanmoins, diverses actions sont envisageables pour soutenir ces groupes et augmenter la valeur des actifs des pêcheurs pauvres, moyennant des investissements, des politiques et des dispositifs institutionnels adaptés. Ainsi, des investissements peuvent être réalisés à partir des ressources provenant d'un recouvrement décentralisé de la rente. Comme le poisson s'abime rapidement dans les zones tropicales, la moitié des volumes mis à terre peuvent être perdus avant d'atteindre le marché. Les installations de réfrigération, dans les sites de débarquement et durant le transport, sont donc déterminantes. Parmi les autres investissements, citons les routes et l'électricité, ainsi que la construction et la gestion de sites de débarquement. En outre, il convient de supprimer les monopoles d'achat au niveau local.

6.3.3. Préserver la pêche pour favoriser une croissance pro-pauvres

Les pêcheries constituent en général une ressource librement accessible. Or, force est de constater que l'accès libre à la ressource conduit souvent à la surpêche. En Asie, le poids cumulé des poissons vivant dans les eaux côtières représente d'après les estimations 8 à 12 % de ce qu'il était il y a 50 ans. Même si le nombre des pêcheurs a augmenté et si l'équipement qu'ils utilisent est plus perfectionné, le volume capturé à effort égal n'a cessé de baisser. Dans le golfe de Thaïlande, pour un même navire utilisant le même équipement, les captures sont tombées de 300 kg par heure en 1961 à 18 kg par heure en 1999. L'effondrement des stocks peut avoir des conséquences dramatiques sur ceux qui sont devenus tributaires de la ressource (Bass et Steele, 2006).

Concevoir des institutions fondées sur des droits. La mise en place d'institutions fondées sur des droits pour gérer les pêcheries contribue de façon décisive à inscrire les retombées pro-pauvres dans la durée. Dans la plupart des exemples concluants, on trouve une forme ou une autre d'attribution de droits, par exemple des droits d'accès à long terme transférables et garantis. Les droits suppriment, en effet, les incitations perverses favorisant la course au poisson et contribuent à l'efficacité, à l'optimisation de la rente et à l'accumulation de richesses. En outre, les droits ont clairement prouvé leur efficacité économique et environnementale dans des pays comme la Nouvelle-Zélande et la Namibie. La Namibie a réussi à se doter d'une filière pêche nationale compétitive qui a généré des profits dépassant 350 millions USD en 2001 (Nichols, 2003) (encadré 6.4).

6.4. Politiques de soutien aux pêcheurs pauvres

La pauvreté dans le secteur de la pêche comporte d'importants aspects institutionnels et politiques. La pêche peut, moyennant une gestion appropriée, générer une richesse considérable, susceptible d'être ensuite réinvestie dans l'économie et mise au service de la croissance économique, de la lutte contre la pauvreté et d'une répartition équitable des revenus. Néanmoins, la bonne marche du processus dépend des diverses capacités institutionnelles et des incitations requises pour faire les bons choix en matière d'investissement et assurer une mise en œuvre efficace. Pour concilier les objectifs de croissance, de réduction de la pauvreté et de protection de la ressource halieutique, une

Encadré 6.4. **Amélioration de la gestion de la pêche et augmentation de la rente captée par la Namibie**

Avant l'indépendance de la Namibie en 1990, l'accès aux ressources halieutiques n'était guère réglementé et les eaux côtières étaient massivement surexploitées, principalement par des flottes étrangères. Le nouveau gouvernement élu a mis en place un cadre administratif, réglementaire et législatif pour gérer efficacement ses pêcheries et développer la filière pêche du pays. Des redevances sur les quotas – attribués en fonction du total admissible de capture des principales espèces – et sur les licences ont été instaurées, les droits de pêche favorisant les navires namibiens. La Namibie prélève des redevances sur les captures accessoires et une taxe au profit du Fonds pour les ressources marines, calculée selon le poids des prises débarquées, afin de financer la recherche halieutique et la formation. Grâce à ces mesures, le secteur a contribué à hauteur de quelque 220 millions USD au PIB en 2000 et a été évalué à 354 millions USD en 2001.

Les avantages indirects ont aussi été importants : l'industrie de la transformation s'est rapidement développée. On dénombrait ainsi plus de 20 usines de transformation de poisson en 2002, alors qu'il n'en existait aucune en 1991, et le secteur emploie 14 000 personnes. Le gouvernement a également investi de grosses sommes dans les activités de surveillance, mettant en place un programme intégré d'inspection et de patrouilles en mer (observateurs à bord des navires, par exemple), à terre (surveillance des débarquements à quai) et dans les airs (par satellite). Les investissements, même s'ils ont été coûteux, portent leurs fruits. Le rapport des coûts de surveillance à la valeur des captures débarquées a diminué, passant d'une moyenne annuelle de 6 % au cours de la période 1994–1997 à moins de 4 % en 1999, du fait de la progression de la valeur des captures débarquées. Le régime de gestion des pêches fondé sur les droits adopté par la Namibie comprend un dispositif efficace de surveillance et de mise en conformité, dont le coût est à la mesure de l'importance socio-économique du secteur.

Grâce à cela, la Namibie peut s'enorgueillir de niveaux extrêmement élevés de respect des règlements par son industrie de la pêche, ce qui constitue une évolution importante par rapport à 1990. Les efforts déployés par la Namibie pour améliorer la gestion des pêches ont été soutenus par plusieurs donneurs.

Source : Nichols (2003).

gestion efficace est indispensable. Même si les services publics de la pêche jouent un rôle vital, ils disposent souvent de moyens limités et sont enclins au clientélisme. L'importance considérable de la pêche pour les économies de nombreux pays en développement aboutit à des rentes élevées dans le secteur, propices à des incitations politiques qui ne sont pas forcément favorables aux pauvres. Cependant, dans certains cas, le secteur public et le secteur privé ont pu travailler ensemble pour améliorer la gestion, comme dans l'industrie crevettière de Madagascar (encadré 6.5).

Il est urgent de limiter l'accès à la ressource, mais, lorsque différents pêcheurs exploitent le même territoire, par exemple une zone côtière, une lagune ou un lac, ils ne sont guère incités pour l'instant à travailler ensemble. Dans la plupart des pays, les gros pêcheurs sont plus en contact avec la sphère politique que les petits pêcheurs artisanaux. Souvent la pêche commerciale est davantage soutenue par l'État. Les responsables politiques ont également du mal à résister à des demandes de subventions aux engins de pêche, d'où la surcapacité observée dans de nombreux pays.

Encadré 6.5. **Favoriser la croissance de l'industrie crevettière de Madagascar**

La pêche crevettière est devenue une activité importante à Madagascar. À partir des années 60, des permis annuels ont été attribués aux pêcheurs pour accéder à des zones de pêche exclusives ou communes. Au milieu des années 90, les irrégularités et le favoritisme dans la délivrance des permis, une concurrence exacerbée entre les entreprises de pêche et la perte de confiance entre l'État et le secteur privé avaient abouti à une surpêche et sérieusement compromis l'avenir de l'activité. En 1994, à l'initiative de l'industrie crevettière et des pouvoirs publics, une organisation professionnelle a été créée afin de représenter les intérêts de ses membres et d'engager un dialogue de fond impartial. En 2000, un décret a instauré de nouveaux droits de pêche, augmenté les redevances et allongé la durée de validité des permis, en veillant à ce qu'ils soient plus transparents, concurrentiels, transférables et subordonnés à un examen annuel des performances économiques. Si certains problèmes demeurent, la mise en place d'un cadre institutionnel efficace a considérablement avancé, témoignant de la réussite d'une démarche de cogestion qui se révèle aussi payante sur le plan économique. L'industrie crevettière assure à présent 75 millions USD de rentrées de devises, et les redevances sur les permis ont atteint 8 % de la valeur des captures.

Source : Rojat, Rajaosafara & Chaboud (2004).

Toutefois, la réglementation de l'accès présente des avantages à long terme, par exemple en empêchant la dégradation de la ressource et, par voie de conséquence, l'aggravation de la pauvreté. Une vision à plus long terme de la gestion de la ressource est indispensable, associant par exemple une réduction de la taille des flottes au développement de perspectives économiques en dehors de la pêche, pour augmenter les retombées favorables en les inscrivant dans la durée.

On peut également citer des exemples positifs où le secteur privé a été contraint d'adopter un comportement plus responsable. Cette évolution peut être facilitée par les efforts des pouvoirs publics et par le marché grâce à la certification des pêcheries, démarche en plein essor, notamment dans le cadre du *Marine Stewardship Council* (MSC). La plupart des exemples de captures certifiées proviennent du monde industrialisé, mais il existe à présent quelques cas dans le monde en développement. Citons ainsi la pêcherie du merlu en Afrique du Sud (encadré 6.6), ou le projet de certificat signé par le Viêtnam en 2005 afin de promouvoir les pêcheries durables dans le pays, en commençant par celles des clams et des anchois.

Des impulsions en faveur d'une croissance pro-pauvres obligeront à faire face aux groupes de pression qui limitent l'influence des pêcheurs pauvres. À cet effet, des coalitions devront être établies pour que la dynamique en faveur de la réforme vienne des pauvres eux mêmes, avec le soutien de la société civile et, s'il y a lieu, des pressions extérieures. L'objectif est ambitieux, mais quelques exemples de succès, aussi modestes soient-ils, peuvent être cités, notamment celui du Kerala en Inde (encadré 6.7).

Encadré 6.6. **Croissance pro-pauvres dans la pêcherie du merlu d'Afrique du Sud**

La lucrative pêche au merlu a commencé à se développer dans les années 50 pour parvenir à un niveau record dans les années 70, avec plus de 300 000 tonnes de prises. La moitié de ce volume était capturée par des navires étrangers. Au milieu des années 70, l'activité s'est effondrée du fait de la surpêche. L'interdiction des navires étrangers et une stratégie de gestion prudente a abouti au rétablissement progressif de cette pêche. Depuis la fin des années 70, l'activité a été gérée par l'attribution de quotas à des entreprises et un total admissible de capture (TAC) qui ont limité le nombre des navires. Le TAC est remonté à 164 000 tonnes en 2005, représentant la moitié de la valeur des pêches d'Afrique du Sud, et les produits de la pêche ont pu être exportés vers l'Europe et les États-Unis. Seuls les navires nationaux ont l'autorisation de pêcher : parmi ceux-ci, 61 sont des navires hauturiers et 29 des navires côtiers. En 2004, l'Association des chalutiers hauturiers d'Afrique du Sud s'est portée candidate à la certification, et en 2005 la corporation est devenue la première pêcherie de merlu du monde certifiée durable. Selon Roy Gordon, directeur général de I&J, l'un des plus gros transformateurs de merlu, « cette certification permettra de pénétrer sur de nouveaux marchés internationaux, puis de créer des emplois supplémentaires pour les Sud-Africains et de tirer des profits importants de cette précieuse ressource du pays ».

Source : MSC (2005).

Encadré 6.7. **Interdiction des chalutiers au Kerala : Mobilisation des petits pêcheurs en faveur d'une croissance pro-pauvres**

« *La mer est notre seul espoir car nous savons qu'elle appartient aux morts, aux vivants et aux générations futures.* » Pêcheur du Kerala

Jusqu'à la fin des années 60, dans l'État indien du Kerala, la pêche était largement pratiquée par des bateaux non motorisés appartenant et confinés à certaines castes. En 1961, on estimait que 60 000 bateaux de pêche traditionnelle opéraient dans les eaux du Kerala. Au milieu des années 60, le gouvernement, avec l'aide de donneurs, a commencé à introduire de petits chalutiers pour répondre à l'augmentation de la demande de crevettes. Cette initiative a entraîné une diminution des revenus réels des pêcheurs artisanaux, qui ont vu leurs gains tomber de 850 roupies par an en 1974 à 420 roupies par an en 1982. La quantité de poisson disponible pour les consommateurs pauvres a également diminué, alors que c'était pour eux la principale source de protéines. Dans les années 70, les conflits entre les chalutiers et les pêcheurs artisanaux ont abouti à la création d'un syndicat : la Fédération des marins-pêcheurs indépendants du Kerala. Cette fédération a exigé, en 1981, que les chalutiers soient interdits pendant les périodes de reproduction des poissons et qu'une zone côtière interdite aux chalutiers soit créée. À cette fin, les pêcheurs ont organisé des grèves de la faim, bloqué les routes et manifesté devant le ministère dans la capitale du Kerala, Trivandrum. Des partis politiques ont créé des associations de pêcheurs et se sont ralliés au mouvement, mettant à profit cette mobilisation. Une législation instaurant des zones a été votée et en 1989, après une forte agitation, les chalutiers ont été interdits. Cette interdiction a ensuite été levée, mais les pêcheurs artisanaux ont cessé d'être un groupe marginal pour devenir une véritable force politique.

Source : Kurien (1992).

Notes

1. La farine de poisson est utilisée comme aliment pour l'aquaculture et le bétail.
2. Il s'agit d'approximations. Elles ne prennent pas en compte les millions de personnes qui pratiquent la pêche à temps partiel, comme activité saisonnière ou qui en tirent leur subsistance.
3. La pêche illégale à l'intérieur des ZEE (zones économiques exclusives) recouvre le braconnage, la sous-estimation des captures déclarées ou l'absence de déclaration, ou la pêche pratiquée en contravention dans les zones fermées à la pêche, durant les saisons interdites, avec des engins non autorisés, sans respecter les quotas ou en ciblant des espèces non autorisées. En dehors des ZEE, il peut s'agir du non respect des règles des ORGP (organisations régionales de gestion des pêches) ou de pêche non régulée en dehors des zones sous juridiction d'ORGP.
4. La pêche illégale, non déclarée et non réglementée, contribue aussi à une perte de la biodiversité marine et à d'autres effets négatifs sur l'environnement, qui ne sont pas pris en compte ici.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 7

La forêt au service d'une croissance pro-pauvres

Dans de nombreux pays en développement, le secteur forestier joue un rôle important dans la croissance et l'emploi. Un pourcentage élevé de la population vivant dans des conditions de pauvreté extrême tirent en partie leurs moyens d'existence des forêts. Ce chapitre présente des mesures d'amélioration de la gestion forestière, cherchant à assurer la viabilité à long terme du secteur et à maximiser sa contribution à la croissance pro-pauvres.

7.1. Vue d'ensemble

Le secteur forestier joue un rôle important dans la croissance et l'emploi. Il représente plus de 10 % du PIB dans beaucoup de pays, et on estime qu'il constitue un pourvoyeur d'emplois formels et informels pour 40 à 60 millions d'habitants des pays en développement. Bon nombre de pays en développement doivent aussi au bois une part importante de leurs recettes d'exportation. Plus de 90 % des populations vivant dans des conditions de pauvreté extrême tirent en partie leurs moyens d'existence des forêts (Banque mondiale, 2004a). Cependant, le couvert forestier de la planète a diminué de 20 % au moins depuis le début de l'agriculture. Si la superficie boisée a légèrement augmenté depuis 1980 dans les pays industriels, elle a régressé de près de 10 % dans les pays en développement (WRI, 2000).

Les forêts naturelles, par opposition aux plantations, sont des ressources précieuses qui appartiennent à l'État dans la plupart des pays. Toutefois, dans bien des cas, les carences dans l'application des règlements forestiers et la corruption à grande échelle limitent les perspectives de réduction de la pauvreté offertes par les forêts. Une amélioration des institutions est indispensable à la fois pour assurer la viabilité à long terme du secteur forestier et pour permettre à l'état de récupérer une part plus importante des recettes. Des résultats probants riches d'enseignements ont été obtenus en Asie du Sud, en Amérique latine et en Afrique.

7.2. Contribution des forêts à la croissance et à l'économie

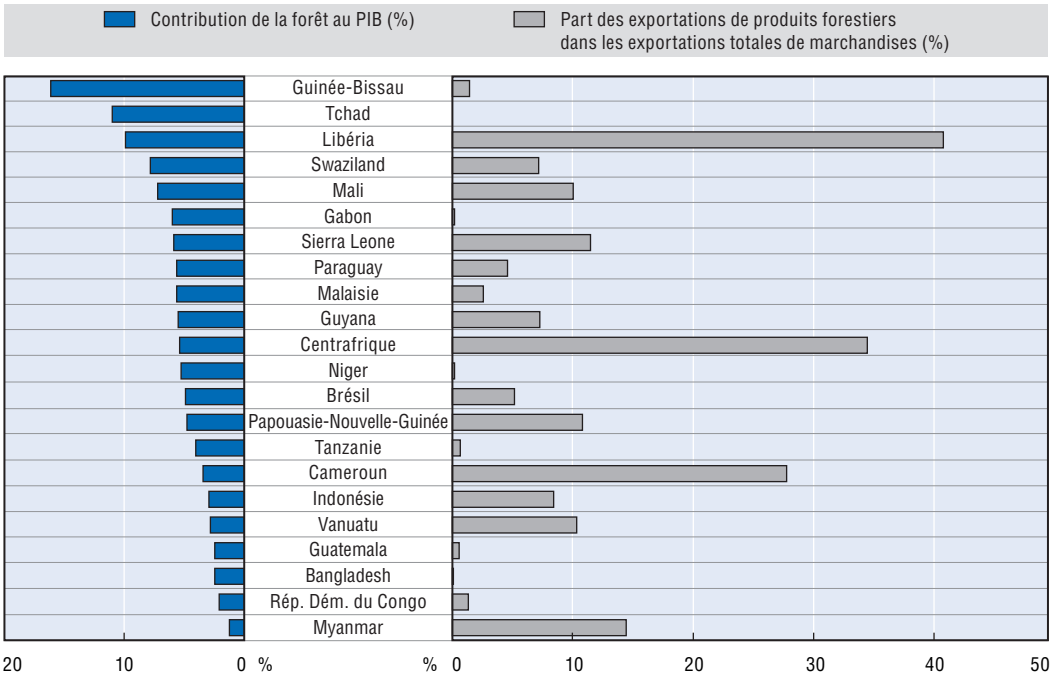
En Afrique, le secteur forestier apporte une contribution précieuse aux économies nationales, notamment en termes de revenu et d'exportations. En outre, les activités informelles dans le secteur concourent à la création de revenus et d'emplois.

7.2.1. Forêts et croissance

Le secteur forestier formel contribue notablement à la croissance dans nombre de pays en développement. à plusieurs reprises au cours de la décennie écoulée, les activités liées à la forêt ont représenté au moins 10 % du PIB dans 19 pays africains (certains richement pourvus en forêts, d'autres non), et plus de 5 % du PIB dans de nombreux autres pays de par le monde. En termes absolus, la contribution des forêts à la croissance en Afrique a atteint 8 milliards USD en 2000 (Banque mondiale, 2004a ; Lebedys, 2004).

Les forêts sont systématiquement et largement sous-évaluées dans les statistiques officielles. En Indonésie, par exemple, elles représentent officiellement 1 à 2 % du PIB, mais la Banque mondiale estime que leur valeur potentielle pour l'économie est plus proche de 15-20 % du PIB. Les forêts assurent d'importantes fonctions qui ne sont généralement pas prises en compte par les marchés : protection des bassins hydrographiques, gestion des sols, pollinisation et lutte contre les organismes nuisibles. Bien qu'il soit très difficile de chiffrer la valeur des services écosystémiques fournis par la forêt hors des marchés formels, on s'accorde généralement à estimer qu'elle est importante (Banque mondiale, 2004a).

Graphique 7.1. **Contribution de la forêt au PIB et part des exportations forestières dans les exportations totales dans certains pays**



Source : Lebedys (2004).

7.2.2. Forêts et exportations

Si la production est surtout utilisée sur place dans la plupart des pays en développement, les forêts entrent néanmoins pour une part non négligeable dans les exportations de plusieurs d'entre eux. Elles représentent ainsi plus de 10 % des exportations totales dans une dizaine de pays en développement, et plus de 5 % dans dix autres. Dans des pays comme le Cameroun, la République centrafricaine et le Libéria, cette proportion est même nettement supérieure, se situant entre près de 30 % et plus de 40 % (graphique 7.1). Le secteur forestier a contribué aux exportations à hauteur de 3 milliards USD en Afrique, 6 milliards USD en Amérique latine et 16 milliards USD dans les pays en développement d'Asie et du Pacifique (Lebedys, 2004 ; Banque mondiale, 2004a).

7.2.3. Forêts et emploi

Le secteur des forêts fournit plus de 10 millions d'emplois dans les pays en développement (Dubois, 2002). Dans plusieurs pays d'Afrique, dont le Swaziland, le Gabon, la Guinée équatoriale et l'Afrique du Sud, le secteur forestier formel représente 1 % ou plus de l'emploi formel (Lebedys, 2004). À l'échelle de l'Afrique, quelque 550 000 personnes sont employées par ce secteur, qui comprend les activités forestières, le travail du bois et la fabrication de pâte à papier (Whiteman et Lebedys, 2006).

Dans la plupart des pays en développement, le secteur informel emploie beaucoup plus de gens que le secteur formel, soit entre 30 et 50 millions de personnes. S'y ajoutent les activités de subsistance non rémunérées, essentiellement la collecte de bois-énergie, qui occupent 13 millions de personnes en équivalent plein temps dans les pays en développement (OIT, s.d.).

7.2.4. Revenu de subsistance tiré des forêts

La valeur des biens et services non marchands fournis par la forêt pourrait bien être supérieure à celle de la production marchande. Les forêts constituent souvent un élément très important des économies rurales, offrant un complément au revenu agricole et du travail dans des régions où les possibilités d'emploi sont peu nombreuses par ailleurs.

Dans les pays en développement, les systèmes agroforestiers sont nécessaires à quelque 1.2 milliard de personnes tant pour maintenir la productivité agricole que comme source de revenus (Banque mondiale, 2004a). À l'échelle mondiale, un quart des populations pauvres et plus de 90 % des personnes en situation d'extrême pauvreté dépendent en partie des forêts pour assurer leur subsistance. On estime que 400 millions de personnes vivent à l'intérieur ou à proximité de forêts dont elles sont tributaires pour survivre au jour le jour. Parmi elles figurent les populations autochtones des forêts tropicales humides d'Amérique latine, d'Asie du sud-Est et d'Afrique de l'Ouest, soit 60 millions de personnes dont la dépendance à l'égard de la forêt est presque totale (Patosaari, 2005).

Les forêts constituent souvent un filet de sécurité pour les pauvres et les paysans sans terre, puisqu'ils peuvent s'y livrer à la cueillette et à la chasse sans posséder de véritables droits fonciers, chose impossible sur les terres agricoles. Elles sont directement ou indirectement à l'origine d'au moins 20 % des moyens de subsistance des familles rurales, et notamment de 20 % du revenu disponible utilisé par les foyers pauvres et sans terre pour payer les frais de scolarité et satisfaire d'autres besoins familiaux (Banque mondiale, 2004a). Le charbon de bois et le bois de chauffe sont parmi les principales sources d'argent liquide pour les populations pauvres qui vivent à l'intérieur ou à proximité de forêts (FAO, 2006). Outre le bois d'œuvre, le charbon de bois et le bois de chauffe, la forêt fournit aussi tout un éventail d'autres produits non ligneux : racines et fruits sauvages, herbes, sarments, champignons, substances médicinales, gommes, miel, gibier, etc. À l'échelle mondiale, un milliard de personnes environ dépendent de médicaments dérivés de plantes forestières pour se soigner (Banque mondiale, 2004a).

7.3. Dans quelle mesure les forêts peuvent-elles sortir les populations de la pauvreté ?

La sylviculture peut contribuer à la croissance et joue indéniablement un rôle important dans les moyens de subsistance des populations pauvres. Pour autant, même si les produits forestiers sont primordiaux pour maintenir les revenus et empêcher une aggravation de la vulnérabilité, la question se pose de savoir si les forêts peuvent concrètement offrir un moyen d'échapper à la pauvreté. Dans le cas des forêts comme dans celui d'autres ressources, le défi consiste à : *(i)* générer de la croissance ; *(ii)* faire en sorte que les pauvres bénéficient de la croissance ; et *(iii)* entretenir la croissance par la gestion de la ressource forestière.

7.3.1. Renforcer la croissance et le rôle des forêts

Veiller à ce que l'exploitation forestière à grande échelle ne soit pas subventionnée. La récolte et la transformation du bois sont souvent réservées à des élites politiques qui profitent de prix des grumes artificiellement bas et de crédits subventionnés. À moyen terme, les prix modestes du bois encouragent le développement de surcapacités de transformation – ce qui anéantit en fin de compte la viabilité du secteur. Cependant, dans de nombreux pays, des réformes sont en cours pour améliorer la gestion des forêts.

Accroître les recettes publiques tirées des forêts. Les forêts offrent d'importantes possibilités de création de recettes publiques, mais ce potentiel n'est guère mis à profit. Les bénéfices engendrés par le prélèvement de bois sont en grande partie récupérés par le secteur privé, avec peu de retombées pour la collectivité. En Afrique, durant les années 90, les redevances forestières ont rapporté l'équivalent de seulement 3.7 % de la valeur ajoutée des activités forestières, tandis que 95 % de cette valeur ajoutée sont revenus aux investisseurs, c'est-à-dire aux titulaires des permis d'abattage et concessions forestières (Whiteman et Lebedys, 2006). Si le montant des recettes publiques est faible, c'est notamment parce que l'aspect budgétaire est négligé. Beaucoup de pays distribuent de précieuses ressources forestières naturelles en fonction de considérations politiques sans se soucier de récupérer des recettes ; c'est le cas, par exemple, au Cambodge et en Indonésie. D'après les estimations de la Banque mondiale, la non-perception de taxes au titre des concessions forestières entraîne un manque à gagner annuel de plus de 5 milliards USD. À cela s'ajoutent les pertes dues aux activités d'exploitation illégale des forêts, dont la valeur marchande est estimée à plus de 10 milliards USD par an (Banque mondiale, 2004a).

Cela étant, les problèmes liés aux recettes forestières peuvent être corrigés moyennant des politiques plus adaptées de tarification des concessions d'exploitation des forêts et du bois d'œuvre, conjuguées à une amélioration de la conception des redevances forestières, de leur application et de leur recouvrement. Certains pays parviennent à accroître les recettes publiques tirées des forêts. Au Brésil et en Indonésie, l'État se contente de moins de 15 % de la rente potentielle, contre environ 30 % au Gabon et au Laos (OCDE, 2005). Des pays comme le Cameroun et le Ghana font monter les prix en imposant malgré une certaine résistance des procédures de mise aux enchères et des taxes sur le bois d'œuvre. Au Cameroun, le produit des taxes forestières est passé de 3 millions USD en 1995 à 30 millions USD en 2001 et représente aujourd'hui 25 % des recettes fiscales nationales. En outre, les retombées pour les collectivités locales, négligeables en 1995, se sont élevées à plus de 8 millions USD en 2002 (PNUE, s.d.; Cassells, 2003).

Accroître la valeur ajoutée du secteur forestier. Cela peut se faire en encourageant les activités de transformation qui apportent une valeur ajoutée et les investissements dans les plantations d'essences qui offrent la meilleure viabilité commerciale. Les échanges mondiaux de produits forestiers, qui ont représenté 327 milliards USD en 2004, restent largement dominés par les pays industrialisés (FAO, 2007a). Les exportations africaines de produits issus des forêts naturelles sont toujours constituées principalement de grumes non transformées. Alors que l'Asie continue d'accroître le nombre de plantations forestières, celles-ci restent peu nombreuses en Afrique malgré des conditions favorables. L'Afrique du Sud fait exception, et ses plantations privées sont certifiées au titre de la gestion durable.

7.3.2. Faire en sorte que les pauvres bénéficient de la croissance liée au secteur forestier

Veiller à ce que les concessions forestières ne nuisent pas aux pauvres. Malgré le développement de la sylviculture participative dans les régions tropicales riches en forêts, les superficies forestières consacrées à l'exploitation commerciale demeurent nettement plus nombreuses. Or, beaucoup de ces concessions se répercutent défavorablement sur les pauvres et ne font pas l'objet de plans de gestion convenablement définis et respectés.

Orienter les recettes tirées des forêts vers le financement de dépenses favorables aux pauvres. Pour ce faire, outre l'allocation de ressources à des services publics qui profitent aux démunis, par exemple dans les secteurs de la santé et de l'éducation, il est possible d'affecter une partie des recettes tirées des forêts aux autorités locales des régions forestières à faible revenu (OCDE, 2005). C'est ainsi que les municipalités conservent 25 % du produit des redevances forestières en Bolivie et 50 % au Guatemala (Contreras-Hermosilla et Ríos, 2002 ; Ferroukhi et Echeverría, 2003).

Créer des conditions plus propices aux entreprises forestières de taille petite et moyenne. La plupart des productions forestières à forte valeur ajoutée sont des activités à forte intensité de capitaux, de technologie et de qualifications. Il leur faut en outre un bon accès aux infrastructures de transport, surmonter les monopoles d'achat, une aide en matière de certification et de nouvelles sources de demande. Les producteurs pauvres ont souvent intérêt à se regrouper dans le cadre d'associations afin de négocier de meilleures conditions de vente – à l'instar de ce qui a été fait en Amérique latine et dans certains pays africains comme l'Ouganda et l'Afrique du Sud. Dans ce dernier pays, par exemple, des programmes permettent à des ménages pauvres d'augmenter leurs revenus comme petits planteurs sous-traitants (encadré 7.1). Enfin, l'accès aux technologies et aux informations concernant des essences moins connues qui possèdent une valeur commerciale élevée est également utile.

Encadré 7.1. **Programmes de plantations satellites en Afrique du Sud (2000)**

L'Afrique du Sud est le pays africain le plus avancé en matière de production de bois de trituration. Quelque 19 000 foyers participent à la production commerciale de bois à petite échelle, principalement dans la province du KwaZulu-Natal. La majorité sont des sous-traitants de deux grandes entreprises internationales de pâte à papier (Sappi et Mondi), pour lesquelles ils cultivent des eucalyptus. Les « plantations satellites » s'étendent sur une superficie totale d'environ 43 000 hectares. Lancé dans les années 80 comme une initiative de responsabilité sociale des entreprises, le partenariat est devenu une entreprise rentable qui permet des économies d'échelle dans l'exploitation des usines. Les accords passés sont aussi porteurs d'importants avantages économiques pour les petits planteurs, qui bénéficient des intrants et d'une récolte garantie à 6 ou 7 ans. On estime que les programmes de plantations satellites apportent aux foyers entre 12 et 45 % du revenu nécessaire pour se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté extrême.

Source : Mayers et Vermeulen (2002).

Améliorer les institutions et les politiques pour protéger et sauvegarder les biens forestiers des pauvres. Pour gérer des forêts naturelles et plantations forestières sur des terres privées, les populations pauvres doivent bénéficier d'une sécurité d'occupation, à l'instar de ce que prévoient les programmes forestiers en Inde et au Népal. Aujourd'hui, les foyers pauvres participent à la gestion d'environ 20 % des superficies boisées dans l'est du Népal (Mayers, 2007). Par ailleurs, des pays comme le Guatemala et le Laos mènent des expériences de concessions communautaires.

7.3.3. Préserver les forêts pour favoriser une croissance pro-pauvres

Dans un certain nombre de cas, la disparition des forêts naturelles a imposé d'importants coûts sociaux aux populations qui en dépendaient (au Cameroun et en Chine,

par exemple) et joué un rôle dans l'irruption de vastes inondations. Aussi des pays comme la Chine, la Thaïlande et le Sri Lanka ont-ils purement et simplement interdit l'exploitation commerciale des forêts dans certaines régions. Des mesures radicales de ce type devraient être appliquées en veillant à réduire au minimum leur impact sur les pauvres.

Une gestion forestière pro-pauvres doit concilier les différentes fonctions de la forêt. La première étape peut consister à : faire la distinction entre les forêts qui peuvent être utilisées pour la production de bois et celles qui sont trop fragiles, qui ont été surexploitées ou qui ont subi d'autres dégradations ; et à reconnaître celles dont dépendent beaucoup de pauvres sans terre ou des communautés autochtones, de même que celles qui possèdent une grande valeur culturelle, sociale et spirituelle et qui devraient être préservées d'une exploitation commerciale, voire de toute activité d'abattage.

Dans beaucoup de pays à faible revenu et riches en forêts, la priorité consiste à favoriser la transition la plus rapide possible, compte tenu de l'impératif de viabilité économique, vers des techniques durables d'exploitation forestière (dont l'exploitation forestière « à impact réduit »). Bien souvent, les réglementations restent lettre morte ou sont mal appliquées pour cause de corruption de grande ampleur. Cependant, il y a aussi des exemples encourageants qui montrent que l'on peut s'attaquer à ces problèmes, comme les opérations de contrôle menées récemment en Indonésie et dans certaines parties de l'Amazonie brésilienne.

Les instruments fiscaux peuvent jouer un rôle dans le maintien de la base de ressources. Nombreux sont les pays où les prix du bois d'œuvre et les redevances forestières ne reflètent pas convenablement la capture de rentes et les externalités associées à l'exploitation forestière. Cette situation peut entraîner des surcapacités de transformation et une baisse des recettes publiques. Les problèmes liés aux recettes forestières peuvent être corrigés par des politiques mieux adaptées de tarification du bois et des concessions forestières, conjuguées à une amélioration de la conception des redevances forestières, de leur application et de leur recouvrement*.

La gestion pro-pauvres des forêts naturelles peut être complétée en encourageant des plantations sur les terres dégradées. Les plantations forestières fournissent des quantités de plus en plus importantes de bois rond (à l'état naturel après coupe, avec ou sans écorce). Cylindriques, fendues, équarries ou sous d'autres formes, les billes représentent 35 % des coupes mondiales en 2000 (Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, 2005). Les plantations peuvent atteindre une productivité élevée de 7 m^3/ha par an en moyenne, contre 2 m^3/ha pour les forêts naturelles. Cela étant, elles ne devraient pas être créées sur des terres essentielles à la fourniture de moyens de subsistance aux populations pauvres. Qui plus est, leur promotion ne devrait pas entraîner une conversion accrue de forêts naturelles là où les conditions pédologiques, climatiques et autres ne sont pas propices à des plantations (encadré 7.2).

7.4. La dimension politique du renforcement de la contribution des forêts à une croissance pro-pauvres

Les politiques et les investissements nécessaires pour que les forêts soutiennent une croissance favorable aux pauvres sont connus pour la plupart, mais rarement mis en pratique. Cette section examine, exemples à l'appui, comment il est possible de faire évoluer les choses.

* Ces questions sont examinées en détail dans, par exemple, Leruth *et al.* (2001).

Encadré 7.2. **La conversion des forêts peut-elle être bénéfique en termes économiques et favorable aux pauvres ?**

C'est ce qu'il advient d'un espace forestier après sa conversion qui détermine si celle-ci est bénéfique ou dommageable. La conversion planifiée de forêts naturelles en superficies consacrées aux productions arboricoles (cacao, café, huile de palme, caoutchouc) ou en plantations forestières peut apporter des avantages économiques à long terme, si la nature des sols et les conditions climatiques et autres s'y prêtent. Leur conversion en terres agricoles (culture du soja, par exemple) peut aussi être économiquement bénéfique, à condition que les sols soient adaptés. Toutefois, les sols forestiers sont souvent très pauvres et incapables de soutenir durablement une activité agricole, auquel cas leur conversion à l'agriculture engendre de nombreuses externalités négatives (à commencer par leur érosion) et ne constitue pas une option durable, ni a fortiori favorable aux pauvres.

Dans d'autres cas, la conversion des forêts n'est pas planifiée, mais réalisée illégalement par des paysans sans terre à la suite d'opérations d'abattage. L'extension des superficies agricoles est d'ailleurs la principale cause de déforestation. Bien souvent, cette démarche n'est pas viable à long terme car les sols s'en trouvent dégradés de façon irréversible. La Banque mondiale estime que 83 % du territoire amazonien est inadapté à l'agriculture et à l'élevage extensif, et que la poursuite de ces activités dans les forêts non seulement ne procurera qu'un rendement extrêmement faible, mais entraînera aussi la disparition définitive des espaces forestiers (Banque mondiale, 2004a).

Elle montre que des coalitions doivent être formées pour investir dans la sylviculture, et elle évoque les améliorations qui s'imposent en matière de gestion, concernant notamment l'autonomisation des pauvres et le rôle d'accompagnement des donneurs.

7.4.1. Faire en sorte que l'exploitation commerciale à grande échelle des forêts soit durable et favorable aux pauvres

Dans nombre de pays à faible revenu, les ressources forestières naturelles représentent un bien précieux, mais leur répartition obéit souvent à une logique clientéliste. En outre, la création de recettes fiscales ne fait généralement pas partie des objectifs retenus. Cette situation est patente dans beaucoup de pays riches en forêts comme le Cambodge, le Ghana, l'Indonésie, le Myanmar, le Cameroun, la Centrafrique et le Liberia (WRI, 2000). Le secteur de la transformation du bois est souvent étroitement lié à l'élite politique et il profite de prix des grumes artificiellement bas et de crédits subventionnés.

Certains pays comme le Cameroun et le Ghana tentent à présent de mener des réformes afin de relever les prix dans le secteur par des mises aux enchères et des taxes sur le bois d'œuvre, mais ils se heurtent à forte résistance. Dans des pays comme le Ghana et l'Indonésie, où l'industrie forestière est en grande partie détenue par des ressortissants nationaux, il s'agit d'une résistance intérieure, mais dans beaucoup d'autres, y compris dans de nombreux pays d'Afrique, l'exploitation commerciale des forêts est le fait d'entreprises étrangères.

Une ou deux exceptions démontrent qu'une exploitation commerciale à grande échelle des forêts peut être durable. « Inspiration Furniture » est une entreprise malaisienne spécialisée dans l'exportation de moulures et de meubles de jardin, au chiffre d'affaires de 20 millions USD. En 2001, elle a obtenu la certification FSC (*Forest Stewardship Council*) et vu ses profits augmenter de 5 % sous l'effet de la demande nouvelle en

Encadré 7.3. **Peut-on mettre les marchés du carbone au service du développement forestier ?**

L'articulation entre l'atténuation du changement climatique, la gestion forestière et les marchés du carbone retient une attention croissante à l'échelle mondiale. L'idée s'impose en effet de plus en plus que les forêts peuvent jouer un rôle important dans les trois types d'atténuation retenus : réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), renforcement des puits de carbone et substitution du carbone. La gestion forestière peut être envisagée selon trois axes correspondants :

- renforcement des puits de carbone : boisement, reboisement (selon la définition des accords de Marrakech) et restauration de forêts permettant d'augmenter les puits de carbone dans les zones forestières dégradées ;
- réduction des émissions de GES imputables au déboisement et à la dégradation forestière : gestion axée sur un rendement soutenable et la conservation des forêts ;
- substitution du carbone, passant par l'utilisation accrue de produits du bois ou par les plantations bio-énergétiques.

Dans le régime prévu pour la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, le mécanisme pour un développement propre (MDP) encadre les projets liés aux forêts entrepris dans les pays en développement. Deux activités peuvent relever du MDP : le boisement et le reboisement. Cependant, étant donné l'extrême complexité du système élaboré pour l'enregistrement de ces projets, les possibilités de piégeage de carbone ne sont pas pleinement exploitées. C'est ainsi qu'en avril 2008, un seul projet de boisement/reboisement était validé au titre du MDP.

La restauration de forêts comme mode de piégeage du carbone n'entre pour l'instant dans aucun mécanisme de marché formel.

À la réunion de Bali (COP 13), après deux ans de négociations, les Parties à la CCNUCC sont convenues de lancer une phase pilote pour apprécier les possibilités de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts – REDD. Les enseignements tirés des activités pilotes à l'échelle des pays et de leurs régions devraient permettre de se prononcer sur la REDD dans l'optique d'un régime applicable après 2012. Étant donné que la pauvreté est directement à l'origine de plus de 40 % des émissions dues au déboisement et de la dégradation des forêts, et que dans ces cas les coûts d'opportunité de la réduction des émissions sont relativement faibles, soit environ 3 USD/tonne équivalent (éq.) CO_2, le moindre paiement au titre du carbone accordé pour la prévention du déboisement ne peut qu'aller dans le sens du développement durable.

S'agissant de la substitution du carbone, la situation n'est pas la même selon qu'il s'agit d'exploiter le bois à des fins énergétiques ou d'employer des produits du bois. Si les plantations bioénergétiques sont admises au titre des projets MDP, l'utilisation de produits du bois à des fins de substitution n'est reconnue ni pour les pays industrialisés (Annexe I) ni dans le cadre du MDP.

Tout bien considéré, les forêts offrent d'importantes perspectives d'atténuation du changement climatique, compte tenu des chiffres ci-après.

- REDD : 3.76 Gt éq. CO_2 par an, soit environ 77 Gt éq. CO_2 à l'horizon 2030.
- Boisement/reboisement : 18 Gt éq. CO_2 au minimum à l'horizon 2030.
- Restauration de forêts : d'après les estimations, 117 Gt éq. CO_2 à l'horizon 2030.
- Gestion des forêts naturelles déjà exploitées : 6.6 Gt éq. CO_2 à l'horizon 2030.

Encadré 7.3. **Peut-on mettre les marchés du carbone au service du développement forestier ?** (*cont.*)

Le rôle que peuvent jouer les marchés du carbone dans le cadre de la coopération pour le développement dépend donc de plusieurs éléments clés :

- conditions du marché (accès, prix, éléments de passif) ;
- mise en place d'un cadre propice (politiques, législation et moyens de faire respecter les dispositions) ;
- systèmes de comptabilisation du carbone (la difficulté étant de dresser un bilan exact à partir des données et moyens disponibles).

Sources : Blaser & Robledo (2008) ; Chomitz (2006) ; Blaser, J. et C. Robledo (2007), *Initial Analysis on the Mitigation Potential in the Forestry Sector*, rapport établi pour le Secrétariat de la CCNUCC, août 2007, *http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/blaser.pdf*.

provenance d'Allemagne et d'autres pays d'Europe (FSC, 2004). En Amérique latine aussi, certains exploitants privés se montrent très actifs. En Bolivie par exemple, l'un des pays latino-américains les plus boisés, 25 % de la superficie forestière est à présent certifiée, soit le pourcentage le plus élevé de tous les pays tropicaux (encadré 7.4).

Encadré 7.4. **La Bolivie, leader mondial du bois certifié**

L'entreprise forestière bolivienne CIMAl/IMR s'est engagée récemment à obtenir la certification de 300 000 hectares de ses forêts, ce qui portera la superficie forestière certifiée de la Bolivie à plus de 2 millions d'hectares. CIMAl/IMR compte déjà plusieurs milliers d'hectares de forêts certifiées et son directeur commercial n'a pas hésité à déclarer : « *l'entreprise n'existerait pas aujourd'hui sans le FSC* ». Avec cet ajout, 25 % de la superficie forestière de la Bolivie sera certifiée par *le Forest Stewardship Council* (FSC), le taux le plus élevé de tous les pays tropicaux. Les forêts boliviennes certifiées se trouvent pour la plupart dans le sud-ouest de l'Amazonie et comprennent 13 concessions forestières situées sur des terres appartenant à l'État, deux domaines privés et une zone communale autochtone. La certification a contribué à porter le chiffre d'affaires à l'exportation à 16 millions USD par an ; les principales destinations sont les marchés américain et européen, sur lesquels la demande de bois certifié est forte. La diversification des produits figure au nombre des avantages environnementaux et économiques de la certification. Alors qu'avant 1985, les produits ligneux étaient dominés à 85 % par l'acajou, en 2004, la demande de produits promus par le FSC avait nettement progressé, tout comme les exportations d'essences moins connues mais abondantes. Les normes FSC protègent aussi les droits et le bien-être des populations avoisinantes. Le processus de certification a été aidé par l'adoption de nouvelles lois qui ont fait en l'espace d'une décennie de la législation forestière du pays l'une des plus progressistes de la région.

Sources : UICN (2005) ; FSC (s.d.).

7.4.2. Créer des opportunités pour les petits et moyens producteurs

Si la gestion de forêts et la conduite d'activités forestières par de petits exploitants peuvent engendrer des revenus substantiels, elles nécessitent l'accès aux terres et la sécurité de leur exploitation, dont les plus démunis sont généralement privés (FAO, 2003). En outre, il existe d'importantes asymétries d'information, de pouvoir et d'organisation

entre les bénéficiaires du déboisement et ceux qui en supportent les répercussions. Dispersés, les groupes d'intérêt favorables à la conservation de la forêt ont du mal à s'organiser pour faire contrepoids aux intérêts concentrés qui contribuent à sa dégradation. Les droits d'accès, la transparence et la responsabilité constituent donc des enjeux politiques qui doivent être pris en compte. Il conviendrait en particulier de soutenir les groupes œuvrant en faveur de la conservation et d'une meilleure gouvernance de la forêt, d'améliorer la surveillance publique et la communication d'informations concernant l'état et la gestion des forêts, de faire certifier les produits forestiers et agricoles et d'instaurer des méthodes de réglementation plus flexibles dans le domaine de l'environnement. Ces mesures peuvent aider les groupes à s'organiser, à résister aux abus de pouvoir et à réduire les coûts de la conclusion d'accords qui vont dans le sens d'une gestion des forêts favorable aux pauvres.

Certaines expériences concluantes et riches d'enseignements ont déjà été menées en Asie du sud, en Amérique latine et en Afrique. À la suite de vastes opérations de redistribution des ressources forestières intervenues dans les pays en développement, 22 % de la superficie forestière totale de ces pays est à présent détenue par les populations locales et des groupes autochtones, ou réservée à leur usage (Scherr, White et Kaimowitz, 2004). Cela ne garantit pas bien sûr que la pauvreté reculera, mais augmente sans doute les chances de voir la situation évoluer dans ce sens. Parmi les exemples positifs, il y a le développement des réserves de saignage au Brésil (encadré 7.5). À la base de ces évolutions favorables, on trouve des coalitions novatrices en faveur des réformes formées par les populations démunies elles-mêmes, qui bénéficient souvent du soutien d'acteurs de la société civile et parfois de pressions internationales émanant de donneurs, d'ONG et de consommateurs.

Encadré 7.5. **Au Brésil, des réserves de saignage au service d'une croissance pro-pauvres**

Au Brésil, certains des groupes les plus démunis vivent dans la forêt. Les récolteurs de caoutchouc mènent ainsi au cœur des forêts une existence isolée et tributaire du caoutchouc et d'autres formes de saignage des arbres. Il s'agit en grande partie de migrants du Nord-Est dont les familles ont vécu de la collecte du caoutchouc durant la première partie du XX^{e} siècle. Les récolteurs ont cependant été marginalisés lorsqu'il est devenu impossible d'affronter la concurrence du caoutchouc d'Asie et que le gouvernement a décidé de privilégier d'autres voies de développement, comme l'agriculture, l'élevage extensif et les activités extractives. Le retour de la démocratie au Brésil en 1985 a contribué à inciter les groupes marginalisés du pays à engager des efforts soutenus pour s'organiser. Les Indiens autochtones ont formé l'Union des nations indiennes, et au même moment, le Conseil national des récolteurs de caoutchouc, présidé par Chico Mendes, a vu le jour. En 1986, les deux ont uni leurs forces en créant l'Alliance des peuples de la forêt. Les récolteurs de caoutchouc ont contribué à renforcer les pressions en faveur de l'établissement de « réserves d'extraction par saignage ». Devant le soutien considérable dont jouissait ce projet au sein de la société civile, tant au Brésil que sur le plan international, et sous la pression de la Banque mondiale, le gouvernement a été contraint en 1995 de créer près de 900 000 ha de réserves d'extraction. En 2000, ces réserves étaient au nombre de 16 pour une superficie atteignant désormais 3.4 millions d'hectares, et de nouvelles extensions étaient en discussion. Le bon fonctionnement des réserves ne va cependant pas sans quelques difficultés : ainsi, dans les années 90, l'économie de saignage

Encadré 7.5. **Au Brésil, des réserves de saignage au service d'une croissance pro-pauvres** (*cont.*)

était dominée par des intermédiaires et il a fallu affronter une chute des prix du caoutchouc. Toutefois, en 2000, certaines difficultés initiales étaient en passe d'être surmontées, car les familles se sont employées à diversifier leurs revenus agricoles et ont pu par la suite bénéficier de la remontée des prix du caoutchouc.

Sources : Brown et Rosendo (2000) ; Ruiz-Perez *et al.* (2005).

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 8

Le tourisme axé sur la nature et la faune au service d'une croissance pro-pauvres

Le tourisme axé sur la nature et la faune figure parmi les segments du secteur touristique mondial dont la montée en puissance est la plus rapide. Aussi est-il l'un des rares secteurs d'exportation et de services dans lequel les pays pauvres disposent d'un solide avantage comparatif (ou peuvent l'acquérir) grâce à une base de ressources naturelles souvent abondante. Ce chapitre présente des stratégies visant à maximiser les effets positifs du tourisme axé sur la nature et la faune dans le sens d'une croissance pro-pauvres. La chasse au trophée, une des activités touristiques liées à la nature, fait l'objet d'un examen spécifique. Le chapitre présente des mesures de gestion, de réglementation et de surveillance mieux à même de faire du commerce des espèces sauvages un élément de la croissance pro-pauvres.

8.1. Vue d'ensemble

Les espèces sauvages jouent un rôle de filet de sécurité important pour beaucoup de populations démunies, par les aliments, les fibres et les médicaments qu'elles procurent, et elles sont aussi une source de revenus. On estime que 150 millions de personnes (un huitième des habitants les plus pauvres de la planète) considèrent la faune et la flore sauvages comme des ressources appréciables pour leur subsistance (African Conservation, 2003).

Le tourisme axé sur la nature et la faune – tant terrestre que marine – offre des perspectives intéressantes de croissance économique fondée sur la nature. Il figure parmi les segments du tourisme mondial dont la montée en puissance est la plus rapide, et c'est l'un des rares secteurs d'exportation et de services dans lequel les pays pauvres disposent d'un solide avantage comparatif (ou peuvent l'acquérir) grâce à une base de ressources naturelles souvent abondante. La chasse au gros gibier (trophées) peut être une activité particulièrement lucrative pour certains pays, à l'exemple de la Tanzanie où elle apporte des recettes publiques significatives. Le tourisme lié à la nature revêt une importance particulière pour les petits pays insulaires en développement, en particulier dans l'océan pacifique.

Le commerce des espèces sauvages mérite aussi beaucoup plus d'attention – il génère un montant estimé à 15 milliards USD par an dans le monde, abstraction faite des échanges à grande échelle portant sur le poisson et le bois. Cependant, la surexploitation des espèces et le commerce illégal de faune et de flore sauvages peuvent être lourds de conséquences économiques et écologiques. Des mesures de gestion, de réglementation et de surveillance plus satisfaisantes s'imposent pour faire du commerce des espèces sauvages un élément de la croissance pro-pauvres.

8.2. Espèces sauvages et pauvreté : Filet de sécurité et création de richesses

Les bienfaits de la gestion des espèces sauvages sont rarement chiffrés à leur valeur dans les comptes nationaux. Beaucoup de pays pauvres sont dotés d'une grande biodiversité mais semblent incapables de la mettre en valeur de façon à créer des flux économiques durables. En fait, dans bon nombre d'entre eux, le contraste est frappant entre la valeur économique générée par ces ressources naturelles et la volonté politique d'en assurer durablement la conservation.

Les sources de richesses liées aux espèces sauvages sont diverses :

- tourisme axé sur la nature et la faune (terrestre et marine) ;
- investissements engagés par des organismes de conservation pour protéger des espèces et habitats d'intérêt universel[1] ;
- chasse au trophée ;
- élevage de gibier ;
- agriculture ;

- commerce d'espèces sauvages (zoos, poissons d'aquarium ; animaux de compagnie, pharmacopée, alimentation) ;
- « bioprospection » pharmaceutique.

Ce chapitre est axé sur le tourisme car c'est le secteur qui offre les plus grandes perspectives de croissance économique fondée sur le milieu naturel. Au Kenya, par exemple, on estime que le tourisme animalier produit des recettes 100 fois plus élevées que l'ensemble des autres activités non touristiques reposant sur les espèces sauvages (Ashley et Elliott, 2003). Or ces richesses, ou les rentes connexes, ne vont pas nécessairement toutes aux pauvres, ni même aux employés du secteur dans les pays de destination. La chasse au trophée, une des activités touristiques liées à la nature, fait l'objet d'un examen distinct en raison de sa spécificité et des profits économiques qu'elle apporte, beaucoup plus élevés que ceux de l'observation des animaux sauvages. Enfin, il sera question des problèmes posés par le commerce des espèces sauvages, compte tenu de son ampleur à l'échelle mondiale.

8.3. Rôle du tourisme axé sur la nature dans la croissance et l'économie

Le tourisme est souvent présenté comme l'activité la plus importante de la planète, compte tenu de sa place dans le PIB mondial et dans les recettes d'exportation, des effectifs qu'il emploie et du nombre d'acteurs en jeu. C'est dans les pays en développement que sa progression est la plus rapide. En Afrique, où le tourisme dépend étroitement de l'environnement naturel et culturel, la part de ce secteur dans le total des exportations est passée de 2 % à plus de 11 % entre 1980 et 2003. Dans des pays tels que l'Éthiopie, la Tanzanie et la Gambie, le tourisme représente aujourd'hui respectivement 23, 28 et 30 % des exportations nationales. Au demeurant, beaucoup de pays où le tourisme joue un grand rôle figurent parmi les plus pauvres et les moins avancés du monde (ODI, 2006a).

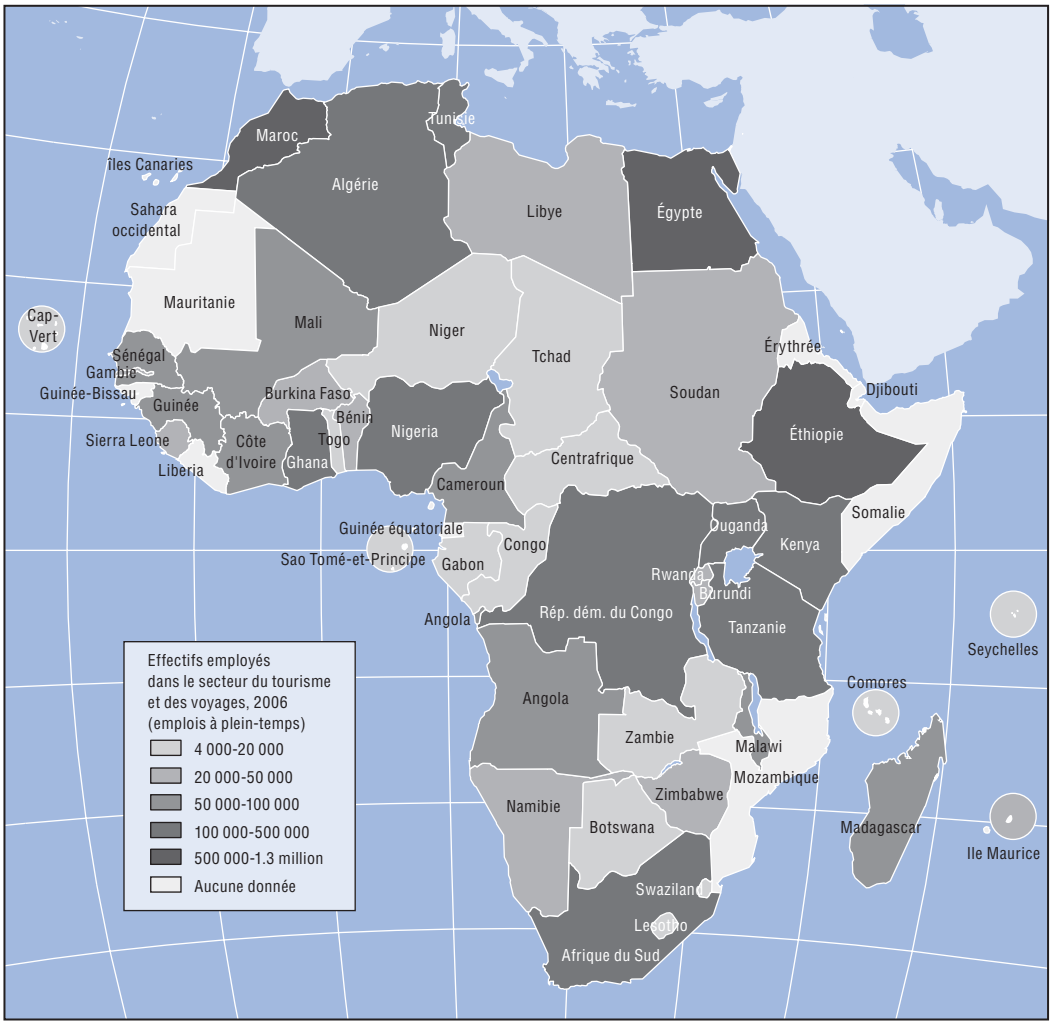
Par ailleurs, le tourisme contribue efficacement à créer des emplois dans les pays en développement (ODI, 2006a). En Afrique, le tourisme et les voyages font travailler quelque 6.3 millions de personnes. Or, comme ces activités impliquent tous les secteurs de l'économie, leur impact réel est encore plus important. En Gambie par exemple, 30 % de la population active vit de façon directe ou indirecte du tourisme. Dans les petits États insulaires en développement, le pourcentage peut aller de 83 % aux Maldives à 21 % aux Seychelles et 34 % en Jamaïque (PNUE, s.d.).

L'essor du tourisme apporte directement un revenu complémentaire aux prestataires de services tels que l'hôtellerie, les transports et la restauration, ainsi qu'au pays hôte grâce aux recettes fiscales. Des profits indirects s'ensuivent, pour d'autres bénéficiaires, lorsque ce revenu direct est dépensé. Si l'augmentation des recettes touristiques vient tôt ou tard accroître le revenu national, les effets immédiats sur les ménages, en termes de répartition, ne sont pas nécessairement les plus propices à un recul durable de la pauvreté, et peuvent même aggraver la situation dans certains cas. Une forme ou une autre d'intervention publique est généralement indispensable pour améliorer l'impact du tourisme sur la pauvreté. Rappelons également qu'à l'intérieur d'une population relativement pauvre (par rapport aux pays développés), il existe tout un éventail de revenus des plus démunis aux plus aisés.

Le tourisme axé sur la nature et la faune figure parmi les segments du secteur touristique mondial dont la montée en puissance est la plus rapide. Aussi est-il l'un des rares secteurs d'exportation et de services dans lequel les pays pauvres disposent d'un

solide avantage comparatif (ou peuvent l'acquérir) grâce à une base de ressources naturelles souvent abondante. Le tourisme fondé sur la nature englobe des activités très diverses (trekking, observation d'animaux sauvages, plongée, etc.) pratiquées dans des lieux tout aussi variés (îles, déserts, forêts, montagnes, savanes). En outre, il offre aux économies nationales concernées des possibilités de « récupérer » une plus grande part de la valeur totale apportée par les visiteurs.

Graphique 8.1. **Effectifs employés dans le secteur du tourisme et des voyages en Afrique, 2006**



Source : Conseil mondial du tourisme et des voyages (WTTC) (2006), *Travel & Tourism Climbing to New Heights – League Tables*, *http://wttc.org/tsa1.htm*, consulté le 2 octobre 2006.

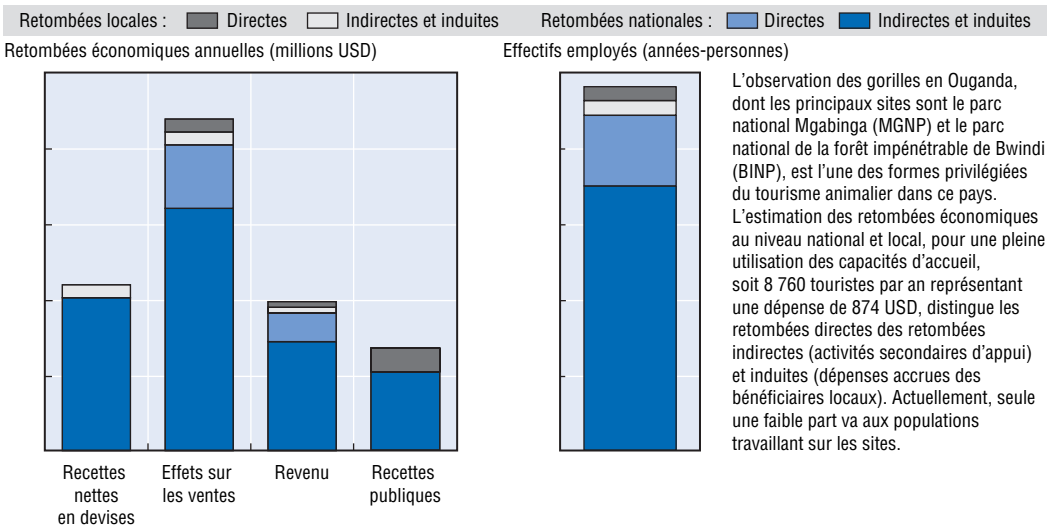
8.4. Le tourisme axé sur la nature peut-il aider à sortir de la pauvreté ?

Le tourisme axé sur la nature ne saurait guère remédier à la situation des plus défavorisés et des marginalisés. Il n'en offre pas moins des *perspectives* de croissance pro-pauvres fort intéressantes[2] :

- Le tourisme amène les consommateurs au produit, générant des débouchés commerciaux considérables pour les producteurs locaux de biens et services.

- Le tourisme crée des besoins d'approvisionnement sur place, ce qui peut contribuer au développement économique grâce à des effets multiplicateurs indirects – en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche.
- Le tourisme apporte la possibilité de diversification vers des activités non agricoles.
- Le tourisme tend à donner une place relativement importante au facteur travail. L'intensité de main-d'œuvre y est souvent bien plus forte que dans d'autres secteurs non agricoles.
- Le tourisme emploie une proportion de femmes relativement grande et peut promouvoir l'égalité des genres.
- Le tourisme est une des rares branches d'activité utilisant des « plans directeurs » qui permettent aux pouvoirs publics de peser directement sur la manière dont les acteurs locaux orientent son évolution à l'intérieur du pays.
- Les tourisme peut tirer des revenus des ressources naturelles et culturelles permettant ainsi a soutenir leur préservation. Une rémunération suffisante en échange de la protection des territoires (terrestres ou marins) consacrées au tourisme vert peut jouer un rôle de filet de sécurité pour certaines des populations les plus démunies.

Graphique 8.2. **Retombées économiques du tourisme lié à l'observation des gorilles en Ouganda**



Source : Moyini, Yakobo et Uwimbabazi, B. (2000), *Analysis of the Economic Significance of Gorilla Tourism in Uganda*, Programme international de conservation des gorilles (PICG), *http://www.mountaingorillas.org/files/ourwork/Economics%20of%20Gorilla%20Tourism%20in%20Uganda.pdf*, consulté le 4 octobre 2006.

Les principaux facteurs à prendre en compte dans une optique plus favorable aux pauvres sont la *forme d'activité touristique* (observation d'animaux sauvages, plongée, trekking, dans un cadre international, régional ou enclavé), les possibilités de *contact entre populations locales et visiteurs* et le *volume de touristes*. Ces trois facteurs conditionnent les perspectives de croissance pro-pauvres. Si les touristes arrivent le soir, se rendent directement à l'hôtel et y dînent sans en sortir, puis, le lendemain matin, préparent leurs bagages, partent en car visiter une zone protégée gérée par l'État avant de poursuivre leur trajet pour passer la nuit ailleurs, les populations pauvres n'auront guère l'occasion de

vendre leur productions, quel que soit le nombre volume de touristes de passage. L'intérêt du tourisme « de ghetto » est sans doute limité pour les zones environnantes.

Quel que soit le site, le rôle du tourisme dans le développement économique rural dépend des possibilités qui s'offrent de satisfaire localement les demandes des touristes. Là où les activités économiques rurales sont limitées, le moindre produit de base vient de l'extérieur, et des niveaux élevés de déperdition[3] sont couramment observés. Toutefois, les destinations actuelles laissent bien augurer de l'avenir, le développement concluant du secteur touristique servant de « tremplin » pour les futurs entrepreneurs.

Si les bénéfices du tourisme sont censés l'emporter sur les pertes encourues par les pauvres, il n'en va pas toujours ainsi. En Tanzanie, les populations locales à l'ouest du parc national de Serengeti ont perdu un montant de 1 million USD (110 USD par ménage) du fait des atteintes imputables à la faune sauvage, mais se sont vues accorder 75 000 USD seulement (8 USD par ménage) à titre de compensation prélevée sur les recettes très substantielles générées par le tourisme. En Inde, l'indemnisation des pertes d'animaux d'élevage dues à la réserve de tigres de Bhadra a représenté à peine 5 % de la valeur du bétail, et celle des pertes de cultures liées aux éléphants n'a pas dépassé 14 % (Norad, 2007). Toutefois, dans certains cas, les populations locales pourraient améliorer leurs moyens d'existence en créant des zones protégées à vocation touristique, comme le montre l'encadré 8.1.

Encadré 8.1. **Croissance pro-pauvres dans les zones protégées en Inde**

Comme bien des pays, l'Inde s'est heurtée à des difficultés pour concilier les moyens de subsistance locaux et la création de zones protégées. Depuis la fin des années 90, beaucoup de zones protégées font intervenir des comités d'écodéveloppement, souvent financés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Une confédération regroupant ces comités a été créée en 2002. Si le bilan des comités d'écodéveloppement est mitigé, certains résultats incontestables sont à signaler.

À titre d'illustration, la réserve de tigres de Periyar, au Kerala, reçoit 400 000 touristes par an et parvient à générer des revenus suffisants pour faire vivre financièrement les villages voisins et leur apporter divers avantages. C'est ainsi qu'un magasin a ouvert ses portes et que les villageois travaillent comme guides ou gardes forestiers. Mais les revenus globaux perçus dans le cadre du programme d'écodéveloppement restent inférieurs aux gains tirés précédemment de la contrebande et autres activités illégales. Toutefois, le caractère officiel des activités apporte une plus grande sécurité, et la qualité de vie est meilleure aujourd'hui car les populations locales ont cessé de redouter la police et ne sont plus à la merci des intermédiaires et des usuriers.

Source : Kothari et Pathak (2004).

Voici une recension des stratégies visant à optimiser l'impact du tourisme sur la pauvreté :

- *Préciser les droits fonciers des populations pauvres*. Il faut impérativement veiller à ce que les droits et devoirs des populations démunies soient clairement définis et opposables. La transparence des droits de propriété et d'utilisation des terres permet aux responsables privés de la gestion foncière comme aux habitants de faire les choix qui conviennent au niveau local, depuis la forme de tourisme et la structure des contrats jusqu'à la répartition des profits qui en résultent.

- *Promouvoir l'emploi local et les qualifications indispensables*. Beaucoup d'entreprises touristiques font appel à des travailleurs expatriés, surtout pour pourvoir des postes d'encadrement. Le tourisme naturel offre des débouchés particuliers aux habitants, compte tenu du caractère local des connaissances et compétences en jeu. Ce recrutement ajoute également à l'« authenticité » que recherchent les écotouristes. À la différence du tourisme de masse, la réussite du tourisme naturel tient souvent à la qualité des guides et du personnel d'accueil. Les travailleurs deviennent souvent le bien le plus précieux de l'entreprise et, dans bien des cas, sont déterminants pour fidéliser les visiteurs. Il importe que les pouvoirs publics et les associations professionnelles investissent dans la formation aux métiers du tourisme et facilitent le mentorat. Les mesures donnant une place aux individus issus de groupes autochtones, minoritaires ou défavorisés jouent aussi un rôle déterminant.
- *Créer des conditions propices à la vente directe de biens et services aux touristes*. Les touristes sont souvent « séparés » de la population locale : plages clôturées à usage privé, sites hôteliers dont l'accès est interdit à la population locale, circuits balnéaires avec itinéraires et escales prédéterminés. Des efforts particuliers doivent être déployés pour éviter ce type de tourisme enclavé et accroître le plus possible les dépenses locales.
- *Recourir aux sources locales d'approvisionnement en biens et services*. Les entreprises touristiques peuvent contribuer à tisser des liens avec d'autres secteurs économiques, à commencer par l'agriculture, et soutenir les activités locales en sous-traitant les services de blanchisserie, de sécurité ou de taxis, entre autres exemples. Certains programmes en vigueur aux Caraïbes, passant par l'établissement de liens privilégiés avec les agriculteurs ou l'incitation à consommer la nourriture locale, peuvent être adaptés de diverses manières à d'autres lieux et d'autres contextes.
- *Soutenir les activités locales dérivées*, telles que les services de visites guidées, les sites de camping et les marchés d'artisanat, et promouvoir les petites et moyennes entreprises (PME). Le tourisme axé sur la nature se prête particulièrement bien à la participation des PME car il suppose des contacts étroits entre clients et hôtes, ainsi que des formes de travail souples. L'essor des PME peut être favorisé par des facilités de crédit et par une assistance technique. L'une des principales difficultés consiste à éviter l'excès de réglementation, surtout en matière de devises et d'importations. Il faut que les entrepreneurs puissent réagir aux fluctuations du marché.
- *Encourager la générosité* des touristes ou des entreprises touristiques. Une dynamique positive a été engagée à cet égard au Sri Lanka et en Thaïlande après le tsunami survenu en 2004.
- *Investir dans des infrastructures touristiques* qui apportent également des avantages aux populations pauvres (routes, communications, soins de santé, etc.).
- *Subordonner les aménagements touristiques à des conditions « pro-pauvres »* : critères préférentiels dans les appels d'offres, taxe sur les bénéfices touristiques, péages, mise aux enchères d'espèces sauvages, redevances sur les trophées aux prix du marché, etc. Il ne suffit pas d'imposer le partage des bénéfices préalablement à un investissement axé sur la viabilité de la faune. Il faut élaborer soigneusement les dispositifs et faire en sorte qu'ils augmentent les biens dont disposent les pauvres, et non l'inverse[4].
- *Encourager la participation des populations pauvres à la stratégie touristique*, notamment lors de l'élaboration des plans directeurs.

- *Développer les partenariats entre les investisseurs touristiques et les pauvres (qui possèdent les terres et les ressources naturelles, ou détiennent des droits sur celles-ci)*. À titre d'illustration, des critères pro-pauvres ont été pris en compte avec succès dans les concessions d'implantation de structures d'hébergement sur les terres communautaires pour les safaris en Namibie et en Afrique du Sud. L'exemple le plus convaincant est donné par la Namibie, où les habitants ont pris une décision collective concernant les diverses promesses financières et le choix d'un opérateur cynégétique.

En Namibie, les zones communautaires de conservation des espèces sauvages se sont traduites pour les populations locales par divers bienfaits économiques spectaculaires, dont une grande part est allée aux pauvres. Premièrement, le développement de ces sites a été profitable. Depuis l'enregistrement des premiers conservatoires, en 1998, les revenus monétaires, salaires et avantages en nature (viande de gibier) sont montés en flèche, pour représenter près de 4 millions USD (plus de 26 millions de dollars namibiens) en 2006. En outre, les acteurs du secteur privé ont généré des recettes évaluées à 13.9 millions USD. Au total, d'après les estimations, les avantages économiques nets apportés à l'économie namibienne par les conservatoires et le programme connexe de gestion communautaire des ressources naturelles ont atteint 27.5 millions USD. Les activités liées à la conservation, tourisme compris, ont procuré 547 emplois à plein temps et 3 250 emplois à temps partiel. Dans certains cas, les plus pauvres ont enregistré, proportionnellement, des gains supérieurs. Sinon, les avantages ont été les mêmes pour toutes les catégories de revenus. Les conditions de vie et le statut des femmes se sont par ailleurs améliorés. Près de 3 000 nouveaux emplois à temps partiel et plus de la moitié des postes à plein temps sont occupés par des femmes. L'analyse montre que les conservatoires peuvent être conçus, au minimum, de façon « neutre » pour les pauvres, et, au-delà, dans une optique pro-pauvres. (Pearce, 2005 ; WRI, 2005 ; WWF *et al.*, 2007).

Beaucoup de ces stratégies sont à la portée de toute entreprise touristique. D'autres ont besoin d'être accompagnées par un cadre d'action et de réglementation (voir ci-dessous).

8.5. La chasse au trophée

La chasse au trophée offre une chance supplémentaire de tirer des recettes de la faune, et peut compléter ou remplacer le tourisme naturel. Il s'agit d'une filière en pleine expansion dans plusieurs régions d'Afrique. À titre d'illustration, la chasse au trophée génère chaque année 65.6 à 137 millions USD en Afrique du Sud, 18.5 millions USD au Zimbabwe et 12.6 millions USD au Botswana. Ces recettes justifient économiquement que les espèces sauvages soient la vocation essentielle de vastes espaces, dont la plupart s'ajoutent à des réseaux de zones protégées (Lindsey *et al.*, 2006).

Malgré l'ampleur de cette filière, il est difficile de mesurer l'effet incitatif des recettes de la chasse sur la conservation, de même que l'impact de la chasse au trophée sur les populations d'animaux sauvages. Faute d'informations, plusieurs pays, spécialistes de la conservation et ONG étrangères voient mal comment cette activité peut aller dans le sens de la croissance pro-pauvres et de la conservation, et les avis sont désormais partagés sur la chasse au trophée.

Ses partisans font valoir que les chasseurs de trophées versent des droits plus élevés, par client, que les touristes habituels. D'où la possibilité d'encaisser des recettes provenant d'un volume de personnes réduit, pour un impact sur l'environnement peut-être moindre. Par ailleurs, la chasse au trophée génère des recettes à des fins de conservation dans des

zones qui peuvent être impropres au tourisme, parce qu'elles manquent de sites pittoresques ou ne présentent pas de fortes densités d'espèces sauvages. Qui plus est, par rapport aux touristes, les chasseurs de trophées se laissent moins facilement dissuader de visiter des pays politiquement instables[5].

Toutefois, plusieurs problèmes limitent les perspectives de croissance et de conservation pro-pauvres offertes par la chasse au trophée. On peut citer la répartition inéquitable des recettes de la chasse, le manque de participation des populations, la corruption et des obstacles écologiques tels que la fixation de quotas en l'absence de comptages fiables des animaux, sans parler du dépassement des quotas (voir également l'encadré 8.2).

Encadré 8.2. **Chasse au trophée en Tanzanie**

En Tanzanie, la chasse au trophée génère un revenu imposable estimé à 28 millions USD en 2001, montant sur lequel la Division de la faune sauvage du ministère des Ressources naturelles et du Tourisme perçoit 10 millions USD. Les recettes moyennes de la Division de la faune sauvage, par client, s'établissent à 7 000 USD environ. Les revenus tirés de l'ensemble des zones cynégétiques de Tanzanie représentent approximativement 40 USD/km², tandis qu'elles avoisinent 70 USD/km² dans la réserve de gibier du Selous.

L'impact pro-pauvres du tourisme animalier est toutefois limité par une attribution inadéquate des concessions de chasse conjuguée aux problèmes de gestion des quotas, aux faibles taux de recouvrement des recettes, et à la participation très limitée des populations à la gestion du secteur de la chasse. Le braconnage reste préoccupant dans certaines zones, notamment en dehors des parcs et réserves de gibier. En outre, la réforme du secteur suscite une vive résistance parmi ceux qui profitent de la situation actuelle.

Sources : Baldus et Cauldwell (2004) ; DPG Forest Sector Policy Brief (2006) (document destiné au Development Partners Group de Tanzanie), *http://www.wildlife-baldus.com/tanzania.html*, consulté en mai 2007.

8.6. Les politiques en vue d'une plus forte contribution du tourisme axé sur la nature à la croissance pro-pauvres

La panoplie de mesures à prendre pour mettre le tourisme axé sur la nature au service de la croissance pro-pauvres reprend bon nombre de critères valables pour tous les secteurs économiques (stabilité macroéconomique, bonne gouvernance à tous les niveaux et environnement politique serein). La stabilité est particulièrement importante pour le secteur du tourisme ; le moindre incident susceptible d'accroître l'impression d'insécurité peut réduire sensiblement le nombre de visiteurs.

De plus, le tourisme fondé sur la nature doit revêtir un rang de priorité plus élevé pour les principales instances gouvernementales. Le rôle du tourisme est souvent ignoré ou minimisé dans les plans sectoriels (espèces sauvages, agriculture, pauvreté), et *vice versa*.

L'expérience montre que la réussite d'une véritable mutation du tourisme en faveur des populations démunies est complexe et dépend du contexte. Les pays en développement ont souvent autant besoin d'investissements financiers que de transferts de technologies et de compétences pour commencer à mettre en valeur le tourisme, et les pauvres tendent à être exclus des premières étapes. Toutefois, l'essor des activités

touristiques aidant, les possibilités se multiplient de veiller à ce que le processus contribue à la croissance pro-pauvres.

Le secteur touristique, surtout au démarrage, tend à être étroitement associé à des phénomènes comme la spéculation foncière, les investissements à haut risque et la confiscation par des élites. Les grandes entreprises de tourisme ont en effet plus de relations politiques que les PME. Par ailleurs, à tous niveaux de l'administration, il est plus commode pour les autorités de travailler avec des acteurs privés qui présentent un important potentiel d'investissement et de compétences pour être performants. Cependant, à en juger par l'exemple de l'Afrique australe, les ONG peuvent prendre un poids politique aussi grand, tout en conciliant avec l'expansion du tourisme des priorités plus appropriées aux pays en développement, telles le recul de la pauvreté.

8.7. Commerce des espèces sauvages

Le commerce des espèces sauvages renvoie à tout type de vente ou d'échange portant sur des ressources animales et végétales naturelles. Le poisson et le bois l'emportent en volume et en valeur, comme l'ont développé les chapitres précédents.

8.7.1. Échelle et importance du commerce international des espèces sauvages

Pour l'essentiel, les espèces sauvages sont commercialisées sur le territoire national, mais le volume des échanges internationaux va en augmentant. Pour une large part, les prélèvements sur le milieu naturel sont destinés à une consommation rurale ou au commerce urbain intérieur, et concernent des produits très divers, du charbon de bois à la viande de gibier.

S'il est possible de se référer à des statistiques du commerce international – par le biais des données douanières et des rapports à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) –, celles-ci ne donnent qu'une idée approximative de la situation globale, car une bonne part des transactions ne sont pas consignées ou déclarées, des informations étant couramment recueillies sur les quantités mais non sur la valeur. Iqbal (1995) évalue par exemple le commerce de PFNL (produits forestiers non ligneux) à plus de 11 milliards USD par an.

8.7.2. Utiliser aux mieux le potentiel pro-pauvres du commerce des espèces sauvages

De manière générale, le commerce international des espèces sauvages va des pays en développement vers les pays développés. Il se caractérise par de longues chaînes d'approvisionnement qui multiplient les intermédiaires entre le prélèvement initial et la consommation finale. Si les pauvres des zones rurales sont nombreux au premier stade du ramassage, il est rare qu'un ramasseur vende directement à un exportateur. Comme indiqué par Neumann et Hirsch (2000), « La structure des liens entre les ramasseurs, les intermédiaires, les négociants et les grossistes peut être extrêmement complexe, et faire intervenir divers éléments d'exploitation, de risque, de coopération, de collusion et de résistance (…) La nature de ces liens peut évoluer dans le temps, d'un lieu à l'autre et selon les points du circuit commercial (…) Le manque d'accès aux moyens d'information, de transport, de crédit et de stockage maintient les ramasseurs dans une situation de grande vulnérabilité sur le marché. Dans ces conditions, toutes les occasions sont bonnes pour les intermédiaires de s'imposer comme maillons incontournables de la chaîne de commercialisation ».

Le raccourcissement de la chaîne de l'offre apparaît souvent, au premier abord, comme le meilleur moyen d'accroître les revenus des ramasseurs. Mais les systèmes collectifs de commercialisation sont peut-être préférables, car les intermédiaires assument beaucoup de fonctions indispensables (transport, emballage et prise de risque entre autres), comme le montre par exemple le commerce des plantes médicinales au Népal. Sans ces intermédiaires, les ramasseurs se trouveraient exposés à l'instabilité du secteur.

Autre solution, on peut accroître les revenus des populations démunies en inscrivant dans la chaîne de l'offre d'espèces sauvages une norme volontaire privée qui facilite la vente tout en assurant un retour acceptable pour les acteurs les plus pauvres de la filière. Le « commerce équitable » de produits forestiers non ligneux et les récents projets de « cuir exotique durable » en montrent l'exemple.

Ces démarches ne présentent qu'un intérêt limité dans le cas des produits de luxe. Par exemple, les consommateurs achètent des articles en peau de crocodile fabriqués à partir de specimen de *Crocodylus porosus* capturés en Papouasie-Nouvelle-Guinée plutôt pour des raisons de marque, de mode et de longévité, que pour leur valeur sociale et environnementale intrinsèque.

8.7.3. Combattre la surexploitation et le commerce illégal des espèces sauvages

Si, pour l'essentiel, le commerce des espèces sauvages est licite, et souvent économiquement utile, il peut aussi avoir des effets fort préjudiciables. Certaines transactions sont opérées illégalement, en général pour répondre à la demande d'espèces rares et protégées, qu'il faut écouler en contrebande, et/ou au souci d'échapper au paiement de taxes et de droits. Le phénomène récent de surexploitation du milieu naturel à des fins commerciales a porté atteinte à d'innombrables espèces. Indépendamment des problèmes de biodiversité, ces formes de commerce compromettent les efforts déployés par les pays en développement pour gérer les ressources naturelles dans l'intérêt à long terme de l'économie et de la collectivité, car elles empêchent la population, à commencer par les pauvres, de bénéficier de la gestion de la faune et de la flore sauvages.

L'Est et le Sud-Est asiatiques figurent parmi les régions du monde où certaines filières du commerce des espèces sauvages sont particulièrement lourdes de conséquences. Les opérations illégales portant sur des animaux et plantes sauvages (poisson et bois compris) se chiffrent en millions de dollars. Au Viêtnam, peu après 1990, elles représentaient au bas mot 24 millions USD par an. En 2002, les estimations s'élevaient à 66.5 millions USD. En Thaïlande, 1 000 spécimens d'espèces protégées d'une valeur de 1.25 million USD ont été saisis en une seule journée sur le marché de Chatuchak à Bangkok. Début 2004, la police chinoise a saisi 31 peaux de tigre – la Chine ne compte plus aujourd'hui qu'une cinquantaine de tigres à l'état sauvage – évaluées à plus de 1.2 million de dollars (Banque mondiale, 2005b).

Dans les États riverains du Mékong, à savoir le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar, la Thaïlande, le Viêtnam et la Chine méridionale, la surexploitation (légale et illégale) des plantes et animaux sauvages arrive en tête des menaces qui pèsent sur nombre d'espèces, avant même la perte et la dégradation des habitats. Actuellement, le processus d'extinction d'espèces sauvages l'emporte en rapidité sur la déforestation.

Les dispositions susceptibles de parer aux formes préjudiciables de commerce des espèces sauvages devraient obéir aux impératifs suivants : *(a)* meilleure connaissance des mécanismes commerciaux ; *(b)* mesures réglementaires à l'échelle nationale et régionale ; *(c)* incitations en faveur d'une gestion plus satisfaisante des espèces les plus menacées ; *(d)* meilleure estimation des risques que fait peser ce commerce ; et *(e)* participation des intéressés à de multiples niveaux et en différents lieux de prise de décision.

Notes

1. D'après une déclaration commune de 2004 à l'Organe subsidiaire chargé de donner des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSSTA) dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB), six des principaux organismes de conservation investissent 0.5 milliard USD par an dans les pays en développement.
2. Voir *www.propoortourism.org.uk* pour de plus amples informations sur le rôle du tourisme dans la lutte contre la pauvreté et la croissance pro-pauvres.
3. On entend par « déperdition » la part du revenu touristique allant à des acteurs extérieurs au site de destination considéré (du fait de taxes nationales, du paiement de biens et services achetés en dehors de la zone touristique, etc.).
4. Pour un examen complet, voir Emerton (2001).
5. Pour un examen d'autres arguments pour ou contre la chasse au trophée, notamment des considérations éthiques et biologiques, voir également Lindsey *et al.* (2006).

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 9

Productivité des sols et croissance pro-pauvres

La productivité des sols est essentielle pour la durabilité de l'agriculture, la sécurité alimentaire et les conditions de vie des populations pauvres. Le chapitre présente des politiques et mesures propices à une meilleure gestion des sols, dans le sens d'une croissance pro-pauvres, et à la sécurité alimentaire.

9.1. Vue d'ensemble

Ce chapitre et le chapitre 10, consacrés à la sécurité des ressources en eau et la croissance pro-pauvres, se distinguent fondamentalement des précédents, car ils ne portent pas sur les ressources naturelles susceptibles de procurer directement des revenus, mais sur des ressources indispensables à la production d'un large éventail de biens et services agricoles et industriels. Le rôle des sols et de l'eau dans la croissance pro-pauvres est indirect. Il ne peut être apprécié qu'à partir de l'importance des (nombreux) secteurs qui reposent directement sur la productivité de ces ressources utilisées comme intrants, notamment en agriculture.

La productivité des sols est essentielle pour l'essor de l'agriculture, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et les conditions de vie des populations pauvres. L'agriculture est le principal moteur de croissance économique (PNUD, 2007) pour la majorité des pays en développement, où elle apporte des revenus et des recettes permettant d'investir dans l'industrialisation et la lutte contre la pauvreté. Les pays en développement à faible revenu arrivent en tête pour la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (de l'ordre de 30 %, en règle générale) et celle de la main-d'œuvre rurale dans l'emploi total (68 %). À titre de comparaison, les pourcentages respectifs ne dépassent pas 4 % et 2 % dans les pays à revenu élevé (OCDE, 2007).

D'après une analyse réalisée pour le Rapport sur le développement dans le monde 2008 (Ligon et Sadoulet, 2007), une augmentation de 1 % du PIB agricole se traduit par un gain de revenu par habitant de 1.6 % pour le quintile le plus pauvre de la population. Un accroissement des rendements des cultures de 10 % fait baisser de 6 à 10 % le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour. Autrement dit, si le processus de dégradation des sols n'est pas enrayé, beaucoup d'occasions de réduire la pauvreté seront manquées (FEM, 2006).

S'il revêt une importance évidente pour la croissance, le secteur agricole va aussi être confronté à des difficultés considérables pour nourrir 1.7 milliard de personnes supplémentaires durant les 20 années à venir. La dégradation des sols consécutive à l'érosion, à la salinisation et/ou à la perte de minéraux peut compromettre la contribution du secteur agricole à la croissance économique et à la sécurité alimentaire.

Les chiffres varient sur l'ampleur de la dégradation des sols, mais les estimations les plus prudentes en font l'un des problèmes environnementaux actuels les plus lourds de conséquences locales et mondiales. Le phénomène toucherait 30 % des terres irriguées de la planète, 40 % des terres agricoles non irriguées et 70 % des pâturages extensifs. D'où une perte globale de productivité de 0.4 % par an en moyenne (Banque mondiale, 2003).

Quelques 2 milliards d'hectares de sols, soit 15 % de la superficie émergée de la planète, ont été dégradés par les activités humaines (ODI, 2006b). La situation s'avère particulièrement alarmante pour la population du monde en développement. La vulnérabilité des sols et la rigueur du climat dans la plupart des pays concernés sont des facteurs aggravants. Une baisse de productivité a été observée pour 16 % de l'espace

agricole des pays en développement par suite de la dégradation des sols. Près de 75 % des terres agricoles d'Amérique centrale ont été gravement endommagées (ODI, 2006b).

La « gestion des sols » renvoie expressément aux mesures prises pour maintenir la capacité productive des terres. Bien que les techniques de production agricole entrent dans ce cadre, le présent chapitre se limite aux mesures visant à maîtriser l'érosion des sols, à prévenir la salinisation et la pollution et à maintenir la fertilité des sols – en raison de leur influence directe sur la productivité des sols, dont dépend la contribution de l'agriculture à la croissance.

Face au coût exorbitant de la dégradation des sols, les investissements destinés à en améliorer la fertilité sont étonnamment faibles, pour diverses raisons qui mettent en cause le régime foncier, l'accès au crédit et aux marchés, ainsi que les politiques fiscales et commerciales. Les terres étant de plus en plus sollicitées dans le monde en développement, la valeur économique de la conservation des sols devrait augmenter.

9.2. Contribution de la gestion des sols à la croissance

9.2.1. Coûts de la mauvaise gestion des sols

La plupart des ouvrages consacrés aux sols et à la croissance macroéconomique portent plutôt sur les coûts de l'inaction que sur l'intérêt d'agir contre la dégradation des sols. Au Ghana, par exemple, on estime que l'érosion des sols va amputer le PIB agricole total de quelque 5 % en 10 ans, de 2006 à 2015 (Diao et Sarpong, 2007). Des baisses équivalentes ou supérieures sont signalées pour d'autres pays. Le tableau 9.1 donne un aperçu d'études nationales visant à apprécier le rôle de la dégradation des sols dans la diminution des revenus agricoles et la réduction correspondante de la croissance économique.

Tableau 9.1. **Analyse des coûts annuels de la dégradation des sols dans quelques pays sélectionnés**

Pays	Perte brute immédiate, par an (millions USD)[1]	% du PIB agricole[2]
Éthiopie	130	4
Ghana	166.4	5
Inde		5
Java		3
Madagascar	4.9-7.6	<1
Malawi	6.6-19.0	3
Mali	2.9-11.6	<1
Mexique		2.7
Pakistan		5
Zimbabwe	117	9

1. Les coûts annuels de la dégradation des sols correspondent à des phénomènes tels que l'érosion hydrique et éolienne, la salinisation, la saturation en eau et/ou la baisse de fertilité.
2. Les pourcentages du PIB agricole se réfèrent aux chiffres de la Banque mondiale pour 1992, augmentés de 3.9 % par an jusqu'en 1994.

Source : Scherr (1999).

9.2.2. Avantages d'une amélioration de la gestion des sols

Le lien entre la conservation des sols et la productivité agricole est le critère retenu pour apprécier l'intérêt économique d'une meilleure gestion des sols. Si les sols ne sont pas le seul intrant essentiel, ils conditionnent largement les rendements des cultures et la production destinée à l'alimentation animale, notamment le fourrage.

Investir dans la gestion des sols revêt une grande importance pour les pauvres, car beaucoup d'entre eux vivent sur des terres marginales médiocres et leur existence même est étroitement subordonnée à la qualité des sols. L'exemple de la Chine, du Cambodge, du Laos et du Vietnam fait apparaître une forte coïncidence entre les terres exposées à la dégradation et la concentration géographique des plus démunis (Banque mondiale, 2005a).

Les dispositions prises pour préserver l'épaisseur et la fertilité du sol peuvent contribuer à la croissance en maintenant la base de ressources nécessaire à la production végétale et animale. La gestion des sols peut remédier aux conséquences des activités humaines : surpâturage, culture excessive, piétinement du bétail, techniques d'irrigation ou apports d'engrais non viables, qui aggravent la dégradation des sols.

Pearce (2005) cite une étude économétrique réalisée par Wiebe *et al.* (2001) selon laquelle la qualité des sols influe sensiblement sur la productivité de la main-d'œuvre agricole ; un contexte pédologique et climatique propice se traduit par un gain de production par travailleur de 13 % en moyenne, allant même jusqu'à 28 % en Afrique.

Les efforts déployés pour atténuer les effets de la dégradation par une meilleure gestion correspondent à des démarches distinctes, selon qu'ils visent à conserver les sols *a priori* ou à les restaurer *a posteriori*. La conservation des sols est menée à titre préventif pour limiter la portée d'un phénomène dont les effets se font déjà sentir. La restauration des sols vise à neutraliser des atteintes antérieures en rétablissant la capacité productive de la ressource. À l'évidence, elle n'est réalisable que lorsque la dégradation est réversible, et d'importants moyens peuvent être indispensables pour remettre en état des sols gravement endommagés. Il est généralement bien plus efficace et opérationnel d'éviter en amont de dégrader les sols que de les restaurer *a posteriori*.

Les principales mesures de protection contre l'érosion éolienne et hydrique sont notamment l'ameublement minimal du sol, le paillage avec des résidus de culture, l'épandage de matières organiques et le maintien d'un couvert végétal. L'agriculture de conservation y fait largement appel ; outre ses avantages économiques, elle contribue à maintenir ou à rétablir la biodiversité des sols (encadré 9.1). Divers éléments structurels peuvent être employés : alignements de pierres, terrasses, drains, levées de terre, coupe-vent et billonnage cloisonné. Ces mesures peuvent aussi contribuer indirectement à la croissance en évitant l'envasement des cours d'eau, barrages et réservoirs ; ils permettent alors de réduire sensiblement les coûts de traitement, et d'améliorer la qualité de l'eau.

Les avantages économiques de l'investissement dans la gestion des sols peuvent être élevés. Des taux de retour de 30 % se sont avérés dans des projets de conservation visant à la fois les sols et l'eau en Afrique subsaharienne (Reij et Steeds, 2003). En Chine, l'un des principaux projets mondiaux de gestion des sols portant sur le plateau de loess a amélioré les conditions de vie pour plus de 1.2 million de paysans (encadré 9.2). Conjugué à d'autres initiatives, il a divisé par deux le nombre de personnes situées au-dessous du seuil de pauvreté, dont le pourcentage est passé de 59 % à 27 % entre 1993 et 2001 (Banque mondiale, 2003).

9.3. Politiques et mesures propices à une meilleure gestion des sols

L'étude exhaustive des politiques propices à une agriculture pro-pauvres dépasse le thème de la gestion des sols traité dans ce chapitre. On se reportera à l'étude de l'OCDE intitulée *Vers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donneurs* (2007) pour un examen complet des aspects en jeu.

Encadré 9.1. **Agriculture de conservation**

L'agriculture de conservation est une méthode de production végétale économe en ressources qui vise à assurer des bénéfices acceptables, liés à des niveaux de production élevés et soutenus, tout en ménageant l'environnement. Elle met à profit des processus biologiques naturels en surface et dans le sous-sol. Des interventions telles que le travail mécanique du sol sont réduites le plus possible, tandis que les modalités et les quantités retenues pour les apports d'intrants externes, notamment de produits agrochimiques et d'éléments nutritifs minéraux ou organiques, n'entravent ni ne perturbent les processus biologiques. Il s'agit d'un système de production durable qui n'oblige pas à sacrifier les rendements associés à des niveaux élevés de production.

Les principaux avantages de l'agriculture de conservation sont les suivants :

Économie de main-d'œuvre. Le travail du sol est l'opération agricole qui exige le plus d'énergie et de main-d'œuvre. Sa suppression peut représenter un gain de 30 à 40 % en temps et en main-d'œuvre. Cet aspect est particulièrement important pour les producteurs qui sont entièrement tributaires d'une main-d'œuvre familiale.

Réduction de l'érosion. Les sols faisant l'objet d'une agriculture de conservation se caractérisent par une très grande infiltrabilité qui réduit fortement le ruissellement et, par conséquent, l'érosion. Il en résulte une amélioration de la qualité des eaux superficielles, la pollution liée à l'érosion des sols étant moindre, et des ressources en eaux souterraines.

Rendements. L'agriculture de conservation apporte des rendements comparables à ceux d'une agriculture intensive moderne, mais d'une manière durable. Les rendements tendent à augmenter au fil des ans, et les fluctuations à s'atténuer. Dans les systèmes mécanisés, l'agriculture de conservation réduit à long terme les coûts d'investissement et d'entretien des machines.

Piégeage du carbone. Les champs non labourés jouent le rôle de puits de CO_2, et la généralisation de l'agriculture de conservation pourrait grandement contribuer à maîtriser le changement climatique planétaire.

Les inconvénients à court terme tiennent aux coûts initialement encourus pour le matériel spécial de semis et à la dynamique entièrement nouvelle engagée par un système agricole de conservation, qui suppose des compétences de gestion poussées et une formation du producteur.

Au Brésil, la superficie consacrée à l'agriculture de conservation augmente de façon exponentielle ; elle a déjà franchi la barre des 10 millions d'hectares. Le principe est aussi largement adopté en Amérique du Nord.

Source : FAO (s.d.), *Aspects économiques de l'agriculture de conservation*, *http://www.fao.org/ag/ca/fr/5.html*, consulté en décembre 2007.

Les éléments clés d'un cadre d'action incitatif à une meilleure gestion des sols sont précisés ci-dessous.

Régime pro-pauvres d'occupation des terres. Là où les cultivateurs et éleveurs ne sont pas assurés de pouvoir légitimement exploiter les terres à long terme, les incitations en faveur de pratiques écologiquement viables restent sans effet. La définition d'un régime de droits fonciers doit répondre à des critères pertinents d'accès et d'utilisation des terres. Il faut aussi que le passage à la propriété individuelle des terres s'accompagne d'un cadre juridique garantissant les titres sur les terres. La sécurité du régime d'occupation ne passe pas nécessairement par la propriété privée ; les terres peuvent aussi être gérées

Encadré 9.2. **Investissement dans la gestion des sols en Chine du Nord et au Niger**

Dans la province chinoise du Hebei, les terres des districts de Quzhou et de Nanpi étaient devenues très salines faute de drainage suffisant des eaux d'irrigation. Des techniques peu coûteuses nécessitant beaucoup de main-d'œuvre ont été employées pour remettre les sols en état. Les travaux ont consisté à excaver plus de 17 millions de mètres cubes de terre et à niveler 11 000 mètres cubes pour éviter l'accumulation d'eau stagnante et améliorer le drainage. La production de blé, de coton et de maïs a augmenté, grâce à la bonification de 23 000 hectares de terres, en élevant les revenus de plus de 35 000 habitants de la zone.

Source : FIDA (2001).

Entre 1984 et 1999, le projet mené dans la vallée de Keita, au Niger, a permis de remettre en état 20 000 hectares de terres dégradées, moyennant un large éventail d'interventions : plantation d'arbres, fixation de dunes, stabilisation de rives, construction de barrages et de puits, formation des exploitants, octroi de crédits, etc. À long terme, le résultat justifira le coût (65 millions USD) car les revenus dans la région ont enregistré une progression estimée à 6 millions USD par an.

Source : Winslow *et al.* (2004).

collectivement ou localement de façon efficace. La réussite de tels systèmes tient alors à la transparence et à l'équité de l'allocation des ressources pour l'ensemble des intéressés.

Incitations et crédit. Les incitations proposées par les pouvoirs publics (sous formes de subventions à la conservation des sols, par exemple) peuvent remédier aux problèmes de crédit qui empêchent les pauvres de consacrer à la gestion des sols un investissement initial important assorti d'une longue période d'amortissement. Ces dispositifs doivent être conçus avec soin de manière afin d'éviter d'éventuelles inefficacités.

Formation/Information. Les pauvres sont plus ou moins privés d'accès aux techniques de conservation ou aux engrais, d'où l'impossibilité de lutter contre l'érosion des sols et la baisse de fertilité. La sensibilisation à des techniques agricoles améliorées, la diversification des activités et la création d'emplois non agricoles jouent également un rôle déterminant dans la gestion des terres et des sols.

Juste prix des produits. Dans beaucoup de pays en développement, les pouvoirs publics baissent artificiellement les prix des produits alimentaires, souvent à la suite des pressions exercées par une population urbaine relativement peu nombreuse mais influente. Ce type de mesure tend à réduire la rentabilité de l'agriculture, non sans compromettre les incitations à investir dans une gestion rationnelle des sols.

Parmi les autres éléments qui se répercutent sur la conservation des sols, il faut citer les investissements consacrés aux routes ou à l'amélioration des infrastructures en milieu rural, car ils rapprochent des marchés et resserrent les liens avec les zones urbaines, tout en améliorant l'accès au crédit et aux services financiers. L'encouragement à exercer des activités non agricoles contribue à rendre les populations rurales moins dépendantes de la seule agriculture.

Les *engrais* sont fréquemment utilisés pour parer à la baisse de productivité des sols et peuvent être financièrement attrayants si les pouvoirs publics les subventionnent. Toutefois, leur emploi inconsidéré risque de faire passer au second plan les investissements à long terme dans la fertilité des sols et peut se traduire par une pollution

de l'air et de l'eau. Les apports d'engrais doivent donc être gérés avec rigueur, selon les besoins des cultures et les caractéristiques des sols. Les subventions au titre des engrais sont souvent très coûteuses, alors que leurs effets en faveur des pauvres ne vont pas toujours de soi. Dans bien des cas, elles s'avèrent surtout avantageuses pour les importateurs d'engrais en situation de monopole ou pour les gros producteurs.

La conservation des sols peut aussi nécessiter une action collective des exploitants en cas d'externalités évidentes ou de problèmes liés à la liberté d'accès. Encore faut-il que la gestion collective des sols s'inscrive dans un cadre institutionnel. Des structures locales peuvent répercuter les besoins des exploitants et faciliter l'adoption de techniques de gestion des sols. Les programmes de gestion des sols menés à bonne fin se sont souvent appuyés sur les connaissances et l'expérience locales. Ils ont aussi investi dans le capital humain en prévoyant une formation axée sur de nouvelles compétences techniques, logistiques et organisationnelles.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 10

Sécurité des ressources en eau et croissance pro-pauvres

*Les ressources en eau sont indispensables à la production d'un large éventail de biens et services agricoles et industriels. Leur gestion et leur mise en valeur sont essentielles pour créer des richesses, atténuer les risques tels que la sécheresse ou les inondations et faire reculer la pauvreté. Mettant à profit l'expérience acquise dans les pays industrialisés, ce chapitre présente différents mécanismes pouvant contribuer à gérer efficacement les ressources en eau. L'accent est mis sur les politiques de gestion de l'eau et sur le développement institutionnel.**

*Ce chapitre s'inspire largement de D. Grey et C. W. Sadoff (2006), *Water for Growth and Development*.

10.1. Vue d'ensemble pour créer des richesses, atténuer les risques et faire reculer la pauvreté

Dans tous les pays industriels, le débit de la quasi-totalité des cours d'eau est régulé et maîtrisé, de façon à stocker la ressource pour de multiples usages, à contenir les crues, à compenser les périodes de basses eaux et à protéger la qualité de l'eau. S'ensuivent un moindre risque de crises et de dommages, une plus grande fiabilité des services de l'eau pour la production, et la diminution d'autres effets négatifs tels que les maladies. D'importants investissements ont été d'emblée consacrés aux infrastructures de base et aux moyens humains indispensables pour en assurer le fonctionnement et l'entretien. Dans la plupart des cas, le programme des infrastructures est parachevé, et l'accent est mis sur la gestion de l'eau et l'exploitation des équipements pour optimiser la rentabilité des investissements engagés et suivre l'évolution des priorités de la collectivité, qui accorde une importance croissante aux richesses environnementales et esthétiques. À l'évidence, ces investissements engagés dans le cadre institutionnel et l'infrastructure hydraulique ont été la condition préalable à une *maîtrise de l'hydrologie* permettant d'asseoir largement et durablement la croissance et le développement.

Les économies intermédiaires en voie d'industrialisation ont généralement fait une large place à l'infrastructure hydraulique. Dans certains pays, où des investissements substantiels sont consentis pour promouvoir la croissance (infrastructures liées à l'hydroélectricité et à l'irrigation, par exemple), l'économie demeure cependant exposée aux impacts des catastrophes (notamment des inondations et des sécheresses). Ailleurs, un financement a été débloqué pour la construction d'infrastructures, mais les moyens institutionnels et humains sont insuffisants ou inadéquats pour gérer efficacement les ressources en eau et les nouveaux équipements. Ces divers facteurs soulignent la nécessité d'équilibrer et de programmer les investissements destinés aux institutions et infrastructures indispensables pour gérer efficacement les ressources en eau. S'il est généralement admis que les pays, dans un premier temps, privilégient les investissements dans le capital physique, la mise en place et l'adaptation des capacités humaines et du cadre institutionnel peuvent être beaucoup plus longues. Aussi le dosage et le calendrier de ces investissements sont-ils évolutifs et étroitement liés au contexte. Cet équilibre est déterminant pour dynamiser et maintenir une croissance menacée d'être *freinée par la situation hydrologique*.

Dans les économies les moins avancées, les fluctuations climatiques saisonnières, les caprices de la pluviosité et/ou les précipitations extrêmes se font souvent nettement sentir, alors que les capacités, institutions et infrastructures sont en général insuffisantes pour prendre en charge et atténuer ces problèmes potentiellement majeurs. Des événements hydrologiques catastrophiques tels que les sécheresses et les inondations peuvent avoir des conséquences sociales et économiques spectaculaires, à commencer par une baisse du PIB annuel dépassant souvent 10 % et des pertes en vies humaines (Grey et Sadoff, 2006). De façon moins visible, l'angoisse largement partagée d'un retour de ces

catastrophes nourrit de l'aversion à l'égard du risque et démotive les investisseurs. Une telle attitude peut sérieusement compromettre l'investissement et la croissance à l'échelle de l'économie tout entière, même les années où les précipitations sont satisfaisantes. Dans nombre des pays les plus pauvres de la planète, le climat est très incertain, les investissements liés à l'eau sont relativement limités, et il existe souvent une corrélation étroite entre la variabilité pluviométrique et les résultats du PIB. Là où les performances économiques sont étroitement liées aux pluies et au ruissellement, la croissance est *otage de l'hydrologie* (encadré 10.1).

Il y a à nouveau consensus pour considérer que la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont essentielles pour créer des richesses, atténuer les risques et faire reculer la pauvreté ; que face à la pauvreté, beaucoup de pays en développement devront consacrer d'importants investissements aux infrastructures hydrauliques à tous les niveaux ; et qu'une telle évolution doit mettre à profit l'expérience acquise, en veillant bien plus soigneusement au développement institutionnel, à l'environnement et à une répartition équitable des avantages et des coûts. Une croissance « responsable » inclut la viabilité environnementale et le développement social.

10.2. Rôle potentiel de la gestion des ressources en eau dans la croissance pro-pauvres

La mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont au cœur de la lutte pour la croissance, le développement durable et la réduction de la pauvreté. Ce constat s'est vérifié dans tous les pays industriels, dont la plupart ont d'emblée investi lourdement dans les infrastructures hydrauliques, le cadre institutionnel et les moyens de gestion. Il s'applique aujourd'hui à beaucoup de pays en développement, où les investissements dans la mise en valeur et la gestion des ressources en eau demeurent prioritaires.

Quatre mécanismes différents contribuent à orienter efficacement la mise en valeur et la gestion des ressources en eau vers une croissance durable et la réduction de la pauvreté.

- Premièrement, les interventions relatives aux ressources en eau de portée générale, visant le plus souvent des infrastructures essentielles telles que les grands réseaux de canaux, les barrages et les transferts entre bassins, apportent des avantages à toute la population, pauvres compris au niveau national, régional et local.
- Deuxièmement, les interventions relatives aux ressources en eau axées sur la pauvreté sont extrêmement importantes, à commencer par les investissements destinés à améliorer la qualité des bassins hydrographiques et à donner des moyens de subsistance aux populations pauvres, car c'est ce groupe qui vit le plus souvent dans des sites dégradés.
- Troisièmement, les interventions relatives aux services de l'eau de portée générale, visant notamment à améliorer le fonctionnement des compagnies de distribution, des associations d'usagers et des administrations chargées de l'irrigation, sont bénéfiques pour tous, populations pauvres comprises.
- Quatrièmement, les interventions relatives aux services de l'eau axées sur la pauvreté, portant sur la distribution, l'assainissement et l'irrigation destinés aux pauvres non desservis, sont déterminantes pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Dans la plupart des pays en développement, toute stratégie relative aux ressources en eau axée sur la croissance et visant à faire reculer la pauvreté est appelée à agir sur ces quatre fronts.

Encadré 10.1. **Otages de l'hydrologie**

Éthiopie

La variabilité hydrologique compromet sérieusement la croissance et perpétue la pauvreté en Éthiopie. Son coût économique est estimé à plus d'un tiers du potentiel moyen de croissance annuelle du pays, et ces effets négatifs s'aggravent avec le temps. Par rapport à l'Amérique du Nord et alors qu'elle doit parer à une variabilité hydrologique bien plus grande, l'Éthiopie dispose d'une capacité de stockage artificiel d'eau par habitant de moins de 1 %. D'après des modèles macroéconomiques prenant en compte l'effet de la variabilité hydrologique en Éthiopie, les projections relatives aux taux moyens de croissance annuelle du PIB sont rabaissées jusqu'à 38 %. La croissance économique est si sensible à la variabilité hydrologique qu'un seul épisode de sécheresse en 12 ans (les épisodes antérieurs s'étaient produits avec des intervalles de 3 à 5 ans en moyenne) a fait baisser les taux de croissance moyens de 10 % pendant cette période. Sont en cause les effets directs des précipitations sur les paysages, la production agricole, les activités gourmandes en eau et la production d'électricité. Faute d'infrastructures et d'institutions permettant d'atténuer directement la variabilité hydrologique, et d'infrastructures de marché susceptibles de parer aux impacts économiques en facilitant le commerce entre les régions touchées du pays (déficitaires) et les autres (excédentaires), les effets sont répercutés, sinon amplifiés, dans l'ensemble de l'économie par le biais des intrants, des prix et des revenus. Autrement dit, la croissance économique de l'Éthiopie est étroitement liée aux pluies.

Source : Banque mondiale (2006a).

Kenya

Au Kenya, les inondations et sécheresses sont très coûteuses. Les phénomènes de La Niña, responsable de la sécheresse durant la période 1998–2000, et du Niño, qui a provoqué les crues de 1997 et 1998, ont eu des effets dévastateurs sur l'ensemble de l'économie et de la population, comme l'illustre une analyse des coûts financiers correspondants, selon la comptabilité nationale. Les inondations dues au Niño en 1997–1998 ont provoqué (en trois mois) des dommages estimés à 11 % du PIB. Plus de 90 % des pertes ainsi calculées correspondent aux dégâts infligés aux infrastructures des transports (88 %) et aux infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement (5 %). La sécheresse imputable à La Niña s'est traduite par des dommages représentant quelque 16 % du PIB pour chacun des exercices financiers 1998–1999 et 1999–2000. On notera qu'il s'agit majoritairement d'un manque à gagner lié à la production hydroélectrique (26 %) et industrielle (58 %). Le secteur agricole a enregistré une perte de 15 %, dont 10 % pour les cultures et 5 % pour l'élevage. Les autres pertes, à savoir 6 %, ont été associées aux effets préjudiciables à la santé. Dans les deux épisodes, les véritables coûts économiques ont été probablement bien plus élevés car les estimations n'ont pas comptabilisé les coûts suivants : pénuries alimentaires, faim et malnutrition ; pertes de vies humaines et de moyens d'existence en milieu rural ; et frilosité à l'égard du risque, se traduisant par le déplacement des entreprises ou l'hésitation des agriculteurs à investir dans des intrants tels que les engrais et les pesticides. Il ressort d'une étude récente sur l'environnement de l'investissement que la compétitivité du Kenya est très faible, les coûts indirects encourus par une entreprise étant trois fois plus élevés qu'ailleurs. La plus large part de ces coûts indirects est due aux transports (31 %) et à l'énergie (19 %) – secteurs les plus éprouvés par les épisodes d'inondation et de sécheresse. Entre 1998 et 2000, il y a tout lieu de penser que de grands investisseurs se sont retirés du Kenya parce que les coûts et les risques devenaient inacceptables.

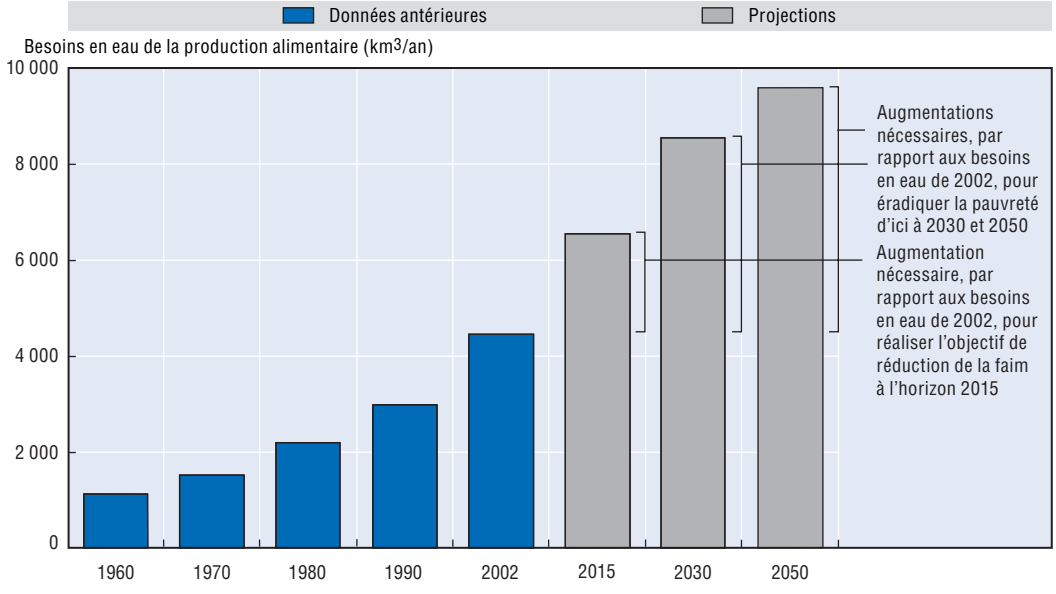
Source : Banque mondiale (2004b).

La gestion des ressources en eau englobe tous les types d'utilisation, pour l'ensemble des secteurs. Le lien économique de l'eau avec la croissance et la pauvreté englobe aussi bien les effets des politiques et pratiques de gestion de l'eau que les efforts pour en augmenter la fourniture, ainsi que les interactions des utilisations au sein des différents secteurs (distribution d'eau et assainissement, hydroélectricité, agriculture irriguée). Il va de soi que chaque secteur pèse dans la balance, et que des conséquences particulières s'ensuivent en termes de bien-être, de croissance, d'équité et de statut des femmes. Par exemple, les décisions concernant la fourniture de services d'alimentation en eau et d'assainissement, leur emplacement, leur coût et leur fiabilité, peuvent toutes influer sur les modes de répartition géographique et les taux de croissance résultant de tels investissements. Il en va de même pour les investissements consacrés aux services liés à l'hydroélectricité, à la navigation et à l'eau industrielle. En agriculture, l'équilibre entre une production traditionnelle de subsistance (qui vise généralement les plus défavorisés et offre davantage de possibilités d'emploi) et une production très intensive (qui apporte une plus grande valeur ajoutée à un groupe restreint de bénéficiaires) entraîne inévitablement des incidences notables sur la valeur marchande de la production agricole et la répartition des profits.

10.2.1. Eau d'irrigation et croissance

Pour les 2.5 milliards d'habitants des pays à bas revenu, l'agriculture est le secteur qui fournit le plus d'emplois, et elle arrive largement en tête pour la consommation d'eau (Banque mondiale, 2007). Toute stratégie de lutte contre la pauvreté doit donc concilier les impératifs de la production alimentaire et une gestion efficace des ressources en eau. Les terres irriguées procurent actuellement 40 % des produits alimentaires dans le monde, alors qu'elles représentent 17 % des espaces agricoles de la planète (Banque mondiale, 2004c). Une gestion de l'eau plus efficace, conjuguée éventuellement à l'expansion des superficies irriguées, peut permettre d'accroître le volume des récoltes (d'exportation).

Graphique 10.1. **Évolution des besoins en eau de la production alimentaire**



Source : WRI (2006).

L'eau consacrée à l'agriculture irriguée peut être un moyen efficace de réduire les coûts supportés par les pauvres pour se nourrir. Les études d'impact qui se limitent aux avantages apportés au niveau de l'exploitation sous-estiment d'ailleurs les répercussions globales du développement de l'irrigation sur les moyens d'existence. Les effets d'entraînement de l'irrigation, en amont et en aval, peuvent être importants pour d'autres activités économiques, dans la mesure où l'agriculture irriguée soutient le développement économique dans les zones rurales. Ils peuvent dynamiser l'emploi et l'essor d'activités connexes, dans le secteur agroalimentaire et dans des activités non agricoles (encadré 10.2).

Encadré 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**

En Inde, l'irrigation a été un facteur décisif pour l'essor de l'agriculture, le développement économique rural et le processus de réduction de la pauvreté.

Les premiers investissements consacrés dans ce pays à la gestion des ressources en eau et à une infrastructure hydraulique intégrée ont eu des incidences perceptibles dans toute la région, et d'importants effets multiplicateurs sur l'économie. Il y a lieu de penser qu'à long terme, les bienfaits de l'irrigation vont largement au-delà du périmètre irrigable. L'effet cumulatif de l'irrigation et de l'apport d'autres intrants sur la croissance de la productivité agricole et le recul de la pauvreté n'est plus à démontrer. Dans certaines zones, plus de deux tiers des profits tirés de l'irrigation ont été récupérés en dehors du secteur agricole. Une étude de cas a été consacrée à cet effet cumulatif, et à ses conséquences pour la réduction de la pauvreté en Inde. Bhattarai et Narayanamoorthy (2002) attribuent à l'irrigation un impact direct de 0.27 en termes d'élasticité de la pauvreté, et une élasticité de la consommation par habitant en milieu rural de 0.18. Des corrélations directes sont aussi établies entre les investissements dans l'irrigation et une forte diminution de la pauvreté – les taux de pauvreté sont de 25 % en moyenne dans les districts irrigués, contre 70 % dans les districts non irrigués. Ce résultat tient également à la création d'emplois et à d'autres effets résultant de l'interconnexion des secteurs non agricoles.

Combinés, les investissements dans les infrastructures de gestion de l'eau et la diversification économique ont contribué à affranchir l'économie de la mousson. Un ministre des Finances de l'Inde, avait déclaré dans les années 80 que « chaque budget était en grande partie un pari sur la pluie ». Or un journal indien a récemment titré : « Envolée de la croissance : plus question de parier sur la mousson », décrivant ainsi le recul progressif de l'agriculture au profit du développement des activités manufacturières, des communications et des transports, qui rend la structure de l'économie moins vulnérable. Néanmoins, la variabilité des précipitations observées ces dernières années se traduit toujours par un lourd bilan dans beaucoup de régions du pays, et la mousson de 2005 a coûté la vie à quelque 400 personnes, provoquant des dommages de l'ordre de 700 millions USD à Bombay.

Sources : Bhattarai et Narayanamoorthy (2003) ; Grey et Sadoff (2006).

Garantir aux populations démunies un accès à l'irrigation. L'accès à l'eau d'irrigation, tout comme l'accès aux terres, est largement réservé aux agriculteurs aisés. Autrement dit, des mesures particulières s'imposent en direction des pauvres. Dans beaucoup de régions du monde, comme au Sri Lanka dans le cadre des grands programmes de réinstallation de populations dans le cadre de projets d'irrigation, les femmes ne possèdent pas de droits sur

les terres irriguées, et sont donc plus exposées à la pauvreté. Les technologies hydrauliques ne doivent pas nécessairement être appliquées à grande échelle. Des interventions assurant l'accès d'agriculteurs pauvres à des technologies modestes peuvent présenter un intérêt économique considérable. D'après les estimations, les avantages nets directement apportés au total par les campagnes en faveur de ces technologies ont représenté entre 100 et 200 milliards USD pour les quelque 100 millions d'agriculteurs concernés. Compte tenu des avantages économiques indirects, le montant peut être multiplié par trois et atteindre 300 à 600 milliards USD (SIWI, 2005a).

10.2.2. L'eau, source d'énergie au service de la croissance

L'hydroélectricité contribue aussi à la croissance économique. En 2002, le sommet Planète Terre +10 de Johannesburg a fait figurer l'hydroélectricité parmi les principales sources d'énergie renouvelables. Actuellement, 19 % environ de l'électricité produite dans le monde est d'origine hydraulique, mais les installations hydroélectriques restent peu nombreuses dans la plupart des pays en développement. C'est la première source d'énergie dans les 26 pays subsahariens, et la deuxième dans 13 autres pays en développement. Les aménagements hydroélectriques peuvent contribuer à la croissance économique en stimulant le développement des capacités, du fait qu'ils augmentent la fourniture nationale d'électricité et les avantages qui en découlent pour l'économie, comme les recettes tirées de l'exportation d'électricité. Au Bhoutan, plus de 45 % des recettes publiques proviennent des exportations hydroélectriques vers l'Inde (FMI, 2004). Selon une déclaration du roi Jigme Singye Wangchuck, « L'eau est au Bhoutan ce que le pétrole est aux pays arabes » (The Hindu Business Line, 15 août 2006, *http://www.thehindubusinessline.com/2006/08/15/stories/2006081500941000.htm*). En Asie, le Laos et le Népal s'efforcent eux aussi de mettre en valeur leurs abondantes ressources en eau, tandis qu'en Afrique le Lesotho développe ses exportations hydroélectriques.

Des mesures spéciales sont indispensables pour que les pauvres ne pâtissent pas des coûts sociaux et environnementaux d'infrastructures hydrauliques de grande envergure. Les barrages peuvent nécessiter le déplacement ou anéantir les moyens d'existence d'un grand nombre d'habitants. Si les investissements de ce type sont souvent essentiels pour le développement économique et national, les exemples de personnes déplacées – pauvres, la plupart du temps – qui ont perdu leur habitation et leur gagne-pain sans compensation adéquate ne manquent pas. Par ailleurs, dans plusieurs cas, la construction de barrages a bouleversé en aval les conditions de vie des populations pauvres tributaires de la pêche. C'est actuellement l'un des principaux sujets de préoccupation sur le cours supérieur du Mékong, d'où proviennent les riches ressources halieutiques exploitées en aval.

10.2.3. Approvisionnement en eau, assainissement et croissance

L'amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement s'avère également importante pour la croissance. Son rôle a été mesuré de plusieurs manières.

- *Accélération de la croissance dans les pays disposant d'un meilleur accès à l'eau*. Le PIB des pays à bas revenu où l'accès à une eau salubre et à l'assainissement a été amélioré a augmenté de 3.7 % par an en moyenne, contre 0.1 % dans les pays où cet accès est limité (OMS, 2001).
- *Gain de temps*. Les investissements dans une gestion de l'eau améliorée promettent d'abord des perspectives en termes de confort et de gain de temps. Le temps gagné en

accès aux sources d'approvisionnement et aux installations sanitaires représente un montant établi à 64 milliards USD (SIWI, 2005b).

- *Réduction du coût des maladies et décès*. La réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement concernant l'eau et l'assainissement épargnerait au secteur de la santé un coût de 7 milliards USD. Un montant de 340 millions USD pourrait s'y ajouter au titre des coûts de traitement. Pour les personnes, le nombre de journées perdues du fait des maladies est appelé à diminuer. Par ailleurs, on estime que la réalisation de cet OMD ferait gagner 322 millions de journées de travail par an, et que la valeur globale annuelle des journées de travail de la population adulte résultant d'une diminution des maladies représenterait 750 millions USD. Enfin, au moyen de techniques d'évaluation des années de vie perdues, Sachs (2001) calcule que des mesures visant à réduire les maladies transmises par l'eau pourraient se traduire par 330 millions d'années de vie corrigée de l'incapacité (AVCI) d'ici à 2015. Si l'AVCI est évaluée à 563 USD pour un pays à bas revenu, les gains d'une seule année pourraient atteindre 186 milliards USD (SIWI, 2005b).

Ces chiffres montrent à l'évidence que les avantages économiques des progrès de l'approvisionnement en eau dépassent de loin les coûts d'investissements. Les rendements vont de 3 à 34 USD par dollar investi, selon la région et les techniques employées (SIWI, 2005b).

Or les pauvres ont moins accès aux réseaux publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Cette question, et les conséquences pour l'action gouvernementale, ont été évoquées en détail dans un certain nombre de publications récentes. Les lecteurs sont invités à se reporter, par exemple, à l'ouvrage intitulé *Water Governance for Poverty Reduction : Key Issues and the UNDP Response to the Millennium Development Goals* (PNUD, 2004) (traduction française : « Une gouvernance de l'eau pour réduire la pauvreté : données fondamentales et la réponse du PNDU aux OMD »).

10.3. Assurer une gestion responsable de l'eau

De l'avis général, les ressources en eau doivent être impérativement gérées de façon responsable pour pérenniser non seulement les divers services économiques qui en dépendent (irrigation, production énergétique, etc.), mais aussi les moyens d'existence et le bien-être des populations les plus pauvres, qui sont aussi particulièrement fragilisées en cas de dégradation de ces ressources.

Par ailleurs, il est de plus en plus admis que la conservation et l'amélioration des « infrastructures naturelles » (poches aquifères, bassins hydrographiques, lacs et zones humides) constituent un investissement judicieux car elles complètent, et dans certains cas remplacent, les infrastructures et les services de stockage artificiel, de régulation et de traitement de l'eau, en répondant aux besoins à la fois des secteurs qui exploitent la ressource et des écosystèmes (encadré 10.3).

Autrement dit, l'utilisation de l'eau peut provoquer divers types de problèmes environnementaux à prendre en compte dans la gestion de la ressource.

- Les *prélèvements excessifs* (comme dans le cas de la mer d'Aral) peuvent susciter des rivalités et des différends entre utilisateurs rivaux dans les régions où l'eau manque. Le pompage inconsidéré des nappes (encadré 10.4) constitue une grave menace pour la sécurité alimentaire, car 10 % de la production alimentaire agricole repose sur l'exploitation des nappes phréatiques (FAO, 2003).

Encadré 10.3. **Estimer la valeur des zones humides du Zambèze en tant qu'infrastructures alternatives**

La restauration de zones humides peut accroître les réserves d'eau en favorisant le rechargement des nappes phréatiques, réguler le débit des cours d'eau (en amortissant les crues et les étiages), contenir localement le changement climatique, et préserver ou améliorer la qualité de l'eau par épuration et par traitement. Toutefois, les avantages corollaires en termes de biodiversité et d'habitats critiques sont souvent difficiles à mesurer, surtout sur la base de valeurs non quantifiables. D'après un calcul approximatif de l'Union mondiale pour la nature (UICN) portant sur l'intérêt économique des zones humides dans le bassin du Zambèze en Afrique australe, la valeur actualisée nette des zones humides en tant qu'infrastructures alternatives pour la réduction des atteintes liées aux crues représente quelque 3 millions USD, pour le rechargement des nappes 16 millions USD, et pour les services d'épuration et de traitement de l'eau 45 millions USD.

Source : Emerton et Bos (2004).

- La *surexploitation des eaux souterraines* (plus de la moitié de la population de l'Inde, du Pakistan et du Bangladesh a un mode de vie basé sur l'*irrigation par eau souterraine* (Shah, 2004).
- La *pollution* imputable aux activités industrielles, à l'agriculture et à l'élimination des ordures ménagères peut contribuer à dégrader la qualité de l'eau, d'où de graves problèmes de santé publique dans des localités pauvres sans accès à un approvisionnement en eau de boisson salubre.
- *L'érosion des sols* par ruissellement, conjuguée à la perte de terres le long des cours d'eau et en bordure de mer, peut réduire les superficies cultivables fertiles, compromettant la viabilité de l'agriculture dont beaucoup de populations pauvres sont tributaires. L'érosion des sols et le ruissellement de l'eau entraînent aussi une dégradation des routes et des voies navigables, ainsi que des pêcheries côtières.
- La *salinisation* des eaux de surface, ainsi que l'intrusion d'eau salée dans les nappes d'eau douce, compromettent la productivité des sols (comme dans le Gujarat indien, sur l'île de Java ou en Arabie saoudite).

10.4. Les politiques de gestion de l'eau pour promouvoir une croissance pro-pauvres

Il importe aussi de cerner les répercussions qu'entraîne l'utilisation de l'eau pour l'ensemble des secteurs. Les politiques, réformes et investissements infrastructurels liés à l'eau ont des conséquences très différentes, selon le secteur visé, en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. Par exemple, on a longtemps considéré que l'irrigation et les services de distribution d'eau et d'assainissement destinés aux ménages étaient favorables aux pauvres, tandis que l'investissement dans l'hydroélectricité et la fourniture d'eau industrielle s'inscrivaient dans une stratégie de diversification et de croissance économiques.

Il s'agit là de généralisations grossières, mais la répartition intersectorielle des ressources en eau n'en affecte pas moins la structure économique, les modèles de développement et de croissance (lourds de conséquences en matière d'équité ou d'égalité des sexes) et l'environnement. La répartition entre l'agriculture, l'énergie, l'industrie et les

Encadré 10.4. **Les problèmes de l'eau au Pakistan**

Le Pakistan figure selon les prévisions parmi les sept pays les plus menacés par une grave pénurie d'eau d'ici à 2025. Le secteur agricole doit relever des défis environnementaux de taille, allant de la pénurie d'eau dans certaines régions à la saturation et à la salinité dans d'autres. Les terres sont saturées en eau sur près de 38 % de la superficie agricole utile, dont 15 % de façon préoccupante. La salinité touche 14 % des sols, et plus particulièrement 6 % d'entre eux. On estime qu'elle prive les agriculteurs de 25 % environ de la production potentielle des principales cultures.

La vétusté, la surexploitation et le manque de maintenance expliquent que l'eau soit mal distribuée par le réseau des canaux. La distribution et l'utilisation de la ressource sont d'autant plus inefficaces que dans bien des cas l'eau de surface ne parvient pas aux utilisateurs en bout de circuit. L'inégalité de répartition des eaux de surface, conjuguée à l'acheminement de quantités moindres que prévu, aux problèmes de fonctionnement ou d'entretien, et aux captages clandestins suscite de vives préoccupations ; elle nuit surtout aux agriculteurs les plus pauvres.

S'ajoutent les prélèvements excessifs sur les eaux souterraines, favorisés par des subventions à l'électricité qui incitent à utiliser des pompes. Si la situation varie d'une province à l'autre, les incidences sont particulièrement graves pour le Baloutchistan, doté d'eaux souterraines profondes mais pratiquement dépourvu d'eaux superficielles. L'abaissement du niveau des nappes a réduit l'accès à l'eau pour les pauvres. L'exemple le plus flagrant est l'effet des puits tubés privés qui, au Baloutchistan, mettent en péril le système communautaire de prélèvement des eaux souterraines, dit *kariz (*réseau de tunnels reliés à un puits mère, desservant plus d'une centaine de ménages qui ont partagé des coûts déjà fort élevés d'installation et d'entretien).

Source : Bhatti (1999).

services va faciliter ou limiter la croissance relative de ces secteurs, et générer des évolutions économiques très différentes à moyenne échéance, qui n'auront pas les mêmes effets sur le bien-être, mesuré en termes de croissance globale et de distribution des richesses ainsi produites. Par ailleurs, dans bien des cas, la répartition des ressources en eau et des investissements liés à l'eau est davantage le résultat de l'économie politique que d'une politique de développement délibérée, et entraîne une « confiscation » des ressources par des acteurs influents qui fait obstacle à une gestion plus efficace.

La concrétisation des possibilités offertes par cette ressource fondamentale dans l'économie d'un pays suppose d'importants efforts, notamment pour aménager l'accès, instaurer des mécanismes d'allocation efficaces et équitables, construire les infrastructures, inciter les compagnies des eaux et les districts d'irrigation à se montrer performants et lutter efficacement contre les sécheresses et inondations. Toutes ces actions sont interdépendantes. Elles nécessitent des investissements dans d'autres technologies, infrastructures, moyens de gestion, dispositifs institutionnels et systèmes de tarification de l'eau, conciliables avec une vision à long terme axée sur la pérennité de la ressource.

L'eau est une ressource naturelle qui doit normalement bénéficier à l'ensemble de la collectivité, et qui peut donc être évaluée de plusieurs manières. C'est ainsi que les pouvoirs publics ont parfois subventionné des formes de consommation présentant un grand intérêt social, mais peu productrices de revenu. Aussi justifiées soient-elles

socialement, ces subventions doivent être transparentes. La difficulté consiste donc à trouver le juste équilibre entre l'eau comme bien économique et l'eau comme bien social – équilibre qui, en général, ne peut procéder que d'une démarche politique.

Pour relever les défis évoqués dans le domaine de l'eau, des incitations favorables aux réformes s'imposent. Les principales incitations, liées à des pratiques limitant le risque de corruption, au degré de transparence du processus de décision et à la participation des acteurs concernés, tendront à la création d'un système de droits sur l'eau, à la mise en place d'un régime de tarification et à l'intervention d'instances extérieures dans les aménagements à grande échelle.

Incitations perverses à la corruption. La mise en place d'infrastructures et l'approvisionnement en eau sont souvent entachés de corruption, non sans nuire aux populations pauvres, catégorie la moins solvable et la moins apte à exercer des pressions politiques. La corruption est aussi un facteur déterminant dans la mise en valeur des ressources en eau. Parmi les nombreuses raisons motivant la construction de barrages ou de grands systèmes d'irrigation, on en oublie souvent une : la modernisation du réseau d'approvisionnement déjà en place se prête beaucoup moins au paiement de pots de-vin- et à la corruption que la passation de contrats portant sur la construction de nouvelles infrastructures d'envergure. Ces contrats sont très convoités par les grandes entreprises de travaux publics, et l'attribution des marchés peut donner lieu à des malversations. Il est possible d'y remédier en veillant à la transparence des marchés publics et à un examen attentif des avantages économiques respectifs apportés par de nouveaux projets de construction et par une amélioration des infrastructures en place.

Aspects politiques de l'inégalité d'accès aux services de l'eau. Des facteurs sociaux tels que la discrimination fondée sur le sexe, la caste et l'ethnie peuvent largement expliquer que certaines zones soient mal desservies. En Inde, par exemple, la caste peut jouer un rôle clé dans l'accès à l'eau. En Afrique du Sud, dans le système hérité de l'*apartheid*, peu de familles noires avaient accès à l'eau (encadré 10.5).

Encadré 10.5. **Les lois sur l'eau et leur application en Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud a été l'un des premiers pays à envisager les ressources naturelles en termes de droits. En ce qui concerne la gouvernance de l'eau, deux nouvelles lois ont été adoptées. Il fallait en effet remédier au manque d'accès et aux inégalités de distribution. Dans le bassin du Mhlatuze de la province du KwaZulu-Natal, plus de 97 % des ressources vont à 10 % de la population. La loi sur les services de l'eau prévoit l'accès à une eau de boisson potable et à l'assainissement. Disposition unique au monde, un point d'eau doit être assuré gratuitement aux ménages dans un rayon de 200 mètres autour de leur habitation.

Depuis 1994, le ministère des Eaux et Forêts (DWAF) a satisfait les besoins fondamentaux en eau de 9 millions d'habitants. Pour la seule année 2002, 1.2 million d'usagers ont été raccordés au réseau de distribution, et 50 000 ont bénéficié d'installations sanitaires. Parallèlement, des emplois temporaires ont été créés pour 25 000 personnes. Plus de 57 % de la population reçoit un quota d'eau gratuit. La loi nationale sur l'eau vise à la mise en place d'agences de bassin (*Catchment Management Agencies*, CMA) dans chacun des 19 districts du service des eaux. Ces agences seront investies de compétences déléguées. Cinq CMA ont été officiellement instituées ou sont en passe de l'être.

Source : www.iwmi.cgiar.org/Research_Impacts/Research_Themes/BasinWaterManagement/Water/Outputs.aspx - 21k.

Dans bien des pays, faute de droits sur les terres, les femmes ne peuvent pas pleinement tirer parti de l'irrigation. De même, dans beaucoup de zones urbaines, le problème du logement réduit l'accès à l'eau pour les pauvres (encadré 10.6).

Encadré 10.6. **Importance du statut d'occupation en milieu urbain pour l'approvisionnement en eau : L'exemple du Guatemala**

La jouissance d'un logement est étroitement liée à l'amélioration relative du niveau de vie des 25 000 squatters de La Verbana, au Guatemala. Ceux-ci ont obtenu des droits fonciers dans les années 60, à la suite d'un mouvement de protestation animé par un comité de défense. Ils ont obtenu l'accès à l'eau, à un réseau d'égouts et à l'éclairage public.

Un représentant du service local du logement a déclaré : « La légalisation est la première étape pour améliorer l'habitat et, ensuite, la situation générale de la population ». L'attribution d'un titre de propriété apporte aux habitants la sécurité d'occupation et la certitude d'avoir un bien à léguer à leurs enfants. Dans les années 70, une partie de la population a pu bénéficier de l'adduction d'eau. Toutefois, le quartier s'élargissant, beaucoup d'habitants n'étaient toujours pas desservis, si bien qu'en 1994 un accord a été négocié avec la compagnie municipale des eaux pour que chaque famille paie son raccordement et fournisse le matériel nécessaire à l'installation des conduites.

Source : Grant (2001).

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 11

Les minéraux au service d'une croissance pro-pauvres

Les économies modernes ne pourraient se passer de minéraux. L'exploitation des ressources minérales représente l'essentiel des flux d'investissements directs étrangers dans beaucoup de pays en développement, souvent bien plus important que les flux d'aide. Le présent chapitre présente des stratégies visant à mettre le potentiel économique de l'exploitation minière au service de la croissance pro-pauvres. Il démontre que la bonne gouvernance, la solidité des institutions, l'efficacité des cadres réglementaires, la rigueur des mesures environnementales et sociales et la protection des droits (y compris les droits coutumiers) sont indispensables pour que les avantages tirés de l'exploitation minière puissent profiter aux pauvres et contribuer à la stabilité de la croissance.

11.1. Vue d'ensemble

La demande croissante de minerais destinée aux marchés à expansion rapide d'Asie a provoqué une envolée de leurs prix au cours des cinq dernières années. Cela vaut tout particulièrement pour les métaux comme l'aluminium, le nickel, le cuivre et le zinc. La montée en flèche du prix des minéraux métallifères a mis tout particulièrement en évidence l'impact de l'exploitation des ressources minérales sur les processus de développement. Pourtant, les marchés de ces produits sont instables, et la contribution des industries extractives aux résultats positifs du développement à long terme comme la réalisation des OMD et le développement durable pendant cette période faste n'a jamais fait l'objet d'un examen attentif.

L'augmentation de leurs recettes offre aux pays en développement exportateurs de minéraux la perspective de convertir ces richesses en minéraux en source de croissance et en nouvelles opportunités de développement économique. Toutefois, ces pays sont aussi de plus en plus conscients des impacts négatifs potentiels de ces richesses minières si elles ne sont pas gérées prudemment.

Le secteur des industries extractives est très varié. Une typologie peut être établie en fonction de l'envergure de l'exploitation, de la nature de l'activité (souterraine, sous-marine, à ciel ouvert, etc.), du matériau extrait (minéraux industriels, pierres précieuses, métaux précieux, pétrole et gaz, etc.), de sa destination (énergie, matériaux métalliques et non métalliques, minéraux industriels et pierres précieuses), ou du niveau de capitalisation.

Mais le trait commun à toutes les activités extractives est que la ressource exploitée n'est pas renouvelable, du moins à l'échelle des générations humaines. Sur le plan de la durabilité, l'objectif de l'exploitation des ressources non renouvelables n'est pas l'extraction en elle-même mais la transformation d'un capital naturel en d'autres formes de capital (humain, financier, et manufacturé) et en moyens d'existence plus durables. Les prix des minéraux fluctuent. Ils ont considérablement augmenté au cours des cinq dernières années, ce qui a provoqué un regain d'intérêt dans de nombreux pays en développement de la part de grands opérateurs, mais aussi une explosion du secteur de l'extraction « artisanale ». Entre 2000 et 2005, la valeur des échanges mondiaux de minéraux a progressé de 17 % par an (OMC, 2006).

Concernant l'échelle des exploitations minières, nous proposons trois grandes catégories : grande, moyenne, et petite/artisanale :

- **Grande échelle** : catégorie dominée par un petit nombre d'entités à forte intensité capitalistique, multinationales ou para-étatiques, dotées de technologies d'extraction et de traitement exigeant de gros investissements et de très hautes compétences. Les entités de cette taille sont productives, elles réalisent des économies d'échelle et génèrent des recettes significatives.
- **Moyenne échelle** : cette catégorie englobe des entreprises publiques comme les producteurs nationaux de pétrole et de gaz et de nombreuses sociétés minières

« juniors » (dont l'actif est inférieur à 100 millions USD), en pleine expansion dans le secteur des mines en roche dure.

- **Exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) :** catégorie correspondant aux origines traditionnelles de toute l'industrie extractive. Elle inclut diverses formes d'entreprises à faible coût, depuis l'individu recourant à des techniques rudimentaires jusqu'à des entreprises de type PME, caractérisées par un investissement en capital minime, une forte intensité de main-d'œuvre et de faibles niveaux de technologie pour l'extraction et le traitement. À cette échelle, l'exploitation se caractérise par des taux d'extraction peu productifs et l'usage de technologies limitant les possibilités d'accès à la ressource. C'est dans cette catégorie, confinée presque exclusivement dans les mines de roche dure, que l'on recense la majorité des mineurs dans de nombreux pays en développement, mineurs qui vivent presque tous dans une pauvreté abjecte. Selon les estimations, les entreprises de cette catégorie représentent jusqu'à 31 % de la production mondiale de minéraux, dont 20 à 30 % de l'or, 20 % du charbon, 10 % des diamants et 75 % des pierres précieuses autres que le diamant (CASM, 2007).

Ce chapitre traite principalement du secteur de l'exploitation minière en roche dure.

11.2. L'économie de l'exploitation minière

Les mines peuvent contribuer au développement économique de plusieurs manières : investissements directs étrangers (IDE), emploi, recettes publiques, réserves en devises, innovation et développement de secteurs connexes.

Les minéraux ne représentent qu'une faible partie de la production et des échanges mondiaux ou des flux mondiaux d'IDE. Mais les économies modernes ne pourraient s'en passer et l'exploitation des ressources minérales représente l'essentiel des flux d'IDE dans beaucoup de pays en développement, quoique souvent bien plus important en volume que les flux d'aide.

11.2.1. Contribution de l'exploitation minière au PIB, aux exportations et aux recettes budgétaires

Il est difficile d'obtenir des statistiques précises des recettes provenant de l'extraction minière, surtout quand on considère tout l'éventail du secteur. À titre d'exemple, le caractère informel et souvent illégal des activités des exploitations minière artisanale et à petite échelle (ASM) se solde par des pertes significatives de recettes potentielles pour les États. Dans les cas où on dispose de chiffres fiables, on constate que l'exploitation minière représente une part importante du PIB de beaucoup des pays les plus pauvres, dont le Botswana (38 %), la Guinée (17 à 20 %), la République démocratique du Congo (10 %), la Zambie (10 %), le Ghana et la Bolivie (5 %) (USGS, 2005). Les minerais et les métaux exportés représentent une grande part du total de l'export dans plusieurs pays, en particulier en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe ainsi qu'en Amérique latine (tableau 11.1). En Tanzanie, les mines représentent 40 % des exportations et 75 % des IDE, et on estime qu'elles ont contribué à hauteur d'environ 6 % aux taux de croissance de 4.8 % enregistré entre 1996 et 2003 (CIMM/Banque mondiale, CNUCED, 2006a).

De nombreux États tirent une grande partie de leurs recettes budgétaires du secteur minier. Au Botswana, cette activité représente plus de la moitié des recettes publiques (USGS, 2005) tandis qu'au Pérou, l'extraction minière (or, cuivre, zinc, etc.) en représente 43 % (CNUCED, 2007), et au Chili (cuivre) 22 % (CEPALC, 2007).

Tableau 11.1. **Économies en développement et en transition fortement tributaires des exportations de minerais : Contributions de l'exploitation minière aux exportations totales**

Économie	Minerais et métaux	Produits
Guinée [b,c]	89.8	Bauxite, alumine, or et diamants
Botswana [d]	87.2	Diamants, cuivre, nickel
Surinam [b]	70.0	Alumine (oxyde d'aluminium)
Zambie	61.5	Cuivre, cobalt
Jamaïque	60.8	Alumine, bauxite
Jamaïque	60.8	Alumine, bauxite
Niger[b]	46.1	Uranium et or
Chili	45.0	Cuivre
Mozambique[b]	42.3	Aluminium
Papouasie-Nouvelle-Guinée[b]	38.6	Or, cuivre
République Dém. du Congo[e]	34.0	Divers métaux
Ghana	33.3	Or
Cuba	33.2	Nickel
Pérou	32.9	Or, cuivre, zinc
Rwanda[b,e]	32.2	Divers métaux
Ouzbékistan	30.3	Or
Géorgie	24.9	Divers métaux
Afrique du Sud[c]	21.7	Platine, or
Bolivie	19.1	Zinc, or
Kazakhstan	18.0	Divers métaux
Bahreïn	16.8	Aluminium

a. Les combustibles incluent CTCI 3. Les minerais et métaux incluent CITC 27+28+68 et, le cas échéant, le minerai de diamant a été rajouté.

b. En moyenne sur 2 à 4 ans.

c. Economist Intelligence Unit.

d. Banque du Botswana, Statistiques financières.

e. FMI, Direction des statistiques du commerce.

Source : CNUCED (2007), calculs fondés sur des données de la base Comtrade et d'autres sources.

11.2.2. Contribution de l'extraction minière à l'emploi et à la subsistance

Selon les estimations de l'OIT, le secteur minier emploie entre 22 et 25 millions d'individus sur l'ensemble de la planète, soit environ 1 % de la population active mondiale totale (OIT, 2007). Les exploitations à grande échelle sont de plus en plus productives et constituent une activité à forte intensité de capital exigeant des niveaux de compétences toujours plus élevés.

La nature et la dynamique du secteur artisanal, souvent illégal et toujours informel, font qu'il est extrêmement difficile d'avancer des chiffres précis. À cela s'ajoute que l'extraction minière est une activité qui peut se dérouler pendant les périodes où il n'y a pas de travail dans l'agriculture, ou dans d'autres situations de sous-emploi.

L'activité s'opère souvent dans des endroits pauvres et reculés, ce qui permet au secteur minier d'offrir des avantages en faveur des pauvres que d'autres branches du secteur privé, le secteur public ou l'action de donneurs sont dans l'incapacité de fournir. Le graphique 15 montre l'étendue des ASM sur la planète.

On sait que les estimations de l'OIT, selon lesquelles entre 11.5 et 13 millions de personnes sont directement employées dans des ASM, sont extrêmement prudentes (OIT, 2007). Tiré par la hausse du prix des métaux, le secteur des ASM est en pleine expansion. Au Zimbabwe, par exemple, l'activité des ASM va vraisemblablement tripler en l'espace

d'une décennie, entre 2000 et 2010. Dans d'autres parties de la région, la situation devrait, globalement, évoluer de manière analogue (Drechsler, 2001).

D'un pays à l'autre, les ASM emploient souvent plus de travailleurs que le secteur minier formel. On estime que, sur l'effectif total des ASM dans le monde, au moins 5 millions de travailleurs sont des femmes et plus d'un million des enfants (OIT, 2007). En règle générale, les travailleurs des mines artisanales et des ASM sont des personnes extrêmement vulnérables. Souvent très peu protégées par la loi, elles sont exposées à des risques élevés d'expulsion et de violation des droits humains. De surcroît, les dimensions sécurité, santé et environnement sont rarement prises en considération et, au sein des communautés des ASM, les dysfonctionnements sociaux sont multiples.

11.3. Impact de l'extraction minière sur l'environnement

Comparée à l'agriculture ou à la sylviculture commerciale, l'extraction minière ne nécessite pas, en général, une exploitation extensive du sol. Une pollution désastreuse des masses d'eau ou d'autres nuisances peuvent entraîner des retombées sur une grande échelle mais, en règle générale, il est possible de limiter dans l'espace les impacts écologiques de cette activité.

Toutefois, là où elle se trouve, l'extraction minière peut avoir des conséquences significatives et irréversibles. Le stockage des rejets et des déchets est une activité qui peut être plus dommageable que l'extraction proprement dite.

Les incidences néfastes de l'extraction minière sur l'environnement incluent la consommation d'eau et d'énergie, la pollution de l'air, de l'eau et des sols, l'affaissement minier, les atteintes au paysage, etc. L'activité des mineurs artisanaux et des ASM a notamment pour conséquences l'envasement des cours d'eau, le braconnage du gibier, la déforestation et la pollution au mercure et au cyanure.

Mauvais état de santé, perte de productivité agricole et dégradation des écosystèmes sont des conséquences visibles de la pollution de l'eau et des sols. à cela s'ajoutent les conflits d'intérêts inhérents entre mineurs et habitants locaux comme, par exemple, celui qui oppose les sociétés minières et les populations indigènes sur la question des ressources culturelles ou locales.

Une meilleure planification permet de gérer les séquelles écologiques, notamment par le recours à des études d'impact sur l'environnement, des systèmes de gestion de l'environnement, des plans de gestion des mines ainsi que des plans « post-mine » ou des plans de fermeture et de réhabilitation simultanées des sites. Ces dispositions, qui font l'objet de négociations, sont de plus en plus souvent intégrées dans les contrats de mise en exploitation et incluent l'abondement de fonds pour la restauration du patrimoine à partir des recettes perçues pendant que les mines sont en activité.

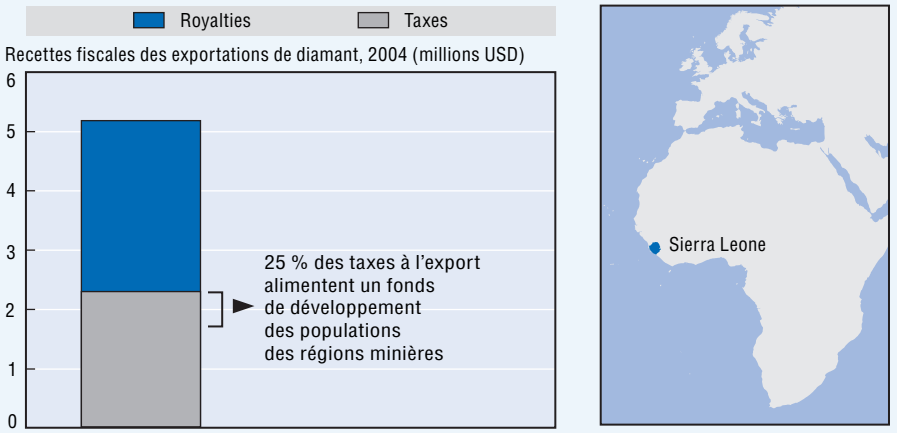
11.4. Les possibilités de réduction de la pauvreté offertes par l'extraction minière

Les leçons de l'expérience de nombreux pays qui avaient, a priori, le potentiel de s'appuyer sur leurs ressources minérales abondantes pour stimuler un développement plus diversifié et durable sont décevantes. L'abondance de ressources ne se traduit automatiquement en prospérité économique.

Une question revient régulièrement dans l'évaluation du rôle des industries extractives dans les processus de développement : faut-il voir dans les richesses minières une « bénédiction » ou une « malédiction » ? Les avis sont partagés quant à savoir si les pays en développement tirent avantage de leurs richesses minières ou en sont les victimes (CIMM/Banque mondiale/CNUCED, 2006b). Logiquement, la richesse en ressources naturelles et leur exploitation avisée devraient pouvoir servir de base à la croissance économique, la réduction de la pauvreté et le développement durable mais, paradoxalement, certains pays riches en ressources demeurent parmi les plus pauvres et présentent les niveaux de pauvreté, de corruption et de conflit les plus élevés.

Parmi les pays qui dépendent le plus de leurs mines, 11 sont lourdement endettés et 5 ont été récemment confrontés à des guerres civiles, comme ce fut le cas de la Sierra Leone (encadré 11.1).

Encadré 11.1. **Extraction du diamant en Sierra Leone**



En 2004, l'État de Sierra Leone a engrangé au total 5.2 millions USD de recettes issues des activités liées au diamant. Ces recettes proviennent des licences d'exploitation minière, de négoce et d'exportation ainsi que des taxes à l'exportation. Pour rediriger une partie de ces recettes vers les collectivités défavorisées, l'État a créé le *Diamond Areas Community Development Fund* (DACDF), et s'est engagé à reverser chaque année 25 % de la taxe à l'exportation de diamants aux collectivités des régions diamantifères. Cet argent devrait être consacré à des projets d'infrastructures locales, d'amélioration de l'agriculture et de formation, mais la répartition des fonds proprement dite a posé des problèmes. (Projet sur les diamants et la sécurité humaine, 2006. *Diamond Industry Annual Review – Sierra Leone 2006*).

Source : Diamonds and Human Security Project (2006).

Quand des factions ou des élites peuvent contrôler l'accès à des ressources minières de grande valeur, les risques de conflit et de corruption sont multipliés. Quand les ressources minières sont à leur merci, les gouvernements et les politiques le sont également. Les retombées des ressources pour alimenter des politiques publiques et une croissance pro-pauvres sont par conséquent minces (Archibald *et al.*, 2007). La recherche de positions de rente et la corruption tendent à se généraliser et, dans les pires cas, la lutte

pour le contrôle des ressources tourne en véritable guerre civile (les guerres civiles de la Sierra Leone avaient notamment pour enjeu le contrôle des sites diamantifères).

Le secteur minier représente donc à la fois une chance et une menace pour les projets de développement des pays les plus pauvres. Mais la « malédiction des ressources naturelles » peut être contrée par une bonne gouvernance (Mehlum and Torvik, 2006).

Quand les populations pauvres en tirent un bénéfice, l'industrie minière peut offrir un moyen d'éradiquer la pauvreté. De fait, au début du XX^{e} siècle, cette activité a constitué un important moteur de croissance aux États-Unis, au Canada et en Australie. Plus récemment, dans des pays comme le Chili et le Botswana, l'exploitation des richesses minières contribué puissamment aux le succès de développement. L'enjeu consiste donc à détecter les risques de malédiction des ressources et à s'employer à les contrer.

Les effets d'entraînement économique de l'extraction minière en tant que stimulants d'autres activités économiques ne sont pas aussi largement répandus qu'ils pourraient l'être, et il reste encore beaucoup à faire pour exploiter les possibilités qu'elle offre.

Selon l'enquête annuelle (2005-2006) de l'Institut Fraser auprès des sociétés minières, les pays qui se classent le moins bien sur le plan de l'attrait global de leurs politiques en matière de prospection et d'investissement dans le secteur minier sont tous dotés de richesses minérales importantes.

La bonne gouvernance, la solidité des institutions, l'efficacité des cadres réglementaires, la rigueur des mesures environnementales et sociales et la protection des droits (y compris les droits coutumiers) sont indispensables pour mettre le potentiel économique de l'exploitation minière au service de la croissance pro-pauvres et assurer une répartition plus équitable des bénéfices. L'exemple de la République démocratique du Congo illustre les occasions perdues du fait du déficit de gouvernance (encadré 11.2).

Généralement, dans les pays en développement, l'exploitation des richesses minérales est régie par des codes miniers. Selon la littérature, ces codes ont évolué en trois phases. La première s'est caractérisée par le retrait quasi-total de l'État. D'aucuns ont fait valoir que les gouvernements étaient allés trop loin dans la réduction du rôle de l'État afin d'attirer les investissements directs étrangers, ce qui a provoqué une baisse des niveaux de développement économique et social. Au cours de la deuxième phase, on a insisté davantage sur les responsabilités des entreprises en matière de développement socioéconomique. Au Mali, par exemple, les entreprises sont tenues de payer directement aux administrations régionales une taxe dont le montant est réaffecté aux collectivités locales. Dans la troisième phase, on accorde plus d'importance à la participation des populations touchées et au renforcement de la responsabilité de l'État en matière de protection environnementale et sociale. À titre d'exemple, la République démocratique du Congo (RDC) a pris des dispositions pour que la redistribution des recettes privilégie les populations affectées par l'activité des sociétés minières (l'administration centrale conserve 60 % des redevances, tandis que 25 % vont aux provinces et 15 % à la collectivité où s'effectue l'extraction minière) (CASM, 2007).

Bien que singulier à bien des égards, l'exemple du Botswana est tout à fait remarquable : ce pays en développement utilise en effet sa richesse minérale (les diamants) pour lutter contre la pauvreté. Alors qu'il était l'un des pays les plus pauvres du monde, le Botswana est devenu un pays à revenu intermédiaire. Ce succès a été attribué pour une large part à de saines mesures de politique économique, notamment en matière

Encadré 11.2. **L'extraction minière artisanale en République démocratique du Congo (RDC)**

La RDC abrite quelques-unes des richesses minérales les plus fournies et les plus variées du monde, dont l'or, l'argent, l'étain, le cuivre, le coltan, le cobalt, le zinc et l'uranium.

L'extraction artisanale représente 80 % de l'activité minière du pays. Or est associe à ce secteur la corruption, les conflits, les violations des droits humains, la dégradation de l'environnement, la dangerosité des conditions de travail pour les mineurs (y compris des femmes et des enfants), l'instabilité régionale, etc.

Les recettes publiques provenant de l'extraction minière en 2004 ont été calculées à 15 millions USD. On estime toutefois que la perte de recettes publiques s'élève à 10 fois ce montant, alors que cet argent aurait pu être investi dans la santé publique, l'éducation, etc. Selon les estimations des Nations unies, les exportations illégales d'or, de cuivre, de cobalt et de diamants représenteraient environ 3 milliards USD par an.

Quatre-vingts pour cent de la population de RDC vit avec moins de un dollar par jour. À l'évidence, l'exploitation des minéraux pourrait être un déterminant majeur de la croissance et de la réduction de la pauvreté dans ce pays, en produisant des recettes budgétaires pour financer des programmes pro-pauvres.

Source : CASM (Communautés et petites exploitations minières artisanales) (2007), Document d'orientation non publié, préparé pour l'atelier du Programme CASM organisé à Kinshasa en 2007 sur le thème des « Principaux problèmes, enjeux et stratégies des ASM en RDC », consultable sur le site du CASM : *http://casmsite.org*.

de gestion des vastes ressources en diamants du pays, et à son engagement en faveur de la stabilité budgétaire (encadré 11.3).

11.5. Accroître le rôle de l'extraction minière pour promouvoir la croissance pro-pauvres : Des choix politiques

La bonne gouvernance est indispensable si l'on veut que les avantages tirés de l'exploitation minière profitent aux pauvres et contribuent à la stabilité de la croissance. Les moyens d'obtenir plus de résultats en matière de développement à partir du secteur minier ont suscité récemment des débats. Cinq questions s'avèrent primordiales : l'équité des contrats, la transparence des recettes, un partage des bénéfices en faveur des pauvres, une valorisation de la ressource (privilégier la plus-value plutôt que l'export), et une responsabilisation sociale des entreprises.

11.5.1. Amélioration du cadre contractuel

Les contrats déterminent les droits et les clauses juridiques aux termes desquels les sociétés exploiteront la richesse minérale, ainsi que les avantages que les pays hôtes et leurs citoyens obtiendront en contrepartie. Une bonne gestion des institutions compétentes en matière de ressources minérales et une base de données géologiques solide, ainsi qu'un bon inventaire de ses ressources minérales, augmentent les chances du gouvernement du pays hôte de conclure des accords équitables.

Les différences entre différents types de contrats se situent généralement dans les modalités de répartition des risques et des gains entre la société minière et le pays hôte. La négociation des clauses de ces contrats est donc cruciale pour obtenir des entreprises minières des résultats favorables aux pauvres.

Encadré 11.3. **L'extraction de diamants au Botswana**

Au moment de son indépendance, en 1966, le Botswana comptait un million d'habitants, avec une économie tributaire de l'élevage de bovins, de la production de viande et de produits laitiers. Cette activité était dominée par les institutions et les coutumes de la principale tribu locale, les BamaNgwato.

Au lendemain de l'indépendance, le premier gouvernement a pris deux décisions qui allaient se révéler cruciales pour la croissance et le développement. Une loi sur les mines et les minéraux a donné tous les droits sur les minéraux à l'État et non aux autorités tribales. Des entreprises étrangères ont été invitées à venir prospecter. Il n'a pas fallu longtemps pour se rendre compte que le pays était richement doté et possédait, entre autres atouts, des filons kimberlitiques diamantifères. La seconde décision cruciale a été de renégocier l'accord avec le groupe minier De Beers en 1975, ce qui a permis à l'État de s'attribuer la moitié de la totalité des revenus de l'extraction des diamants.

Les recettes publiques provenant principalement de l'exportation des diamants ont été orientées vers des investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures tandis que l'administration assurait un contrôle rigoureux du budget. Un facteur positif a été la création d'un ensemble de règles pour éviter les déficits et maintenir une position budgétaire soutenable, mesurée par un « coefficient de viabilité » défini comme le rapport entre les dépenses courantes hors investissements et les recettes non minières. Les recettes provenant des ressources naturelles sont réservées à l'investissement et non à la consommation tant que ce rapport demeure inférieur à 1. Le Botswana affiche des taux de croissance élevés depuis près de 30 ans. Vers la fin des années 90, le pays a accédé au statut de pays à revenu intermédiaire.

Source : Acemoglu *et al.* (2003).

Les gouvernements des pays hôtes tiennent à augmenter leur part des avantages procurés non seulement par les recettes mais aussi par le transfert de technologie. Ils ont exprimé leur souci de voir les grandes entreprises détenir un pouvoir disproportionné dans la négociation des contrats – ressources financières, compétences en matière juridique et de négociation, influence politique et tactiques de lobbying.

Les contrats ayant été négociés en période de déficit de gouvernance (dans des situations d'après-conflit, par exemple) sont de plus en plus remis en question (République démocratique du Congo) et, dans plusieurs pays, les nouveaux gouvernements en place ont exercé de fortes pressions pour les renégocier afin d'obtenir de meilleures conditions ou plus de maîtrise des ressources de leur pays (Russie, Venezuela, Tchad, Pérou et Bolivie). À terme, le succès de ces changements dépendra en partie de l'aptitude des gouvernements à attirer suffisamment d'investissements dans le secteur.

11.5.2. Accroître la transparence des recettes

Grâce à une série de contrats d'exploitation minière transparents et opposables (dans les limites de la confidentialité commerciale), combinée avec la transparence des reversements des entreprises et des recettes de l'État, la société civile d'un pays pourra demander des comptes à ses autorités sur la manière dont les richesses nationales en minéraux sont valorisées et dépensées. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) est un exemple de collaboration entre le secteur privé, les pouvoirs publics et la société civile pour accroître la transparence (encadré 11.4).

Encadré 11.4. **L'initiative pour la transparence des industries extractives**

L'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) est un partenariat entre le secteur privé, la société civile et les pouvoirs publics de pays industrialisés et de pays en développement. Son objectif est d'accroître la transparence des paiements que les sociétés minières versent aux gouvernements des pays hôtes et des revenus perçus par ces gouvernements au titre de l'exploitation des ressources naturelles. Le Timor oriental, le Nigeria, l'Azerbaïdjan, la République démocratique du Congo et le Ghana comptent parmi les pays qui prennent aujourd'hui une part active à cette initiative. En 2006, grâce à l'EITI, les Nigérians ont pu pour la première fois lire dans les journaux un descriptif plus complet des recettes pétrolières (8.9 milliards USD en 2004) perçues par le gouvernement.

Source : *http://eitransparency.org*, site consulté en mars 2007.

11.5.3. *Partage des bénéfices avec les populations pauvres*

Une question fait actuellement débat : les autorités doivent-elles doit accorder un traitement préférentiel aux communautés minières dans l'affectation des revenus que leur procure l'activité minière ? Des politiques et des programmes peuvent aussi être adaptés pour venir en aide aux mineurs individuels et aux ASM. Certains programmes s'efforcent d'autonomiser les mineurs artisanaux en protégeant leurs droits, en leur assurant un meilleur accès aux marchés ou en transférant le savoir de manière à accroître la part des bénéfices que les pauvres peuvent s'approprier. Les programmes s'attachent souvent à sensibiliser la population aux incidences sur la santé et l'environnement des exploitations minières artisanales.

Les conflits enflent entre les grands exploitants et les mineurs individuels ou ceux des PEM, notamment mais pas exclusivement dans les régions où les concessions minières et les activités commerciales connexes restreignent (voire évincent) les activités des mineurs artisanaux. C'est un problème auquel s'est attaqué De Beers en partenariat avec le gouvernement de Tanzanie par le biais du *Mwadui Community Diamond Partnership*, projet pilote destiné à restituer aux mineurs une juste part des revenus procurés par l'extraction des diamants, et à rechercher d'autres modes de subsistance durables, luttant ainsi contre la pauvreté et accélérant la croissance pro-pauvres dans les communautés voisines de la mine de diamants de Williamson (Pacte mondial des Nations unies, 2007).

11.5.4. *Ajout de valeur préalablement à l'exportation : Valorisation*

La valorisation comprend l'affinage du minerai, qui consiste à séparer le minerai rentable de sa gangue, avant de poursuivre son traitement ou de l'utiliser directement. Cette activité permet non seulement d'augmenter la valeur des exportations de minéraux, mais aussi de laisser en héritage une tradition qui se perpétuera longtemps après la fermeture des mines. À titre d'exemple, après avoir été le plus gros producteur de diamants du monde, l'Inde a vu ses mines s'épuiser au tournant du siècle. Toutefois, une tradition très active de taille et de polissage du diamant subsiste, avec des diamants bruts importés.

11.5.5. *Participation du secteur privé : La responsabilité sociale des entreprises*

En l'absence de politiques avisées et dans les pays où les lois et réglementations sont très peu appliquées, les codes de conduite que se fixent volontairement les entreprises peuvent jouer un rôle important. Grâce à l'influence de processus comme le projet « Mines,

minéraux et développement durable » engagé par le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (IIED/WBCSD, 2002) et, dans son sillage, la création du Conseil international des mines et métaux (CIMM), la contribution du secteur de l'extraction minière au développement durable a franchi un grand pas. Les engagements pris sont largement en avance par rapport aux normes industrielles nationales de la plupart des pays en développement. Ces progrès sont en partie dus aux pressions de la société civile et de groupes intéressés tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays en développement.

Les grandes entreprises minières, qui se caractérisaient naguère par des activités en vase clos, s'orientent vers plus d'engagement vis-à-vis de la collectivité et de soutien au développement local (voir PAGE/Banque mondiale/CIMM, 2005). Ces initiatives auront d'autant plus de succès que les autorités locales seront mieux armées pour travailler aux côtés des entreprises, sur un pied d'égalité.

Encadré 11.5. **Trois éléments clés pour une bonne gouvernance**

Contrats transparents et opposables : grâce à une série de contrats d'exploitation minière transparents et opposables (dans les limites de la confidentialité commerciale), combinée avec la transparence des reversements des entreprises et des recettes de l'État, la société civile d'un pays pourra demander des comptes à ses autorités sur la manière dont les richesses nationales en minéraux sont valorisées et dépensées.

Politiques macroéconomiques stables : pour obtenir des taux de croissance économique élevés et éviter le « syndrome hollandais » (appréciation des taux de change rendant peu compétitives les exportations d'autres matières premières ou), les gouvernements devraient appliquer des politiques budgétaires et monétaires avisées et réduire la dette extérieure. Si la rente et les exportations risquent, en augmentant, de provoquer une appréciation de la monnaie du pays, un fonds d'investissement à long terme peut être créé au profit des générations futures, qui vivront quand les réserves minérales seront épuisées.

Diversification : étant donné que les mines sont, par définition, des ressources non illimitées qui s'épuisent, la diversification dans d'autres activités économiques est essentielle. La diversification de l'économie devrait s'accompagner d'un élargissement de l'assiette fiscale de sorte que l'origine des recettes publiques ne se limite pas à un éventail restreint de matières premières.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

PARTIE II

Chapitre 12

Les énergies renouvelables au service d'une croissance pro-pauvres

L'accès à l'énergie est l'un des aspects essentiels du développement et de la croissance économique. Or, il est de plus en plus manifeste que les systèmes énergétiques actuels ne sont pas à même de fournir de l'énergie à toute la population dans des conditions durables et à des prix abordables. Ce chapitre explore le rôle que pourraient jouer les énergies renouvelables en assurant un approvisionnement énergétique plus durable et plus sûr, afin d'étayer la croissance économique et de favoriser la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

12.1. Vue d'ensemble

L'accès à l'énergie est l'un des aspects essentiels du développement et de la croissance économique, car il procure éclairage et chauffage, et permet d'alimenter les machines et équipements de production ainsi que les matériels de communication. Or, en dépit des réalisations remarquables accomplies dans le domaine de l'énergie pour répondre aux besoins de l'humanité, il est de plus en plus manifeste que les systèmes énergétiques actuels ne sont pas à même de fournir de l'énergie à toute la population dans des conditions durables et à des prix abordables. Selon les estimations, 1.6 milliard de personnes (Flavin et Aeck, 2005 ; ITDG, 2004) sont privées de l'accès à des formes d'énergie modernes, la plupart résidant dans les zones rurales des pays en développement, loin des systèmes énergétiques centralisés. Qui plus est, les systèmes énergétiques fondés sur les combustibles fossiles contribuent aux émissions de gaz à effet de serre et au changement climatique. Il s'ensuit une prise de conscience de plus en plus aiguë de la nécessité de mettre en place de nouveaux modes de production et de consommation d'énergie afin de s'orienter vers un développement plus durable.

Ce chapitre explore le rôle que pourraient jouer les énergies renouvelables en assurant un approvisionnement énergétique plus durable et plus sûr afin d'étayer la croissance économique et de favoriser la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement[1]. Il entend, plus précisément, répondre aux deux questions suivantes :

- Quels avantages peut-on attendre des énergies renouvelables pour soutenir la croissance économique (pro-pauvres) et le développement ?
- Quelles sont les politiques et mesures nécessaires pour tirer profit de ces avantages en vue de soutenir la croissance économique (pro-pauvres) et le développement ?

12.2. Tendances récentes : La montée en puissance des énergies renouvelables

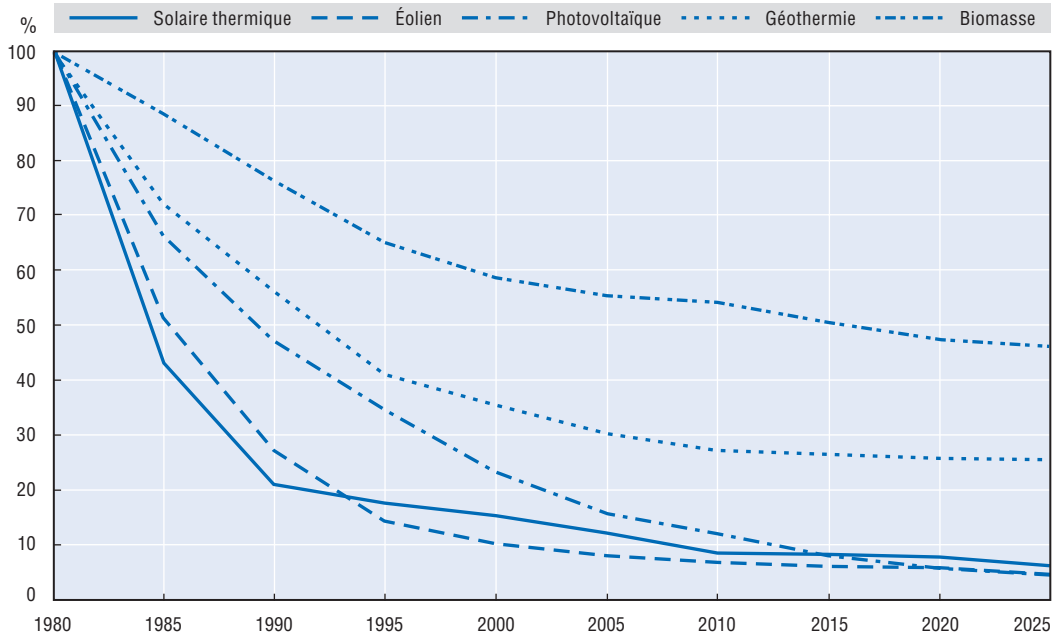
Depuis quelques décennies, les options énergétiques classiques, fondées pour une bonne part sur les combustibles fossiles, étaient jugées plus attrayantes du point de vue économique que les applications des énergies renouvelables. Cependant, le bilan économique de diverses formes d'énergie renouvelables s'améliore rapidement. Trois grandes tendances jouent en faveur des énergies renouvelables.

En premier lieu, l'instabilité des prix des sources d'énergie classiques sur les marchés mondiaux, en particulier de ceux du pétrole, est source de grands risques pour la stabilité économique et politique de vastes régions du monde, avec parfois des effets d'une importance vitale sur les pays en développement importateurs d'énergie. Certains se sont inquiétés du fait que la hausse des coûts du pétrole, dont le prix avait atteint le record historique de 140 USD le 11 juillet 2008, risque de ralentir les progrès économiques récemment observés en Afrique et d'entraîner un resserrement des contraintes financières (BAfD, 2006). En outre, compte tenu de leur dépendance à l'égard des combustibles importés, beaucoup de pays importateurs d'énergie sont désormais vulnérables à des perturbations des approvisionnements, ce qui pourrait imposer des difficultés matérielles et un fardeau économique à d'autres. Cette situation a poussé de nombreux pays à

rechercher des solutions de rechange en vue de réduire leur vulnérabilité aux chocs sur les marchés des combustibles fossiles.

Deuxièmement, ces dernières années, le coût, les performances et la fiabilité des technologies des énergies renouvelables se sont nettement améliorés, au point qu'elles peuvent aujourd'hui concurrencer les sources d'énergie classiques dans plusieurs applications. Le graphique 12.1 illustre la forte baisse du coût de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables durant les 25 dernières années, baisse qui devrait se poursuivre, prévoit-on, dans les années à venir.

Graphique 12.1. **Énergies renouvelables : Coûts de la production d'électricité en pourcentage des niveaux de 1980, évolution passée et prévue**

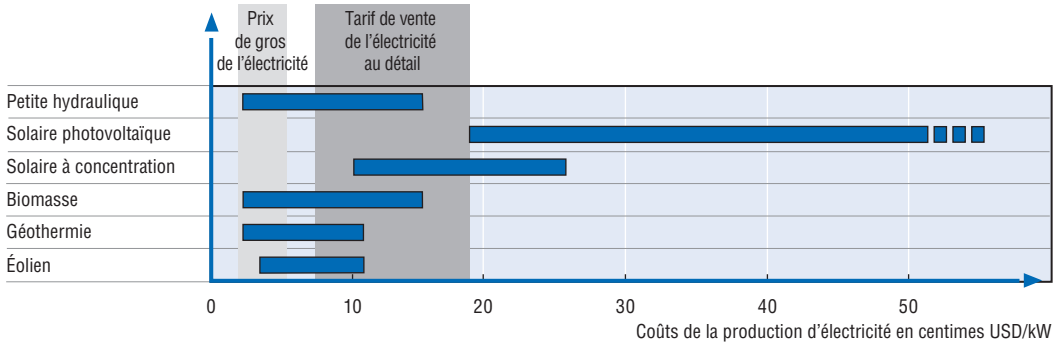


Source : DAES Nations unies (2005).

La diminution régulière des prix des énergies renouvelables a considérablement amélioré la compétitivité, en termes de coûts, de plusieurs d'entre elles qui, de ce fait, se trouvent dorénavant mieux placées pour faire face à la concurrence sur le marché de l'énergie. Selon l'OCDE/AIE, les mini-centrales hydrauliques et la biomasse sont d'ores et déjà concurrentielles sur de nombreux marchés de gros de l'électricité alors que, dans certaines régions, les énergies éolienne et géothermique sont moins chères que les sources d'énergie classiques sur le marché de la fourniture aux consommateurs finals (graphique 12.2). D'autres technologies, par exemple le solaire (photovoltaïque ou PV), les chauffe-eau solaires et les technologies de valorisation de la biomasse sont souvent les solutions les plus rentables pour fournir des services énergétiques dans des régions non raccordées au réseau dans les pays en développement.

Troisièmement, d'après le dernier rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, il y a tout lieu de penser que les activités humaines, et principalement la combustion de combustibles fossiles, sont responsables de la tendance au réchauffement de la planète observée au cours des dernières décennies. Les données disponibles mettent également de plus en plus en évidence que le changement

Graphique 12.2. **Compétitivité des coûts de certaines technologies des énergies renouvelables**

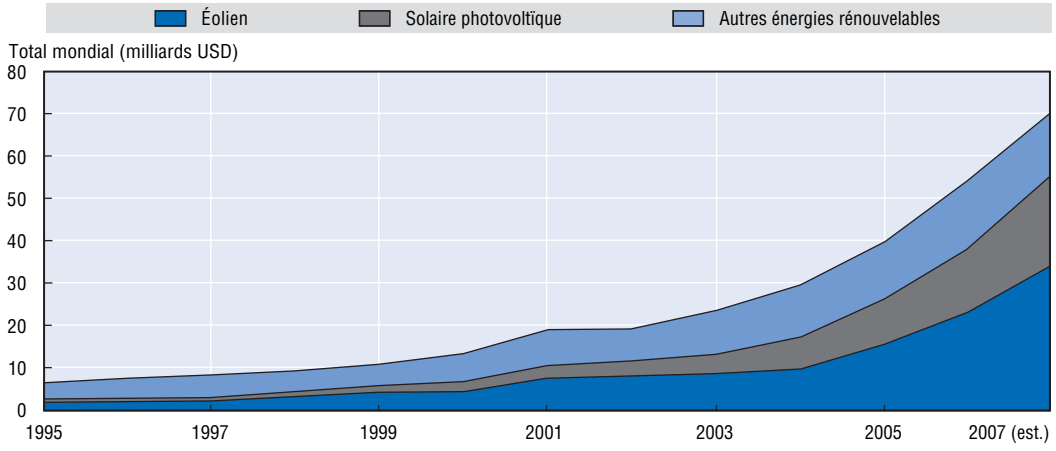


Source : OCDE/AIE (2006).

climatique finira par nuire à la croissance économique, surtout dans les pays en développement. Dans une publication récente, Nicholas Stern a suggéré que les avantages d'une action vigoureuse et rapide pour freiner le changement climatique, entre autres par la promotion des énergies renouvelables, seraient supérieurs aux coûts de l'action qui s'imposera pour remédier aux conséquences de l'évolution du climat (Stern, 2006).

Prises ensemble, la volatilité des marchés pétroliers, la compétitivité accrue des énergies renouvelables en termes de coûts et les préoccupations grandissantes au sujet des coûts futurs du changement climatique éclairent d'un jour nouveau l'utilisation et les potentialités des sources d'énergie renouvelables. Les décideurs publics et les investisseurs s'y intéressent de plus en plus et on assiste, ces dernières années, à une progression régulière des investissements qui y sont consacrés (graphique 12.3), atteignant un volume sans précédent de 55 milliards USD en 2006 (REN21, 2008).

Graphique 12.3. **Investissement annuel dans les énergies renouvelables, total mondial, 1995-2007 (milliards USD)**

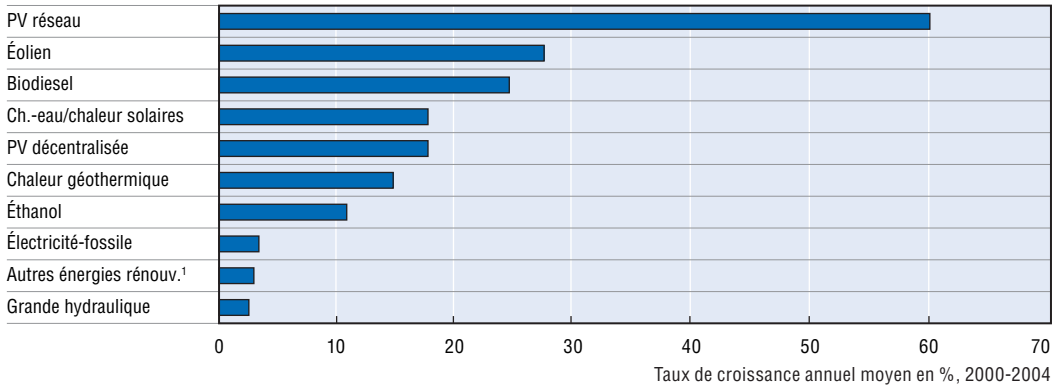


Source : REN21 (2008).

En fait, les énergies renouvelables – et en tête les technologies de l'énergie éolienne, du biodiesel et du photovoltaïque – sont les filières affichant l'expansion la plus rapide de toutes les industries énergétiques. Le taux de croissance annuel au niveau mondial du solaire PV avec

raccordement au réseau, par exemple, a représenté 60 % entre 2002 et 2004 (graphique 12.4) et, selon les analystes du marché, cette tendance persistera à l'avenir (DAES Nations unies, 2005).

Graphique 12.4. **Taux de croissance des énergies renouvelables (DAES NU, 2005)**

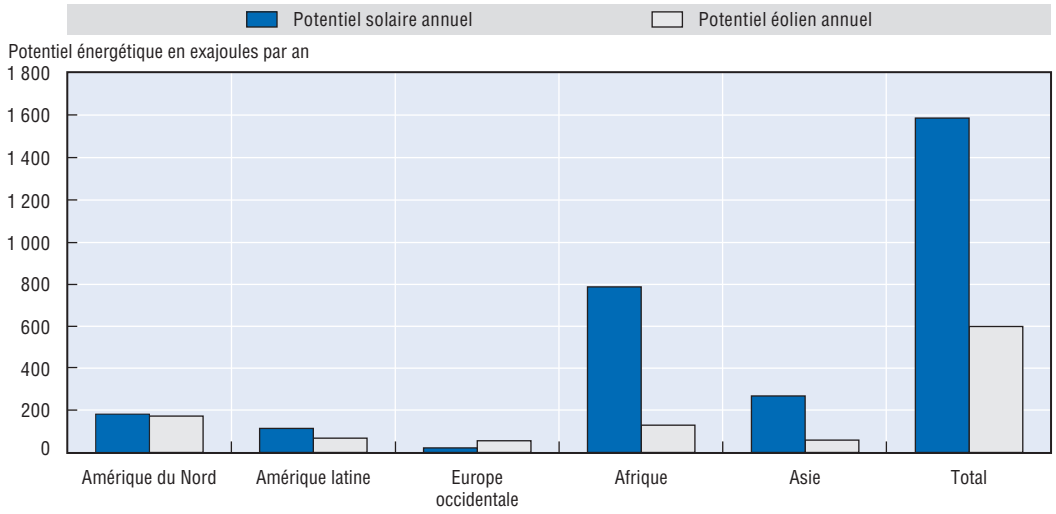


1. Géothermie biomasse et petite hydraulique.
Source : REN21 (2005) ; OCDE/AIE (2004).

Malgré ces avancées, les principaux marchés des énergies renouvelables se trouvent de nos jours dans les pays industriels (à l'exception de pays émergents tels que le Brésil, la Chine et l'Inde, qui ont créé des marchés de biocarburants et d'énergie éolienne).

Dans les pays en développement, et particulièrement en Afrique, deux milliards de personnes utilisent exclusivement de la biomasse traditionnelle, notamment du bois et des déjections animales, pour la cuisson des aliments et le chauffage, ce qui entraîne des effets sur la santé, auxquels sont exposés en particulier les femmes et les enfants (PNUD, 2000). Les technologies des énergies renouvelables modernes, telles que le solaire, l'éolien, la petite hydraulique et la géothermie, sont encore dans une large mesure inexploitées, en dépit de la relative abondance d'ensoleillement, de vent, d'eau et de chaleur souterraine. Le graphique 12.5 donne un aperçu du potentiel énergétique du solaire et de l'éolien dans

Graphique 12.5. **Potentiel énergétique du solaire et de l'éolien selon les régions**



Source : PNUD (2000).

les différentes régions du monde. À l'échelle planétaire, l'Afrique est dotée de quasiment la moitié du potentiel solaire et de près du quart du potentiel éolien.

L'Afrique renferme également dans son sous-sol plus de 15 % du potentiel géothermique mondial et, selon certaines estimations, elle pourrait inscrire à son actif dans son bilan énergétique plus de 80 exajoules d'énergie provenant de la biomasse, soit plus du quadruple du potentiel de tous les pays industrialisés pris ensemble (PNUD, 2000).

Encadré 12.1. **Potentiel géothermique en Afrique**

L'énergie géothermique est la chaleur naturelle du sous-sol, emmagasinée dans les roches et l'eau que renferme la croûte terrestre. Au niveau mondial, on produit environ 8 100 MW d'électricité d'origine géothermique, sur un potentiel total de 60 000 MW.

L'exploitation de la géothermie présente de nombreux avantages sur les autres sources d'énergie. Parmi ses atouts, on peut citer le niveau presque nul des émissions qui lui sont imputables (lorsqu'elle est exploitée au moyen de systèmes modernes en circuit fermé qui réinjectent l'eau dans l'écorce terrestre) et l'espace réduit que nécessitent les installations par rapport aux autres sources d'énergie, par exemple les centrales à charbon. En effet, les centrales géothermiques nécessitent environ 11 % de la superficie totale utilisée pour les centrales à charbon, et 12 à 30 % de celle que réclament les autres technologies des énergies renouvelables.

Le Kenya a été le premier pays de l'Afrique subsaharienne à exploiter l'énergie géothermique à une échelle relativement grande. À l'heure actuelle, le pays ne produit que 57 MW, mais des projets sont en cours pour porter la production d'électricité géothermique à 576 MW à l'horizon 2019. La puissance géothermique installée potentielle de l'Éthiopie s'élève à 8.5 MW, mais à ce jour la production est inférieure à 2 MW.

Pays	Potentiel de production d'électricité en MW
Kenya	2 000
Éthiopie	> 1 000
Djibouti	230-860
Ouganda	450

Source : Karakezi et Kithyoma (2003).

12.3. Quel rôle peuvent jouer les énergies renouvelables au service d'une croissance pro-pauvres ?

Aucun pays n'a été en mesure de développer son économie au-delà du niveau de subsistance sans pouvoir compter sur une énergie moderne en quantité supérieure au minimum (G8, 2001). En fait, aucun des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ne peut se concrétiser si les services énergétiques ne sont pas grandement améliorés sur les plans qualitatif et quantitatif dans les pays en développement (Banque mondiale, 2005c).

L'énergie est nécessaire aux ménages pour cuisiner, s'éclairer et se chauffer ; aux petites industries et entreprises pour disposer d'énergie ; aux centres de soins pour fonctionner et aux écoles pour s'éclairer ; l'électricité alimente les systèmes de communication en électricité, et les carburants les moyens de transports. Face à ces enjeux de développement, les énergies renouvelables peuvent jouer un rôle important, surtout dans les zones rurales où l'accès à des réseaux centralisés n'est une perspective envisageable qu'à long terme.

L'un des avantages des énergies renouvelables tient au fait qu'elles peuvent fournir aux populations des zones rurales, qui comptent une proportion considérable des pauvres de la planète, des services énergétiques fiables et efficaces en termes de coûts. Les méthodes classiques d'électrification, par la mise en place d'un réseau de distribution raccordé à une centrale de type centralisé, desservent en effet rarement les collectivités rurales parce que le raccordement est trop onéreux compte tenu de la grande distance qui les sépare du réseau (ITDG, 2004). Selon une étude de la Banque mondiale portant sur plusieurs pays en développement, l'extension des réseaux vers les zones rurales coûte généralement de 8 000 à 10 000 USD par kilomètre, abstraction faite du coût des matériaux, qui représente 7 000 USD en sus. Pour les compagnies d'électricité, cette extension n'est pas économiquement viable à cause de ce coût élevé et de la très faible utilisation de la capacité sur ces réseaux où la charge appelée est très réduite (Flavin, 2005).

Les énergies renouvelables offrent de très diverses possibilités pour fournir des services énergétiques décentralisés avec un bon rapport coût/efficacité dans les zones rurales, telles les dispositifs solaires domestiques, les éoliennes de pompage, les fours solaires, les microcentrales hydrauliques, les biocarburants et les miniréseaux électriques villageois. Ces services énergétiques locaux offrent comme principal avantage de tirer parti des ressources énergétiques disponibles sur place (ensoleillement, vent, eau et biomasse) et d'éviter par conséquent de devoir faire face au coût considérable de l'installation des équipements nécessaires pour se raccorder au réseau principal.

L'adoption des technologies des énergies renouvelables est propre à stimuler le développement économique et à améliorer le bien-être des populations rurales. L'encadré 12.2 montre comment l'installation d'un système micro-hydraulique au Népal a bénéficié aux communautés locales de diverses manières, et favorisé la croissance économique dans la région.

Encadré 12.2. **Analyse coûts-avantages d'un système micro-hydraulique au Népal**

Le système micro-hydraulique de Daunekhola a été installé en 1998 avec le soutien du Programme de développement de l'énergie rurale (REDP), initiative conjointe du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et du gouvernement du Népal. Ce programme concerne 116 ménages dans la localité de Pinthali et utilise un système micro-hydraulique d'une puissance de 12 kW, en tirant profit de la rivière Daunekhola qui coule à proximité.

L'installation de la micro-centrale de Daunekhola a amélioré à plusieurs égards le bien-être économique de la communauté. L'éclairage assuré grâce au nouveau système a réduit les dépenses des ménages et généré des recettes supplémentaires. En outre, l'éclairage obtenu par l'électrification a des effets positifs sur la santé et l'instruction de la population. Il augmente par ailleurs le confort en facilitant les tâches domestiques, et favorise les relations entre les membres de la communauté. L'accès à l'information par la radio et la télévision est un bienfait supplémentaire pour la population. La stimulation de l'activité a par ailleurs permis de créer deux emplois dans le village. Il importe également de signaler l'augmentation de la productivité agricole grâce à l'irrigation, rendue possible en utilisant le débit de la centrale. Une analyse coûts-avantages révèle que la valeur actuelle totale du système se chiffre à environ 20 000 000 roupies népalaises (NPR), soit 250 000 USD.

Source : Gorkhali (2005).

Autre atout d'importance des énergies renouvelables, les coûts d'exploitation et d'entretien sont relativement faibles par rapport à ceux des systèmes énergétiques classiques une fois engagé l'investissement initial pour installer le système. Ce facteur peut être bénéfique pour les petits entrepreneurs dès lors qu'il réduit leurs coûts globaux de fonctionnement et les rend moins vulnérables aux fluctuations des prix des combustibles fossiles.

L'investissement dans les énergies renouvelables s'accompagne d'avantages économiques potentiels qui varient d'un pays et d'un cas à l'autre en fonction de la pertinence du choix du bouquet d'énergies renouvelables utilisées (solaire, éolien, géothermie, hydraulique ou biomasse). Néanmoins, l'expérience montre que l'intégration d'énergies renouvelables dans la panoplie énergétique d'un pays peut procurer deux avantages essentiels.

Premièrement, au niveau national, l'utilisation d'énergies renouvelables dépend généralement de ressources disponibles sur place : les besoins en combustibles fossiles importés peuvent diminuer, et la balance des paiements des pays importateurs de pétrole peut s'améliorer s'ils y ont recours. En outre, leur utilisation accrue peut diversifier la panoplie énergétique d'un pays et favoriser la stabilité des prix lorsque les coûts des combustibles fossiles sont en hausse. Tous ces facteurs renforcent aussi la sécurité énergétique et procurent un socle énergétique plus fiable et plus durable pour étayer la croissance économique.

Deuxièmement, à un niveau plus local, certaines études ont relevé que l'essor des énergies renouvelables peut offrir d'importantes opportunités de créations d'emplois et de lancer des activités génératrices de revenus dans la production, la distribution, la promotion commerciale, l'entretien et la maintenance des technologies des énergies renouvelables. D'après une étude de Goldemberg (2004), les énergies renouvelables peuvent être à l'origine de la création d'un nombre d'emplois pouvant atteindre 116 229 par TWh (térawattheure) produit, contre 1 145 pour les énergies classiques (pétrole, charbon et gaz naturel)[2].

Il convient également de signaler que les technologies des énergies renouvelables ne sont pas uniquement des solutions onéreuses de haute technologie comme on en connaît dans les pays industrialisés. Des techniques mises au point localement pour fournir des services énergétiques essentiels, tels que des fours à meilleur rendement pour la cuisson des aliments (en employant la terre comme principal matériau de construction), procurent à l'expérience des avantages économiques non négligeables puisqu'elles permettent d'économiser sur le coût du bois ou autres combustible et de gagner du temps en évitant d'avoir à les récolter, dégageant ainsi de l'argent et du temps pour investir dans le développement humain.

La recherche des options énergétiques appropriées devrait tenir compte de leurs incidences environnementales. Les écosystèmes subviennent aux besoins des systèmes énergétiques, par exemple sous forme d'apports d'eau pour l'hydroélectricité et la production de biomasse. Or, les énergies renouvelables ne sont « renouvelables » qu'à la condition de ne pas porter atteinte aux écosystèmes dont elles sont tributaires. Tous les systèmes de production d'énergie, même ceux qui sont considérés « respectueux de l'environnement », provoquent un effet ou un autre sur les écosystèmes, dont la dégradation ne sera pas sans effet sur les choix énergétiques futurs ou sur leur potentiel eu égard au développement durable.

Encadré 12.3. **La production durable de biocarburants à petite échelle propice au développement rural au Kenya**

La production de biocarburants à grande échelle est préoccupante en raison de la hausse des prix alimentaires, du déboisement et de la concurrence pour l'utilisation des terres qui y sont associés. Il ne faudrait pas ignorer cependant qu'une production à petite échelle peut améliorer la sécurité énergétique et favoriser le développement rural. Dans le cadre d'un projet lancé au Kenya, on étudie la possibilité d'utiliser des graines de jatropha comme matière de base pour élaborer du biodiesel et d'autres sous-produits d'une grande utilité. Une caractéristique cruciale du jatropha tient au fait qu'il est cultivable sur des terres peu fertiles et qu'il nécessite peu d'eau, ce qui réduit au minimum la concurrence avec les cultures vivrières. En produisant une matière de base pour élaborer des biocarburants en plus des cultures vivrières, les petits exploitants peuvent produire eux-mêmes l'énergie qu'ils consomment et accroître efficacement la production alimentaire. De plus, le risque financier est moindre grâce à la diversification des sources de revenus, qui ne proviennent plus exclusivement de la culture de denrées périssables. Il est également possible d'enrichir la biodiversité si les matières de base pour produire des biocarburants sont cultivées sur des terres dégradées, comme celles qui ont été abandonnées après pâturage.

Cependant, les qualités qui font l'attrait de la culture du jatropha facilitent aussi la prolifération d'espèces envahissantes. Une gestion et une planification rigoureuses s'imposent pour limiter ce risque. Le jatropha n'est pas la panacée pour toutes les collectivités dans tous les pays. Il faudrait étudier plus à fond d'autres choix possibles parmi les bioénergies adaptées aux caractéristiques des différentes collectivités locales.

Source : Exposé présenté lors d'une manifestation parallèle à la CDD-15, New York, par « Trees on Farm Network », réseau de recherche basé au siège du World Agroforestry Center (Kenya), 2 mai 2007, Rapport consultable à l'adresse *http://www.iucn.org*.

12.4. Politiques et mesures destinées à exploiter les avantages potentiels des énergies renouvelables

En dépit de la disponibilité des ressources en énergies renouvelables (ensoleillement, vent, biomasse et hydraulique) et des avantages incontestables qu'elles présentent pour stimuler la croissance (pro-pauvres), leurs potentialités ne se sont pas encore pleinement réalisées sur le terrain. La principale raison en est que les marchés de l'énergie existants dressent divers d'obstacles sur lesquels achoppe le développement des marchés des énergies renouvelables pour les populations pauvres.

Dans ce paragraphe seront abordées certaines des politiques et des mesures que les administrations nationales peuvent adopter en vue de mieux tirer profit des bienfaits potentiels de l'utilisation d'énergies renouvelables. Étant donné qu'une analyse exhaustive de ces politiques et mesures n'entre pas dans le cadre de ce chapitre, l'accent est mis sur celles qui peuvent favoriser directement l'accès des populations pauvres à l'énergie[3]. Citons notamment :

- la création d'un environnement propice pour attirer l'investissement privé ;
- l'égalisation des chances pour que les populations pauvres aient accès aux technologies énergétiques décentralisées ;
- l'élaboration de politiques et de mesures visant le secteur des énergies renouvelables ;

- la mise en place de mécanismes de financement de petits projets concernant les énergies renouvelables ;
- la jonction entre les projets de développement et les petits entrepreneurs locaux.

12.4.1. *Attirer l'investissement privé*

Les marchés financiers ont pris conscience des potentialités des énergies renouvelables. Par exemple, l'investissement privé dans la construction de parcs éoliens raccordés au réseau, ou dans des plantations énergétiques destinées à produire des biocarburants, augmente considérablement. Pour être en mesure de tirer parti de l'intérêt qui se porte actuellement sur les projets concernant des énergies renouvelables, les pouvoirs publics peuvent envisager d'attirer les investisseurs intéressés par cette filière dans le cadre de leurs politiques d'encouragement de l'investissement privé. Ils pourraient également concevoir, hormis les mesures visant le cadre institutionnel et réglementaire général, des politiques spécifiques, notamment eu égard aux contrats d'achat d'électricité à long terme. L'encadré 12.4 présente l'exemple de l'Inde, qui a créé un climat propice à l'investissement pour inciter le secteur privé à investir dans des projets éoliens.

Encadré 12.4. **L'énergie éolienne en Inde**

Depuis quelques décennies, la pénurie d'électricité s'est avérée l'un des principaux freins à la croissance en Inde. Après avoir bénéficié d'excédents d'électricité dans les années 50 et 60, l'Inde se trouve depuis le milieu des années 70 en situation de sous-approvisionnement, et elle a connu dans cet intervalle de graves crises de l'énergie. Compte tenu de sa dotation relativement faible en ressources énergétiques classiques, l'Inde a commencé à s'intéresser aux possibilités de produire de l'électricité au moyen de sources d'énergie non conventionnelles, et particulièrement aux énergies éolienne et solaire.

Le gouvernement de l'Inde a, dans un premier temps, donné une impulsion à la production d'électricité de réseau avec des turbines éoliennes dans son 7ème plan quinquennal national (National Five Year Plan - NFYP), en vigueur de 1985 à 1990. Depuis lors, les industries, les entrepreneurs et le monde des affaires ont réservé un bon accueil à la production d'électricité d'origine éolienne. Lors du lancement du 8ème plan quinquennal national, la production d'électricité de réseau au moyen d'éoliennes est devenue l'idée maîtresse de la politique du ministère indien des Services énergétiques non conventionnels (Ministry of Non-conventional Energy Services - MNES). Le MNES a formulé une série d'incitations stratégiques et fiscales qui ont réussi à favoriser le développement du secteur éolien. Les autorités de différents États ont ensuite complété cette politique en offrant des incitations supplémentaires. Au total, cet ensemble d'incitations a créé un climat d'investissement attrayant qui a induit un vif essor de l'investissement dans ce secteur. En 2003, l'Inde occupait le cinquième rang dans le monde pour ce qui est de l'exploitation de l'énergie éolienne, disposant d'une puissance installée de plus de 1 700 MW, répartie entre les États suivants : Tamil Nadu (61 %), Gujarat (14 %), Maharahtra (12 %) et Andhra Pradesh (7 %). L'investissement du secteur privé a été largement prééminent (97 %) dans ces régions.

Source : Television Trust for the Environment (2005), *http://www.tve.org/ho/doc.cfm?aid=1678&lang=English*, consulté le 16 novembre 2007.

12.4.2. Équilibrer les chances des populations pauvres face aux technologies énergétiques décentralisées

Plusieurs technologies des énergies renouvelables décentralisées sont devenues des produits commerciaux sur le marché international, notamment les dispositifs solaires à usage domestique, les pico- ou microcentrales hydrauliques, les fours solaires et, dernièrement, les fours à bois à haut rendement. Pour promouvoir la diffusion de ces technologies auprès des populations démunies dispersées, les pouvoirs publics peuvent mettre en place des mesures qui réduisent au minimum le poids de l'investissement, notamment des exonérations spécifiques de droits de douane, comme par exemple au Kenya et au Mali (encadré 12.5).

Encadré 12.5. **Promotion des systèmes photovoltaïques en Afrique**

En Afrique, le plus grand marché des systèmes photovoltaïques se trouve au Kenya, où plus de 200 entreprises et des milliers de techniciens participent à la promotion des petits dispositifs solaires auprès des ménages ruraux. Les panneaux solaires importés couplés à des batteries fabriquées dans le pays sont installés pour alimenter en électricité de petits postes de télévision et des lampes électriques, ainsi que pour recharger les téléphones mobiles. Les pouvoirs publics ont encouragé le développement de ce marché en exonérant les produits concernés des droits de douane et de la TVA. Les prix de ces systèmes fonctionnant à l'énergie solaire sont de ce fait devenus abordables pour les populations rurales défavorisées, ce qui a donné lieu à un marché de grande ampleur dans lequel on dénombre plus de 200 000 systèmes installés à ce jour. Au Mali, une mesure analogue a été prise par les autorités afin de promouvoir l'application en milieu rural des systèmes domestiques solaires pendant une période de cinq ans. De même, le gouvernement de la Tanzanie applique une exonération de droits sur les équipements solaires depuis 2001. Les deux pays ont connu une expansion rapide du marché de l'énergie solaire.

Source : Vleuten, Stam et Plas (2007).

12.4.3. Élaborer des politiques et des programmes visant le secteur des énergies renouvelables

La mise en place d'un cadre macroéconomique favorable, tel que décrit plus haut, risque de ne pas suffire pour stimuler l'adoption rapide des technologies des énergies renouvelables. Sensibiliser la population, renforcer les capacités humaines et créer des incitations pour que se développe un secteur privé efficace et concurrentiel, appellent une attention particulière. Par conséquent, il sera peut-être nécessaire de concevoir d'autres ***politiques et mesures visant le secteur des énergies renouvelables***, afin d'œuvrer par exemple pour l'émergence d'un secteur des énergies renouvelables ou d'améliorer la qualité des équipements mis sur le marché national de ces formes d'énergie. Il peut s'agir, entre autres, d'apporter un soutien à la création d'entreprises, de développer la formation et d'instaurer des normes et des réglementations techniques. Au niveau international, la somme d'expérience acquise en matière de politiques et de programmes concernant les énergies renouvelables est considérable : les gouvernements peuvent solliciter un transfert de ces connaissances, en liaison avec l'aide des donneurs. La Banque mondiale, par exemple, a rassemblé les informations en ce domaine dans sa « boîte à outils » sur les énergies renouvelables, appelée *Renewable Energy Toolkit*.

Encadré 12.6. **Améliorer l'accès du monde rural à l'énergie en Argentine grâce aux énergies renouvelables**

Jujuy, l'une des 24 provinces de l'Argentine (nord-ouest), compte de nombreuses communautés rurales pauvres. Avant 1996, tous les services électriques de la région étaient fournis par la Dirección Provincial de Energía, qui relève du gouvernement provincial. La distribution n'étaient guère fiable, et délaissait nombre de zones rurales. Le parlement argentin a promulgué deux lois en 1995/96 instituant une réforme du secteur électrique, notamment en privatisant la distribution d'électricité. Les autorités ont néanmoins imposé l'obligation de fournir en électricité les petits villages et les villages isolés, ainsi que les zones à faible densité de population dont le raccordement au réseau national n'était pas possible (accès qui serait subventionné par le gouvernement fédéral). Si l'entreprise ne fournissait pas au marché rural la quantité et la qualité des services précisés, elle pouvait être sanctionnée en se voyant retirer la concession du marché des clients raccordés au réseau – l'exploitation de ce réseau étant à l'évidence l'investissement le plus lucratif. Pour relever le défi consistant à donner accès à l'électricité à la population rurale, la nouvelle entreprise privatisée, la Empresa Jujeña de Sistemas Energéticos Dispersos (EJEDSA), a équipé la région de petits systèmes hydrauliques, de groupes diesel, de systèmes hybrides éoliens/PV alimentant des mini-réseaux et de petits dispositifs solaires domestiques. Après quasiment neuf années de travaux ininterrompus, progressant même durant la crise économique, EJEDSA a accru de 3 400 le nombre de connexions en milieu rural dans la province de Jujuy – dont ont bénéficié près de 14 000 habitants. Il s'est agi, dans la plupart des cas, de l'accès à de l'énergie renouvelable (surtout moyennant de petits dispositifs solaires domestiques), et l'approvisionnement électrique a été suffisant, en quantité et en qualité, pour assurer un éclairage basique et des moyens de communication. Les résultats montrent que la privatisation des entreprises de service public peut, dans certaines situations, constituer le modèle le plus efficace pour le développement de la fourniture d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les zones reculées.

Source : DAES Nations unies (2005).

12.4.4. Lancer de petits projets de financement pour les énergies renouvelables

La plupart des solutions faisant appel aux énergies renouvelables ont un coût d'investissement initial élevé et les ménages démunis disposent de peu de moyens pécuniaires, c'est pourquoi il convient d'encourager la mise en œuvre de mécanismes, de réglementations et d'institutions qui permettent d'imaginer ***un financement des projets de faible envergure*** afin qu'ils soient accessibles aux pauvres. Le financement peut être accordé directement aux ménages défavorisés ou indirectement en le versant aux entrepreneurs locaux qui les desservent. Les institutions de micro-financement qui proposent des microcrédits, ou la location des matériels ainsi que des compteurs à prépaiement de services tarifés à la prestation paraissent les formules les plus prometteuses. L'efficacité des divers types de prêts à la consommation est probablement fonction des caractéristiques nationales, et dépend de facteurs culturels, financiers et juridiques. Les encadrés 12.7 et 12.8 décrivent quelques expériences de petits projets financés par différents moyens sur le marché pro-pauvres des énergies renouvelables.

Encadré 12.7. **PSAES : Le projet photovoltaïque Sénégalo-Allemand**

Lorsque des entreprises énergétiques privées ne peuvent pas desservir le marché pro-pauvres en raison du faible revenu des ménages, des ONG prennent parfois le relais en recourant à des mécanismes de péage particuliers afin de procurer l'accès à l'énergie à un groupe de population cible le plus large possible. Des études portant sur des villages desservis en électricité depuis un certain nombre d'années ont montré que le coût élevé de l'abonnement interdisait à de nombreux ménages d'y avoir effectivement accès. À Diaoulé et à Ndiébel, cet obstacle a été surmonté grâce au projet photovoltaïque sénégalo-allemand dans le cadre duquel les tarifs de l'électricité sont adaptés à la capacité de payer des différents groupes de population. Comme le montre le tableau ci-dessous, trois groupes ont été définis. Les tarifs différenciés correspondants sont indiqués à la colonne de droite.

Groupe	Source de revenu	Coût de l'accès (EUR)
Pauvre	Agriculture seulement	4.5
Intermédiaire	Agriculture et transferts en espèces/paiements en nature	9
Aisé	Commerce et salariés (enseignants, infirmières, etc.)	22

Les centrales sont gérées par des conseils de village qui s'occupent de la protection des installations, de la facturation, des demandes de raccordement, de l'extension du réseau, de la lutte contre la fraude et de la perception des redevances. En conséquence, le pourcentage des ménages ayant accès à l'énergie est aujourd'hui de 93 % à Diaoulé et de 98 % à Ndiébel. Tous les ménages raccordés utilisent l'électricité pour l'éclairage et environ 2.5 % également pour des activités productives (par exemple la vente de glace et de boissons fraîches, l'artisanat, etc.).

Source : Sarr et Thomas (2005).

12.4.5. Assurer la jonction entre les grands projets de développement et les petits fournisseurs d'électricité

Les efforts considérables déployés par les donneurs gouvernementaux et internationaux afin d'apporter une aide technique et financière au développement du secteur de l'énergie sont certes importants mais, dans un premier temps, ce sont les entrepreneurs locaux du secteur informel qui détiennent la clé de la fourniture de services énergétiques. Ces entrepreneurs ont de faibles coûts de fonctionnement et peuvent s'adapter rapidement à des marchés en constante évolution ; en revanche, il arrive souvent qu'ils soient isolés, qu'ils ne bénéficient pas de mesures de soutien aux entreprises, et qu'ils possèdent des compétences limitées en matière de gestion technique et financière. Les activités locales sont alors déconnectées des initiatives à grande échelle des donneurs et des gouvernements. La jonction peut s'opérer par des actions systématiques de renforcement des capacités dans les petites et moyennes entreprises, de promotion des stratégies décentralisées et, plus directement, par des incitations en direction des entrepreneurs locaux et des investisseurs à participer à la conception et à la fourniture de services énergétiques.

Encadré 12.8. **Fourniture d'électricité par des dispositifs solaires à usage domestique : Yeelen Kura, Mali**

L'opération Yeelen Kura – qui signifie « nouvelle source de lumière » en bambara – vise à approvisionner en électricité quelque 5 000 ménages disséminés dans 20 villages de la région cotonnière de Koutiala en installant des systèmes solaires à usage domestique avec facturation en fonction du service demandé. Le client « loue » le dispositif solaire et règle à l'avance un tarif mensuel correspondant au service demandé. Yeelen Kura reste propriétaire du kit solaire et prend en charge le coût de son entretien, ce qui permet de veiller à ce que le dispositif puisse rester en état de marche pendant longtemps. Le tarif dépend de la taille du dispositif et du montant de la subvention.

Yeelen Kura offre trois niveaux de service, allant de deux ampoules à quatre ampoules et, si le client le veut, une prise pour poste de radio/télévision alimentée cinq heures par jour. Le client acquitte un tarif correspondant au niveau de service qu'il a choisi. La tarification des services est définie selon des critères visant, en principe, à ce que le prix soit abordable pour l'usager. Par exemple, le tarif est comparable au coût de la lampe à huile, des bougies et des batteries que le kit solaire remplace, auquel s'ajoutent les coûts d'exploitation et d'entretien de l'entreprise.

Le siège de Yeelen Kura est à Koutiala, et une quinzaine de magasins ont été créés dans les plus grands villages ruraux situés dans un rayon de 400 km, où un ou deux salariés assurent une permanence. Sur 35 salariés, 20 sont chargés de l'installation, de l'entretien et – si nécessaire – de la maintenance des systèmes, de la collecte des redevances mensuelles et de la comptabilité locale. Ils ont aussi une responsabilité commerciale. À l'avenir, ces magasins ruraux pourront proposer d'autres services énergétiques.

Source : NCDO (2006).

12.5. Conclusions

Les pouvoirs publics et les investisseurs s'intéressent de plus en plus aux technologies des énergies renouvelables. Celles-ci ne sont pas seulement dotées d'un fort potentiel pour répondre de manière durable aux besoins énergétiques des pauvres qui ne sont pas desservis par le réseau, mais elles offrent également des avantages économiques attractifs et des possibilités de création d'emplois.

Les études de cas mentionnées montrent comment les gouvernements de divers pays ont réussi à élaborer des politiques et des programmes appropriés qui ont fait de l'adoption des technologies des énergies renouvelables une réussite. Les pays qui ont obtenu de bons résultats attribuent ce succès au dynamisme des pouvoirs publics allié à un secteur privé très motivé.

Les administrations nationales ont fait preuve d'un soutien en faveur des énergies renouvelables, qui s'est vu couronné de succès parce qu'elles ont pris des mesures propres à attirer l'investissement direct étranger, conçu des politiques fiscales favorables, lancé des programmes sectoriels et soutenu les petits projets de financement des énergies renouvelables.

De plus, la politique de l'environnement au niveau international est de plus en plus favorable aux sources d'énergie qui permettent de s'affranchir du pétrole et sont climatiquement neutres (dès lors qu'elles émettent peu de carbone). Étant donné que plusieurs technologies des énergies renouvelables sont d'ores et déjà matures et que l'on

connaît de mieux en mieux les difficultés que pose leur adoption, il serait judicieux d'envisager l'extension de leur application.

Notes

1. L'utilisation des énergies renouvelables devrait s'accompagner d'une campagne en faveur de l'efficacité énergétique en raison de leur grande complémentarité. Les énergies renouvelables font augmenter l'« offre » de services énergétiques, tandis que l'utilisation rationnelle de l'énergie réduit la « demande » (DAES NU, 2005).
2. L'énergie photovoltaïque est généralement produite (et consommée) dans de petits modules de 100 watts : la production d'un TWh d'électricité nécessiterait donc normalement l'installation et l'entretien de 10 millions de modules.
3. Chaque pays a sa spécificité et devrait concevoir son propre système ainsi que les panoplies de mesures en fonction de ses besoins, de sa situation et des ressources dont il dispose.

ISBN 978-92-64-04183-7
Ressources naturelles et croissance pro-pauvres : Enjeux économiques et politiques
© OCDE 2009

Bibliographie

Acemoglu, D., S. Johnson et J. Robinson (2003), « An African Success Story : Botswana », dans D.Rodrik (dir. publ.), *In Search of Prosperity : Analytic Narratives on Economic Growth,* Princeton University Press, Princeton, NJ.

African Conservation (2003), *Report on Poverty & Wildlife highlighting bushmeat as an issue of food security*, *www.africanconservation.org/dcforum/DCForumID1/210.html*, consulté le 6 décembre 2007.

Agritrade (2007), *Relations ACP-UE dans le secteur de la pêche : Note de synthèse*, août 2007, h*ttp://agritrade.cta.int/fr/fisheries/acp_eu_fisheries_relations/executive_brief*, consulté le 27 novembre 2007.

Ahrend, R. (2006), *How to Sustain Growth in a Resource Based Economy ? The Main Concepts and their Application to the Russian Case*, Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 478, Éditions de l'OCDE.

AIE (Agence internationale de l'énergie) (2007), *Renewables in Global Energy Supply. An IEA Fact Sheet*, *www.iea.org/textbase/papers/2006/renewable_factsheet.pdf*, consulté le 30 novembre 2007.

Archibald, S. (2007), *DFID's role in addressing UK governments role on « conflict resources » – an options paper*, IDL Group/Synergy Global, document non publié, DFID, Londres.

Ashley et Elliot (2003), *« Just Wildlife » or a Source of Local Development ?,* ODI Natural Resource Perspectives, n° 85, avril 2003, Londres.

Association européenne pour la petite hydraulique (2007), *Small Hydropower for Developing Countries*, *www.esha.be/fileadmin/esha_files/documents/publications/publications/Brochure_SHP_for_Developing_Countries*.pdf, consulté le 6 décembre 2007.

Atkinson, G. et K. Hamilton (2003), Savings, growth and the resource curse hypothesis, *World Development*, vol. 31, pp. 1793-1807.

BAfD (Banque africaine de développement) (2006), *High Oil Prices and the African Economy*, document de réflexion élaboré pour les Assemblées annuelles 2006, Groupe de la Banque africaine de développement, Ouagadougou, Burkina Faso.

Baldus, R.D. et A.E. Cauldwell (2004), *Tourist Hunting and its Role in Development of Wildlife Management Areas in Tanzania*, 6e Symposium international sur l'utilisation durable de la faune sauvage (IWRS), 6-9 juillet 2004, Paris, *www.wildlife-programme.gtz.de/wildlife/download/hunting_wma.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Banque mondiale (2003), *China : The Loess Plateau Watershed Rehabilitation Project*, Banque mondiale, *http://info.worldbank.org/etools/reducingpoverty/docs/newpdfs/case-summ-China-Loess-Plateau.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Banque mondiale (2004a), *Sustaining Forests, A Development Strategy,* Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2004b), *Towards a Water-Secure Kenya : Water Resources Sector Memorandum*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2004c), *Water Resources Sector Strategy, Strategic Directions for World Bank Engagement,* Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2005a), *Environment Strategy for the World Bank in the East Asia and Pacific Region,* Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2005b), *Going, Going, Gone : The Illegal Trade in Wildlife in East and Southeast Asia*, World Bank Discussion Paper, Washington, D.C.

Banque mondiale (2005c), *Progress on Renewable Energy and Energy Efficiency. Fiscal Year 2005*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2006a), *Managing Water Resources to Maximize Sustainable Growth : A Country Water Resources Assistance Strategy for Ethiopia*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2006b), *Where is the wealth of nations ? Measuring capital for the 21st Century,* Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2006c), *World Development Indicators 2006*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2007), *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : L'agriculture au service du développement*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (sans date), *Forests & Forestry, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,menuPK:985797~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:985785,00.html*, consulté le 25 octobre 2007.

Bass, S. et P. Steele (2006), *Managing the Environment for Development and to Sustain Pro-poor Growth*, document de conférence, *http://greengrowth.org/download/Envt_for_Devt_ASIA_2015.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

Beck, T. et C. Nesmith (2001), Building on poor people's capacities : The case of common property resources in India and West Africa, *World Development,* vol. 29, n° 1, pp. 119–133.

Béné, C. (2003), When Fishery Rhymes with Poverty : A First Step Beyond the Old Paradigm on Poverty in Small-Scale Fisheries, *World Development*, vol. 31, n° 6, pp. 949-975.

Béné, C. et A.E. Neiland (2003), *Contribution Of Inland Fisheries To Rural Livelihoods In Africa : Empirical Evidence From The Lake Chad Basin Area*, Deuxième symposium international sur la gestion de la pêche dans les grands fleuves : Moyens d'existence durables et biodiversité pour le nouveau millénaire, 11-14 février, Phnom Penh, Cambodge.

Bhattarai, M. et A. Narayanamoorthy (2003), Impact of Irrigation on Agricultural Growth and Poverty Alleviation, Macro-Level Impact Analyses in India, communication à l'atelier IWMI-Tata, Anand, Gujarat, 27-29 janvier 2003.

Bhatti, M.A. (1999), *Maintenance and Operation Activities in Command Areas of Shahpur and Mirwal Sindhu Dams,* IIMI (Institut international d'irrigation), Battaramulla, Sri Lanka.

Blaser J. et C. Robledo (2007). Analyse initiale sur le potentiel de réduction dans le secteur de sylviculture. Rapport préparé au secrétariat de l'UNFCCC. Août 2007, *http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/blaser*.

British Geological Survey (2007), *World Mineral Production 2001-2005*, UK Natural Environment Research Council.

Brown, K. et S. Rosendo (2000), « Environmentalists, Rubber Tappers and Empowerment : The Politics and Economics of Extractive Reserves », *Development and Change*, vol. 31, pp. 201-227.

CASM (Communities and Artisanal & Small-scale Mining) (2007), *A Global Partnership for Action*, Banque mondiale, DFID.

Cassells, D. (2003), *Reform of Forest Revenue Systems : A World Bank Perspective,* intervention à l'Atelier exploratoire sur la réforme fiscale verte, Paris, 30-31 janvier 2003, *www.oecd.org/dataoecd/47/37/2505505.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Chomitz, K. (2006), *At Loggerheads ? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*, Banque mondiale, Washington, D.C.

CIMM (Conseil international des mines et métaux)/Banque mondiale/CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2006a), *Tanzania – The Challenge of Mineral Wealth : Using Resource Endowments to Foster Sustainable development,* ICMM Spotlight Series, n° 9, CIMM, Londres.

CIMM/Banque mondiale/CNUCED (2006b), *Ways Forward : The Challenge of Mineral Wealth : Using Resource Endowments to Foster Sustainable Development,* ICMM Spotlight Series, n° 3, CIMM, Londres.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2007), *World Investment Report 2007, Transnational Corporations, Extractive Industries and Development,* CNUCED, New York et Genève.

Commission économique pour l'Afrique (2005), *Notre intérêt commun*, *www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05_cr_report_fr.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

Contreras-Hermosilla, A. et M. Ríos (2002), *Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia*, Forest Trends, Washington, D.C., *www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BoliviaEnglish.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

DAES NU (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies) (2005), « *Increasing global renewable energy market share : recent trends and perspectives* », rapport final établi pour la conférence internationale sur les énergies renouvelables organisée à Pékin en 2005, *www.reeep.org/media/downloadable_documents/g/r/BIREC%20-%20report.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

DFID (UK Department for International Development) (2005), *Using Drivers of Change to improve aid effectiveness*, Briefing, A DFID practice paper, novembre 2005.

DFID (2007), Country Governance analysis. How to note, A DFID practice paper, février 2007.

Diamonds and Human Security Project (2006), *Diamond Industry Annual Review – Sierra Leone 2006*, Freetown, Sierra Leone, *http://globalpolicy.igc.org/security/issues/diamond/2006/0206review.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

Diao, X. et D. Sarpong (2007), *Cost Implications of Agricultural Land Degradation in Ghana, An Economywide, Multimarket Model Assessment*, Discussion Paper 00698, IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), Washington, D.C.

Dollar, D. et A. Kraay (2002), « Growth Is Good for the Poor », *Journal of Economic Growth*, vol. 7, n° 3, pp. 195-225.

Drebentsov, V. (2004), *Diversifying Russia's Economy – Key to Sustainable Growth*, Banque mondiale, document reprographié, Moscou.

Drechsler, B. (2001), *Small-scale Mining and Sustainable Development in Southern Africa*, Mining, Minerals and Sustainable Development Project, MMSD Southern Africa.

Dubois, O. (2002), *Forest-based Poverty Reduction : A Brief Review of Facts, Figures, Challenges and Possible Ways Forward*, document élaboré pour l'atelier international intitulé, « Forests in poverty reduction strategies : Capturing the potential », 1-2 octobre 2002, Tuusula, Finlande, FAO, *ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/AC914E/AC914E00.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

Ellis, F. et G. Bahiigwa (2003), « Rural Livelihoods and Poverty Reduction in Uganda », *World Development*, vol. 31, n° 6.

Emerton, L. (2001), The nature of benefits and the benefits of nature : why wildlife conservation has not economically benefited communities in Africa, dans Hulme, D. et M. Murphree (dir. publ.) *African Wildlife and Livelihoods : The Promise and Performance of Community Conservation*, James Currey, Oxford.

Emerton, L. et E. Bos (2004), *Value – Counting Ecosystems as an Economic Part of Water Infrastructure*, UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.

ESMAP (Energy Sector Management Assistance Program), Banque mondiale and ICMM (International Council on Mining and Metals) (2005), *Community Development Toolkit,* ESMAP/Banque mondiale/ICMM, Washington et Londres.

Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (2005), *Ecosystems and Human Well-being : Synthesis*, Island Press, Washington.

Fairtrade Foundation (2006), *Annual Report and Financial Statements for the year ended 31 December 2006*, *www.fairtrade.org.uk/downloads/pdf/accounts2006.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), *Forest-based Poverty Reduction : A Brief Review of Facts, Figures, Challenges and Possible Ways Forward*, *ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/AC914E/AC914E00.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

FAO (1997), *Crafting institutional arrangements for community forestry*, *Crafting institutional arrangements for community forestry.* Thomson, J., Schoonmaker Freudenberger, K., FAO community forestry field manual, FAO, Rome, *www.fao.org/docrep/W7483E/W7483E00.htm,* consulté le 6 décembre 2007.

FAO (2003), *The Irrigation Challenge, Increasing Irrigation Contribution to Food Security through Higher Water Productivity from Canal Irrigation Systems*, FAO, Rome.

FAO, FAOSTAT : base de données statistiques en ligne sur l'agriculture, la pêche et les forêts, *http://faostat.external.fao.org,* consulté le 6 décembre 2007.

FAO (2005), *Questions d'éthique en matière de pêche*, Collection FAO : Questions d'éthique, FAO, Rome, *http://www.fao.org/docrep/008/y6634f/y6634f00.htm*, consulté le 6 décembre 2007.

FAO (2006), *Améliorer la foresterie pour réduire la pauvreté, Manuel du praticien*, Étude FAO : Forêts 149, Rome.

FAO (2007a), *Situation des forêts du monde 2007*, FAO, Rome.

FAO (2007b), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2006*, FAO, Rome.

FEM (Fonds pour l'environnement mondial) (2006), *Sustainable Land Management in Least Developed Countries and Small Island Developing States*, Global Action on Sustainable Land Management Fact Sheet, FEM, Washington.

Ferroukhi, L. et R. Echeverría (2003), « Decentralized Forest Management Policies in Guatemala », dans L. Ferroukhi (dir. publ.), *Municipal Forest Management in Latin America*, Center for International Forestry Research, Jakarta.

FIDA (Fonds international de développement agricole) (2001), *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale – La gageure de mettre fin à la pauvreté rurale,* résumé à l'adresse *www.ifad.org/poverty/f_sum.pdf*.

Fischer, A., L. Petersen, C. Feldkötter et W. Huppert (2007), « Sustainable governance of natural resources and institutional change – an analytical framework ». *Public Administration and Development, 27*, pp. 123-137, Macaulay Institute, Aberdeen.

Flavin, C. et M.H. Aeck (2005), *Energy for Development. The Potential Role of Renewable Energy in Meeting the Development Goals*, Worldwatch Institute, Washington, D.C., *www.ren21.net/pdf/REN21Report%20RETs%20for%20MDGs.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

FLO (Fairtrade Labelling Organizations International) (2007), *Shaping Global Partnerships, Annual Report 2006/07*, *www.fairtrade.net/uploads/media/Final_FLO_AR_2007_01.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

FMI (Fonds monétaire international) (2004), *Bhutan : Poverty Reduction Strategy Paper*, IMF Country Report No. 04/246, FMI, Washington, D.C.

FSC (Forest Stewardship Council), *IMR, from Latin America Innovating International Markets,* FSC's case studies, *www.fsc.org/en/about/case_studies/success_stories/7*, consulté le 6 décembre 2007.

FSC (2004), *Inspiration Furniture A Pioneer in South East Asia Tropical Forests*, FSC's stories, *www.fsc.org/keepout/en/content_areas/46/10/files/Inspiration_Furniture.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

G8 (2001), « G8 Renewable Energy Task Force. Final Report », *www.g7.utoronto.ca/meetings-official/g8renewables_report.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) (2007), « Summary for Policymakers », dans M.L. Parry *et al.* (dir.publ.), *Climate Change 2007 : Impacts, Adaptation and Vulnerability,* contribution du Groupe de travail II au Quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, pp. 7-22.

Giraud, P. et D. Loyer (2006), *Capital naturel et développement durable en Afrique,* Document de travail n° 33, Agence Française de Développement, Paris.

GNESD (Réseau mondial de l'énergie au service du développement durable), *Poverty Reduction : Can Renewable Energy Make a Real Contribution?*, *www.gnesd.org/Downloadables/PovertyReductionSPM.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Goldemberg, J. (2004), *The case for renewable energies*, document thématique élaboré pour la Conférence internationale sur les énergies renouvelables, Bonn.

Gorkhali, S.P. (2005), « Energy and Economic Welfare. Cost-Benefit Analysis of Micro-Hydro Systems in Nepal », IEE Working Paper No. 179, Bochum.

Grant, E. (2001), « Social Capital and Community Strategies : Neighbourhood Development in Guatemala City », dans *Development and Change*, vol. 32, n° 5, pp. 975–997.

Grey, D. et C.W. Sadoff (2006), *Water for Growth and Development*, document thématique, 4e Forum mondial de l'eau, Commission nationale de l'eau (CNA), Mexico.

GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2001), *Umwelt – Politik – Beratung*, Wiesbaden.

GTZ (2004), *Natural Resources and Governance : Incentives for Sustainable Resource Use*, *www.gtz.de/de/dokumente/en-governance-nat-resources.pdf,* consulté le 6 décembre 2007.

Hamilton, K. et G. Ruta (2006), « From Curse to Blessing – Natural Resources and Institutional Quality », dans Banque mondiale, *Annual Review : Environment Matters at the World Bank 2006*, pp. 24-27.

Heck, S. (2005), *Pêches et des objectifs de développement du Millénaire : Solutions pour l'Afrique*. Cairo, WorldFish Center.

Hentschel, T., F. Hruschka et M. Priester (2002), *Global Report on Artisanal & Small-Scale Mining*, IIED/ WBCSD, Londres.

Hobbs. J. (2005), Enhancing the contribution of mining to sustainable development, dans Marker, B. *et al.*, *Sustainable minerals operations in the developing world*, British Geological Society Special Publication 250.

IIED (Institut international pour l'environnement et le développement) et WBCSD (World Business Council for Sustainable Development) (2002), *Breaking New Ground - Mining, Minerals, and Sustainable Development,* rapport du projet MMSD, Earthscan, Londres.

Iqbal, M. (1995), *Trade Restrictions Affecting International Trade in Non-Wood Forest Products*, Non Wood Forest Products Series, FAO, Rome.

ITDG (Intermediate Technology Development Group) (2004), « Powering poverty reduction », ITDG position paper for Renewables 2004, Bonn, 1-4 juin 2004, *http://practicalaction.org/docs/advocacy/ powering_poverty_reduction%20.pdf,* consulté le 30 novembre 2007.

Jodha, N.S. (1990), Rural common property resources : Contributions and crisis, *Economic and Political Weekly* 25 : A 65–A 78.

Karakezi, S. et W. Kithyoma (2003), *Renewable Energy in Africa : Prospects and Limits*, *www.un.org/esa/ sustdev/sdissues/energy/op/nepadkarekezi*, consulté le 30 novembre 2007.

Klasen, S. (2004) M. Krakowski « In Search of the Holy Grail : How to Achieve Pro-Poor Growth ? », dans M. Krakowski (dir. publ.), *Attacking Poverty : What Makes Growth Pro-Poor ?* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Allemagne.

Kothari, A. et N. Pathak (2004), *Periyar Tiger Reserve : Of People and Participation*, The Hindu Survey of the Environment, Inde.

Kurien, J. (1992), Ruining the commons and responses of the commoners : coastal overfishing and fishermen's action in Kerala State, India, dans Ghai, D. et J. Vivian (dir. publ.), *Grassroots Environmental Action, People's Participation in Sustainable Development,* Routledge, Royaume-Uni.

Landell-Mills, N. et I.T. Porras (2002), *Silver bullet or fools' gold ? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Londres.

Lange S. (2006), *Benefit streams from mining in Tanzania ; Case studies from Geita and Merrani*, Chr. Michelsen Institute, Norvège.

Lebedys, A. (2004), *La contribution du secteur forestier aux économies nationales : Tendances et situation actuelle*, Document de travail : FSFM/ACC/07, consulté le 6 septembre 2006.

Leruth, L., R. Paris et I. Ruzicka (2001), « Le compilateur payeur : les limites de l'exercice, approches de gestion durable des forêts » (The Complier Pays Principle : The Limits of Fiscal Approaches Towards Sustainable Forest Management), IMF Staff Papers, vol. 48, n° 2.

Ligon, E. et E. Sadoulet (2007), « Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures », document de référence élaboré pour le Rapport sur le développement dans le monde 2008, Banque mondiale.

Lindsey, P.A., R. Alexander, L.G. Frank, A. Mathieson et S.S. Romañach (2006), Potential of trophy hunting to create incentives for wildlife conservation in Africa where alternative wildlife-based land uses may not be viable, dans *Animal Conservation*, vol. 9, n° 3, pp. 283–291.

Marker B., M. Petterson *et al.* (2005), « Sustainable Minerals Operations in the Developing World », British Geological Society-Special Publication 250, Bath.

Mayers, J. (2007), *Environment for the MDGs, an IIED briefing*, IIED, *http://www.iied.org/pubs/pdf/full/ 17004IIED.pdf*, consulté le 30 novembre 2007.

Mayers et Vermeulen (2002), *Company-community forestry partnerships : from raw deals to mutual benefits*, IIED, Londres, Royaume-Uni.

McDaniel, J.M. (2003), « Community-based forestry and timber certification in Southeast Bolivia », *Small-Scale Forestry*, vol. 2, n° 3, Springer, Pays-Bas, pp. 327–341.

Mehlum, K. et R. Torvik (2006), « Cursed by Resources or Institutions ? » *The World Economy*, vol. 29, n° 8, pp. 1117–1131.

Moweni et Yaron (2004), *The role of the environment in increasing growth and reducing poverty in Uganda*, rapport établi pour le DFID et le gouvernement de l'Ouganda.

MRAG (Marine Resources Assessment Group Ltd) (2005a), *Common Pool Resources and Management, The importance of fisheries to the poor in developing countries*, Key sheet No. 1, Londres, *www.fmsp.org.uk/Documents/keylessons/keysheet1.pdf*, consulté le 2 décembre 2007.

MRAG (2005b), *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries*, Final Report, MRAG, Londres.

MRAG (2006a), *Fisheries and Food Security*, Policy Brief No 3, MRAG (Marine Resources Assessment Group Ltd), Londres, *www.fmsp.org.uk/Documents/keylessons/FMSPBrief3_Food%20Security.pdf,* consulté le 30 novembre 2007.

MRAG (2006b), *Fisheries and Livelihoods*, Policy Brief No 4, MRAG, Londres.

MRAG (2006c), *Fisheries and Poverty Reduction*, Policy Brief No 1, MRAG (Marine Resources Assessment Group Ltd), Londres, *www.fmsp.org.uk/Documents/keylessons/FMSPBrief1_Poverty%20 Reduction.pdf*, consulté le 30 novembre 2007.

MSC (Marine Stewardship Council) (2005), *South African Hake Trawl Fishery Receives International Environmental Recognition from the MSC*, *http://www.msc.org/html/ni_123.htm*, consulté le 3 décembre 2007.

NCDO (Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling) (2006), *Profiling business roles in rural energy across developing countries*, *www.bidnetwork.org/download.php?id=42029*, consulté le 30 novembre 2007.

Neumann, R.P. et E. Hirsch (2000), *Commercialisation of non-timber forest products : Review and analysis of research*, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonésie.

Nichols, P. (2003), « A developing country puts a halt to foreign overfishing », dans *Economic Perspectives*, an Electronic Journal of the US Department of State, vol. 8, n° 1.

Norad (2007), *The economic case for investing in environment, a review of policies, practice and impacts of relevance to Norwegian Partner countries*, Norad, Oslo, *www.norad.no/items/9110/38/1329333968/The%20Economic%20Case%20for%20Investing%20in%20Environment.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement économiques) (1999), *Manuel de protection de la biodiversité : Conception et mise en œuvre des mesures incitatives,* OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les 10 premières années du XXI^e siècle,* OCDE, Paris.

OCDE (2005), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2006a), *Fishing for Coherence*, actes de l'atelier sur la cohérence des politiques au service du développement dans le domaine de la pêche, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Vers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donneurs*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2006c), *Pourquoi un environnement sain est essentiel à la réduction de la pauvreté*, OCDE, Paris.

OCDE/AIE (2006), *Renewable Energy : RD&D Priorities, Insights from IEA Technology Programmes*, OCDE/AIE, Paris.

OCDE (2007), *Vers une croissance pro-pauvres : orientations à l'intention des donneurs*. Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Cohérence des politiques en matière de développement dans le secteur des pêches en Afrique de l'Ouest*, Objectif développement, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030*, OCDE, Paris.

ODI (Overseas Development Institute) (2006a), *Can Tourism help reduce poverty in Africa ?*, ODI Briefing Paper, mars 2006, ODI, Londres.

ODI (2006b), *2006 ODI Source Book on Development-Related Trends,* ODI, Londres.

OIT (Organisation internationale du travail) (1999), *Les problèmes sociaux et de travail dans les petites exploitations minières*, rapport soumis pour examen à la Réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail dans les petites exploitations minières, Bureau International du travail, Genève.

OIT (2007), *www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/sectors/mining/emp.htm,* consulté le 30 novembre 2007.

O'Keefe, E. (2007), « Ensuring equitable distribution of benefits : Increasing the contribution of the extractive industries to poverty reduction », document non publié élaboré pour le DFID, Londres.

Olsen, K. (2007), *What works, Making It to McDonald's : How Fair Trade coffee moved out of its niche and into the most mainstream market of all*, Stanford Social Innovation Review, Stanford, *http://transfairusa.org/pdfs/news/MakingittoMcDonalds_SSIReview_Winter07.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

OMC (Organisation mondiale du commerce) (2006), *Statistiques du commerce international 2006*, OMC, Genève.

OMS (Organisation mondiale de la santé) (2001), *Macroéconomie et Santé : Investir dans la santé pour le développement économique*, rapport de la Commission macroéconomie et santé, présidée par J. Sachs, OMS, Genève.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.

Pacte mondial des Nations unies (2007), *Enhancing Partnership Value – A Tool for Assessing Sustainability and Impact,* Pacte mondial des Nations Unies, New York.

PAGE (Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie), Banque mondiale et CIMM (Conseil international des mines et métaux) (2005), *Community Development Toolkit,* ESMAP/World Bank/ICMM (PAGE/Banque mondiale/CIMM), Washington et Londres.

Pagiola, S., A. Arcenas et G. Platais, (2005), « Can payments for environmental services help reduce poverty ? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America », *World Development*, vol. 33, pp. 237-253.

Pagiola, S., J. Bishop et N. Landell-Mills (dir. publ.) (2002), *Selling Forest Environmental Services : Market-Based Mechanisms for Conservation and Development*, Earthscan, Londres.

Patosaari, P. (2005), « Building livelihoods and assets for people and forests », intervention au Forum des Nations unies sur les forêts, *www.un.org/esa/forests/pdf/notes/toronto_01032005.pdf*.

Pearce, D. (2005), *Investing in Environmental Wealth for Poverty Reduction*, PNUD, New York, *www.undp.org/pei/pdfs/InvestingEnvironmentalWealthPovertyReduction.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2000), World Energy Assessment. Energy and the Challenge of Sustainability, PNUD, New York.

PNUD (2007), *La mondialisation, l'agriculture et les pays les moins avancés, Pour une mondialisation au bénéfice des PMA*, Document de travail, Istanbul, 9-11 juillet 2007*, www.undp.org/poverty/event-instan.htm,* consulté le 6 décembre 2007.

PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement), *Economic impacts of tourism*, *www.uneptie.org/pc/tourism/sust-tourism/economic.htm*, consulté le 12 novembre 2007.

PNUE, *The Environment Times*, PNUE GRID-Arendal, *www.environmenttimes.net/article.cfm?pageID=215*, consulté le 6 décembre 2007.

PNUE (2004), *La surpêche, principale menace pesant sur l'écologie maritime mondiale*, Bulletin d'Alerte Environnementale, n° 4, PNUE Grid Europe, *www.grid.unep.ch/product/publication/download/ew_overfishing.fr.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Porter, G. (2002), *Les subventions et l'environnement : état des connaissances*, atelier de l'OCDE sur les subventions dommageables pour l'environnement, OCDE, Paris, *www.oecd.org/dataoecd/40/33/35217901.pdf*.

Ravallion, M., S. Chen et P. Sangraula (2007), *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*, Policy Research Working Paper 4199, Banque mondiale, Washington, D.C.

R.E.A.P. (Resource Efficient Agricultural Production) (2002), *Impact of a Rice Hull Stove on Fuel Expenditures and Greenhouse Gas Emissions in Rural Households in Negros Occidental, Philippines*, REAP, Ste-Anne-de-Bellevue, Québec, consultable sur Internet à l'adresse *www.reap-canada.com/library.htm*.

Reij C. et D. Steeds (2003), *Success Stories in Africa's Drylands : Supporting Advocates and Answering Skeptics,* document élaboré pour le Mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification, CIS (Centre de coopération internationale), Amsterdam, *www.etfrn.org/ETFRN/workshop/degradedlands/documents/reij.pdf*.

REN21 (2006), *Renewables, Global status report 2006 update*, rapport établi par REN21 et le World Watch Institute. *www.ren21.net/globalstatusreport/download/RE_GSR_2006_Update.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Revue des industries extractives (2004), *Vers un nouvel équilibre – Volume I : Le groupe de la Banque mondiale et les industries extractives,* Banque mondiale, Washington, D.C.

Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard, *http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf*.

Rohe, K. (1977), *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten*, Kohlhammer, Stuttgart.

Rojat, D., S. Rojaosafara et C. Chaboud (2004), *Co-management of the shrimp fishery in Madagascar*, International Institute of Fisheries Economics & Trade, Corvallis, Ore.

Ruiz-Pérez, M. *et al*. (2005), « Conservation and Development in the Amazonian Extractive Reserves : The Case of Alto Juruá », dans *Ambio*, vol. 34, n° 3, mai, pp. 218-223.

Sarr, S. et J.P. Thomas (2005), *The Role of Renewable Energy in the Development of Productive Activities in Rural West Africa : The Case of Senegal*, Final report, Renewable Energy Technology Working Group, Global Network on Energy for Sustainable Development, ENDA-TM, *http://www.gnesd.org/Downloadables/RETs/ENDA%20RETs%20final%20version.pdf*, consulté le 30 novembre 2007.

Scherr, S. (1999), *Soil Degradation – A Threat to Developing-Country Food Security by 2020 ?* Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 27, IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), Washington, D.C.

Scherr, S., A. White et D. Kaimowitz (2004), « A new agenda for forest conservation and poverty reduction : making markets work for low income producers », dans *Forest Trends*, Washington, D.C.

Schreiner, O. et B. Van Koppen (2002), « Catchment management agencies for poverty eradication in South Africa », dans *Physics and Chemistry of the Earth 27*, pp. 969-976, Elsevier Ltd, Royaume-Uni.

Schurmann, R.A. (1998), « Tuna Dreams, Resource Nationalism and the Pacific Islands Tuna Industry », dans *Development and Change*, vol. 29, n° 1, publié au nom de l'ISS (Institut d'études sociales), La Haye.

Shah, T., O.P. Singh et A. Mukherjee (2004), *Groundwater Irrigation and South-Asian Agriculture : Empirical Analyses from a Large-Scale Survey of India, Pakistan, Nepal Terai, and Bangladesh*, communication à la réunion annuelle du partenariat IWMI-Tata, Anand, Gujarat, Inde, 17-19 février 2004.

Showers, K.B. (2002), « Water Scarcity and Urban Africa : An Overview of Urban-Rural Water Linkages », *World Development*, vol. 30, n° 4, avril 2002 , pp. 621-648(28).

SIWI (Stockholm International Water Institute) (2005a), *Driving Development by Investing in Water and Sanitation*, SIWI, Stockholm.

SIWI (2005b), *Making Water a Part of Economic Development, The Economic Benefits of Improved Water Management and Services*, SIWI, Stockholm.

Solomon, M. (2004), « Critical issues in developing a Poverty Reduction Strategy for Tanzania – A case for a sustainable minerals economic complex in Tanzania », communication non publiée, séminaire du PNUD, Dar es-Salaam, The Mineral Corporation, Afrique du Sud.

Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge University Press.

Sugiyama S., D. Staples et S. Funge-Smith (2004), *Status and potential of fisheries and aquaculture in Asia and the Pacific*, Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok.

Tallec, F. et M. Kébé (2006), *Évaluation de la contribution du secteur des pêches à l'économie nationale en Afrique de l'Ouest et du Centre,* FAO et DFID, *www.sflp.org/fr/007/pub8/Contribution_pecheSynth_fev_06.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

TERI (The Energy and Resource Institute) (s.d.) : *Economics of Forest Livelihoods*.

The Fraser Institute (2006), *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2005/2006*, The Fraser Institute, Vancouver.

UICN (Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources) (2005), *Bolivia certified as world leader*, dans aborvitae, décembre 2005, The IUCN/WWF Forest Conservation Newsletter, n° 29, *www.iucn.org/en/news/archive/2006/01/arborvitae_29.pdf*, consulté le 30 novembre 2007.

Unsworth, S. (2003), *Better Government for Poor People*, DFID Consultation Paper, *www2.dfid.gov.uk/pubs/files/bettergovpovreduction.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

USAID (2005), *Minerals and Conflict – A toolkit for Intervention*, USAID, Washington D.C., *www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_Minerals_and_Conflict_Toolkit_April_2005.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

USAID (2006), *Issues in Poverty reduction and natural resource management.* USAID, Washington, D.C.

USGS (US Geological Survey) (2005), *Minerals Yearbook 2004*, *Vol. I, Metals & Minerals,* USGS, Reston, États-Unis.

Vleuten, van der F., N. Stam et R. van der Plas (2007), Putting solar home system programmes into perspective : What lessons are relevant ?, dans *Energy Policy*, Elsevier Ltd, vol. 35, n° 3, pp. 1439-1451, mars, Royaume-Uni.

Wertz-Kanounnikoff, S. et D. Rojat (2007), *Governance of Renewable Resources : Concepts, Methods and Tools*, Working paper N° 47, Agence Française de Développement, Paris, France.

Wiebe, K., M. Soule, C. Narrod et V. Breneman (2000), *Resource Quality and Agricultural Productivity : A Multicountry Comparison*, communication à la réunion annuelle de l'American Agricultural Economics Association, Tampa, Floride, juillet 2000, USDA, Washington, D.C., *http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=2177&ftype=.pdf*, consulté le 6 décembre 2007.

Winslow, M., B.I. Shapiro, R. Thomas et S.V.R. Shetty (2004), *Desertification, drought, poverty and agriculture : research lessons and opportunities*, publication conjointe du Centre international de recherches agricoles dans les régions sèches (ICARDA), de l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT) et du Mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification, Alep, Syrie ; Patancheru, Inde ; Rome, Italie.

World Fish Center, *Fish and Food security in Africa*, Policy Brief, World Fish Center, *www.fishforall.org/ffa-summit/English/Fish&FoodSecurity_22_8_lowres.pdf,* consulté le 27 novembre 2007.

WRI (World Resources Institute) (2000), *A Guide to World Resources 2000–2001, People and Ecosystems : The Fraying Web of Life*, Programme des Nations unies pour le développement, Programme des Nations unies pour l'environnement, Banque mondiale, World Resources Institute, Washington, D.C.

WRI (2002), *World Resources 2002-2004 : Decisions for the Earth : Balance, voice, and power,* Programme des Nations unies pour le développement, Programme des Nations unies pour l'environnement, Banque mondiale, World Resources Institute, Washington, D.C., *www.wri.org/governance/pubs_description.cfm?pid=3764*.

WRI/PNUD/PNUE/Banque mondiale (2005), *World Resources 2005 : The Wealth of the Poor – Managing Ecosystems to Fight Poverty*, WRI, Washington, D.C.

WRI (2006), *Earthtrends – Trade in Goods and Services : Exports of goods and services*, *http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?theme=*5, consulté le 3 octobre 2006.

WWF (Fonds mondial pour la nature), NNF (Namibia Nature Foundation), CLUSA (Cooperative League of the USA), IRG (International Resources Group) (2007), *Integrated Community Based Natural Resource Management (CBNRM) for Economic Impact, Local Governance and Environmental Sustainability, Living in a Finite Environment Plus (LIFE Plus*), rapport semestriel, 1 octobre 2006 - 30 avril 2007, WWF, Namibia Nature Foundation, Cooperative League of the USA, International Resources Group.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2008 08 2 P) ISBN 978-92-64-04183-7 – n° 56394 2009

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Ressources naturelles et croissance pro-pauvres

ENJEUX ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Le capital naturel représente un quart de la richesse totale des pays à faible revenu. Pour les plus pauvres des habitants de ces pays – notamment ceux qui vivent dans les zones rurales –, le sol, l'eau, la pêche, les forêts et les ressources minérales sont les principales sources de revenu. C'est pourquoi, s'ils veulent parvenir à instaurer une croissance économique pro-pauvres, les pays à faible revenu doivent miser sur le patrimoine de ressources naturelles dont disposent les pauvres.

Cette publication démontre que les ressources naturelles peuvent contribuer à la croissance, à l'emploi, aux exportations et aux recettes budgétaires. Elle souligne l'importance de l'adoption de mesures qui encouragent une gestion durable de ces ressources. Elle met enfin en évidence la nécessité de bien appréhender les enjeux politiques de la gestion des ressources naturelles, pour favoriser une croissance économique à long terme qui profite aux pauvres.

L'ouvrage est divisé en deux parties : la partie I propose une vue d'ensemble des enjeux économiques et politiques de l'utilisation des ressources naturelles. Elle décrit les caractéristiques propres aux ressources naturelles et les difficultés de gestion qui en résultent, le rôle que peut jouer une gestion durable des ressources naturelles à l'appui d'une croissance pro-pauvres, et les enjeux politiques et en matière de gouvernance associés à ces ressources naturelles. Elle formule ensuite des recommandations à l'intention des responsables des politiques, quant aux moyens à mobiliser pour concrétiser les approches préconisées dans la publication. La partie II étudie toutes ces questions en braquant les projecteurs sur sept secteurs en particulier : la pêche, la forêt, la faune et la flore sauvages, l'écotourisme, la productivité des sols, la sécurité relative à l'eau, les ressources minérales et les énergies renouvelables.

La publication *Ressources naturelles et croissance pro-pauvres* intéressera un large public. Elle s'adresse tout particulièrement aux responsables des politiques et aux décideurs économiques des organismes de coopération pour le développement et des ministères des Finances et de la Planification des pays partenaires.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :
www.sourceocde.org/agriculture/9789264041837
www.sourceocde.org/developpement/9789264041837
www.sourceocde.org/questionssociales/9789264041837

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264041837

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04183-7
43 2008 08 2 P

