

CHAPITRE 5

Mettre les ressources naturelles au service des pauvres

Ce chapitre examine les relations entre l'abondance des ressources naturelles et la pauvreté en Afrique. Ces relations sont complexes et un certain nombre de stratégies ont été mises en œuvre pour que ces ressources servent directement ou indirectement à lutter contre la pauvreté, et plus récemment, à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ce chapitre analyse en détail les stratégies, les principaux problèmes et les résultats obtenus dans certains pays. Il constitue également une base destinée à aider les pays à rechercher à l'avenir les meilleures opportunités afin de tirer le maximum de leur richesse.

Cadre nature-richesse-pouvoir

La Déclaration du Millénaire des Nations Unies, qui a conduit à la formulation des OMD, est un plaidoyer mondial en faveur de l'éradication de l'extrême pauvreté et des inégalités dans le monde. Et c'est en Afrique que l'urgence est la plus grande. Pour « éradiquer l'extrême pauvreté et la faim » (OMD 1) et « assurer un environnement durable » (OMD 7), il est nécessaire de mettre le capital naturel, ainsi que d'autres formes de capital productif, au service des pauvres. Si l'on veut que l'Afrique atteigne les OMD et se développe, il faut, principalement, que les pauvres habitant en zone rurale tirent davantage parti des ressources naturelles locales. Aujourd'hui,

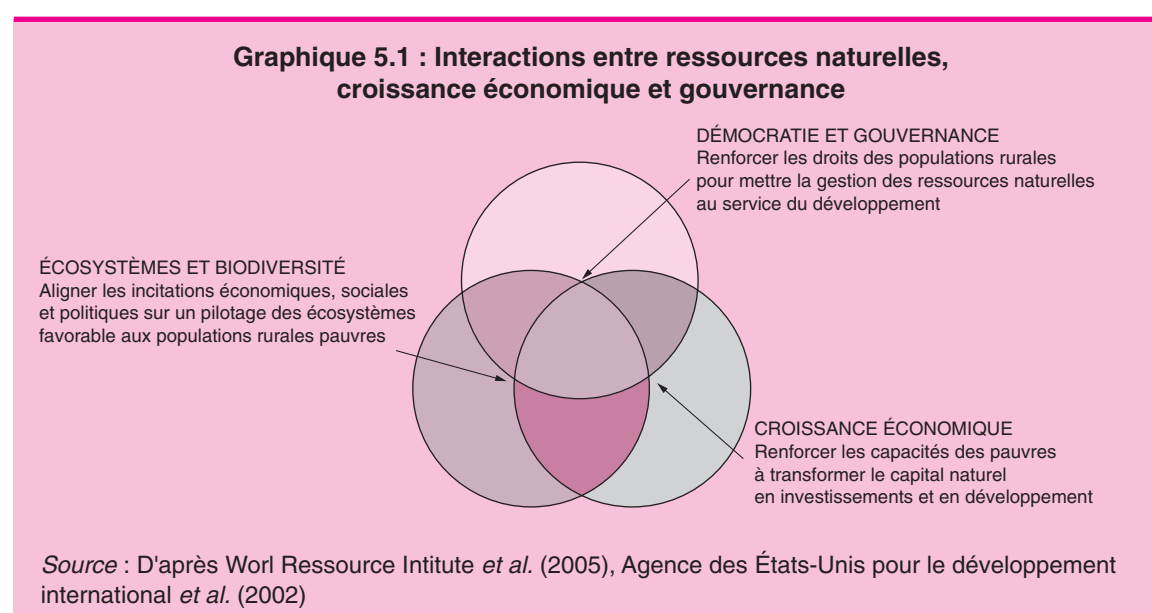
plus de 400 millions d'Africains vivent dans le dénuement. Sur la base du revenu national brut, 22 des 25 pays les plus pauvres au monde (et 33 sur 50) se trouvent en Afrique¹. Il en va de même de 29 des 31 pays les moins avancés, selon l'indicateur de développement humain des Nations Unies². En outre, les inégalités en Afrique sont désormais comparables à celles constatées en Amérique latine pour nombre d'aspects sociaux et économiques : ainsi, l'Afrique du Sud et la Namibie font partie des pays où les inégalités sont les plus marquées au monde³.

L'urbanisation progresse à un rythme considérable dans de nombreux pays d'Afrique, mais, dans l'ensemble, la population africaine restera essentiellement rurale pendant encore des décennies. En 2005, au total quelque 460 millions d'individus vivaient en milieu rural, chiffre qui devrait s'établir à près de 560 millions d'ici 2025. En outre, dans la plupart des pays, le secteur rural compte pour plus de 50 pour cent de l'emploi et du revenu national (voire plus de 85 pour cent dans certains cas). L'agriculture à petite échelle constitue la principale source de revenu pour la plupart des familles rurales, et de nombreux ménages ruraux pratiquent également

▲ 1. Banque mondiale (2006b)

▲ 2. Programme des Nations Unies pour le développement (2006)

▲ 3. Banque mondiale (2006a), Programme des Nations Unies pour le développement (2005)



l'exploitation forestière, la production de charbon de bois, l'extraction de ressources minières, la pêche, la chasse, la cueillette et d'autres activités économiques en rapport avec la nature. Il est donc important de reconnaître que, si tous les Africains sont tributaires des ressources naturelles, les ménages ruraux sont généralement davantage dépendants de l'environnement naturel et de ses ressources que les familles installées en ville. Cette relation vaut également pour le segment le plus pauvre de la population, qui est le plus dépendant de tous⁴.

Comme les chapitres précédents l'ont déjà souligné, l'Afrique est richement dotée en terres productives et en ressources naturelles valorisables, notamment des ressources

renouvelables (comme le bois d'œuvre, l'eau et les terres) et non renouvelables (minéraux, gaz et pétrole). S'il convient de les exploiter de façon durable et d'éradiquer les poches de surexploitation et la dégradation de l'environnement, la base de ressources de l'Afrique est globalement solide, résistante, inexploitée ou sous-exploitée et renferme de belles promesses pour le développement.

Il est essentiel d'opérer des choix rationnels pour que les richesses naturelles bénéficient aux pauvres et pour maximiser la contribution de la base de ressources d'un pays à son développement social et économique. En Afrique, l'environnement, la croissance économique et la gouvernance sont inextricablement liés et constituent les ingrédients essentiels du développement rural et de la lutte contre la pauvreté. Ces éléments (nature, richesse et pouvoir) et leurs relations forment un cadre utile pour comprendre le développement et fixer des orientations pour l'avenir (graphique 5.1). L'expé-

▲ 4. Banque mondiale (2006a), Banque mondiale (2003), World Resources Institute *et al.* (2005), Bass *et al.* (2005), Pearce (2005), Programme des Nations Unies pour l'environnement et Institut international du développement durable (2004), Shackleton et Shackleton (2004), Department for International Development *et al.* (2002), Bebbington (1999)

rience des pays africains, notamment, montre que les investissements qui prennent acte de ces trois éléments et les intègrent produisent de bons résultats en termes de développement. En conséquence, un cadre nature-riche-ressource-pouvoir définit les investissements dans le développement rural d'un nombre croissant de pays et d'organismes d'aide au développement⁵.

Le développement à venir de l'Afrique passe par la mobilisation de tous les individus grâce à une approche axée sur la lutte contre la pauvreté, sur la démocratie et sur la préservation de l'environnement, afin de libérer le véritable potentiel de l'environnement naturel. C'est ce que ce chapitre va s'attacher à étudier.

Stratégies de gestion des ressources naturelles dans l'objectif d'un développement durable

La mise en place d'un cadre nature-riche-ressource-pouvoir pour le développement en Afrique nécessite de nouvelles stratégies et de nouveaux instruments. La croissance économique et le développement à venir de l'Afrique ne peuvent être dissociés de la gestion des ressources naturelles de ce continent et une bonne gestion environnementale ne peut faire abstraction du contexte plus vaste de la politique, des systèmes politiques et de la gouvernance. Les autorités nationales, la société civile et les organisations d'aide au développement doivent tenir compte de ces relations et s'appuyer sur elles pour arriver à

▲ 5. Agence des États-Unis pour le développement international *et al.* (2002)

des résultats positifs sur le plan de l'environnement et du développement. Les interactions nature-riche-ressource-pouvoir comportent de multiples aspects (encadré 5.1) qui forment ensemble les principes susceptibles de mettre l'investissement au service du développement en Afrique.

Ces principes correspondent aux caractéristiques, composants et instruments d'autres cadres analytiques récents destinés à mettre l'utilisation des ressources naturelles au service du développement durable. Il s'agit notamment des cadres élaborés à partir de l'analyse du secteur minier et des minéraux par la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et le Conseil international de l'exploitation minière et des métaux⁶, ainsi que par le projet Mines, minéraux et développement durable⁷. Ils s'apparentent aussi aux cadres de lutte contre la pauvreté développés par le Department for International Development⁸ du Royaume-Uni et le Partenariat sur la pauvreté et l'environnement⁹.

Tous ces cadres ont pour objectif l'intégration des ressources naturelles dans le développement et misent sur la bonne gouvernance pour parvenir à des résultats positifs en termes de développement et de préservation de l'environnement. Ils reconnaissent tous qu'une gestion saine des ressources naturelles nécessite de s'intéresser non seulement à la législation et aux institutions y afférentes,

▲ 6. Banque mondiale, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et International Council on Mining and Metals (2006)

▲ 7. Mines, minéraux et développement durable (2002)

▲ 8. Department for International Development (2006a), (2006b), (2002)

▲ 9. Programme des Nations Unies pour le développement et Programme des Nations Unies pour l'environnement (2007), Pearce (2005), Programme des Nations Unies pour l'environnement et Institut international du développement durable (2004)

Encadré 5.1 : Orientation des investissements en fonction des principes « nature, richesse et pouvoir » en Afrique

Nature :

- Améliorer les systèmes de gestion de l'information et des connaissances
- Encourager l'aménagement local du territoire et des modes appropriés de faire-valoir des ressources
- Encourager l'innovation, l'apprentissage social et la gestion adaptative
 - Renforcer les capacités et investir dans les ressources humaines
- Favoriser les services intermédiaires et de conseil technique présentant un bon rapport coût-efficacité

Richesse :

- Adopter une approche stratégique de la gestion des ressources naturelles
- Renforcer les marchés et les initiatives commerciales axées sur la gestion des ressources naturelles
- Investir dans les organisations rurales
- Créer un cadre pour améliorer les choix en matière de gestion des ressources naturelles
- Veiller à ce que les gestionnaires de ressources au niveau local aient accès aux moyens de gestion et en tirent parti

Pouvoir :

- Renforcer les droits de recours des populations rurales sur les questions d'environnement
- Associer davantage les populations rurales à la prise de décisions et à la formulation des politiques publiques
- Redistribuer les responsabilités et les fonctions
- Transférer les pouvoirs, les droits et les responsabilités à des autorités représentatives et qui rendent des comptes
- Étudier une approche fixant des critères environnementaux minimum
- Promouvoir des forums permettant des consultations permanentes et inclusives

Source : D'après Agence des États-Unis pour le développement international *et al.* (2002)

mais aussi au vaste éventail de textes de loi, d'organisations, de décisions, de procédures et d'actions qui influent sur l'environnement ou l'affectent d'une manière ou d'une autre. Ils affirment également le besoin d'aller au-delà des approches traditionnelles (mécanismes contraignants) vers des approches plus innovantes (instruments économiques et auto-audits, par exemple).

Enfin, il est important de noter que les stratégies de développement, y compris celles qui accordent la priorité aux zones rurales et cherchent à mettre les ressources naturelles au service des pauvres, ne sont ni statiques ni définitives. Les stratégies et les instruments doivent s'adapter à l'évolution de la situation

locale, y compris aux changements intervenant au niveau des perceptions, des intérêts et des priorités. Même la croissance et le développement reposant sur la nature doivent être considérés comme un tremplin vers le développement et l'autonomie économiques des pauvres vivant en zone rurale. Avec un secteur manufacturier et des services peu développés, mais souvent d'abondantes ressources naturelles, les pays africains ont tout intérêt à miser sur la nature pour faire aujourd'hui reculer la pauvreté. Cependant, à l'avenir, les économies africaines tirées par l'environnement devront laisser la place à des activités génératrices de revenu de subsistance fondé sur la main-d'œuvre. Il faudra déve-

lopper des stratégies de transition et de sortie appropriées organisant l'abandon progressif des activités économiques reposant sur la nature, et qui devront en particulier être davantage axées sur la création d'emplois et la croissance dans des secteurs et des régions où les pauvres vivent et travaillent. Il faut créer des emplois dans l'agriculture, mais aussi, de plus en plus, mettre l'accent sur les activités non agricoles et réaliser de nouveaux investissements, par exemple dans l'éducation, et élaborer des politiques du marché du travail¹⁰.

Instrumentes et politiques environnementaux pour la gestion des ressources naturelles

La politique environnementale est le corpus de textes, de lois, de traités, de conventions, de règlements et de mesures destinés à protéger l'environnement naturel des activités qui menacent la santé et le bien-être des individus¹¹. En Afrique, il est encore plus important qu'ailleurs que les décideurs prennent conscience que les écosystèmes productifs forment la base d'un flux de revenus durable provenant de la nature. La politique publique doit mettre l'accent sur l'ensemble des mesures environnementales, économiques et de gouvernance qui ont une incidence sur l'utilisation durable (par opposition à la protection ou à la conservation) des ressources naturelles et, à leur tour, sur le développement et la lutte contre la pauvreté.

Dans la plupart des pays africains, la législation relative aux ressources naturelles

est en place depuis l'époque coloniale, mais nombre de ces lois portaient sur la conservation, aux dépens du bien-être des individus, ou sur l'exploitation des ressources à des fins d'exportation, aux dépens de l'environnement. En Afrique, la législation n'encourage en général pas une utilisation ou un développement durable, et la politique de l'environnement n'a véritablement vu le jour qu'à la fin des années 1980, avec le débat général sur le développement durable et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro, au Brésil¹².

En Afrique, les agences de protection de l'environnement sont donc de création récente. Elles ont été créées à l'heure où les pays ont réduit leur administration publique, adopté un régime démocratique et se sont engagés dans l'économie de marché. On leur a confié des missions de régulation et de sanction. En général, les nouvelles lois et les nouveaux règlements portant sur l'environnement ont repris des concepts tels que le principe de précaution et celui du « pollueur-payeur », les évaluations d'impact sur l'environnement, les normes environnementales minimales, la transparence et l'accès à l'information, la participation du public et la justice environnementale.

Dans la majorité des pays d'Afrique, la politique environnementale adoptée et les institutions chargées de son application sont inadaptées et impuissantes. Et les problèmes urgents demeurent. De nombreuses grandes agences de protection de l'environnement n'ont ni pour mission ni le droit de coordonner, réguler et superviser l'utilisation des

▲ 10. Veit (2007)

▲ 11. Richardson et Wood (2006)

▲ 12. Larson et Ribot (2007), Veit (2006), Gibson (1999), Ribot (1998)

ressources que font les ministères compétents, ni de traiter des questions environnementales transversales ou transfrontières. Nombre d'entre elles manquent également chroniquement d'effectifs et de moyens. Si plusieurs points requièrent une attention urgente, les deux aspects les plus critiques pour le développement durable sont¹³ :

- le renforcement de la politique et de la législation environnementales et
- la réglementation du secteur privé.

Le renforcement de la politique environnementale : En Afrique, l'ensemble de lois et de règlements qui forment la politique environnementale est généralement incomplet, obsolète et mis en œuvre de façon laxiste ou sélective. Dans certains cas, de nouvelles lois-cadres anticipent l'adoption de textes auxiliaires, comme les règles relatives aux évaluations d'impact sur l'environnement et des normes environnementales minimales (comme la qualité de l'air et de l'eau, la pollution sonore). Néanmoins, de nombreux pays doivent encore élaborer et mettre en œuvre cette législation. De nombreuses lois sur les ressources naturelles sont anciennes, lourdes et ne sont plus pertinentes dans les conditions actuelles. Il convient de réformer les règlements obsolètes qui contredisent les lois nationales de protection de l'environnement ou n'y correspondent plus. La suprématie juridique d'une loi nationale de protection de l'environnement sur les textes sectoriels, y compris les textes relatifs aux ressources naturelles précieuses, doit être reconnue et systématiquement respectée. Les grandes agences de protection de l'environnement doivent également disposer

d'une autorité suffisante sur les ministères compétents et les départements chargés des ressources naturelles pour les questions qui concernent l'environnement¹⁴.

Les responsabilités relatives à la mise en œuvre des politiques publiques et à l'application des lois de protection de l'environnement sont divisées entre plusieurs ministères, départements ministériels et agences (encadré 5.2 pour le cas de la BAD). Pour que ces institutions remplissent leurs missions et fonctions de manière efficace, leurs domaines de compétence doivent être clairs, leurs mandats élargis à de nouvelles responsabilités et leurs capacités étoffées (ressources humaines, financement et équipement).

Réglementer le secteur privé : Comme l'ont souligné les chapitres précédents, depuis quelques années, on assiste en Afrique à un renforcement du rôle du secteur privé (dans la foresterie et les mines, par exemple) pour l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Dans de nombreux cas, l'exploitation de ces ressources tient peu ou pas compte de la durabilité et de la viabilité. Si tous les utilisateurs de ressources ont des responsabilités en matière de gestion environnementale, le secteur commercial s'arroge des droits sur une part croissante des ressources productives et il est nécessaire que les agences de réglementation leur accordent une attention spéciale. Malgré les investissements massifs des autorités nationales et des donateurs dans la protection de la nature et la préservation de l'environnement, beaucoup d'entreprises locales et étrangères ne respectent pas la législation nationale, ni, en l'occurrence, les bons principes et les bonnes pratiques qui s'appli-

▲ 13. Veit (2007)

▲ 14. *Ibid.*

Encadré 5.2 : Politiques, stratégies et initiatives environnementales de la BAD

La Banque africaine de développement (BAD) a adopté une politique environnementale en 1990, suivie, en 1992, par des directives en matière d'évaluation environnementale destinées à orienter les opérations de la Banque et à en axer les pratiques sur l'environnement. Ces directives ont été actualisées à plusieurs reprises afin de répondre aux inquiétudes croissantes suscitées par la gestion des ressources naturelles de l'Afrique. En 1997, la Banque a publié des Directives sur les effets sectoriels, environnementaux et sociaux. En 2003, une version révisée de la Politique environnementale a fait l'objet d'un débat lors d'un séminaire informel du Conseil et la nouvelle version a fini par être adoptée en 2004. La *Politique environnementale 2002-2004* a modifié la méthode sectorielle des politiques antérieures et opté pour une approche transversale reposant sur le concept de développement durable. La mise en œuvre de cette politique repose principalement sur les stratégies opérationnelles visant à intégrer les questions environnementales à tous les niveaux des activités de la Banque et à appliquer les *Procédures d'évaluation environnementale et sociale*, adoptées en 2001.

En 2005, la Banque a adopté un *Plan d'action environnemental*, puis élaboré un Plan d'exécution pour 2005-2007. Ce plan avait pour principal objectif d'intégrer les questions environnementales dans toutes les opérations de la Banque, de renforcer les procédures existantes d'évaluation environnementale et sociale et de développer de nouveaux outils de gestion de l'environnement. Il cherchait aussi à délimiter les responsabilités internes des différentes unités de la Banque, à contribuer au renforcement des institutions et des capacités du personnel de la Banque et des pays membres régionaux, à encourager la consultation du public et la publication de l'information, ainsi qu'à nouer des partenariats. Ce plan suppose une révision du format et de la teneur des directives environnementales de la BAD, afin de faire de la catégorisation environnementale un impératif pour toutes les opérations du Groupe de la Banque.

En outre, en 2005, la BAD a formulé ses *Directives en matière d'évaluation stratégique de l'impact environnemental (ESI)* afin de faire passer les évaluations environnementales du

niveau des projets à celui des politiques, des programmes et des plans. Depuis lors, cet outil sert à analyser les prêts à l'appui de réformes, de l'ajustement structurel et de l'ajustement sectoriel accordés par la Banque, ainsi que les projets régionaux. Cet outil a pour principal intérêt de permettre de dresser des évaluations d'impact sur l'environnement globales et de grande portée, ce que ne font pas les études traditionnelles axées sur un projet. De surcroît, une ESI peut contribuer à faciliter les consultations avec le public en identifiant les problèmes, en procédant à la collecte des données de base et en développant des programmes d'action. La catégorisation sociale et environnementale est obligatoire pour toutes les opérations du Groupe de la Banque et repose sur le système suivant :

- **Projets de catégorie I** : opérations susceptibles d'induire des conséquences néfastes irréversibles sur le plan environnemental et social ou d'affecter significativement les éléments environnementaux et sociaux considérés comme sensibles par la Banque ou par le pays emprunteur ;
- **Projets de catégorie II** : opérations susceptibles d'avoir des effets néfastes ou indésirables sur le plan environnemental et social qui sont moins graves que ceux des projets de catégorie I, et peuvent être réduits par l'application de mesures d'atténuation ou l'intégration de critères et de normes de conception internationalement reconnus ;
- **Projets de catégorie III** : opérations qui ne sont pas susceptibles d'avoir des conséquences néfastes directes et/ou indirectes sur le plan environnemental et social ;
- **Projets de catégorie IV** : opérations liées aux intermédiaires financiers, en particulier les lignes de crédit.

Parmi les autres activités mises en œuvre afin d'améliorer les performances environnementales de la Banque figure la formation du personnel aux procédures d'évaluation de l'impact environnemental et social et aux évaluations stratégiques de l'environnement.

Source : Rapport annuel de la Banque africaine de développement (2005, 2006)

quent généralement à l'extraction. Les États doivent renforcer leurs efforts et mener des audits environnementaux, suivre les effets sur l'environnement des actions des entreprises et sanctionner les acteurs du secteur lorsqu'ils ne respectent pas les règles, affichent de mauvaises performances et dégradent les ressources¹⁵.

Les multinationales et les acteurs internationaux réagissent à l'intensification de la concurrence et à la menace puissante des mouvements mondiaux de défense de l'environnement en élaborant de nouvelles stratégies. Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant d'entreprises ont plus ou moins volontairement adopté des mesures d'autoréglementation : codes de conduite, normes sociales et environnementales, directives et conventions sectorielles, exigences des clients ou des fournisseurs (sur la chaîne de valeurs), systèmes de gestion de l'environnement, certification par des entités indépendantes, et systèmes de suivi et d'audit environnemental. Ces mesures d'autoréglementation améliorent certes les performances environnementales, la préservation des ressources naturelles et, parfois, également le bénéfice des entreprises participantes. Cependant, rares sont les entreprises présentes en Afrique à avoir adopté de telles mesures¹⁶. En d'autres termes, il ne faut pas considérer que l'autoréglementation se substitue ou remplace la réglementation émanant de l'État. La politique environnementale repose toujours sur des mécanismes contraignants traditionnels qui contribuent largement à atteindre et à structurer des résultats positifs. Toutefois, pour pérenniser les moyens de subsistance,

les mécanismes de financement internationaux sont importants (encadré 5.3).

Richesse naturelle, croissance économique et lutte contre la pauvreté

Politique de répartition des richesses et de l'investissement

La croissance économique joue un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté et, en tant que telle, est indispensable à la promotion du développement et à l'amélioration du bien-être de la population. Sur l'ensemble du continent africain, les États mettent en œuvre diverses réformes économiques (suppression du contrôle des prix, réforme des dépenses publiques, amélioration des services financiers et bancaires privés et coopératifs, et réforme des processus de commercialisation et d'offre des facteurs de production). La libéralisation économique et l'adoption de mécanismes de marché renforcent les investissements privés, améliorent la croissance et dégagent des recettes publiques, ainsi qu'une richesse considérable, en particulier pour les individus et les catégories bien positionnées et disposant au départ d'actifs assez importants pour tirer parti des nouvelles opportunités. On exploite davantage de ressources naturelles, ce qui accroît la part de revenu résultant de ces ressources. Comme le Rapport l'a souligné plus haut, la richesse ainsi créée améliore également le développement et réduit la pauvreté, mais ce processus s'opère à grande échelle seulement dans un nombre limité de pays, comme le Botswana. L'histoire montre donc que la pauvreté reste élevée dans beaucoup de pays riches en ressources, où les inégalités de revenu se creu-

▲ 15. *Ibid.*

▲ 16. *Ibid.*

Encadré 5.3 : Le Fonds mondial pour l'environnement et la BAD : un partenariat prometteur pour la pérennité de l'environnement et des moyens de subsistance en Afrique

Le Fonds mondial pour l'environnement (FME) accorde des dons aux pays en développement pour la mise en œuvre de projets qui concilient les objectifs de protection de l'environnement mondial et de pérennité des moyens de subsistance pour les populations locales. Les projets et les programmes du FME sont centrés sur six domaines clés : (i) la biodiversité, (ii) le changement climatique, (iii) les eaux internationales, (iv) la dégradation des terres, (v) l'appauvrissement de la couche d'ozone et (vi) les polluants organiques persistants. Le FME opère par le biais de trois organismes d'exécution (le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et la Banque mondiale) et de sept agences de mise en œuvre, dont la Banque africaine de développement (BAD).

La BAD est devenue l'une des agences de mise en œuvre du FME en 2004. Elle a à ce titre directement accès à toutes les ressources du FME pour les projets, ce qui lui permet (i) d'identifier, d'élaborer, d'évaluer et de mettre en œuvre les projets du FME au nom de ce dernier, (ii) de proposer des idées de projets en vue d'un financement par le FME directement à celui-ci sans passer par un organisme d'exécution et (iii), en étant directement responsable de l'utilisation de ces fonds, de recevoir des financements pour les projets directement du FME. Ce partenariat unique est fondé sur l'idée que des liens forts sont nécessaires entre environnement et développement pour

parvenir à la viabilité mondiale, car un environnement propre est crucial tant pour le développement durable que pour la réduction de la pauvreté.

Le financement accordé par le FME vise à aider les pays en développement à remplir les objectifs de diverses conventions internationales sur l'environnement. Il sert de « mécanisme financier » à quatre conventions : la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. Depuis 1991, le FME a accordé 4,5 milliards de dollars à plus de 1 300 projets dans 140 pays et levé 14,5 milliards de dollars de cofinancements d'autres partenaires pour des projets situés dans des pays en développement et des pays en phase de transition économique.

Le partenariat entre le FME et la BAD permet de panacher prêts et dons de la Banque (financement de base) à des fins de développement durable et ressources du FME à des fins de protection de l'environnement mondial. En 2006-07, le Groupe de la Banque a constitué une réserve de projets en vue d'un cofinancement du FME dans des domaines tels que l'adaptation climatique et la gestion durable des terres. Plusieurs propositions ont déjà reçu l'aval du FME en vue d'un financement (don) pour l'élaboration et en sont actuellement à la phase de mise en œuvre.

Source : Division du développement durable, BAD (juillet 2007)

sent et nombre d'entre eux auraient mieux fait de ne pas exploiter les ressources (malédiction des ressources, etc.). L'encadré 5.4 donne un autre exemple de ce dilemme, celui des mines d'or de la Tanzanie.

Depuis quelques années, les États et les donateurs cherchent à encourager « la croissance économique pro-pauvres ». Cette dernière consiste à créer des opportunités qui permettent aux pauvres de sortir de la pau-

Encadré 5.4 : Les mines d'or de Tanzanie

L'extraction minière, en particulier d'or, est un secteur en pleine expansion en Tanzanie. La politique minière du pays comporte trois objectifs : renforcer l'économie nationale (PIB et entrées de devises), lutter contre la pauvreté (en l'occurrence, procurer un emploi et d'autres sources de revenu aux populations pauvres des régions rurales) et contribuer à la protection et à la gestion de l'environnement. En 2005, la Tanzanie a extrait plus de 50 tonnes d'or, contre 3 tonnes en 1995. C'est aujourd'hui le troisième producteur d'Afrique, derrière l'Afrique du Sud et le Ghana. Les exportations minérales sont le deuxième plus gros contributeur aux recettes de change, et l'or constitue la principale exportation de la Tanzanie. En 2003, il comptait pour 44 pour cent des exportations¹.

Avec la libéralisation économique de la fin des années 1990, les autorités nationales ont vu leur rôle évoluer : autrefois propriétaire et exploitant des mines, l'État, qui favorisait la mine artisanale et de petite taille, en est venu à élaborer des principes directeurs, à stimuler l'investissement privé et à soutenir les investissements étrangers à grande échelle. Les grandes mines ont supplanté de nombreuses activités artisanales et de petite taille. Il s'agit d'un changement radical de politique publique, lourd de conséquences : beaucoup de personnes ont été déplacées, et nombreuses sont celles qui attendent d'être dédommagées pour leurs investissements et la perte de leur moyen de subsistance. Plusieurs organismes de défense affirment également qu'il y a eu de graves violations des droits de l'homme pendant le processus². En 1995, un total de 550 000 personnes travaillaient dans la mine artisanale et à petite échelle pour l'extraction de l'or, ce qui créait indirectement 1,5 million d'emplois. Le revenu moyen dans ces régions était six fois supérieur à celui des régions essentiellement agricoles³. D'après certaines estimations, la mine artisanale a davantage

contribué à la croissance du revenu des pauvres vivant en zone rurale que toutes les activités de développement menées pendant les 30 dernières années. Aujourd'hui, la mine à petite échelle et artisanale n'emploie plus que 20 000 personnes, contre 8 400 pour les grandes mines⁴.

Contrairement ce qui se passe en Afrique du Sud, en Tanzanie, l'or peut être extrait à des profondeurs relativement faibles. La technologie à ciel ouvert utilisée par les grandes sociétés minières cause d'importants dégâts sur l'environnement et il n'est pas certain que ces entreprises remettront les terres en état après en avoir extrait tout l'or. Pour l'essentiel, les compagnies minières respectent les lois et règlements nationaux en matière d'environnement, mais elles sont peu enclines à aller au-delà des normes minimum. En outre, la politique environnementale de la Tanzanie est peu contraignante et comporte de nombreuses lacunes. Le conseil national de gestion de l'environnement (National Environment Management Council), qui est responsable de la gestion des études d'impact sur l'environnement, a un rôle purement consultatif⁵.

Les recettes publiques issues de l'activité minière ne bénéficient guère aux zones d'extraction de l'or ni aux autres régions rurales du pays. En Tanzanie, il n'existe pas de mécanisme spécifique de partage des bénéfices avec les populations rurales ou les autorités locales. De surcroît, ces dernières ne sont pas autorisées à prélever des impôts sur les grandes compagnies minières. Cependant, l'État souhaite porter la part des recettes minières qui lui revient de 3 pour cent du PIB en 2005 à 10 pour cent en 2025⁶.

- ▲ 1. Douglas Lake Minerals (DLM) (2007)
- ▲ 2. Lissu (2001)
- ▲ 3. Muganda (2004) ; Mwaipopo *et al.* (2004)
- ▲ 4. Associated Press (2006)
- ▲ 5. Lawcastles (2006)
- ▲ 6. Oluoch (2007), Jomo (2007a), (2007b)

vreté par leurs propres moyens. Elle se concentre sur les opportunités qui ciblent les actifs des pauvres, et en particulier le travail, la terre et les ressources naturelles locales. La croissance pro-pauvres a besoin d'investissements qui permettent aux plus démunis de tirer parti des opportunités créées par la croissance économique. Il est notamment nécessaire de financer le renforcement des capacités locales et de fournir l'infrastructure dont les pauvres ont besoin pour maximiser les nouvelles opportunités.

Même lorsque la croissance économique est solide, les investissements dans des biens et des services ciblant les individus et les régions pauvres contribueront fortement à la lutte contre la pauvreté, en particulier pour les plus démunis. Dans les pays où les inégalités sont marquées et où la pauvreté est répandue, la (re)distribution peut être plus efficace que la croissance pour faire reculer la pauvreté. Même de petits changements dans la distribution peuvent considérablement renforcer les actifs des pauvres et leur permettre d'exploiter les opportunités économiques et de devenir compétitifs¹⁷. La distribution ne doit pas être prise pour de la charité. Elle s'inscrit plutôt dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté visant à intensifier la participation des pauvres à l'économie. En Afrique du Sud au temps de l'apartheid, lorsque la pénurie de main-d'œuvre qualifiée freinait la croissance, les autorités nationales ont ciblé leurs investissements dans la santé, l'éducation et d'autres services sociaux sur le gisement de main-d'œuvre, ce qui a eu des

conséquences positives sur le développement¹⁸.

La distribution de biens et de services est en grande partie déterminée par les politiques et les pratiques de l'État. Cette politique de distribution constitue un puissant instrument que les autorités peuvent utiliser pour proposer des incitations économiques, politiques ou autres visant à contribuer à la gestion de l'environnement, à la lutte contre la pauvreté et à d'autres objectifs nationaux. En Afrique, où la répartition du capital naturel conditionne la répartition globale des richesses, une politique de distribution axée sur les ressources naturelles et l'environnement peut de révéler efficace dans ce contexte¹⁹. De surcroît, les terres productives et les ressources précieuses ne sont ni équitablement réparties sur le plan géographique ni accessibles à tous les citoyens. En l'absence de politique permettant une répartition équitable des bienfaits de la nature et de l'environnement, les régions riches en ressources et les individus ayant accès aux terres productives peuvent prospérer, tandis que les autres sont condamnés à la pauvreté. Si les pauvres voient leur situation s'améliorer, ils accorderont une plus grande valeur aux ressources naturelles, ce qui les incitera à une gestion saine de l'environnement.

Dans toute l'Afrique, il n'est pas rare que les politiques publiques encouragent et facilitent la concentration de nombreux biens environnementaux entre les mains d'une poignée de privilégiés, ce qui va à l'encontre des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté et d'équité sociale. L'histoire et l'expérience montrent qu'à mesure que la valeur

▲ 17. Easterly (2002), Naschold (2002), Killick (2002)

▲ 18. Fedderker et Mariotti (2002)

▲ 19. Larson et Ribot (2007), Veit (2006), Ribot (1998)

des ressources naturelles s'apprécie, souvent par le biais de la commercialisation, l'élite politique et économique trouve des moyens de s'emparer de ces avantages. Elle prend par exemple le contrôle des actifs ou des marchés, et répercute les coûts sociaux et environnementaux qui y sont associés (externalités) sur les pauvres et les personnes privées de leurs droits. Pour éviter cette dérive, les partisans de la lutte contre la pauvreté en Afrique doivent s'efforcer d'encourager une allocation pro-pauvres des biens environnementaux²⁰.

Deux types d'avantages environnementaux sont particulièrement importants pour la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement : (1) les parts de marché et les marges bénéficiaires des produits de base exploités à des fins commerciales et (2) les recettes publiques issues de l'utilisation des écosystèmes et de l'extraction des ressources naturelles.

Marges bénéficiaires : En Afrique, il est rare que les pauvres des zones rurales profitent beaucoup de l'exploitation commerciale des ressources naturelles. Une poignée d'intermédiaires (prêteurs, chauffeurs de camion, grossistes ou agents de l'État) se partagent généralement les profits, taxes, commissions ou cadeaux non officiels. Malgré la décentralisation et autres investissements en vue de lutter contre la pauvreté, les populations rurales ne constatent guère d'augmentation de leur revenu issu des produits de base²¹.

L'État et les donateurs doivent investir pour promouvoir une distribution équitable des avantages sur toute la chaîne de valeur des produits. Il convient de démanteler les

monopoles et les cartels qui protègent les intermédiaires et de renforcer les coopératives de petits producteurs capables d'entrer en concurrence avec les acheteurs et les transporteurs établis. Les populations rurales peuvent accéder à des activités rentables si on leur facilite l'accès à l'emploi, au secteur de la transformation et aux opportunités commerciales, tant au niveau local qu'à des niveaux supérieurs sur la chaîne de commercialisation. Cette stratégie peut produire un double effet sur ces populations : elle augmente, d'une part, les avantages et les recettes, au niveau local, issus de la récolte/l'extraction et de la vente des ressources naturelles et, d'autre part, les recettes publiques sous l'effet de l'élargissement de l'assiette fiscale²².

Recettes publiques : Les ressources naturelles et les rentes environnementales représentent une part non négligeable des recettes budgétaires de nombreux pays africains. Ces recettes publiques proviennent des redevances, des taxes et impôts, des commissions, des amendes et d'autres prélèvements associés à l'utilisation par les secteurs public et privé des ressources naturelles et des écosystèmes. En l'absence d'une décentralisation budgétaire importante, la majeure partie des rentes environnementales revient aux échelons central et fédéral de l'État. Dans certains cas, le revenu environnemental est géré séparément du reste des recettes, mais, le plus souvent, il alimente les caisses de l'État.

Lorsque des ressources valorisables ne sont pas réparties avec équité sur le plan géographique, l'État doit, quand il dresse le budget et distribue les recettes publiques issues de ces ressources, promouvoir la lutte

▲ 20. Veit (2007)
▲ 21. *Ibid.*

▲ 22. Larson et Ribot (2007), Ribot (1998)

contre la pauvreté et l'équité entre les régions, en accordant la priorité aux individus et aux régions pauvres. L'État central peut investir dans les services sociaux et les filets de sécurité, verser directement les dividendes aux pauvres ou procéder à des transferts intergouvernementaux et accorder des subventions de péréquation aux autorités locales. Il peut aussi utiliser le revenu environnemental pour constituer une épargne permanente et des fonds spéciaux pour l'avenir, ou des fonds d'investissement et d'amortissement pour des besoins plus immédiats.

Au Botswana, l'État utilise abondamment la rente rapportée par les diamants pour investir massivement dans l'éducation et la santé, et il obtient des résultats impressionnants (voir encadrés dans les chapitres précédents). Au Cameroun, les communes encaissent 40 pour cent de la rente forestière annuelle et les populations riveraines des concessions en reçoivent 10 pour cent. Mais les autorités locales camerounaises n'ont jusqu'ici pas investi ces fonds dans des projets de lutte contre la pauvreté ou de soutien à une gestion saine de l'environnement²³. Au Nigeria, les autorités fédérales transfèrent 13 pour cent des recettes pétrolières aux neuf États producteurs de pétrole, dans l'objectif prioritaire d'atténuer les conflits et de promouvoir le développement local. Si cela ne suffira pas aux acteurs locaux du delta du Niger, c'est un pas dans la bonne direction qui témoigne de la volonté de résoudre l'épineux conflit qui fait rage au Nigeria à propos du pétrole (voir description détaillée, encadré 5.5).

▲ 23. Veit (2006)

Encadré 5.5 : La gestion des recettes pétrolières au Nigeria se heurte à des difficultés dans le delta du Niger

Le pétrole est une ressource naturelle majeure et constitue la principale source de revenu du Nigeria. Il représente 95 pour cent des recettes d'exportation, 80 pour cent des recettes publiques et près de 25 pour cent du PIB du pays¹. Avec une production avoisinant 2,5 millions de barils par jour, le Nigeria est le plus gros producteur d'Afrique, le 6^e de l'OPEP et le 8^e mondial². Le secteur pétrolier est un puissant moteur de croissance économique, une cible importante pour les investissements directs étrangers et une grande source de réserves de change pour le pays. Le pétrole, et le gaz qui lui est associé, se trouve dans le delta du Niger et ses eaux côtières. Géographiquement, le delta du Niger regroupe neuf États, dont six (Akwa Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo et Rivers), qui forment la zone géopolitique « sud-sud », ont toujours eu des dirigeants politiques et une opinion publique favorables à un renforcement des contrôles sur les ressources. Cette question constitue également la principale source de revendication chez les jeunes, mais ce mouvement cède de plus en plus la place au militantisme et à la violence.

La lutte pour le contrôle de la manne pétrolière remonte aux années 1960. Elle trouve son origine dans la question essentielle des droits de propriété : qui est propriétaire des ressources pétrolières dans le delta du Niger ?

Par le biais de divers textes de loi, notamment le *Land Use Decree* de 1978, l'État fédéral s'est arrogé la propriété de toutes les terres du pays, y compris les minéraux, les minerais, le pétrole et le gaz qu'elles renferment. Les habitants des zones où sont situés les gisements pétroliers ne sont pas

▲ 1. *Financial Times* (12 juillet 2007), Economist Intelligence Unit Country Report (Nigeria) (mai 2007)
▲ 2. Economist Intelligence Unit Country Report (Nigeria) (novembre 2006)

Encadré 5.5 : La gestion des recettes pétrolières au Nigeria se heurte à des difficultés dans le delta du Niger (suite)

d'accord, ce qui a conduit à une agitation politique et populaire autour de la question de la propriété des ressources. Diverses déclarations, adoptées depuis 1990, reprennent les revendications des populations locales. La crise du delta du Niger s'articule autour de trois aspects imbriqués : économique (contrôle des ressources), environnemental (impact cumulé des dégradations liées à l'exploitation pétrolière, avec les déversements accidentels de pétrole, les torchères de gaz et la déforestation de la mangrove, qui a conduit à la pollution de l'eau et de l'air et nuit à la pêche et aux activités agricoles) et social (santé et droits de l'homme).

Depuis plusieurs années, différents facteurs attisent le conflit sur le contrôle des ressources : des populations qui ont de plus en plus l'impression d'être privées de l'accès aux ressources qu'elles considèrent comme les leurs, la détérioration croissante de l'environnement, l'absence d'infrastructures physiques et sociales et l'aggravation de la pauvreté dans la région, de plus en plus négligée.

**Solutions possibles :
vers une grande négociation**

Si le contrôle des ressources a toujours occupé une place centrale et figure aujourd'hui parmi les priorités dans les déclarations officielles, toute solution globale à la crise du delta du Niger doit traiter les divers éléments décrits plus haut et comporter de nouvelles mesures **fiscales**, des **politiques publiques** adaptées et des **programmes** innovants.

D'après le point 162(2) de la Constitution nigériane de 1999, pas moins de 13 pour cent des recettes qui alimentent le Compte de la Fédération doivent être versées aux États qui produisent les ressources naturelles concernées. Selon les dirigeants des États du delta du Niger, la part de recettes qui revient à la région doit au moins être le double de ce qu'elle est actuellement. C'est un domaine dans lequel des négociations et des décisions politiques devront

intervenir dans le cadre d'une grande négociation visant à résoudre la crise dans cette zone.

Les politiques proposées doivent veiller à ce que la population locale participe à l'élaboration des programmes pour la région et à ce qu'elle devienne autonome, ainsi qu'au rétablissement de la confiance entre les habitants, les compagnies pétrolières et l'État. Dans la pratique, cet objectif nécessite de s'efforcer de placer des membres de la population locale aux postes opérationnels, managériaux et de direction dans le secteur du pétrole et du gaz, au sein de l'État et dans les compagnies pétrolières ; d'accorder les contrats de maintenance et de services à des organisations locales ; d'allouer des blocs pétroliers aux collectivités locales ; d'associer la population à la conception et à la mise en œuvre des programmes et de lui conférer de l'autonomie en lui accordant les moyens financiers de développer ses propres entreprises et ses compétences, pour en faire des participants actifs de la réalisation et de la durabilité des différents programmes prévus pour la région.

En outre, une nouvelle approche pourrait être axée sur les fonds de fiducie décentralisés ou les fonds pour des programmes spécifiques qui s'attèlent aux problèmes principaux du delta du Niger. Ces fonds peuvent cibler l'infrastructure physique, l'infrastructure sociale et la formation, la remise en état de l'environnement ou encore les petites et moyennes entreprises. Ce nouveau mécanisme institutionnel présente plusieurs avantages. Il rattachera clairement les programmes clés à une structure de financement. Ces fonds seront administrés par des structures de gouvernement d'entreprise qui regroupent des représentants de l'État fédéral et des collectivités. Ce mécanisme encouragera par ailleurs les partenariats entre l'État et les collectivités, stimulera la concurrence entre les différents fonds pour qu'ils produisent des résultats et créera des emplois pour les jeunes sans instruction et désœuvrés.

Source : Otober (2007a, b)

Le choix de l'instrument le plus approprié pour la collecte et l'utilisation des recettes publiques dépend de la situation. Pour les services pour la fourniture desquels les autorités locales sont mieux placées que l'État central, les recettes issues des ressources peuvent être transférées aux autorités locales ou leur être versées directement via des mécanismes de décentralisation budgétaire.

En bref, avec l'aide des donateurs, les autorités nationales des différents pays peuvent contribuer au développement rural, à la lutte contre la pauvreté, à l'équité sociale et à la gestion des ressources naturelles en favorisant la croissance pro-pauvres et une répartition favorable aux pauvres des bienfaits environnementaux. La création d'opportunités économiques qui ciblent les actifs des pauvres vivant en zone rurale concourra à ce que la croissance bénéficie aux pauvres. Il convient d'intensifier les efforts de décentralisation budgétaire et l'adoption de budgets pro-pauvres. L'État doit abandonner certaines de ses pratiques et abroger les politiques de distribution qui favorisent, à tort, les privilégiés et vont à l'encontre des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté. De nouvelles lois doivent être adoptées qui donnent à tous les citoyens une égalité dans l'accès et les opportunités, et, si possible, favorisent les individus et les régions pauvres. Il s'agit de discrimination positive en faveur des pauvres, qui constituent la majorité de la population.

Instruments économiques

Dans de nombreux pays africains, la gestion des ressources naturelles est régie par des règles, des règlements et d'autres mécanismes contraignants qui définissent dans le détail ce que les individus doivent faire et ce qu'ils

n'ont pas le droit de faire. La réglementation impose des conditions et des exigences à l'utilisation des ressources locales et des autres facteurs de développement, et prévoit des sanctions (amendes et autres) en cas de non respect des règles. La réglementation joue un rôle important dans le développement rural, mais elle comporte aussi des limites. Elle peut être coûteuse à mettre en œuvre et à faire respecter, et n'accorde souvent pas aux individus et aux acteurs locaux la latitude requise pour suivre une trajectoire de développement qui tienne compte de la situation locale et réagisse à son évolution.

Les approches reposant sur les incitations, y compris celles recourant aux instruments économiques, peuvent façonner les comportements et aboutir aux résultats escomptés. Ainsi, les États et les organismes d'aide au développement envisagent depuis peu d'effectuer des versements directs aux échelons locaux pour financer la gestion des terres privées à des fins de protection des espèces sauvages et des écosystèmes. De nombreux instruments économiques vont dans le sens des approches du développement qui mettent l'accent sur les droits et sur la gouvernance et accordent aux citoyens des droits et des pouvoirs étendus, élaborent des normes minimales uniformes et mettent en place des incitations pour produire les comportements et les résultats escomptés (par exemple, acheteurs et vendeurs consentants et servitudes volontaires)²⁴.

La dégradation de l'environnement qui résulte de la production, du transport ou de la consommation de biens et de services peut provoquer des externalités, c'est-à-dire des

▲ 24. Ferraro et Kiss (2002)

coûts pour le public qui ne sont généralement pas pris en compte dans un marché concurrentiel. Les instruments économiques constituent une catégorie d'instruments dont le but est d'améliorer l'efficacité de l'utilisation et de la répartition des ressources en incitant les acteurs à modifier leur comportement et à internaliser les externalités qu'ils produisent. Généralement considérés comme des incitations financières ou reposant sur le marché, les instruments économiques sont conçus pour influencer sur les décisions de production et de consommation soit via des mécanismes de fixation des prix soit en modifiant l'attrait économique de diverses actions (c'est-à-dire rendre rentable la production propre et socialement responsable)²⁵. Ces instruments économiques sont les écotaxes, les prélèvements obligatoires, les redevances d'utilisation, les taxes sur la pollution, les amendes et autres droits, les permis négociables (comme les droits d'émission négociables), les systèmes de consigne, les cautions de bonne fin, les primes à l'installation ou à l'exploitant, les subventions et les crédits.

Depuis quelques années, on s'efforce de rechercher des méthodes efficaces de gestion de l'environnement, qui vont au-delà des règles contraignantes traditionnelles. Les instruments économiques appliqués à diverses questions environnementales (pollution atmosphérique et des eaux, déforestation, surpâturage et recul de la biodiversité) se révèlent efficaces pour infléchir les comportements et parvenir aux résultats escomptés²⁶. Ils présentent un intérêt croissant car ils peuvent amener les producteurs et les consom-

mateurs à respecter les règles, réduire les coûts de mise en œuvre et d'exécution pour les autorités nationales et la société, et lever des deniers publics pour faire face à d'autres urgences environnementales. Même si les instruments économiques conçus pour gérer les externalités environnementales sont qualifiés de non réglementaires, il convient de noter qu'ils exigent souvent de la législation qu'elle prévoie des incitations, récompense les bons résultats et fixe des normes environnementales minimales.

Pour favoriser une gestion saine des ressources naturelles et du développement durable, il est particulièrement important de : (1) protéger les droits de propriété, (2) créer des marchés et (3) répondre aux besoins non satisfaits des pauvres.

Protéger les droits de propriété : La plupart des terres et des ressources naturelles d'Afrique sont la propriété de l'État ou sont un bien public détenu en fiducie par l'État pour le compte de la population. Le pouvoir d'expropriation constitue le seul moyen juridique d'annuler de manière coercitive des droits privés sur la terre. La majorité des pauvres vivant en zone rurale ne possèdent pas de titres d'occupation, en premier lieu parce qu'ils n'ont ni les connaissances, ni la capacité, ni les ressources nécessaires pour faire une demande et remplir les conditions d'attribution. Cependant, la plupart bénéficie d'une certaine sécurité d'occupation (la certitude qu'ils pourront utiliser leurs ressources et en tirer parti), grâce aux droits coutumiers existant au niveau individuel, du ménage ou de la communauté. Dans certains pays, les droits coutumiers sont reconnus par la loi, mais ne sont pas toujours assortis du même niveau de protection que les droits

▲ 25. Programme des Nations Unies pour l'environnement (2007a), Robinson et Ryan (2002)

▲ 26. *Ibid.*

d'occupation assortis d'un titre²⁷ (voir également chapitre 2 pour ces questions de droits fonciers).

Les régimes fonciers qui répondent aux besoins des pauvres sont propices à l'environnement et au développement au niveau local. Lorsque les individus sont certains de conserver leur bien, ils investissent dans un mode de gestion de l'environnement et des ressources naturelles favorable à une utilisation durable, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. Des efforts sont nécessaires pour protéger les droits de propriété des ménages et des populations pauvres, en particulier contre les expropriations abusives de la part de l'État, des entreprises, des élites extérieures et des notables locaux (voir également la discussion sur la réforme foncière au chapitre 2). Les autorités nationales doivent avoir le droit d'acheter des terres (et des ressources naturelles) privées pour servir des objectifs véritablement publics, mais ne doivent pas exercer ce pouvoir pour régler leurs affaires courantes ou à des fins d'expansion économique pure. L'acquisition illégale et irrégulière doit cesser²⁸. En outre, les terres en libre accès, y compris les terres publiques qui ne sont effectivement soumises à aucun mode de gestion, risquent d'être surexploitées et mal gérées. Les terres en libre accès pourraient donc être allouées ou concédées à un individu ou une organisation compétents, par exemple à un groupe d'individus chargé de gérer un bien commun.

Nouveaux marchés : Il conviendrait de s'attacher davantage à la protection des

droits de propriété, mais cet aspect ne constitue que l'une des conditions critiques pour la gestion de l'environnement, le développement et le recul de la pauvreté. Pour pouvoir transformer leurs actifs naturels en revenu et en richesse, les pauvres des zones rurales ont aussi besoin de nouveaux marchés et d'y avoir accès. Les entreprises privées ont toujours développé et lancé de nouveaux produits, créé des marchés, suscité de la demande et commercialisé des biens. Les pauvres des zones rurales n'ont généralement ni les connaissances, ni les fonds, ni les relations pour y parvenir. Ils ont donc besoin d'une aide extérieure. Les autorités nationales peuvent les épauler en créant et en soutenant des marchés et des opportunités tirant parti des biens et services environnementaux locaux : travail équitable, produits biologiques ou verts, herbes et plantes médicinales locales. Il en va de même pour les droits miniers. Jusqu'à ce que les pauvres des zones rurales aient acquis les ressources et les moyens d'entrer véritablement en concurrence avec les autres acteurs et de protéger leurs intérêts, les autorités nationales devront leur accorder des conditions spéciales, un accès préférentiel dans certains cas et une protection contre la concurrence du secteur privé²⁹.

L'attention se concentre depuis peu sur le développement de nouveaux marchés pour les écoservices afin de créer de la valeur et de générer des recettes, y compris un revenu pour les pauvres. Il existe divers mécanismes par lesquels les bénéficiaires des écoservices rémunèrent les prestataires de ces services. Ces dispositifs peuvent être consi-

▲ 27. Department for International Development (2002)

▲ 28. Veit *et al.* (2007)

▲ 29. Veit *et al.* (2007), Veit (2007)

dérés comme complémentaires, ou opposés, au principe du pollueur-payeur. Certains marchés mettent ainsi en contact les acheteurs et les vendeurs volontaires. Des entités privées ou publiques (comme une entreprise de réseau privée ou l'organisme responsable d'un bassin fluvial) peuvent prélever des droits et des redevances et rémunérer les prestataires des écoservices, des organismes publics peuvent collecter des recettes et rétribuer les organismes de gestion des écoservices ou bien des organisations internationales peuvent utiliser des fonds multinationaux ou régionaux pour acheter des biens communs.

Les personnes vivant en zone rurale sont bien placées pour bénéficier de ces mécanismes, en particulier du fait des écoservices qu'elles tirent de leur propriété commune des forêts et des pâturages. Cependant, elles ont souvent besoin d'une aide extérieure pour créer des marchés, négocier les prix, formuler des contrats, remplir les obligations contractuelles et payer des coûts de transaction souvent élevés. Les mécanismes de rémunération des écoservices promettent de nouveaux flux réguliers de revenu, une diversification du portefeuille et une appréciation des actifs. Ils peuvent également inciter à l'adoption de meilleures pratiques de gestion environnementale. Lorsque les ressources naturelles acquièrent de la valeur, les individus qui en disposent investissent souvent dans leur gestion afin d'en rendre la production durable. En Namibie, les tour-operators rétribuent les populations locales pour qu'elles veillent à la préservation des espèces sauvages et de l'habitat. Au Kenya, les autorités nationales rémunèrent les populations pastorales afin qu'elles protègent les lieux de passage des

espèces sauvages dans le parc national de Nairobi³⁰. De plus, l'Afrique est généralement bien positionnée pour tirer parti de ses forêts vierges qui servent de puits de carbone. Comme pour tous les mécanismes de marché, si l'on veut que ces dispositifs contribuent à la lutte contre la pauvreté, il faut veiller à ce que les pauvres en bénéficient. En effet, en l'absence d'une bonne gestion, les pauvres pourraient se retrouver à payer davantage pour les services qu'ils doivent acheter que ce qu'ils reçoivent pour les services dont ils s'occupent.

Répondre aux besoins insatisfaits des pauvres : Les stratégies de gestion de l'environnement et de lutte contre la pauvreté considèrent les pauvres comme des producteurs de matières premières, notamment issues de la nature. Cependant, ces stratégies doivent aussi les considérer comme des consommateurs, qui consomment des biens et des services qui leur permettent de mieux utiliser les ressources naturelles et de sortir de la pauvreté. Quatre milliards de pauvres ou de consommateurs à bas revenu dans le monde, c'est-à-dire la grande majorité de la population mondiale, forment la « base de la pyramide économique ». Or, ce marché est mal desservi, dominé par l'économie informelle et, par conséquent, inefficace et non compétitif³¹.

En raison des inefficiences des économies informelles, les pauvres reçoivent des biens de qualité inférieure et payent plus cher des services de base (comme le transport, les commissions sur les prêts et les frais de transfert des fonds envoyés par les travailleurs expa-

▲ 30. Ferraro et Kiss (2002)

▲ 31. World Resources Institute et Société financière internationale (2007)

triés) que des consommateurs plus aisés. Pour répondre aux besoins insatisfaits des plus démunis et abaisser le coût lié au fait d'être pauvre, il est essentiel de faire un usage plus efficient des ressources naturelles, d'améliorer le bien-être de la population et de rehausser la productivité et le revenu³².

Lorsque les individus qui constituent la base de la pyramide économique sont mal desservis, ce sont les entreprises et les ménages pauvres qui en pâtissent. Toute stratégie de gestion de l'environnement, de création de richesse et de croissance inclusive nécessite impérativement l'intégration des pauvres dans l'économie formelle. Si, individuellement, les pauvres ont un pouvoir d'achat limité, ensemble, ils représentent un marché de consommateurs très important. D'après certaines estimations, ce marché pèserait au moins 5 000 milliards de dollars par an³³. Les entreprises privées et les États doivent réfléchir de manière plus innovante aux nouveaux produits et services qui répondent aux besoins des pauvres et aux possibilités d'imaginer des solutions reposant sur le marché pour y parvenir. Étant donné que les pauvres des zones rurales sont particulièrement marginalisés, privés de leurs droits et mal placés pour les protéger, les autorités nationales et les donateurs doivent veiller à ce que les entreprises qui répondent aux besoins, notamment environnementaux des pauvres ne les exploitent pas ou n'en tirent pas des avantages inéquitables.

Politique de l'infrastructure

L'infrastructure, c'est-à-dire l'ensemble formé par les structures physiques et les réseaux au

sein duquel s'opèrent les activités sociales et économiques, constitue un bien collectif essentiel et une condition préalable à la croissance économique et au développement équitable. On peut créer l'infrastructure en investissant dans les installations et les travaux (construction de routes et de barrages), ainsi qu'en réformant la politique et les institutions (par exemple la réglementation de la gestion des facteurs influant sur la demande pour la consommation d'énergie). L'infrastructure apporte des services essentiels tels que l'eau et l'assainissement, l'énergie pour cuisiner, se chauffer et s'éclairer, des activités commerciales génératrices d'emploi, le transport des biens et des services, y compris des ressources naturelles, ainsi que la diffusion et la communication du savoir et des informations sur l'environnement. L'infrastructure relie les individus et les marchés, protège l'investissement dans le capital humain, foncier et physique et maximise les effets positifs des autres investissements dans le développement et l'environnement³⁴.

L'intersection entre infrastructure, environnement et ressources naturelles revêt plusieurs dimensions. L'infrastructure est nécessaire pour exploiter les ressources naturelles et générer un revenu environnemental. L'infrastructure aide les populations à commercialiser leurs produits de base naturels et les entreprises transnationales ont besoin de l'infrastructure pour extraire ces ressources en vue de les exporter. Dans le même temps, il convient de faire preuve de prudence lors de la construction de l'infrastructure, qui peut sérieusement affecter l'environnement. Ainsi, il arrive que les barrages inondent des zones

▲ 32. *Ibid.*
▲ 33. *Ibid.*

▲ 34. Bank Information Center (BIC) (2007) ; Bapna (2006) ; Cho (2005)

productives et que des routes ouvrent des brèches dans des zones de forêts denses ou portent atteinte à des paysages préservés, et conduisent à une surexploitation et à la dégradation de l'environnement.

En Afrique, l'infrastructure est nettement sous-développée et n'est pas propice à la croissance, à une bonne gestion de l'environnement et à la lutte contre la pauvreté. On observe des écarts considérables dans les services et leur prestation, ainsi que des disparités notables dans l'infrastructure disponible entre zones urbaines et rurales, ainsi qu'entre régions riches et pauvres. Cette insuffisance pèse sur la croissance économique et sur l'exploitation des ressources naturelles, ainsi que sur la gestion de l'environnement et le développement en général. Les goulets d'étranglement au niveau de l'infrastructure freinent les marchés, ce qui renchérit les facteurs de production, comprime les prix des produits et induit des inefficiences dans la chaîne de l'offre et de la demande.

Le piètre état de l'infrastructure africaine résulte d'une négligence vis-à-vis de l'investissement et d'autres facteurs. En fait, dans beaucoup de pays d'Afrique, l'investissement dans l'infrastructure publique recule depuis quelques années dans les zones rurales en raison des tensions budgétaires et d'une baisse de l'aide des donateurs. De plus, un cinquième de la population du continent habitent dans des zones enclavées et moins d'un tiers vivent à moins de 100 km de la mer. Par comparaison, dans les pays développés, moins de 10 pour cent de la population sont enclavés et plus de 40 pour cent vivent à moins de 100 km de la mer³⁵. Cette

situation freine encore le développement des pays et régions enclavés, qui sont déjà pénalisés et « sous-développés » (comme l'indique le chapitre 4).

De manière générale, l'infrastructure répond à deux impératifs fondamentaux : améliorer la qualité de la vie et stimuler la croissance économique. Or, en Afrique, la réalisation de ces objectifs passe par une saine gestion de l'environnement. Les investissements dans l'infrastructure doivent s'attacher à la prestation durable de services abordables contribuant à la gestion des ressources locales et à la transformation des régions rurales. Dans la majeure partie du continent, c'est essentiellement la population rurale qui gère l'environnement et il convient de lui offrir des services afin de faciliter ses efforts. Il faut privilégier l'infrastructure et les investissements qui amélioreront le plus le revenu des ménages ruraux ainsi que la gestion de l'environnement local.

Subdiviser l'infrastructure selon divers critères peut permettre d'identifier les investissements favorables aux pauvres et à l'environnement. L'infrastructure peut promouvoir la croissance nationale ou cibler un meilleur accès pour les pauvres. Il peut s'agir d'un seul projet de grande envergure ou d'une multitude de petites initiatives, accompagné(es) d'un risque faible ou élevé. La conception et la mise en œuvre des projets d'infrastructure peuvent être centralisées ou décentralisées. L'infrastructure peut également apporter des produits et des services destinés à l'exportation ou au marché national. L'infrastructure d'exportation affiche généralement une forte intensité capitalistique, est habituellement orientée sur l'exportation des produits de base et requiert de vastes réseaux de transport (par exemple

▲ 35. InterAcademy Council (2004) ; Fan et Rao (2003)

ferroviaires, maritimes et aériens, ou des oléoducs et des gazoducs). Elle tend aussi à avoir des conséquences négatives non négligeables sur l'environnement. La présence d'une infrastructure d'exportation, y compris destinée à l'exploitation et à l'exportation des ressources extractives, se fait en premier lieu ressentir sur le développement d'un pays via les recettes publiques qu'elle engendre. L'impact de ce surcroît de recettes sur la croissance, la lutte contre la pauvreté et l'environnement dépend de la volonté et de la capacité des pouvoirs publics de les mettre efficacement au service de la population et de l'environnement. Cependant, l'expérience accumulée jusqu'ici montre que l'infrastructure d'exportation génère peu d'emplois permanents, crée des retombées positives limitées pour les entreprises locales et n'améliore que rarement les moyens de subsistance des pauvres de manière durable et équitable³⁶.

Par ailleurs, une infrastructure de base apporte des services fondamentaux aux usagers et des bienfaits tangibles aux ménages et aux populations pauvres. Ces services conduisent souvent directement et immédiatement à un recul de la pauvreté. Parmi ces services, on peut citer le développement intégré des bassins versants, l'adduction d'eau et l'assainissement dans les zones rurales, les routes d'accès aux zones rurales, des projets de centrales hydroélectriques au fil de l'eau, les projets d'électricité éolienne, solaire et autres énergies renouvelables, l'électrification hors réseau, les systèmes traditionnels d'irrigation et de récupération des eaux et l'infrastructure collective³⁷. De plus,

la communication sans fil et d'autres nouvelles technologies peuvent avantageusement remplacer une infrastructure onéreuse et de grande ampleur³⁸.

L'infrastructure d'exportation comme celle relative aux services de base sont nécessaires à la croissance économique, au développement et à la gestion de l'environnement. Cependant, dans les pays où la pauvreté et les inégalités sont criantes, l'infrastructure des services de base est une infrastructure intelligente. Il s'agit essentiellement d'une infrastructure restreinte qui place la population, les organisations rurales et les autorités locales au premier plan. Elle recourt à une approche décentralisée et donne à l'usager le premier rôle à toutes les étapes du projet (planification et conception, construction, exploitation, gestion, maintenance et supervision³⁹).

Miser sur ce type d'infrastructure suppose de s'éloigner de l'approche du secteur public centralisé pour passer à des modèles décentralisés davantage tirés par la demande. En Afrique, les pouvoirs publics sont favorables à l'infrastructure des services de base, mais ils devront largement intensifier leurs investissements s'ils veulent parvenir à des niveaux réalistes de services et d'infrastructure dans les campagnes et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement⁴⁰. Étant donné la situation des budgets publics en Afrique, les donateurs devront aussi revoir à la hausse leurs investissements dans ce domaine et cofinancer cette infrastructure

▲ 36. Bank Information Center (BIC) (2007) ; Bapna (2006) ; Cho (2005)
▲ 37. *Ibid.*

▲ 38. InterAcademy Council (2004)
▲ 39. Bank Information Center (BIC) (2007) ; Bapna (2006) ; Cho (2005)
▲ 40. Center for Global Development (CGD) (2006) ; InterAcademy Council (2004) ; Lewis (2003)

plus largement que dans d'autres régions du monde.

L'inclusion de la construction de routes, de voies ferrées, d'hôpitaux et d'écoles, notamment, dans les modalités et les redevances prévues dans les accords de concession entre l'État et les entreprises extractives constitue un instrument courant pour le développement de l'infrastructure en Afrique. Cependant, compter sur les entreprises extractives pour étoffer l'infrastructure d'exportation et les services de base du pays peut poser certains problèmes. En effet, ces dernières s'intéressent surtout à l'extraction des ressources naturelles, et non à la construction, à la maintenance ou à la gestion de l'infrastructure.

Pour des raisons évidentes, les entreprises extractives préfèrent se concentrer sur leur cœur de métier. Si nécessaire, elles construisent l'infrastructure d'exportation dont elles ont besoin pour commercialiser leurs ressources. Il arrive aussi qu'elles construisent des écoles, des hôpitaux et d'autres infrastructures de services de base dans la zone dans laquelle elles opèrent afin de témoigner de leur responsabilité sociale, d'entretenir de bonnes relations avec la population locale et d'atténuer les conflits. Toutefois, dans bien des cas, la qualité de cette infrastructure ne peut pas rivaliser avec celle érigée par des entreprises spécialisées dans l'ingénierie.

Il importe également de bien délimiter les responsabilités et les fonctions dévolues à l'État et aux entreprises, et de veiller à ce que ces limites soient respectées. Les entreprises doivent contribuer à compenser le coût social et environnemental de l'extraction supporté par la population locale, mais les pouvoirs publics doivent être prudents lorsqu'ils utilisent les accords de concession comme instru-

ment principal de développement de l'infrastructure.

Il convient aussi de tenir compte du fait que les autorités locales sont souvent bien placées pour se charger de la construction et de la gestion de l'infrastructure des services de base, alors que l'État central sera mieux à même de s'occuper du développement de l'infrastructure d'exportation.

Pouvoir, gouvernance et cadre institutionnel

Politique de la gouvernance

Comme l'indiquent les sections précédentes, les ressources naturelles et le développement local prospèrent lorsque la majorité pauvre vivant dans les zones rurales, qui est tributaire d'une base de ressources productives, peut faire entendre sa voix et lorsque les politiques et pratiques publiques tiennent compte de ses préoccupations environnementales. L'approche de la gouvernance des ressources naturelles peut être répartie dans trois catégories :

- gestion fondée sur les projets et participation du public,
- gouvernance environnementale, et
- bonne gouvernance.

Gestion fondée sur les projets : Les initiatives d'auto-assistance de la population locale ou les projets, expériences, exceptions et démarches pilotes spécifiques soutenus par les pouvoirs publics et les organisations d'aide au développement donnent souvent des résultats positifs pour l'environnement et le développement. L'expérience montre que des projets bien conçus et mis en œuvre peuvent efficacement améliorer l'environnement

et la vie de ceux qui en bénéficient directement⁴¹. Ces projets présentent certains avantages à titre d'instruments du développement, par exemple parce qu'ils pilotent de nouvelles idées sur la gestion de l'environnement, pour laquelle il convient tout particulièrement de tester les innovations ou les technologies avant de les généraliser, et parce qu'ils permettent aux entreprises ou aux programmes récents opérant dans les ressources naturelles d'asseoir leur présence avant d'avoir à se mesurer à leurs concurrents sur le marché⁴².

Cependant, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement ainsi que le développement fondés sur les projets ne sont pas toujours viables à long terme ni faciles à transposer à grande échelle. Nombre de projets sont spécifiques à un lieu, et créent des conditions artificiellement favorables qui font concurrence aux efforts déployés par les pouvoirs publics en instaurant de nouveaux systèmes d'autorité, et coexistent donc avec les services et les actions des pouvoirs publics. Ils créent souvent leur propre « droit des projets », qui peut entrer en contradiction avec le droit de l'environnement national, et se retrouvent donc dépourvus de tout fondement juridique lorsqu'ils sont achevés et que la protection dont ils bénéficiaient est levée. Les projets de gestion de l'environnement obscurcissent fréquemment la réalité et la majorité de la population rurale n'en tire aucun bénéfice. Ils peuvent devenir des vitrines de la réussite dans la gestion de l'environnement et, dans certains cas, donner un prétexte à l'État pour ne pas entreprendre

les réformes nécessaires. Ils peuvent ainsi détourner l'attention de la nécessité de réformer la politique de l'environnement et des ressources naturelles, qui affecte en fait tout le pays, des territoires et des populations entières⁴³.

Si l'on veut protéger et favoriser l'investissement local et étendre la gestion des ressources naturelles fondée sur les projets, il convient d'instaurer un système de gouvernance et une infrastructure institutionnelle propices à une gestion efficace de l'environnement. On passe ensuite à l'échelle supérieure lorsqu'on institutionnalise et on promeut la transformation de la gestion de l'environnement dans le but d'obtenir des résultats à long terme au niveau régional ou national. Si l'on veut étendre l'impact et le pérenniser, il faut que l'intérêt et la volonté de gérer l'environnement et de favoriser le développement local restent soutenus, et que la politique nationale mette en valeur les activités et les interventions, ainsi que ceux qui les mènent, en s'appuyant sur un ensemble d'organisations compétentes de plus en plus nombreuses⁴⁴.

En Afrique et ailleurs, l'investissement de l'État et des donateurs dans l'environnement soutient souvent des processus participatifs, facilite la participation du public et renforce les organisations non gouvernementales (ONG) et autres groupements de la société civile⁴⁵. La participation du public associe directement le citoyen à la gestion des politiques publiques, fait entendre la volonté de la

▲ 41. World Resources Institute *et al.* (2005) ; Agence américaine pour le développement international (USAID) *et al.* (2002)
▲ 42. Ribot (2003)

▲ 43. *Ibid.*
▲ 44. Veit (2007)
▲ 45. Waldman (2005) ; World Resources Institute *et al.* (2004) ; Carpini *et al.* (2004) ; Theiss-Morse et Hibbing (2004) ; Petkova *et al.* (2002) ; Bruch (2002) ; Bruch *et al.* (2001) ; Petkova et Veit (2000)

population et permet aux minorités et aux catégories marginales de s'exprimer.

Cependant, la participation directe peut avoir des inconvénients dans le domaine de l'environnement⁴⁶. Elle peut coûter cher et prendre du temps, déboucher sur des décisions prises à la va-vite, et privilégient souvent les groupes indépendants les plus organisés et les plus puissants au sein de la société, ainsi que leurs positions sur l'environnement. L'histoire et l'expérience montrent que les citoyens ont tendance à promouvoir des intérêts environnementaux de portée très limitée, que les ONG défendent souvent des causes environnementales particulières (par exemple la préservation au lieu de la consommation durable) et que les mouvements populistes débouchent *rarement* sur des décisions larges et inclusives ou sur des actions bénéficiant à l'ensemble des citoyens. De nombreux spécialistes des sciences politiques affirment qu'étendre la participation de la population (démocratie directe) à l'échelle nationale n'est ni pratique ni efficace pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement⁴⁷.

De plus, en Afrique, les investissements visant à promouvoir et à renforcer la participation du public aux décisions sur ces questions ne conduisent pas les pouvoirs publics à institutionnaliser des processus de décision ouverts et transparents ni à prendre des mesures et à engager des actions tenant compte des besoins de la majorité et répondant aux préoccupations de toute la société. La plupart des projets de gestion de l'environnement ignorent l'infrastructure institutionnelle de la participation publique, c'est-à-dire

les droits procéduraux dont les citoyens et leurs représentants ont besoin pour être les acteurs de leur propre développement et de l'amélioration de l'environnement local, ainsi que les institutions qui accordent, délivrent et font respecter ces droits et services. Lorsque les projets environnementaux prennent fin, les efforts de promotion de la participation des citoyens et des ONG cessent également.

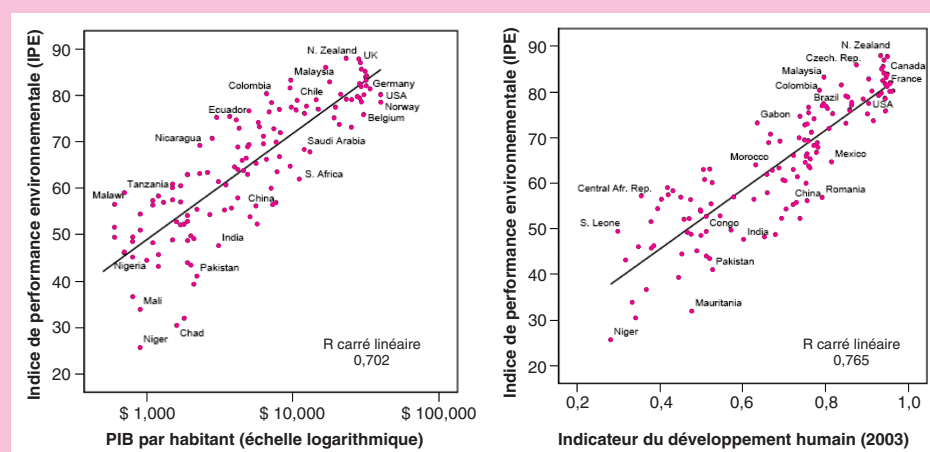
Gouvernance environnementale : Il convient de ne pas confondre les interventions reposant sur les projets visant à associer les citoyens à la gestion de l'environnement avec la gouvernance, ni même avec la gouvernance environnementale. La gouvernance est le processus par lequel des individus, des groupes ou leurs représentants désignés prennent des décisions qui orientent leurs efforts collectifs en direction de certains buts et objectifs. La gouvernance environnementale constitue ainsi le processus consistant à piloter les entreprises et les organisations, publiques et privées, commerciales et à but non lucratif, afin qu'elles réalisent des avancées pour l'environnement. Les pouvoirs publics, les entreprises privées, les ONG, les groupes de la société civile et autres organismes sont investis de responsabilités et de fonctions importantes pour l'environnement, détiennent un pouvoir et une influence considérables et jouent un rôle crucial dans la gouvernance environnementale. La gouvernance va au-delà de la gestion et de l'administration, des gouvernements, et de la sphère étroite des textes et des institutions régissant les ressources naturelles et environnementales.

Si, en Afrique, beaucoup de pays ont opté pour des politiques plus ouvertes et transparentes, l'exécutif continue de centraliser les pouvoirs les plus importants concernant

▲ 46. Ryfe (2005) ; Golooba-Mutebi (2005)

▲ 47. Levine *et al.* (2005) ; Ryfe (2005) ; Haskell (2001) ; Rausch (2001) ; Mezey (2000)

Graphique 5.2 : Relation entre PIB par habitant et performance environnementale et entre développement humain et performance environnementale



Source : D'après Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP) et Center for International Earth Science Information network (CIESIN) (2006)

notamment les ressources naturelles. L'État justifie cette centralisation en affirmant qu'il faut des processus de décision rationnels pour réagir aux évolutions urgentes dans ce domaine et qu'il est le seul à vouloir et à pouvoir agir au nom de l'intérêt national. Or, comme nous l'avons souligné plus haut, il est rare que les politiques publiques concernant les ressources naturelles reflètent les intérêts de la majorité rurale. Beaucoup favorisent au contraire les intérêts particuliers de la puissante élite économique et politique⁴⁸.

Bonne gouvernance : Il s'agit d'une relation bénéfique entre des citoyens actifs et un État fort et légitime fondée sur la représentation des besoins et des aspirations de la population dans les processus de formation et de mise en œuvre des mesures. La représenta-

tion, qui se trouve au cœur d'un processus cyclique positif, suppose que les citoyens puissent s'exprimer et sanctionner, c'est-à-dire qu'ils aient les moyens d'exiger et de recevoir des comptes, afin d'orienter et de discipliner des pouvoirs publics forts, capables et réactifs. Reddition des comptes et réactivité constituent les pierres angulaires de la représentation, d'où découlent un bon gouvernement et une bonne gouvernance⁴⁹.

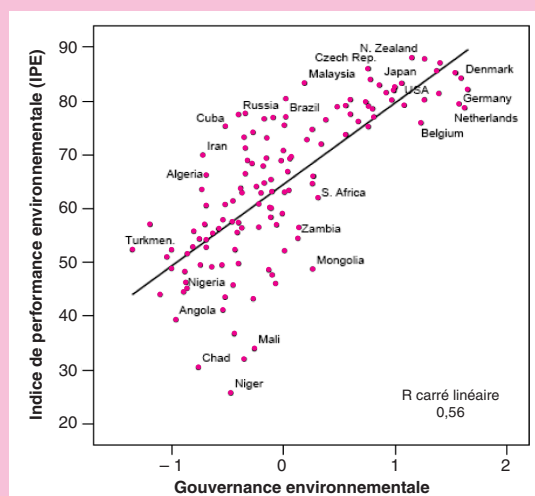
Si certains régimes centralisés favorisent le développement et une politique environnementale saine, l'expérience montre que les démocraties excellent à bien des égards, par exemple pour la paix, la sécurité, le développement et la gestion des ressources naturelles (graphiques 5.2 et 5.3)⁵⁰.

▲ 48. Veit (2006) ; Gibson (1999)

▲ 49. Moore et Teskey (2006) ; Ribot (2006b) ; Manin *et al.* (1999)

▲ 50. Ahrens et Rudolph (2006) ; Siegle *et al.* (2004)

Graphique 5.3 : Relation gouvernance environnementale et performance environnementale



Source : D'après Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP) et Center for International Earth Science Information network (CIESIN) (2006)

En Afrique, la plupart des régimes reposent sur le principe de la représentation, essentiel à la prise en compte de l'avis des citoyens, y compris leurs préoccupations environnementales, dans la formulation des politiques dans toutes les sociétés, jusqu'aux plus petites. La représentation remédie aux obstacles intellectuels, liés au temps et à la motivation, rencontrés par nombre de citoyens sur le chemin de la participation directe⁵¹. Lorsqu'elle est efficace, la représentation peut constituer « l'infrastructure » requise pour l'élargissement de la participation du public et des autres formes d'inclusion. Avec la représentation, la formulation des politiques devient un processus par lequel

les décideurs ménagent un équilibre entre des intérêts concurrents, et souvent contradictoires (à savoir préservation de la nature ou utilisation durable, patrimoine naturel ou développement).

Si l'on veut pérenniser et étendre une gestion de l'environnement fondée sur des projets et reposant sur la population, il convient de prêter attention aux systèmes politiques et aux questions plus larges de gouvernance, et d'éviter de se focaliser sur la gestion et l'administration des projets. S'attacher exclusivement à promouvoir la participation du public dans les projets environnementaux conduit à négliger les investissements dans les autres formes d'inclusion, et c'est une pratique qui doit être remise en cause. Les investissements doivent partir du principe que la gouvernance compte plus pour ses effets sur la gestion des

▲ 51. Ribot (2007) ; (2006a) ; Haskell (2001) ; Rosenthal *et al.* (2001) ; Mezey (2000) ; Przeworski *et al.* (1999) ; Rosenthal (1992) ; Pitkin (1967)

ressources naturelles et le développement que pour son intérêt fonctionnel ou son utilité instrumentale pour la réalisation des objectifs visés.

Lorsque l'on passe d'une participation fondée sur des projets au renforcement de la représentation des préoccupations environnementales des citoyens, ce n'est pas sans conséquences pour les pouvoirs publics et les organisations d'aide au développement, surtout dans les pays où la population rurale, qui a des priorités environnementales spécifiques, constitue la majorité de l'électorat. Le renforcement de la reddition des comptes (expression et sanction de la part des citoyens) et de la réactivité (pouvoirs et capacités de l'État) peut institutionnaliser des liens forts entre l'État et la société et aboutir à des politiques publiques reflétant les intérêts et les besoins environnementaux des citoyens. Les donateurs et les ONG peuvent y contribuer en collaborant étroitement avec l'État pour l'émancipation des citoyens et le renforcement de la capacité de l'État à répondre aux besoins environnementaux de la majorité de la population, pauvre et rurale (lire l'encadré 5.6 pour un exposé de la politique et des initiatives de gouvernance de la BAD).

Politique institutionnelle

Une saine gestion des ressources naturelles, qui engage les réformes nécessaires, capitalise sur les opportunités et s'attaque aux difficultés, passe par l'organisation et la structuration de l'interaction humaine. Elle requiert de prêter attention à toutes les institutions qui sont investies de fonctions, de responsabilités et de pouvoirs sur des aspects influençant le secteur des ressources naturelles. Il s'agit des organisations dotées de responsabilités particulières dans les domaines de l'environnement.

Encadré 5.6 : La politique de gouvernance de la Banque africaine de développement

La BAD estime que la bonne gouvernance fait partie intégrante du développement et de la gestion durable des ressources naturelles. D'un point de vue plus large, il est évident que la bonne gouvernance, qui favorise la reddition des comptes, la transparence, l'état de droit et la participation, occupe une place centrale dans la création et la préservation d'un environnement propice au développement. À cet égard, la BAD s'attache à jouer un rôle clé dans le renforcement de la qualité de la gouvernance dans chaque PMR, tout en plaçant les questions de gouvernance en tête des priorités pour le développement de la région. Face aux difficultés posées par la gouvernance dans les PMR, le Conseil d'administration de la BAD a validé la Politique en matière de bonne gouvernance de l'institution, en 1999, et ses Directives de mise en œuvre, en 2001. Cette politique a pour but de généraliser la bonne gouvernance dans les opérations du Groupe de la Banque, conformément à ses priorités de développement, à savoir l'accélération de la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans ses PMR.

Les principaux éléments de cette politique sont la responsabilisation, la transparence, la lutte contre la corruption, la participation des parties prenantes et le renforcement d'un cadre juridique et judiciaire opérationnel. Pour favoriser la responsabilisation, définie comme la capacité à rendre des comptes pour l'affectation, l'utilisation et le contrôle des moyens publics en conformité avec les normes juridiques acceptées, la BAD encourage la gestion du secteur public axée sur les mécanismes de contrôle des dépenses, sur l'exposition au gaspillage et à la corruption et sur la sanction de ces pratiques. Elle s'occupe aussi de suivre et d'évaluer les programmes de dépenses publiques afin d'en déterminer l'efficacité et les résultats, et analyse notamment la gestion des finances publiques, le gouvernement d'entreprise, la réforme de la fonction publique.

Encadré 5.6 : La politique de gouvernance de la Banque africaine de développement (suite)

Dans le domaine de la transparence, la politique de bonne gouvernance insiste spécifiquement sur l'accès du public aux informations sur les politiques et stratégies des pouvoirs publics. Les activités de gouvernance de la Banque veillent à ce que les comptes publics soient vérifiables, à faciliter la participation du public à la formulation et à l'application des politiques et à permettre la contestation de décisions qui peuvent avoir un effet sur la vie des citoyens. La politique de gouvernance accorde aussi beaucoup d'importance à la lutte contre la corruption et contre le détournement des fonds publics à des fins privées. Les campagnes anti-corruption du Groupe de la Banque dans les PMR couvrent un large éventail d'aspects, mais s'attachent spécifiquement à réduire au maximum les pratiques de corruption et de recherche de la rente dans les industries extractives. Le Groupe de la Banque apporte son concours aux recherches sur la nature, l'origine, le développement et l'impact de la corruption sur les sociétés africaines, afin de renforcer la capacité de la société civile à lancer des enquêtes et à soutenir les démarches de lutte contre la corruption des PMR.

Concernant la participation des parties prenantes, la politique et les stratégies mettent en avant des éléments clés tels que la consultation sur les décisions affectant la vie de la population, ainsi que la maîtrise et l'accès aux ressources naturelles ou aux avantages résultant du patrimoine naturel, et particulièrement du pétrole et des métaux. Les interventions du Groupe de la Banque dans les PMR veillent donc à associer davantage les parties pre-

nantes aux processus de formulation des politiques, à élargir la coopération avec la société civile et à discuter de l'interface secteur public/privé dans le dialogue sur les politiques avec les pays membres.

Parallèlement au renforcement des cadres juridiques et judiciaires, le Groupe de la Banque considère la création et la préservation d'un environnement juridique prévisible, ainsi que d'un pouvoir judiciaire indépendant comme des composants essentiels de la bonne gouvernance. La stratégie de gouvernance du Groupe de la Banque insiste donc sur la nécessité d'apporter une assistance technique aux PMR afin de les aider à réviser leur législation et à apporter les changements requis pour remédier aux insuffisances et aux carences, et en particulier à celles qui empiètent sur les droits des femmes et des catégories de population vulnérables. De plus, la Banque soutient les réformes qui affirment l'égalité juridique entre hommes et femmes, y compris pour les droits sur les biens fonciers et immobiliers, ainsi que l'accès des familles et des populations aux ressources naturelles (terres, eau, forêts et ressources minérales). Enfin, les interventions du Groupe de la Banque sont guidées par la sélectivité, telle que définie par sa stratégie, et qui est suffisamment flexible pour faire face aux diverses difficultés posées par la gouvernance dans les PMR. La politique de gouvernance de l'institution apporte aussi une orientation stratégique à son action dans les industries extractives et pour la transparence sur le continent.

Source : Banque africaine de développement (documents sur les politiques et les opérations, 2007).

ronnement et de la gestion des ressources naturelles, telles que les agences publiques de protection de l'environnement, les ministères concernés et les services des ressources naturelles. Il peut aussi s'agir du Parlement, de l'appareil judiciaire, des autorités locales, des

entreprises du pays, des multinationales, des ONG et des associations de la société civile. Des institutions efficaces doivent être chargées de missions claires et précises et disposer du pouvoir et des capacités nécessaires pour les mener à bien et pour être à la hauteur de

leurs responsabilités. La promotion de la gestion des ressources naturelles en Afrique s'attache donc à trois aspects fondamentaux de la gouvernance institutionnelle⁵² :

- décentralisation et répartition des pouvoirs ;
- responsabilités, missions et capacités, accompagnées des pouvoirs correspondants, et
- reddition de comptes et limites des pouvoirs.

Décentralisation et répartition des pouvoirs : Le développement et la gestion des ressources naturelles supposent la mise à disposition de divers biens et services. Déterminer quelle institution charger de la prestation de ces services peut se révéler difficile. Si l'on veut promouvoir une gestion des ressources naturelles efficace et favoriser un développement durable, il convient de répartir les missions et les pouvoirs de décision entre les échelons de gouvernement et les institutions privées de manière à parvenir à une prestation de services efficace et équitable⁵³.

Selon le principe de subsidiarité, les décisions doivent être prises, et la gestion s'opérer, à l'échelon le plus bas possible répondant aux critères d'efficacité et d'efficacité de l'allocation, et sans produire d'externalités négatives aux niveaux supérieurs de l'organisation politique, économique et sociale (par exemple, le niveau et l'organisation qui internalisent les bienfaits et les coûts de la prise de décision dans un objectif donné)⁵⁴. Les responsabilités et les pouvoirs doivent donc se situer à l'échelle géographique la plus petite qui ne compromette pas

la réalisation des objectifs sociaux et économiques des échelons supérieurs. La subsidiarité s'applique à la répartition verticale et horizontale des missions et des pouvoirs au sein de l'État et des institutions privées (entreprises, partis politiques, ONG et instances religieuses, par exemple), et va jusqu'à l'externalisation des missions traditionnellement dévolues à l'État au profit d'entités privées qui sont mieux placées pour les mener à bien.

Le principe de subsidiarité s'applique aussi au niveau régional ou international lorsque l'action d'un pays ne suffit pas à la réalisation de l'objectif, qui serait mieux servi par un échelon supérieur (par exemple les problèmes transfrontières exposés dans les premières sections de ce Rapport).

Dans une grande partie de l'Afrique, la répartition des fonctions de gestion de l'environnement ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les administrations centrales sont investies des responsabilités et des fonctions relatives aux écosystèmes et aux ressources naturelles, et prennent des mesures qui relèveraient plus avantageusement des autorités locales, des ONG, des organisations de la société civile, des entreprises privées ou d'autres institutions locales. De nombreux facteurs entrent en jeu dans la répartition des missions de gestion de l'environnement. Ainsi, la valeur commerciale d'une ressource naturelle influe souvent sur la répartition des fonctions de gestion y afférentes. Le gouvernement central conserve alors le contrôle des ressources précieuses et ne confie aux acteurs locaux que la responsabilité de celles qui le sont moins⁵⁵.

▲ 52. Résumé dans Veit (2007)

▲ 53. Veit (2007)

▲ 54. *Ibid.*

▲ 55. *Ibid.*

Il faut faire avancer les réformes décentralisatrices, qui allègent l'État central et en améliorent *in fine* les performances, renforcent les autorités locales, donnent du corps aux droits politiques et environnementaux en accentuant la participation locale et la démocratie, et améliorent l'efficacité et l'équité de la prestation des services au niveau local. En Afrique, l'État central délègue fréquemment des responsabilités environnementales, notamment, aux collectivités locales et à différents acteurs du monde rural⁵⁶. Toutefois, il convient de déployer davantage d'efforts et des instruments nouveaux afin que la répartition de ces missions respecte le principe de subsidiarité.

Responsabilités et capacités, accompagnées des pouvoirs correspondants : Les institutions doivent être dotées du pouvoir et de la capacité nécessaires pour mener à bien leur mission de gestion des ressources naturelles. Dans de nombreux pays d'Afrique, l'État central rétrécit, décentralise et délègue diverses missions aux institutions locales, notamment dans le domaine de la gestion des ressources environnementales et du développement. Dans la plupart des cas, les autorités locales n'ont pas reçu de pouvoirs significatifs, ni une autonomie et des moyens financiers suffisants, pour accomplir le travail qui leur a été confié. Pour être efficaces, elles doivent disposer de financements adéquats et d'une certaine marge de manœuvre sur le plan local afin de réagir à l'évolution des circonstances et des préoccupations environnementales⁵⁷.

▲ 56. Ribot (2007) ; (2004) ; Ribot et Oyono (2006) ; Ribot et Larson (2005)
▲ 57. *Ibid.*

Lorsque les institutions ont reçu des missions de gestion des ressources environnementales, mais aucun pouvoir, leurs dirigeants sont découragés et les citoyens n'ont guère de raisons de faire appel à elles. Tout revient alors à une question de *légitimité*. En revanche, mettre en place ou épauler des institutions accessibles, réactives et disposant des pouvoirs nécessaires pour remplir leurs missions environnementales peut faciliter l'apparition d'une société civile forte et de citoyens engagés⁵⁸.

Une saine gestion des ressources naturelles requiert la participation d'un grand nombre d'institutions (voir également les sections précédentes et le chapitre 4) :

- l'État central ;
- les organisations rurales privées ou les organisations de la société civile, qui peuvent gérer les ressources naturelles locales, les coopératives rurales, les associations de femmes et de jeunes, les associations de producteurs agricoles et de travailleurs ruraux, les coopératives de crédit rural et autres organismes privés locaux ;
- les ONG actives dans la recherche sur les politiques publiques, le droit et la défense de l'environnement, qui mènent des travaux indépendants, procèdent à des suivis environnementaux et s'occupent des politiques publiques ;
- les agences nationales de protection de l'environnement, qui sont investies de missions importantes dans le domaine de la réglementation et de son application ;

▲ 58. Ribot (2003)

- les ministères compétents et les services sectoriels spécifiquement chargés des ressources naturelles et des écosystèmes ;
- les commissions sur l'environnement des assemblées législatives et des Parlements, qui sont chargées d'une fonction fondamentale de représentation, de législation et de surveillance ;
- les organismes de recherche publics et privés, dont les universités et les établissements d'enseignement supérieur, qui effectuent des travaux sur le terrain, recueillent des données sur l'environnement et produisent de l'information à l'intention des décideurs et des acteurs du secteur, et
- les entités régionales et instruments internationaux.

Au-delà du renforcement des institutions, dont les entités et instruments régionaux, l'Afrique doit apprendre à participer plus efficacement aux institutions et aux processus de formulation des politiques environnementales mondiales. Il est rare que les instruments environnementaux internationaux, tels que la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre sur les changements climatiques, prennent en compte les positions et les besoins urgents de l'Afrique concernant l'environnement. Lorsque les décisions internationales sont votées selon le principe « un membre, une voix », les petits pays ont la possibilité de peser sur le processus, même si leur poids est souvent proportionnel au pouvoir. Ces dernières années, d'autres pays en développement, tels que le Brésil, l'Inde et la Chine, ont gagné en efficacité dans les négociations mondiales. L'Afrique peut

constituer un bloc puissant lors des scrutins sur les questions environnementales, mais pour tirer parti de leur nombre, les pays africains doivent mieux se préparer aux négociations mondiales. Avec sa diversité biologique unique et ses vastes forêts, l'Afrique est bien placée pour négocier des accords qui lui seront favorables (par exemple des crédits de carbone pour la déforestation évitée au titre de la Convention-cadre sur les changements climatiques). Les donateurs peuvent aider les pays à trouver un terrain d'entente, à définir leurs positions et à coordonner leurs efforts.

Reddition de comptes et limites des pouvoirs : Les citoyens et la société pourraient avoir beaucoup à gagner si les États et les donateurs formaient leurs investissements de manière à renforcer les mécanismes de reddition des comptes et à instaurer des contrepoids aux institutions s'occupant de l'environnement. Ainsi, il est possible de conditionner l'acquisition forcée de terres à l'autorisation du Parlement ou de consulter les citoyens via les urnes sur les projets de déclassement des zones protégées ou de privatisation des terrains publics. Il convient de renforcer le Parlement, l'appareil judiciaire, les ONG de défense de l'environnement et les autres parties prenantes en les dotant de mandats et de missions de contrôle. Le personnel des institutions publiques et privées (entreprises, ONG, partis politiques, institutions classiques et organisations de la société civile) doit être encouragé et soutenu lorsqu'il demande des comptes à ses dirigeants. Il faut adopter une législation protégeant des menaces et des représailles ceux qui dénoncent les malversations. Parmi les autres contrepoids, on peut citer les codes et conventions de conduite, les systèmes juridi-

ques équitables, la sanction systématique des non-respects de la législation, le contrôle et les campagnes de défense organisées par les citoyens ainsi que les audits de performance financière et environnementale internes et indépendants⁵⁹.

Dimensions régionales et mondiales

Les initiatives sur la politique de gouvernance des ressources

Au cours de la dernière décennie, on a pris conscience de la nécessité de renforcer la transparence et la reddition de comptes sur les énormes revenus dégagés par les secteurs pétrolier, gazier et minier. Il s'agit d'éviter la « malédiction des ressources » et de mettre l'abondance des ressources naturelles au service de la lutte contre la pauvreté. Face à cet impératif et à l'impact environnemental et socio-économique des activités extractives, plusieurs initiatives, mécanismes et normes internationaux, visant à améliorer la gouvernance et à atténuer les effets négatifs, ont été adoptés :

Initiatives sur la transparence :

- Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI)
- Campagne internationale « Publiez ce que vous payez » (*Publish What You Pay*, PWYP)

Droits de l'homme, normes sociales et environnementales :

- Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme

- Conseil international des mines et de la métallurgie (ICMM)
- Pacte mondial des Nations Unies
- Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales
- Mécanismes de certification du bois d'œuvre

Gouvernance des ressources dans les zones de conflit :

- Régime de certification prévu par le Processus de Kimberley (KPCS)

Gouvernance du secteur financier :

- Principes d'Équateur (normes sociales et environnementales)
- Groupe de Wolfsberg (principes de lutte contre le blanchiment d'argent)

Les plus importantes de ces initiatives, du point de vue de l'Afrique, sont exposées ci-après.

Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI)

Le Royaume-Uni a lancé cette initiative en 2002, pour réagir à l'incapacité générale de transformer la richesse issue des ressources naturelles en développement durable (phénomène appelé « malédiction des ressources », ou encore « paradoxe de l'abondance ») et aux problèmes de gouvernance qui en résultent dans les entreprises extractives. L'EITI intervient au milieu de la chaîne de création de valeur, au niveau du recouvrement des taxes et des redevances, mais pas en amont ni en aval. Sa mise en œuvre se déroule en quatre étapes (adoption, préparation, communication et diffusion), via trois différents modèles : (1) l'EITI (rapprochement des paiements et des recettes) ; (2) EITI « plus » (l'EITI plus des audits financiers des entre-

▲ 59. Veit (2007)

prises et de l'administration publique, des audits de processus et des campagnes d'information du public) et (3) le programme de gouvernance sectorielle (EITI plus et réformes des institutions/de la réglementation, répartition de la rente à l'échelle internationale, renforcement des systèmes de licence et gestion des recettes). L'EITI est devenue une initiative mondiale à laquelle ont adhéré plus de 20 pays, la plupart africains. Voir tableau 5.1 ci-dessous et le site Web de l'EITI pour des données actualisées (www.eitransparency.org).

Évaluation de la participation de l'Afrique :

Un grand nombre de pays d'Afrique ont adopté l'EITI et en appliquent les principes à des degrés divers (tableau 5.1). Cependant, une évaluation montre que cette initiative cible surtout les secteurs pétrolier et gazier et que son champ d'application pourrait être étendu, que la transparence sur les recettes pourrait être renforcée et que cette initiative pourrait être élargie aux secteurs amont et aval, ainsi qu'à la préservation de l'environnement⁶⁰.

L'Initiative pour la transparence des industries extractives du Nigeria (NEITI), qui suit le modèle EITI « plus », est la plus avancée et la plus complète de toutes celles mises en œuvre dans les pays participants. La NEITI a été lancée en 2004 et a abouti aux premiers audits financiers, matériels et de processus complets jamais réalisés dans les secteurs pétrolier et gazier dans le pays pour la période 1999-2004. Par ailleurs, le Cameroun et la Mauritanie ont désigné des comités de parties prenantes aux échelons supérieurs

▲ 60. Jourdan (2006)

de l'État, établi des plans d'actions et organisé des ateliers et des formations à l'intention de la société civile. Ces deux pays ont également publié deux rapports⁶¹.

En bref, bien qu'adoptée sur la base du volontariat, l'EITI a déjà quelques avancées à son actif. Elle est de plus en plus reconnue comme une solution *partielle* au problème de la corruption dans les pays en développement dotés d'abondantes ressources énergétiques. Toutefois, elle se heurte à plusieurs écueils qui doivent encore être levés⁶² :

a) Tous les pays qui ont adhéré à l'EITI ne la mettent pas encore en œuvre complètement. Beaucoup se contentent d'un engagement verbal et n'appliquent l'initiative que de manière limitée. En d'autres termes, il n'existe actuellement aucun moyen pour les parties prenantes de dire qui applique véritablement la lettre et l'esprit de l'EITI et qui se borne à faire semblant. Les pays et les entreprises qui appliquent sincèrement l'EITI risquent ainsi de ne pas obtenir la reconnaissance qu'ils devraient pour l'amélioration de leur gouvernance, tandis que des passagers clandestins brandissent leur participation à l'EITI pour se soustraire aux pressions internationales en faveur de la lutte contre la corruption.

b) La transparence au niveau fédéral constitue une première étape importante vers un renforcement de la responsabilité. Cependant, dans les pays où les recettes reviennent au niveau local dans le cadre d'un accord de partage, une mise en œuvre verticale de l'EITI serait nécessaire.

▲ 61. Site Web de l'EITI pour des données actualisées (www.eitransparency.org)

▲ 62. Site Web de l'EITI (2007) et memorandum de la Banque africaine de développement sur l'EITI (2007a)

210 Rapport sur le développement en Afrique 2007

Tableau 5.1 : Évaluation de l'état actuel de l'EITI en Afrique (juillet 2007)

Pays	Intention d'adhésion	Adhésion	Engagement des parties prenantes	Désignation d'un administrateur	Rapport publié
Ghana	Juin 2003	Fév. 2005	Oui	Oui	Oui
Nigeria	Juin 2003	Nov. 2003	Oui	Oui	Oui
Congo, Rép.	Juin 2004	Juin 2004	Oui	Non	Non
Sao Tomé-et-Principe	Juin 2004	Jan. 2005	Oui	Non	Non
Sierra Leone	Juin 2004	Sept. 2006	Oui	Non	Non
Gabon	Juil. 2004	Mars 2005	Oui	Oui	Oui
Guinée équatoriale	Sept. 2004	Mars 2005	Début	Non	Non
Cameroun	Mars 2005	Mars 2005	Oui	Oui	Oui
Congo, RDC	Mars 2005	Nov. 2005	Oui	Non	Non
Guinée	Déc. 2004	Avril 2005	Oui	Oui	Oui
Niger	Mars 2005	Mars 2005	Début	Non	Non
Mauritanie	Sept. 2005	Jan. 2006	Oui	Oui	Oui
Mali	Août 2006	Début			
Côte d'Ivoire	Oct. 2006	En cours			
Liberia	Oct. 2006	Oui	Oui		
Madagascar	Oct. 2006	En cours			
Tchad	Juin 2004	Non	Non	Non	Non
Botswana	Mai 2007				

Sources : Berg (2007) ; site Web de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) (août 2007) ; Jourdan (2007)

c) Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans l'EITI et sa mise en œuvre au niveau national, auquel une initiative multipartite est généralement difficile à mener à bien. Au Nigeria, comme dans nombre de pays, les pouvoirs publics désignent les représentants de la société civile pour les groupes de travail multipartites, dont la plupart des membres sont en fait des agents de l'État. Dans d'autres pays, on a fait état de cas de harcèlement sur des représentants de la société civile.

d) L'EITI ne s'attaque pas complètement aux grands problèmes de la corruption, de la mauvaise gestion et de l'absence de reddition

de comptes. Or, ces aspects préoccupent beaucoup la population de nombre de pays d'Afrique, particulièrement là où prévaut une culture de l'impunité.

La réussite du concept de l'EITI est de plus en plus compromise par l'opacité de ses conséquences pratiques. Il convient de remédier à ces problèmes, et l'EITI ne constitue que la première étape dans la bonne direction. Néanmoins, le processus de l'EITI produit un effet indéniable : il sensibilise la communauté internationale au rôle vital de la transparence sur les recettes pétrolières, gazières et minières. Il contribue ainsi à la

Encadré 5.7 : La Banque africaine de développement et l'EITI

La Banque africaine de développement (BAD) a adhéré à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) en octobre 2006. Par la suite, son président, Donald Kaberuka, a exposé l'approche en deux volets suivie par l'institution dans cet engagement : (1) mobilisation pour susciter la volonté politique des PMR richement dotés en ressources et qui n'ont pas encore signé l'Initiative, et (2) assistance technique et financière aux PMR qui témoignent de leur volonté politique, mais manquent de moyens humains et financiers et de capacités de mise en œuvre au niveau de leurs institutions.

La BAD a sélectionné cinq PMR comme premiers candidats à un appui dans le cadre de l'EITI : Madagascar, la République centrafricaine, le Liberia, le Botswana et le Tchad. Ce processus de sélection a été mené en étroite

collaboration avec les autres organisations d'aide, telles que la Banque mondiale et le Secrétariat de l'EITI. Tous ces pays en sont au début de la mise en œuvre (adhésion ou préparation) et sont en train d'élaborer des plans d'action ou des réformes visant à améliorer la gouvernance et la gestion de leur industrie extractive. Le Botswana peut devenir un modèle à suivre pour l'application de l'EITI dans la région, mais les autres pays ont été retenus car ils avaient un besoin urgent de soutien. Cet appui comportera une assistance technique et financière, et pourrait se révéler crucial pour la réussite de l'EITI. En effet, si les pays africains ont été nombreux à adhérer à cette initiative, les moyens actuellement débloqués par les partenaires au développement pour les aider restent insuffisants.

Source : AfDB Memorandum (2007a), Support to Implementation of EITI in Resource Rich Regional Member Countries.

prévention de la corruption dans les pays tributaires de ces ressources et à l'utilisation de ces recettes au service de la croissance et du développement. L'EITI rassemble des entreprises, des investisseurs, des États, des groupes de la société civile et des institutions qui souhaitent promouvoir cette vision commune.

La campagne internationale « Publiez ce que vous payez »

La campagne « Publiez ce que vous payez » (PWYP) regroupe plus de 300 organisations de la société civile de plus de 50 pays. Elle vise à promouvoir la complète transparence sur les paiements, les encaissements et la gestion des recettes versées à l'État par les entreprises pétrolières, gazières et minières dans les pays en développement riches en ressources

naturelles. Les campagnes PWYP cherchent à imposer l'obligation de rendre publics les paiements effectués par ces entreprises à l'État et aux agences publiques. Cette démarche est communément perçue comme la première étape vers un système plus transparent de gestion des recettes issues des ressources naturelles. Cette publication permettra aux membres de la société civile d'effectuer des comparaisons et de demander des comptes aux autorités sur la gestion des recettes. Elle renforcera aussi le positionnement social des entreprises, qui pourront apporter la preuve de leur contribution positive à la vie du pays.

Évaluation de la participation de l'Afrique :

Les pays d'Afrique réagissent bien à la campagne PWYP, et un grand nombre

d'ONG ont pris des engagements formels dans ce sens. À ce jour, des ONG de 23 pays africains ont rejoint cette coalition. Le Nigeria, qui soutient cette campagne depuis longtemps, compte 47 ONG membres de la coalition PWYP⁶³.

Le débat sur la campagne PWYP (initiative volontaire) soulève les mêmes questions que celles évoquées plus haut concernant l'EITI.

Les Principes d'Équateur

Dans l'idéal, les banques et les établissements financiers doivent rendre des comptes pour les prêts et les décaissements qu'ils adossent aux ressources pétrolières et minérales, en particulier lorsqu'ils contrecarrent les efforts déployés par la communauté internationale et les institutions financières internationales pour contrôler les flux de capitaux qui résultent de transactions entachées de corruption sur les ressources naturelles. Les deux initiatives mondiales les plus connues s'adressant au secteur bancaire sont les « Principes d'Équateur », qui fixent des normes sociales et environnementales pour les financements de projets, et le « Groupe de Wolfsberg », qui a formulé des principes de lutte contre le blanchiment d'argent. L'adhésion à ces deux initiatives se fait toutefois sur la base du volontariat.

Les Principes d'Équateur sont pour l'essentiel une référence adoptée sur une base volontaire par le secteur financier afin de déterminer, d'évaluer et de gérer les risques sociaux et environnementaux inhérents au financement des projets. Les établissements

signataires ont adopté ces valeurs et ces principes. Cette initiative bénéficie actuellement du soutien d'une cinquantaine de banques, dans 16 pays. Sous leur forme actuelle, les Principes d'Équateur reposent sur les normes sociales et environnementales de la Société financière internationale (SFI). Ils ne contiennent aucune recommandation spécifique aux projets du secteur extractif, ce qui constitue une sérieuse limitation. Néanmoins, les établissements financiers signataires se sont engagés à ne pas financer de projets lorsque les emprunteurs sont incapables de se conformer aux principes généraux et aux politiques et procédures déclarées⁶⁴.

Ces Principes d'Équateur présentent un inconvénient majeur : ils sont pilotés par le monde occidental, et ne tiennent donc pas particulièrement compte de l'impact sur le développement (dans le monde en développement)⁶⁵. Il serait donc souhaitable que les établissements financiers s'occupent aussi de ces aspects. Étant donné le rôle important que jouent les banques dans le financement des projets du secteur privé dans le monde entier, il est vital que les signataires des Principes d'Équateur se joignent aux campagnes mondiales pour la transparence dans les industries extractives. De plus, pour en renforcer l'effet, il faut instaurer une obligation de transparence dans le financement des projets liés aux ressources naturelles. Il s'agit de mettre un terme aux prêts adossés aux ressources pour les pouvoirs publics, les investisseurs et autres emprunteurs qui refusent de gérer leurs recettes issues de ces ressources de manière transparente. Il conviendrait égale-

▲ 63. Pour des données actualisées, voir : www.publishwhatyou-pay.org

▲ 64. Pour de plus amples informations, voir : www.equator-principles.com

▲ 65. Jourdan (2007)

ment d'amender la réglementation sur le blanchiment d'argent, sachant que les transactions et les prêts adossés aux ressources naturelles constituent une sorte de « voyant » signalant l'éventualité d'un blanchiment d'argent⁶⁶.

**Le Processus de Kimberley
et la gouvernance des ressources
minérales dans les zones de conflit**

Le régime de certification prévu par le Processus de Kimberley (KPCS) est la seule réaction internationale significative au problème des ressources naturelles provenant des zones de conflit. Le KPCS est un mécanisme international, organisé par les pays, qui a été mis en place pour empêcher le commerce des « diamants de la guerre ». Il a été négocié par les pays concernés, des organisations de la société civile et les parties prenantes au commerce des diamants. Ce processus s'est amorcé lorsque plusieurs ONG et des journalistes ont dénoncé les liens entre les diamants et le financement des conflits en Sierra Leone, en Angola et en République démocratique du Congo. Lancé en janvier 2003, et validé par l'Assemblée générale ainsi que le Conseil de sécurité des Nations Unies, ce mécanisme impose aux pays de certifier l'origine de leurs livraisons de diamants bruts, qui ne doivent pas provenir de zones de conflit. Les pays participants doivent adopter une loi entérinant le Processus de Kimberley et instaurant des systèmes de contrôle pour les importations et les exportations de diamants bruts.

Le KPCS rencontre un relatif succès, mais présente aussi des limites. Ce dispositif n'est actuellement pas financé et est pour

l'essentiel administré par ceux qui y consacrent bénévolement le temps et les moyens, ce qui en compromet la durabilité. À l'heure actuelle, deux ONG (Global Witness et Partenariat Afrique-Canada) s'en occupent. Il présente aussi d'autres carences non négligeables, qui ont trait à la définition des « diamants de la guerre », qui ne couvre que les diamants « bruts » vendus par les groupes rebelles, alors qu'il est prouvé que les gouvernements utilisent aussi les diamants pour financer l'effort de guerre. Cette définition exclut également toute attention particulière aux entreprises du secteur des diamants, qui sont pourtant les principales responsables de l'entrée des diamants de la guerre sur le marché officiel⁶⁷.

Néanmoins, ces problèmes ne doivent pas faire oublier que depuis que les pays producteurs et importateurs/exportateurs de diamants, les ONG et le secteur ont lancé ce mécanisme sans précédent, toutes les exportations et les importations de diamants sont soumises à des contrôles stricts. Cette initiative est un rare exemple de coopération planétaire entre des États, la société civile et le secteur privé. La plupart des participants, dont tous les pays africains membres, ont reçu une visite d'inspection destinée à évaluer leur conformité et ont dû décrire en détail les mesures qu'ils ont mises en place (dans un rapport annuel). Il y a encore quelques années, en Afrique surtout, les fonds provenant du trafic finançaient les guerres civiles et tenaient une grande place dans les conflits qui ont dévasté des pays tels que l'Angola, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo et la Sierra Leone. Le KPCS a permis

▲ 66. *Ibid.*

▲ 67. Site Web du Processus de Kimberley : www.kimberleyprocess.com

d'atténuer ce trafic. Il rassemble 45 participants et couvre environ 99,8 pour cent de la production mondiale de diamants bruts⁶⁸.

Évaluation de la participation de l'Afrique :

À l'heure actuelle, 15 pays africains producteurs de diamants participent au Processus de Kimberley. En 2004, la présidence du Processus de Kimberley a annoncé que les diamants de la guerre représentaient bien moins de 1 pour cent de la production, contre environ 4 pour cent avant la mise en place de ce mécanisme.

Le Processus de Kimberley doit aujourd'hui faire face aux conséquences du récent conflit en Côte d'Ivoire, à l'occasion duquel un volume important de diamants (en provenance de Côte d'Ivoire) serait entré sur le marché officiel via le Ghana et le Mali. Par ailleurs, il pourrait pâtir d'un amenuisement de la volonté politique, car certains pays bloquent les efforts de consolidation du processus et les entreprises du secteur ne se sont pas disciplinées. L'objectif de mettre un terme au commerce des diamants de la guerre ne sera pas atteint si l'on ne remédie pas efficacement à ces problèmes⁶⁹. Qui plus est, le KPCS ne s'attache qu'aux diamants, alors que d'autres minéraux précieux requièrent aussi l'attention des pouvoirs publics (voir le chapitre 4 sur la relation entre les ressources naturelles et les conflits en Afrique). Il est donc recommandé d'élargir le KPCS à d'autres minéraux, comme l'or⁷⁰.

▲ 68. Site Web du Processus de Kimberley : www.kimberleyprocess.com

▲ 69. Global Witness (2006) ; site Web du Processus de Kimberley (2007)

▲ 70. Jourdan (2006)

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)

Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) définit la bonne gouvernance comme un élément indispensable à la paix, à la sécurité, à la croissance et au développement durables. L'un de ses « résultats immédiats attendus » doit être que « l'Afrique adopte et applique les principes de bonne gouvernance économique et politique et de démocratie et que les droits de l'homme soient mieux protégés dans chaque pays d'Afrique ». Le NEPAD a ainsi mis en place le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), instrument novateur permettant un examen par les pairs des valeurs de référence pour la gouvernance et la conception de plans d'action en vue d'une amélioration.

La participation au système s'opère sur une base volontaire et un panel désigné par le Secrétariat du MAEP supervise sa mise en œuvre dans toute l'Afrique. Le processus se déroule en plusieurs étapes, brièvement décrites ci-dessous⁷¹ :

– Le MAEP commence par la rédaction d'un rapport d'auto-évaluation par le pays et par l'élaboration d'un programme d'action soumis au Secrétariat du MAEP.

– Une équipe d'examen dirigée par le membre du panel responsable visite le pays et consulte de nombreuses parties prenantes sur le rapport d'auto-évaluation.

– L'équipe d'examen rédige un rapport en réaction au travail d'auto-évaluation, en tenant compte de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi que des

▲ 71. Site Web du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ; www.aprm.org.za

engagements socio-économiques énoncés dans le programme d'action provisoire.

– L'équipe d'examen remet son rapport et un programme d'action définitif au Secrétariat du MAEP et au panel de personnalités éminentes, puis au forum du MAEP et aux chefs d'État participants.

– Le rapport est étudié par le forum du MAEP et les chefs d'État participants et, six mois plus tard, il est soumis aux principales structures régionales et infrarégionales.

– La mission d'appui au pays étudie les avancées par rapport au programme d'action convenu par les parties prenantes du pays.

Le MAEP a pour finalité ultime d'encourager les pays d'Afrique à planifier leurs avancées sur les questions de gouvernance, et, surtout, à mettre en œuvre des plans d'action efficaces dans ce sens. Le MAEP est conçu pour aider les pays participants à se développer et à promouvoir l'adoption de lois, de mesures et de pratiques conduisant à la stabilité politique, à une forte croissance économique, au développement durable et à l'intégration économique du continent. Pour un descriptif de la participation de la BAD au MAEP, voir l'encadré 5.8.

Évaluation de la participation de l'Afrique :

À l'heure actuelle, 27 pays ont pris part au MAEP et 13 d'entre eux ont lancé des examens. À ce jour, le Ghana, le Rwanda et le Kenya ont achevé tout le processus, et l'Afrique du Sud et l'Algérie sont proches de l'achèvement. Le fait que ce processus soit très inclusif a permis de mettre en lumière la présence dans certains pays d'une forte culture du dialogue politique et de l'émancipation. Cependant, la mise en œuvre de ce mécanisme pose certains problèmes, et

requiert, par exemple, l'instauration d'une structure nationale adéquate, le financement du processus et l'organisation d'un système d'auto-évaluation participatif et n'excluant personne⁷².

La participation volontaire à l'évaluation du MAEP a suscité de très grandes attentes, et il est désormais impératif que les PMR et leurs parties prenantes constatent les « dividendes » du MAEP, sous la forme d'une amélioration de la gouvernance et du niveau de vie. Le MAEP est une pierre angulaire du NEPAD, le premier instrument lancé et piloté par des Africains pour s'approprier pleinement l'avenir de leur continent en levant les principaux obstacles liés à la gouvernance auxquels se heurte leur développement.

Synthèse et perspectives

Nature : En Afrique, les ressources naturelles, comme les terres, les produits de la forêt, les combustibles fossiles, les minéraux, les espèces sauvages ainsi que l'eau, se trouvent au cœur de l'économie de nombreux pays et assurent la subsistance de la majorité rurale pauvre. Les ressources naturelles constituent aussi la principale source de recettes publiques, de richesse nationale et de pouvoir dans la plupart des pays. Elles sont vitales pour la croissance, le développement et la bonne gouvernance.

La quête de développement économique se concentre sur les ressources naturelles, et en particulier celles qui présentent une grande valeur commerciale, comme le bois, le

▲ 72. Site Web du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et memorandum de la Banque africaine de développement sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (2007b)

Encadré 5.8 : La Banque africaine de développement et le MAEP

En 2004, le Sommet inaugural du comité des chefs d'État et de gouvernement participants du MAEP (Forum MAEP) a désigné les quatre institutions suivantes comme partenaires stratégiques : les organes et les unités pertinents de la Commission de l'Union africaine, la Banque africaine de développement, le bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Ces partenaires stratégiques ont été chargés d'apporter un appui et une assistance technique aux structures du MAEP sous la forme de profils de pays et d'une assistance technique aux pays, au Panel et au Secrétariat du MAEP. Plus précisément, la BAD a été désignée partenaire stratégique dans le domaine de la gouvernance économique et des entreprises, dont font partie les normes bancaires et financières. Ce rôle est conforme à celui qui lui avait été assigné précédemment par le NEPAD.

Depuis 2004, la BAD apporte des contributions techniques et financières non négligeables au MAEP. En sa qualité de partenaire stratégique, ainsi que d'institution financière, de développement et de savoir, le Groupe de la Banque procure non seulement une assistance technique et des services de conseil en participant aux examens de pays, mais aussi un concours financier direct au Secrétariat du MAEP. Dès les premières phases, la BAD a conduit l'adoption et la mise en œuvre de

plusieurs codes et normes internationaux. Elle a élaboré un « cadre de mise en œuvre des normes bancaires et financières dans le cadre du NEPAD », qui est entré dans la conception du processus du MAEP. Elle a aussi mis au point les instruments servant aux évaluations de la gouvernance économique et des entreprises, qui ont été testés sur le terrain au Sénégal, au Kenya, au Ghana et au Cameroun, puis adoptés par le NEPAD. L'appui apporté par le Groupe de la Banque au MAEP depuis 2004 passe aussi par l'assistance technique au Secrétariat du MAEP et au Panel des personnalités éminentes pendant les évaluations des pays. Dans ce contexte, le personnel et les consultants de la Banque ont participé à plusieurs missions et examens dans les pays. Si la Banque doit normalement remplir un rôle de premier plan dans le domaine de la gouvernance d'entreprise, ses experts apportent aussi des avis et un soutien technique pour la gouvernance économique et le management.

Sur les trois années à venir (2007-2010), le Groupe de la Banque privilégiera les aspects suivants : (i) révision de la méthodologie et du processus du MAEP ; (ii) élaboration d'un système de suivi, d'évaluation et de communication ; (iii) poursuite de la participation aux examens de pays ; (iv) soutien à la mise en œuvre au niveau national, et (v) poursuite du soutien aux partenariats internationaux et aux processus et structures généraux du MAEP.

Source : AfDB Memorandum (2007b), Implementation Update to Bank Group Support to APRM

pétrole, le gaz, l'or et autres minéraux. Toutefois, l'environnement ne se résume pas aux ressources naturelles. Il est impératif de mieux comprendre l'environnement et d'en avoir une vision plus large pour en maximiser la contribution au développement et à la gestion durable des ressources naturelles. Les écosystèmes et leurs biens et services, dont les ressources naturelles, doivent devenir un élé-

ment récurrent du discours sur l'environnement et le développement.

Une approche de la gestion environnementale qui se cantonne aux ressources naturelles laisse de côté les écosystèmes à l'origine des ressources, et sous-estime de nombreux autres biens et services résultant de ces écosystèmes, et dont dépend la subsistance de larges pans de la population. Une approche

tenant compte des écoservices prend acte des interconnexions des questions d'environnement et de leur caractère transfrontière, ainsi que de l'importance de coopérer pour faire avancer la protection de l'environnement et le développement.

Richesse : De nombreux pays d'Afrique ont démantelé leur économie contrôlée par l'État, se sont convertis aux lois du marché et ont fait leur entrée dans l'économie mondiale. Bien souvent, de vastes entreprises privées (exploitations agricoles, sociétés forestières et concessions minières, et autres types de production nécessitant beaucoup de terrain) remplacent les entreprises d'État et les petits producteurs. Les ressources naturelles financent ainsi les services de santé, d'éducation et autres services sociaux et, lorsqu'elles sont exportées, rapportent au pays des devises qui serviront à l'importation de biens essentiels et au service d'une dette qui augmente. Si plusieurs pays d'Afrique ont enregistré une hausse de leur PIB par habitant et de leur PNB ces dernières années, les statistiques nationales ne témoignent pas de la réalité que vivent la majorité des Africains. L'Afrique reste la seule région du monde où les taux de pauvreté augmentent. Il n'est pas rare que cette progression du PIB s'opère au détriment des populations rurales pauvres, et donc du développement rural, de la lutte contre la pauvreté et d'autres objectifs nationaux.

En raison de l'abondance des richesses environnementales, ainsi que des piètres taux de croissance du secteur manufacturier et des services, les économies nationales comme les ménages risquent de rester tributaires de ces ressources pendant de nombreuses décennies. Pour stimuler la croissance, le développement et la lutte contre la pauvreté, l'Afrique devra transformer une part plus substantielle des

biens et services qu'elle tire de ses écosystèmes en revenu environnemental et en richesse, tout en conservant une base de ressources productives (durabilité). La gestion des ressources naturelles et de l'environnement est traditionnellement régie par des règles, une réglementation et d'autres formes de mécanismes contraignants qui définissent la manière dont les individus et les institutions peuvent et ne peuvent pas utiliser les paysages et les ressources, et qui infligent des sanctions en cas de non-respect. Les approches de nature incitative, englobant un large éventail d'instruments économiques, sont en train de gagner du terrain et servent à infléchir les comportements dans le sens souhaité. Plusieurs entreprises locales et des multinationales intensifient aussi leur engagement dans ce domaine, avec une efficacité variable, en réalisant des auto-audits et en modifiant leur production afin de renforcer l'efficacité, d'abaisser les coûts et d'augmenter les bénéfices.

S'ils veulent promouvoir un développement reposant sur une base large et l'équité socio-économique, les pays doivent veiller à ce que tous les citoyens bénéficient des mêmes chances d'accès et d'utilisation des ressources naturelles et à ce que tous profitent des richesses naturelles de l'Afrique. Ils peuvent promouvoir une croissance économique pro-pauvres en faisant émerger des opportunités de mettre en valeur les ressources des populations rurales démunies (terres, ressources naturelles, travail). Ils peuvent en outre sécuriser les droits de propriété, créer de nouveaux marchés et prévoir un accès préférentiel pour les pauvres, qui pourraient alors rivaliser avec les autres intervenants et tirer parti de leurs terres et de ses ressources. Ils peuvent aussi promouvoir une répartition des biens et services environnementaux qui

soit favorable aux pauvres. Plusieurs études montrent que dans des conditions de grande pauvreté et de forte iniquité, la (re)distribution des biens environnementaux peut se révéler plus efficace que la croissance dans la lutte contre la pauvreté et pour l'équité.

Pouvoir et gouvernance : Mettre les richesses naturelles au service de l'accélération du développement et du recul de la pauvreté suppose une saine gestion des ressources naturelles et une gouvernance efficace. Une gouvernance pro-pauvres doit soutenir un développement à facettes multiples et la lutte contre la pauvreté. La gouvernance œuvre en faveur des pauvres lorsque ces derniers obtiennent que les pouvoirs publics et d'autres organisations travaillent pour leur cause, y compris en répondant à leurs priorités environnementales. Les populations rurales pauvres ont besoin d'un accès sécurisé aux terres productives et aux ressources naturelles valorisables, à l'information et aux technologies, aux marchés pour leurs produits et à un ensemble d'autres facteurs qui leur permettront de générer du revenu et de la richesse à partir de la nature. Elles doivent disposer des moyens de préserver les actifs environnementaux, d'en faire une utilisation durable et de protéger les écoservices vitaux. Elles doivent aussi être à l'abri des répercussions économiques et sociales des dégradations de l'environnement. Enfin, elles doivent être protégées, le cas échéant, contre les mauvaises intentions des élites locales et des acteurs extérieurs qui souhaiteraient les priver de leurs terres, de leurs ressources naturelles et autres biens précieux.

Dans beaucoup de pays d'Afrique, la population rurale pauvre constitue la majorité de l'électorat, mais ne forme pas une force politique importante, si bien que les

politiques publiques et l'action du gouvernement tiennent rarement compte de ses priorités environnementales et de ses autres besoins. Il est fréquent qu'avec l'aide du gouvernement, l'élite s'empare d'une part disproportionnée des avantages environnementaux et en répercute les coûts sociaux et associés sur les catégories défavorisées ou marginalisées. Une telle situation intensifie la concurrence et les conflits autour des ressources naturelles. Ces conflits, qui peuvent être des affrontements violents, des guerres civiles ou des mouvements séparatistes, ne sont que trop fréquents en Afrique (chapitre 4).

L'expérience montre que les carences des institutions et des pouvoirs publics sont à l'origine d'une grande partie du sous-développement et de la dégradation de l'environnement en Afrique. L'absence de réactivité de la part des autorités compromet la gestion des ressources naturelles, la croissance économique et le bien-être des pauvres. Si l'on ne remédie pas à ces carences, il ne sera guère possible de mettre le potentiel économique des écosystèmes au service de la réduction de la pauvreté et de l'équité sociale.

La préservation d'écosystèmes sains et d'une bonne gestion de l'environnement passe par une gouvernance qui informe correctement les parties prenantes et instaure un processus décisionnel équitable. Pour pérenniser la subsistance de la population et une saine gestion de l'environnement, il faut instaurer des structures de gouvernance qui permettent l'adoption et l'application (avec des sanctions en cas de non-respect) de politiques publiques propices à la croissance économique et au développement social⁷³.

▲ 73. Ahrens et Rudolph (2006)

Mettre les ressources naturelles au service des pauvres 219

Une grande partie de l'Afrique est en train d'adopter des réformes de la gouvernance influant sur la gestion de l'environnement. Ces réformes ont des conséquences importantes sur le choix des individus et des institutions qui seront habilités à décider de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles. Les structures de gouvernance favorisant le développement durable doivent impérativement suivre des principes démocratiques fondamentaux (responsabilité, participation, représentation et transparence). L'histoire a démontré la supériorité des sys-

tèmes démocratiques à bien des égards, y compris pour une saine gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Enfin, les organisations d'aide au développement, dont les donateurs et les ONG internationales, doivent soigneusement sélectionner leurs organisations partenaires en Afrique. L'appui accordé par les donateurs à telle ou telle institution peut produire un puissant impact, positif ou négatif, sur la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, la croissance économique, le développement et la démocratie.

— |

| —

— |

| —