

iiied

International
Institute for
Environment and
Development

Programme
Zones Arides

Dossier no. 77

Conservier ou consommer?

**Réflexion sur les
mesures d'incitation
pour une gestion
durable des
ressources naturelles**

**F. Zaai, M. Laman,
C. M. Sourang**

Avril 1998

Conserver ou consommer?
Réflexion sur les mesures d'incitation
pour une gestion durable
des ressources naturelles

F. Zaal, M. Laman, C. M. Sourang

Cheikh M. Sourang est responsable de l'évaluation des projets au Fond international pour le développement agricole (FIDA). Les projets et programmes financés par le FIDA oeuvrent pour la mise en valeur des systèmes de production agro-alimentaires et des organisations de la filière, au sein de la politique nationale des pays concernés. Mineke Laman et Fred Zaal travaillent au Centre for Development Cooperation Services (CDCS), département Gestion des Ressources Naturelles, à la Vrije Universiteit d'Amsterdam. Le CDCS participe à des programmes de coopération pour l'éducation "tertiaire" et offre un service d'expert-conseil à un large éventail d'organisations nationales et internationales.

Mineke Laman et Fred Zaal peuvent être contactés par l'intermédiaire du Centre for Development Cooperation Services, Free University Amsterdam, Provisorium-1, De Boelelaan 1115, 1081 HV Amsterdam, Hollande, Fax: +31 20 444 9095.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	ii
INTRODUCTION	1
CADRE CONCEPTUEL	2
Gestion des ressources naturelles	2
Programmes d'incitation	4
Typologie des incitations	5
Point de vue de l'utilisateur des ressources	9
Point de vue des dirigeants	9
CONCLUSIONS	11
BIBLIOGRAPHIE	14

Remerciements

Le présent document s'appuie sur les résultats d'une étude effectuée par le Centre pour les services de coopération et de développement, de l'Université Vrije d'Amsterdam (CSCD) pour le compte du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), de Rome. L'étude faisait partie d'un projet portant sur des expériences pratiques de mesures d'encouragement employées dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, dans le cadre de la préparation du FIDA en faveur des Programmes d'action nationaux relevant de la Convention pour combattre la désertification. Outre l'examen de la documentation disponible, deux consultants locaux, le professeur Sidikou et Mme Toé, ont entrepris des études de cas respectivement au Niger et au Burkina Faso. Le compte rendu en découlant a été examiné par les participants à un atelier s'étant déroulé au FIDA en mars 1996, et par nos collègues du CSCD.

Ce document s'appuie également sur une présentation de M. C. M. Sourang, responsable de projet au FIDA, effectuée le 5 juin 1996 lors du Forum international sur les Programmes pour le développement local, au sein de la Convention pour combattre la désertification. Le compte rendu et la présentation avaient tous les deux pour thème les mesures d'incitation dans des projets de gestion des ressources naturelles en Afrique et les enseignements qu'on pouvait en tirer pour l'application de projets et la formulation de stratégies.

INTRODUCTION

Le présent document examine le rôle que les mesures d'incitation peuvent jouer en faveur de la gestion des ressources naturelles dans les régions sèches du monde. L'amélioration de la gestion des sols et du couvert végétal réside au cœur du combat contre la désertification et a été récemment établie comme une importante activité de financement par le Fonds international pour le développement agricole, à la suite des négociations en vue de la Convention pour combattre la désertification (CCD). La désertification, selon la CCD, signifie *"la dégradation des terres dans les régions arides, semi-arides et sèches sub-humides causée par divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines"* (CCD, p. 3). On ne souscrit plus par exemple à l'idée que les déserts avancent, sous la forme de dunes de sable en mouvement. Au lieu de cela, *"(la dégradation des terres sèches) provient de l'appauvrissement progressif des systèmes agricoles et pastoraux qui les rend moins productifs et plus vulnérables à la sécheresse"* (Toulmin, 1995). La dégradation des terres implique donc une perte de production potentielle et de résistance.

Les usagers des terres des régions sèches utilisent depuis longtemps diverses techniques pour conserver les sols et l'eau et pour maintenir la fertilité des sols et la productivité des terres de parcours. (Reij, Scoones, Toulmin, 1996). Au cours des dernières décennies, de nombreuses techniques de conservation ont été introduites par le biais de projets et de services techniques, mais ont rarement été adoptées par les paysans ou maintenues après leur élaboration (FIDA, 1986 ; Critchley et al, 1992). De nombreuses raisons expliquent ce phénomène. Par exemple, les techniques proposées étaient généralement inadaptées et coûteuses et mettaient l'accent sur les structures physiques plutôt que sur la gestion des sols. Afin de surmonter les réticences des agriculteurs envers l'adoption de nouvelles techniques, on encourageait ouvertement l'aide alimentaire et d'autres mesures d'incitation, chaque donateur adoptant une approche différente dans une zone de projet commune. Cette situation n'étant toutefois pas soutenable, on s'attache maintenant de plus en plus à trouver de nouvelles méthodes pour résoudre le problème de la dégradation des terres sèches.

On a progressivement reconnu l'importance de la participation des bénéficiaires, le rôle joué par les femmes dans la production, le potentiel des techniques indigènes de conservation des sols et le rôle des institutions locales - y compris celles qui régulent l'accès aux ressources en propriété commune - et cela a changé les points de vue concernant la place des mesures d'incitation dans la gestion des ressources naturelles. On assiste maintenant à un débat animé sur l'amélioration des mesures d'incitation (pour qu'elles soient rentables, reproductibles et durables) de façon à influencer les propres décisions des usagers des ressources en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles.

Ce document offre un cadre conceptuel à ce débat qui pourra servir à évaluer les expériences passées et à favoriser la formulation de stratégies et de projets adaptés. Le texte comprend des exemples provenant de diverses sources et illustrant des expériences passées. Le document conclut que les mesures d'incitation sont à la fois nécessaires et faisables afin d'aider les usagers de ressources à maintenir et améliorer leur production agricole et les ressources naturelles indispensables à cette production.

CADRE CONCEPTUEL

Gestion des ressources naturelles

Les projets et politiques de gestion des ressources naturelles doivent relever le défi consistant à trouver des façons de stimuler l'application de compétences nouvelles ou existantes concernant l'utilisation des ressources naturelles afin que la production s'adapte aux besoins actuels et que la capacité de production soit maintenue au-delà de l'utilisation présente. Une telle stratégie doit être élaborée conjointement avec les populations locales afin d'identifier des moyens d'améliorer la gestion de leurs ressources.

Deux objectifs se profilent clairement : répondre aux besoins actuels par le biais de la production agricole et encourager la conservation des ressources à plus long terme. Donner la priorité à la conservation relègue souvent les autres objectifs au second plan, tels que la production alimentaire et la génération de revenus par les usagers actuels des ressources (voir encadré 1). Les projets imposés d'en haut et polarisés sur la formulation d'approches en faveur de la conservation des sols et de l'eau, négligent souvent les institutions locales et ne tiennent parfois pas du tout compte de certains groupes d'usagers

des ressources au niveau local, comme celui des femmes. Les techniques choisies risquent même d'accentuer la dégradation des sols et les acquis obtenus à grand mal risquent de ne pas être maintenus en raison du manque d'intérêt, de temps et de ressources financières de ceux qui utilisent les terres. Du point de vue du donateur, les considérations à long terme et le bien-être des générations à venir sont importantes pour planification, la mise en oeuvre et l'amortissement des coûts ; mais elles ont peu de chance de convaincre les populations locales qui ont pour priorité la survie à court terme. Ces dernières s'intéresseront certainement plus à l'augmentation des rendements obtenue à travers la conservation des sols et la gestion de leur fertilité.

Encadré 1. Projet pour le développement rural intégré de Keita

Le projet de Keita, au Niger, s'attache à restaurer et protéger l'environnement de l'arrondissement de Keita depuis 1984. Ce projet a porté sur la fixation de dunes, la plantation de brise-vent, la construction de petits barrages pour la collecte de l'eau et, surtout, la construction de tranchées de reboisement sur le pourtour. Immense sous tous les angles, le projet a affecté environ 1 500 km² de l'arrondissement. Au cours des 10 dernières années, plus de 8 millions de jours-personnes ont été acquis par le projet, principalement par le biais de rations alimentaires. Techniquement, le projet est un succès. Mais avec des coûts allant de 166 000 à 344 000 FCFA par hectare (soit 270 à 560 US\$), ces techniques ne seront certainement pas reprises par les agriculteurs d'autres régions. Loin d'avoir freiné la migration, certains affirment que l'aide alimentaire permet aux hommes de quitter la famille, sachant qu'il y a une source alimentaire à la maison. De surcroît, bien que les femmes représentent les deux-tiers de la main d'oeuvre, elles ne reçoivent presque aucun droit d'utilisation des terres restaurées.

sources: FAO, nd.; Monimart, 1988; Rochette, 1989; Sombroek, 1994; Sidikou, 1996.

Un dilemme du même type se présente lorsque l'on introduit des techniques de conservation pour créer des emplois ou dans le cadre d'un programme humanitaire encourageant le travail en échange d'une aide alimentaire (food-for-work programme, voir encadré 2). Dans ces cas-là, les projets concernés donnent habituellement la priorité aux techniques exigeant beaucoup de main d'oeuvre. Cela empêche généralement les populations locales d'adopter ces innovations à l'issue du projet.

Face à ces problèmes, les programmes contre la désertification se sont adaptés à plusieurs égards. L'intérêt porté à la participation des usagers des ressources naturelles, en particulier des femmes, a servi de point de départ à de nombreux projets récents. L'importance des techniques de conservation endogènes est de plus en plus reconnue, non seulement parce qu'elles sont efficaces, mais aussi parce qu'elles peuvent

Encadré 2. *Frentes de trabalho*, Cap-Vert

Après 1975, le gouvernement du Cap-Vert s'est lancé dans un programme de création d'emplois à grande échelle au niveau national, par le biais de projets de conservation des sols et de l'eau d'une envergure jamais observée dans un pays sahélien. Des équipes de travail ou "*frentes de trabalho*" emploient environ 40 % de la population rurale pauvre. Le souci de la création d'emplois a toutefois entraîné l'utilisation de techniques inadaptées. On a donné la priorité à la construction de terrasses et à la plantation d'arbres, alors que la mise en valeur des cultures pourrait s'avérer plus efficace. Étant donné que la création d'emplois constitue la cible principale, il n'existe aucun critère financier clair pour la sélection de mesures de conservation et de domaines d'intervention, ce qui a engendré une sorte de fondamentalisme de la conservation. Cela entame fortement les maigres ressources nationales sans affecter positivement le rendement agricole et les revenus. En fait, hormis les salaires des *frentes*, l'inégalité sociale s'est accrue en raison du transfert des avantages aux gros propriétaires terriens car ils n'ont pas à payer les mesures de contrôle de l'érosion.

Source: Haagsma, B., C. Reij, 1993.

servir de point de départ au développement de meilleures pratiques agricoles. Les régimes de gestion des ressources en propriété commune et le principe de "gestion du terroir" suscitent également un intérêt grandissant allant de pair avec une sensibilisation croissante au rôle des institutions locales, qu'elles soient récentes ou anciennes. Ces tendances ont donné naissance à un nouveau paradigme dans le domaine de la conservation, un concept mettant en relief la participation des usagers des ressources dans la planification, la conception et l'application des programmes. Il se peut qu'il faille aborder la désertification, qui est à la fois un problème lié au développement dans les pays concernés et une préoccupation pour la communauté internationale, sous l'angle de la production à court terme et de la conservation à long terme à travers des mesures d'incitation adaptées facilitant la fusion de ces deux objectifs.

Programmes d'incitation

Les incitations jouent un rôle dans "*la fusion des objectifs des individus et de la société*". Elles sont conçues pour conjuguer l'accroissement de la production avec la conservation des ressources naturelles. Lorsque les individus et la société profitent ensemble de l'application d'une nouvelle technique ou d'un nouveau système d'aménagement, aucune incitation ne devrait être nécessaire. Lorsque la perte pour un individu se solde par un gain pour la société, l'emploi d'incitations ou de subventions est justifiable. Lorsque le gain d'un individu se solde par une perte pour la société, des mesures *décourageantes* peuvent s'imposer, par exemple à travers des

mesures évidentes concernant la fiscalité et la législation dans le but de rendre illégales certaines utilisations des ressources. Pour illustrer ce dernier cas, citons l'exemple connu de l'interdiction des feux de brousse promulguée par le gouvernement burkinabé au début des années 80 (et par de nombreux autres gouvernements). De telles mesures doivent obligatoirement s'accompagner d'une "surveillance" efficace pour veiller à ce que les usagers des ressources respectent bien la législation.

On entend parfois dire que les encouragements externes visant à stimuler l'adoption d'innovations par les usagers des ressources devraient plutôt être appelés "subventions". C'est pour cette raison que Kerr (1994), par exemple, préfère utiliser les définitions suivantes : une incitation est *quelque chose qui stimule ou encourage une personne à agir, tandis qu'une subvention est un paiement ou un service fourni afin de réduire le coût ou d'élever la rentabilité d'une activité.*

La distinction de Kerr entre incitations et subventions est certes attrayante au niveau théorique. En pratique, l'usage du terme *incitation* dans le domaine de la gestion des ressources naturelles a toutefois pris le sens de *tout encouragement de la part d'une agence extérieure (organisation gouvernementale ou non gouvernementale) visant à permettre ou encourager la population locale, que ce soit collectivement ou individuellement, à adopter de nouvelles techniques et méthodes en faveur de l'amélioration de la gestion des ressources naturelles.* Etant donné que cette étude se propose d'examiner des expériences pratiques, nous souscrivons à cette définition plus commune du concept. En théorie également, nous estimons que la définition des incitations devrait être aussi large que possible. Sachant que les populations rurales ne sont pas seulement limitées par un manque de ressources financières, nous estimons que les mesures facilitant l'accès aux autres facteurs de production et leur utilisation durable devraient aussi être considérées comme des mesures d'incitation à part entière.

Typologie des incitations

L'expérience pratique tend à montrer que l'amélioration de la production à court terme constitue la meilleure incitation pour les agriculteurs. Pour la plupart des agriculteurs, l'augmentation et la stabilisation de leurs rendements ou de leurs revenus à la suite de l'introduction de technologies améliorées représentent des arguments tout à fait convaincants (voir encadré 3).

Mais lorsque ce n'est pas le cas, il convient de choisir entre divers types d'incitations. On emploie de nombreuses classifications et typologies

Encadré 3. PSN, Niger.

Le Programme spécial national (PSN), soutenu par le FIDA, encourage - entre autres activités - l'introduction de techniques améliorées pour la conservation des sols et de l'eau sur les terres sèches agricoles du département de Tahoua, au Niger. On a évité autant que possible l'aide financière et alimentaire afin d'empêcher la dépendance. Les agriculteurs ont reçu des outils pour construire des murets en pierre dans les champs, mais ceux-ci ont préféré construire des tranchées de reboisement (*tassa*) et des tranchées en demi-lune. En comparant les deux méthodes, le projet s'est rendu compte que les *tassa* produisaient de meilleurs rendements et exigeaient moins de main d'œuvre que les murets en pierre. La grande majorité des agriculteurs concernés ont restauré de vastes surfaces de terres dégradées sans aucune aide du projet.

Source: IFAD, var. yrs.; Sidikou, 1996.

d'incitations. Gamman (1991, p. 175) les regroupe en trois grandes catégories : politique, économique et sociale. Van Campen (1993, p. 85) fait une distinction entre les incitations économiques, qui tentent d'influencer le comportement par le biais de la politique des prix, et les incitations non économiques qui passent par des directives et des mesures administratives. De surcroît, il estime qu'il y a des conditions préalables

au succès des incitations, notamment l'apport d'information et de formation et la mise en œuvre de propositions et matériels techniques adaptés.

Pour les activités pratiques du FIDA, les distinctions suivantes se sont révélées utiles (FIDA, 1995) : incitations à court et moyen terme (aide alimentaire, infrastructures et services sociaux et autres structures socio-économiques), incitations à plus long terme (sécurité foncière, gestion de la fertilité des sols, engrais, apports agro-forestiers) et décentralisation de la prise de décisions. Quelques auteurs font aussi la distinction entre incitations directes et indirectes, comme indiqué à la page suivante.

Tableau 1 : Mesures d'incitation directes et indirectes applicables au niveau des individus, ménages et communautés

DIRECTES	En nature	<ul style="list-style-type: none"> • aide alimentaire, • apports agricoles, • logement, école, équipements à caractère communautaire, routes, travaux d'irrigation, autres infrastructures, • apports de bétail, • apports forestiers
	En argent	<ul style="list-style-type: none"> • salaires, • bourses, • subventions, • prêts, • accords de partage des coûts
INDIRECTES	Mesures économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de dégrèvement fiscal, • sécurité, garanties, assurance, • rapport coût des intrants/prix des produits, • infrastructures (commercialisation, stockage, transport)
	Mesures juridiques	<ul style="list-style-type: none"> • structures foncières, droits de propriété, • décentralisation de la prise de décisions
	Mesures sociales	<ul style="list-style-type: none"> • services sociaux, organisation communautaire, • assistance technique, éducation, formation

Adapté de De Camino Velozo, 1987, et Warford, 1987.

Les incitations directes sont conçues pour avoir un impact immédiat sur le comportement des individus et des communautés. Elles offrent des avantages en argent (salaires, crédit et fonds de roulement) ou en nature (aide alimentaire, intrants et outils agricoles). Elles peuvent provenir d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales ou autres agences pour le développement et affectent directement l'usager des ressources. Les incitations indirectes peuvent être décrites comme des mesures juridiques, sociales et économiques servant de vecteurs à la stratégie pour la conservation. Elles n'influencent et ne servent pas directement l'intérêt de l'agriculteur ou de la communauté, mais stimulent certaines activités qui à leur tour devraient affecter de manière positive la gestion des ressources naturelles.

Les incitations indirectes relèvent généralement du domaine de la politique macro-économique gouvernementale. Il s'agit par exemple d'exemptions d'impôts pour les terres portant une culture particulière ou ayant reçu un traitement particulier, de majoration de prix pour des produits provenant de l'utilisation traditionnelle d'une forêt ou encore de dispositions garantissant le régime foncier.

Encadré 4. FSP, Zimbabwe.

Le Projet pour la sécurité alimentaire (FSP en anglais) au Zimbabwe, soutenu par le Groupe pour le développement de la technologie intermédiaire (ITDG en anglais), s'est efforcé d'aider d'une part la population du district de Chivi à déterminer ses propres priorités et d'autre part, les institutions locales à identifier et mettre en oeuvre des méthodes pour y répondre. Des services gouvernementaux et des organisations non gouvernementales y travaillent activement et assurent un service de recherche adaptative et de vulgarisation. Les techniques introduites jusqu'ici se limitent aux cultures et sont très diverses. Aucune incitation matérielle n'a jamais été donnée, le projet étant axé sur la formation, les connaissances et le statut d'adoptant afin d'encourager les agriculteurs à participer. Par exemple, les "meilleurs agriculteurs" partagent leurs connaissances avec d'autres d'une manière traditionnelle, ajoutant ainsi à leur prestige. L'inconvénient est que les femmes ne semblent pas jouer de rôle important dans ce type d'approche.

Source: Critchley, et.al., 1996.

Les incitations directes qui fonctionnent à court terme sont l'aide alimentaire en échange du travail, l'aide financière et certains apports complémentaires destinés à des mesures de conservation des sols. L'étude sur laquelle s'appuie ce document illustre clairement les nombreux problèmes liés à l'usage de ces incitations (Laman et al., 1996). Les incitations à court terme qui influencent indirectement les usagers des ressources, telles que les mesures fiscales, les formules de prix et l'accès au marché aux engrais, pourraient s'avérer préférables. L'utilisation d'incitations indirectes suivant une perspective à plus long terme représente sans doute la meilleure approche; il peut s'agir par exemple, d'assurer un service de formation, d'améliorer les infrastructures, d'encourager la décentralisation

des prises de décisions ou d'affirmer la sécurité foncière. La reconnaissance du statut et du succès d'un individu par le biais de concours, de prix et de vulgarisation entre agriculteurs relève également de cette catégorie (voir encadré 4). De nombreux projets ont évolué depuis les approches imposées d'en haut avec des incitations directes telles que l'aide alimentaire et financière en échange du travail, vers des approches plus participatives avec des incitations indirectes, à la fois à court et long terme.

Point de vue de l'utilisateur des ressources

Du point de vue de l'utilisateur des terres, la production en cours est d'une importance primordiale. Les modèles économiques existants définissant le comportement des agriculteurs et leurs décisions distinguent généralement deux groupes de paramètres (Ellis, 1989). Le premier groupe est lié au capital et aux aptitudes de l'agriculteur, c'est-à-dire ses ressources foncières, son matériel et ses apports, ses connaissances et son accès à la main d'oeuvre. L'autre groupe de paramètres relève des objectifs "internes" qui touchent au revenu net anticipé et à ceux de la main d'oeuvre, aux risques inhérents à certaines activités par rapport à d'autres et au risque d'investir dans l'agriculture par rapport aux activités non agricoles. Il est apparu récemment au Kenya que les revenus générés par des activités non agricoles peuvent être réinvestis dans le but de rendre l'agriculture plus durable (cf. Tiffen, Mortimore et Gichuki, 1994 ; 265). Dans ce cas, une source financière a facilité le passage d'une agriculture extractive à des pratiques agricoles plus durables et a permis aux agriculteurs de répondre à la demande croissante du marché pour certains produits fermiers.

Il existe d'autres paramètres importants moins faciles à identifier, tels que les valeurs sociales, les identités culturelles ou les perceptions religieuses du monde. D'un point de vue pratique, ces valeurs et croyances peuvent dans certains cas constituer une incitation substantielle à l'investissement dans la conservation des ressources. Elles peuvent engendrer un sentiment de respect pour la nature et une entrave culturelle à l'utilisation de ressources collectives à des fins personnelles. Ces valeurs ne parviennent toutefois pas toujours à compenser les effets souvent négatifs de l'entrée dans l'économie de marché, avec les attraits financiers et les gains personnels immédiats qui l'accompagnent et qui entraînent une pression accrue sur les ressources et les institutions pour gérer l'accès aux terres.

Point de vue de l'autorité publique

Les effets cumulatifs des décisions prises par les usagers des ressources au niveau individuel et communautaire détermineront l'évolution et la tendance globale de la productivité des ressources naturelles et de l'aménagement au niveau local, régional et national. Le défi, du point de vue des dirigeants, consiste à établir un cadre d'incitations pouvant changer directement ou indirectement "l'environnement" de production dans la direction désirée. La

Encadré 5. Projet FISC, Lesotho.

L'érosion des sols est un phénomène bien connu au Lesotho. À l'époque coloniale, des programmes hautement mécanisés ont été lancés, les usagers des terres locaux étant payés pour travailler, avec des contremaîtres européens pour superviser les opérations. Après l'indépendance, la rétribution financière a cédé la place à la rétribution alimentaire. Des méthodes exigeant beaucoup de main d'oeuvre ont vu le jour, organisées par le biais de comités villageois pour la conservation. Au début des années 80, on a essayé de nouvelles méthodes comme celles utilisées dans le cadre du projet "Mise en valeur agricole par la conservation des sols" (FISC en anglais). On a favorisé la formation de terrasses et d'autres mesures sur les terres cultivées et les terres de parcours privées et collectives, en offrant des semences et de l'engrais comme encouragement. L'objectif réel qui consistait à aider les agriculteurs à opter pour des niveaux d'intrants et de production plus élevés n'a toutefois pas été atteint, en raison des forts risques que cela posait pour les agriculteurs dans les circonstances environnementales et économiques du moment. Au début des années 90, le personnel du projet s'est rendu compte que toutes incitations étaient inutiles et qu'il valait mieux mettre l'accent sur les activités de conservation volontaires en s'appuyant sur de l'information et la formation.

Source: CDCS Internal memo, Turner 1993.

politique gouvernementale nécessite souvent du temps et un suivi régulier pour s'adapter à des circonstances locales en mutation constante (voir encadré 5).

L'objectif est de passer d'une situation où les coûts et avantages pour l'individu et la société sont en conflit, à une situation qui puisse concilier les objectifs à court et long terme visant à répondre aux besoins immédiats, tout en conservant les ressources pour l'avenir. Il faut que les systèmes de production existants dans une zone donnée soient bien maîtrisés et que les usagers des ressources soient conscients des contraintes qu'ils devront affronter avant d'établir tout programme d'incitation. C'est seulement de cette manière que les usagers eux-mêmes pourront être convaincus de l'utilité et de l'impartialité des futurs programmes d'imposition, de régulation et d'incitation.

CONCLUSIONS

L'analyse d'études de cas et des expériences du FIDA mène à plusieurs conclusions :

- Lorsqu'un programme a pour principal objectif la création d'emplois, l'aide alimentaire ou la commercialisation de produits agricoles, les objectifs de conservation ne sont pratiquement jamais atteints.
- Les approches fondées sur une rétribution alimentaire ou financière du travail fonctionnent rarement et peuvent avoir un effet nuisible sur la gestion des ressources naturelles.
- Il est difficile de prendre des mesures générales : les incitations dépendent de facteurs géographiques et temporels - leur forme idéale varie dans le temps et dans l'espace.
- Par rapport aux incitations indirectes, les incitations directes disposent d'un potentiel très modeste avec une portée et un impact limités.
- Les incitations indirectes dérivées des règles et directives nationales, telles que les aménagements fonciers, sont si importantes qu'elles devraient être prises en considération dans tout programme ou projet d'aménagement des ressources naturelles.

Dans quels cas les incitations sont-elles nécessaires?

Les incitations sont parfois un mal nécessaire : idéalement, les innovations visant à la conservation devraient apporter un avantage économique suffisant pour convaincre les usagers des ressources de les adopter. De cette manière, ces innovations servent les intérêts des usagers des ressources tout en atteignant les objectifs à long terme de la conservation des ressources. Lorsque tout le monde y gagne, les incitations ne sont pas nécessaires.

Les incitations sont toutefois indispensables dans certaines situations, comme dans les cas d'urgence et d'après-urgence. De même, des mesures d'incitation sont nécessaires lorsque sont introduites des innovations qui apportent des avantages tangibles seulement à long terme, ou pour compenser les coûts de

transition d'une méthode à une autre. Par ailleurs, lorsque les interventions servent l'intérêt de la politique nationale mais pas directement celui des usagers des ressources, les incitations peuvent servir à redresser l'équilibre.

Lorsque les incitations s'avèrent indispensables, il importe de bien les équilibrer : trop faibles et les usagers des ressources ne sont pas influencés du tout ; trop élevées et l'encouragement se suffit à lui-même, avec des conséquences négatives sur le comportement des bénéficiaires. Les incitations devraient de préférence encourager les usagers des ressources à oeuvrer pour le moyen et long terme, en leur permettant de surmonter les contraintes immédiates.

Régimes fonciers

On ne soulignera jamais assez le rôle des mesures indirectes, non seulement en ce qui concerne les droits fonciers et ceux des usagers, mais aussi l'accès au marché, les prix et la décentralisation des prises de décisions. Tous ces facteurs sont de nature essentiellement institutionnelle et politique et dépassent nettement le domaine des programmes de conservation individuels. Les questions de régimes fonciers déterminent l'équilibre entre les coûts de l'investissement et les bénéfices escomptés, ce qui à son tour détermine le succès, l'adoption et la portée des techniques de conservation.

Questions institutionnelles

En tant que responsable de l'attribution des incitations, le donateur est doté d'un pouvoir dont il peut, dans certains cas, abuser. La canalisation de ces mesures d'encouragement par le biais d'une institution locale peut faciliter le processus, tout en détournant l'attention du personnel de projet. Cependant, les institutions locales étant parfois sous le contrôle de certains individus, il convient de trouver le juste milieu entre les institutions locales et donatrices afin de servir les intérêts du groupe ciblé dans son ensemble.

Lorsque plusieurs projets sont en cours dans la même région, le type et le niveau d'incitations offertes doivent obligatoirement être homogènes. La coordination et les bons rapports de coopération entre des projets voisins exigent du temps et des ressources, mais ils sont nécessaires.

Rôle des femmes

La plupart des programmes orientés vers la conservation ont accru la charge de travail pour les femmes, particulièrement dans les zones à forts taux de migration masculine. Or cela n'a pas été compensé par une augmentation correspondante de la participation des femmes aux prises de décisions ou sous forme d'avantages (tels que les droits de jouissance des terres mises en valeur dans les zones restaurées) autres que l'aide alimentaire ou matérielle.

Il a souvent été introduit des techniques et des activités exigeant plus d'attention et de temps de la part des femmes sans leur procurer d'alternative adéquate à leurs propres activités génératrices de revenus. Il existe de nombreux cas bien documentés où les femmes ne peuvent plus travailler dans leurs propres champs car elles doivent gagner leur nourriture dans des projets d'aide alimentaire en échange de travail, ce qui accroît leur dépendance.

D'autres études pourraient utilement mettre en relief l'expérience acquise par les gouvernements et les projets en ce qui concerne la manipulation de diverses mesures d'incitation. Le FIDA, ainsi que de nombreuses autres agences travaillant dans ce domaine, ne manque pas d'expériences de valeur pouvant alimenter le débat plus global sur la conception de politiques nationales et locales en vue d'un développement plus durable des régions sèches. Ces expériences contribueront à la mise en pratique de la Convention pour combattre la désertification au cours des prochaines années et aideront à stimuler le débat lors des Conférences des partis, la première s'étant tenue à Rome en automne 1997.

BIBLIOGRAPHIE

Camino Velozo, R. de, 1987, *Incentives for community involvement in conservation programmes*. Guide 12 de la FAO sur la conservation, Rome : FAO.

Campen, W, van, 1993. Incentives for Sustainable Land-Use: Some General Aspects of Constraints on Design, Implementation and Financing. With Special Reference to Southern Mali. Dans : Huijsman, B, et A, van Tilburg (éd.) : *Agriculture, Economics and Sustainability in the Sahel*. Documents présentés au troisième Séminaire sur le Sahel (Wageningen, mai 1992). Amsterdam/Wageningen : Institut tropical royal/Institut agronomique de Wageningen.

Critchley, W.R.S., C.P. Reij et S.D. Turner, 1992. *Soil and Water Conservation in Sub-Saharan Africa: towards Sustainable Production by the Rural Poor*. Rome : FIDA.

Critchley, W.R.S., C.P. Reij et S.D. Turner (éd.), 1996. *Successful Natural Resources Management in Southern Africa*. Windhoek : Gamsberg and Macmillan Publishers/Vrije Universiteit Amsterdam, Centre pour les services de coopération et de développement.

Ellis, F., 1989. *Peasant economics. Farm households and agrarian development*. Cambridge, Cambridge University Press.

FAO, n. d., *The Keita Project*. Brochure, FAO, Rome.

Gamman, J. K., 1991. The use of incentives to protect fragile lands and resources. Dans : *Fragile Lands Management in Latin America and the Caribbean: A Synthesis*. Washington: DESFIL.

Haagsma, B. et C.P. Reij, 1993. Frontes de Trabalho: Potentials and Limitations of Large Scale Labour Employment for Soil and Water Conservation in Cape Verde. Dans : *Land Degradation and Society*, Vol. 4, pp. 73 - 85.

FIDA, div. années, *PSN, Rapports d'évaluation*, FIDA, Rome.

FIDA, 1986. *Soil and Water Conservation in Sub-Saharan Africa: issues and options*. Rome : FIDA.

FIDA, 1995. *Draft Inception note on initiatives related to the CCD*. Rome : mimeo, octobre 1995.

FIDA, 1996. *Common Property Resources and the Rural Poor in Sub-Saharan Africa*. Rome : FIDA.

Kerr, J., 1994. *How subsidies distort incentives and undermine watershed development projects in India*. Document pour la Conférence Nouveaux horizons de l'IIED, Bangalore, Inde, nov. 1994. Londres : IIED.

Laman, M. et al., 1996, *Combating Desertification - the role of incentives. Desk review of literature on and practical experiences with incentives in natural resources management*. FIDA/CSCD, Rome/Amsterdam.

Monimart, M., 1989. *Femmes du Sahel : la désertification au quotidien*. Paris : Editions Karthala/OCDE.

Reij, C.P., I. Scoones et C. Toulmin, 1996. *Sustaining the Soil*. DGIS, CSCD, IIED. Londres : Earthscan. Traduction française publiée aux éditions Karthala, CDCS et CTA, 1996.

Rochette, R.M., 1989. *Le Sahel en lutte contre la désertification : leçons d'expérience*. Weikersheim : Verlag Josef Margraf.

Sidikou, H.A., 1996. *L'utilisation de mesures incitatives dans la gestion des ressources naturelles. Etude de cas, le Niger*. FIDA, VUA, Amsterdam, Niamey.

Sombroek, W.G., 1994. *The Integrated Rural Development Project of Keita (Niger), its sustainability and replicability - some technical notes*. Appendice 5 (juillet 1992, mis à jour en janvier 1994) de compte rendu de projet inconnu.

Tiffen, M., M. Mortimore et F. Gichuki, 1994. *More People, Less Erosion - Environmental Recovery in Kenya*. Chichester : Wiley.

Toulmin, C., 1995. *The Convention to Combat Desertification: Guidelines for NGO Activity*. Programme sur les terres sèches IIED/ODA, dossier n° 56. Londres : IIED.

Turner, S.D., 1993, *CDCS internal memo, FISC Project, Lesotho*. CSCD, Amsterdam.

Warford, J.J., 1987. *Natural resources and economic policy in developing countries*. Les annales de la science régionale, 21 - 3, pp. 3 - 18.

ied

International
Institute for
Environment and
Development

Programme
Zones Arides

Le Programme Zones Arides oeuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride, à travers différents types de travaux menés en collaboration avec de nombreuses organisations. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la conservation des sols et la gestion de la fertilité, le développement pastoral et les régimes fonciers ainsi que les problèmes d'accès aux ressources. Les objectifs clés du programme sont de renforcer les liens de communication entre l'Afrique francophone et anglophone, soutenir le développement de la recherche et des ONGs, promouvoir la gestion des ressources depuis la base en s'appuyant sur les compétences locales, encourager l'adoption de méthodes participatives et consolider les droits des usagers locaux.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des quatre activités suivantes: la recherche en partenariat avec les organisations africaines et autres acteurs de développement, la formation et vulgarisation des méthodes participatives, la dissémination de l'information et enfin, le conseil auprès des bailleurs de fonds.

International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tel: (+44 171) 388 2117
Fax: (+44 171) 388 2826
E-mail: drylands@ied.org

ISSN 1357 9312