

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme



Tiré à part des dossiers du CAD 2001, Volume 2, n° 4

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme

Pré-impression des dossiers du CAD
2001, volume 2, n° 4



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les Membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les Membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

Also available in English under the title:

Poverty-Environment-Gender Linkages

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

« Il faut commencer par éradiquer la pauvreté avant de se préoccuper de l'environnement ! »

« Au contraire : la dégradation de l'environnement est la principale cause de pauvreté ! »

Les deux arguments sont valables dans une certaine mesure. Mais ces généralisations simplistes – et le débat polarisé qui en résulte – ne nous amènent pas très loin. Nous partageons tous néanmoins l'objectif qui consiste à réduire la pauvreté de façon durable, et il s'est développé un consensus au sein de la communauté du développement selon lequel l'environnement est un élément déterminant du maintien des moyens d'existence. Et une fois admis que par « environnement », on entend la terre indispensable pour faire pousser de quoi manger, l'eau nécessaire pour boire, se laver et irriguer les cultures, l'air que l'on respire, et une multitude de produits alimentaires et médicinaux naturels, il devient évident que préserver « l'environnement » équivaut à préserver la production alimentaire, préserver les moyens d'existence, et préserver la santé. La réduction de la pauvreté, la croissance économique et la sauvegarde de ressources environnementales indispensables à la vie sont donc inextricablement liées.

De même, bien des politiques et autres facteurs qui déterminent la pauvreté et de la dégradation de l'environnement sont étroitement liés. Ils trouvent leur origine dans des mesures ou des structures de gouvernance au niveau local, sectoriel, national et même international. Trop souvent, l'adoption de politiques et de cadres réglementaires inappropriés empêchent les pauvres – et surtout les femmes – de développer leurs capacités et leur potentiel productif, et de protéger les ressources naturelles dont ils dépendent. Pour réduire la pauvreté, il faut donc s'attaquer à ses causes fondamentales, reconnaître que les pauvres ont un rôle actif à jouer pour trouver des solutions aux problèmes liés aussi bien au développement qu'à l'environnement.

Le présent document est le fruit des efforts que déploie le Groupe de travail du CAD sur la coopération pour le développement et l'environnement pour faire ressortir les liens entre pauvreté et dégradation de l'environnement - en s'intéressant de près à la question de l'égalité homme-femme - et en dégager les conséquences pour l'action des pouvoirs publics aux niveaux local, sectoriel et national. L'objectif n'est pas de couvrir de façon exhaustive toutes les questions pertinentes, mais de dresser un plan d'action analytique qui pourra servir de référence à des examens par secteur ou par pays plus détaillés. En tant que tel, le document complète d'autres travaux récents du CAD dans le domaine de la pauvreté et du développement durable et, en particulier, des récentes Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté et Lignes directrices du CAD sur les stratégies de développement durable.

Il faut espérer que ces travaux permettront de mieux comprendre les problèmes fondamentaux qui se posent à l'interface de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement et de formuler des stratégies efficaces en vue d'une éradication durable de la pauvreté, dans une perspective à long terme.

Ingrid Hoven,
Présidente du Groupe de travail sur la coopération pour le développement et l'environnement

REMERCIEMENTS

Le présent document a été établi par le Secrétariat du CAD/OCDE (M. Rémi Paris) sous la direction de M. Nick Chisholm, représentant de l'Irlande au Groupe de travail sur la coopération pour le développement et l'environnement du Comité d'aide au développement (CAD). M. David Gambill (Environment Adviser, Women in Development Strategy Project, USAID) et M. Tony Lloyd Jones (Urban and Physical Planning Adviser, Department for International Development, Royaume-Uni) ont apporté une précieuse contribution tout au long du processus. Le document a aussi bénéficié de consultations avec plusieurs organismes multilatéraux de coopération pour le développement, organisés autour du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	IV-3
REMERCIEMENTS	IV-4
INTRODUCTION	IV-9
I. LIENS ENTRE PAUVRETÉ, ENVIRONNEMENT ET ÉGALITÉ HOMME-FEMME EN MILIEU RURAL.....	IV-13
A. Introduction	IV-13
B. Principales interactions entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme : le contexte rural	IV-18
1. Pressions exercées sur les ressources de propriété commune	IV-18
2. Sollicitation des ressources d'accès libre et des terres marginales	IV-19
3. Catastrophes naturelles dans les régions rurales	IV-22
C. Principales menaces sur les moyens d'existence des ruraux pauvres.....	IV-23
1. Pression démographique et inégalité dans la distribution des terres.....	IV-23
2. Baisse de qualité et moindre disponibilité des ressources de propriété commune..	IV-25
3. Désertification et appauvrissement de la diversité biologique à l'échelle de la planète.....	IV-32
4. Croissance économique et politiques macro-économiques.....	IV-37
a) Politique monétaire	IV-38
b) Politique budgétaire	IV-39
D. S'attaquer aux problèmes posés par les interactions entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme : principaux angles d'attaque et conséquences pour l'action des pouvoirs publics.....	IV-42
1. Amélioration de la sécurité d'exploitation des ressources	IV-42
2. Amélioration de l'accès aux marchés	IV-45
3. Amélioration de l'accès aux connaissances et à la technologie	IV-47
4. Amélioration de l'accès aux moyens de financement.....	IV-49
5. Amélioration de la participation à la gestion publique	IV-51
II. LIENS ENTRE PAUVRETÉ, ENVIRONNEMENT ET ÉGALITÉ HOMME-FEMME EN MILIEU URBAIN.....	IV-54
A. Introduction	IV-54
B. Principales interactions entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme : le contexte urbain	IV-56
1. Les pauvres souffrent en priorité des effets négatifs de l'urbanisation.....	IV-56
2. Les citadins pauvres sont tout particulièrement menacés par les catastrophes naturelles	IV-57
3. Femmes et enfants sont les plus exposés aux risques liés à l'environnement urbain.....	IV-57
C. Réduction de la pauvreté urbaine : les défis à relever	IV-58

1. Amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles	IV-59
2. Amélioration de la distribution et de la gestion de l'eau à l'échelle de la ville	IV-65
3. Gestion des déchets	IV-66
4. Lutte contre la pollution industrielle et les rejets d'effluents	IV-67
5. Planification urbaine stratégique	IV-69
D. Éléments fondamentaux de la gestion des affaires urbaines	IV-72

III. S'ATTAQUER AU CERCLE VICIEUX DE LA PAUVRETÉ ET DE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉGALITÉ

HOMME-FEMME : PRINCIPES DE BASE ET STRATÉGIES IV-75

A. Une condition indispensable : la volonté politique	IV-75
B. Principaux domaines prioritaires d'action	IV-75
1. Préserver et développer le patrimoine des populations pauvres	IV-75
2. Donner la priorité aux investissements dans les zones fragiles et marginales	IV-76
3. Appuyer la diversification des moyens d'existence non agricoles en milieu rural	IV-77
C. Principales approches	IV-77
D. Changements opérationnels	IV-78
1. Mener des actions intersectorielles	IV-78
2. Déléguer une partie des pouvoirs à l'échelon approprié le plus bas et développer des approches pluralistes fondées sur le partenariat	IV-79
3. Prendre grand soin de la cohérence des politiques au niveau macro-économique	IV-80
E. Rôle de la coopération entre les donateurs	IV-81
F. Renforcement des capacités	IV-81

IV. TABLEAU RÉCAPITULATIF : QUELQUES INTERACTIONS ENTRE PAUVRETÉ ET ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

PARTENAIRES IV-83

ANNEXE 1. "CULTURE ITINÉRANTE" ET "CULTURE SUR TERRES VIERGES" IV-89

1. Culture itinérante avec de longues périodes de jachère	IV-89
2. Raccourcissement des périodes de jachère et sédentarisation	IV-89
3. Culture de subsistance sur des "terres vierges"	IV-90

ANNEXE 2. REFORME DU RÉGIME FONCIER : QUESTIONS

ESSENTIELLES SE RAPPORTANT AUX MOYENS DE SUBSISTANCE IV-91

ANNEXE 3. OFFRIR ET PRÉSERVER L'ACCÈS À L'EAU IV-92

A. Faciliter l'accès des pauvres à des services d'adduction d'eau et d'assainissement à un prix abordable	IV-92
B. Reforme des services de l'eau : questions prioritaires	IV-93

BIBLIOGRAPHIE IV-95

Tableaux

Tableau 1. Pressions liées à la pauvreté et à l'environnement exercées sur certains écosystèmes	IV-30
---	-------

Organigramme

Organigramme 1. Interactions pauvreté environnement (régions rurales)	IV-16
---	-------

Encadrés

Encadré 1. Qui sont les pauvres ?	IV-11
Encadré 2. Diversité des revenus ruraux.....	IV-14
Encadré 3. Moyens d'existence durables.....	IV-15
Encadré 4. Ressources de propriété commune.....	IV-19
Encadré 5. Déboisement et dégradation des sols	IV-21
Encadré 6. L'eau, ressource d'accès libre.....	IV-22
Encadré 7. Liens entre démographie, pauvreté et environnement : quelques exemples....	IV-24
Encadré 8. Économie politique de la pauvreté.....	IV-26
Encadré 9. Conversion de mangroves en bassins d'élevage de crevettes	IV-27
Encadré 10. Valeurs associées à la diversité biologique.....	IV-34
Encadré 11. Les liens entre désertification, préservation de la biodiversité et changement climatique	IV-36
Encadré 12. Conclusions de l'étude du WWF sur les effets des réformes structurelles...IV-41	
Encadré 13. Réforme foncière : principes et objectifs	IV-43
Encadré 14. Promotion commerciale des produits forestiers des petits exploitants	IV-46
Encadré 15. Projets CAMPFIRE	IV-47
Encadré 16. Réduire la vulnérabilité face à la dégradation par la culture d'arbres et d'arbustes	IV-48
Encadré 17. Mesures destinées à contourner le problème du défaut d'anticipation	IV-50
Encadré 18. Exemples d'obstacles liés au sexe auxquels se heurtent les femmes pour obtenir un crédit.....	IV-51
Encadré 19. Enseignements tirés des programmes CBRM	IV-52
Encadré 20. La cogestion des ressources naturelles en tant que moyen de résoudre les conflits	IV-53
Encadré 21. Modèles d'urbanisation	IV-58
Encadré 22. Dégradation de l'environnement et risques écologiques	IV-59
Encadré 23. L'économie de la gestion des déchets urbains.....	IV-67
Encadré 24. Incitations à la réduction de la pollution.....	IV-69
Encadré 25. Faire intervenir les femmes dans la prise de décision.....	IV-72
Encadré 26. Suivi des performances.....	IV-81

LES LIENS ENTRE PAUVRETÉ, ENVIRONNEMENT ET ÉGALITÉ HOMME-FEMME

INTRODUCTION

« La pauvreté et la dégradation de l'environnement sont unies par un lien de causalité »

Les problèmes de pauvreté et de dégradation de l'environnement sont étroitement liés, s'affectant mutuellement, et il est par conséquent nécessaire qu'ils soient abordés conjointement. L'objectif que s'est fixé la communauté internationale, de diminuer de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté et d'inverser le processus de détérioration de l'environnement, va nécessiter de s'attaquer simultanément à la pauvreté rurale et urbaine et à la dégradation de l'environnement.

« L'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès aux ressources est un fait »

Hommes et femmes n'utilisent pas les ressources de la même manière, et ils assument dans la société des rôles différents. Pour être efficaces, les stratégies destinées à réduire la pauvreté et à préserver l'environnement doivent donc s'intéresser de près à l'impact des disparités entre hommes et femmes sur le plan des chances et de l'accès aux ressources. Il apparaît en outre que l'égalité homme-femme et l'autonomisation des femmes ont des effets positifs sur toute une série d'aspects importants du développement – en particulier la croissance démographique et la santé.

« L'égalité homme-femme est un objectif en soi »

En même temps, s'attaquer à ces disparités ne doit toutefois pas se limiter à être un moyen d'assurer l'efficacité des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'égalité entre hommes et femmes est un objectif de développement en soi et les stratégies de développement durable doivent favoriser l'émancipation et la participation effectives des femmes. Il faut pour cela qu'hommes et femmes soient des partenaires actifs dans l'élaboration et l'application des stratégies pour une société plus égalitaire.

« Les interactions entre pauvreté et environnement prennent différentes formes en milieu rural ou urbain »

Les liens entre pauvreté et environnement prennent des formes différentes selon qu'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain. Dans les zones rurales, les problèmes fondamentaux concernent l'accès aux ressources naturelles telles que terres, forêts ou zones de pêche, et leur utilisation durable. En zone urbaine, ils ont trait à l'évacuation dans l'eau ou dans l'air des déchets humains et industriels, et aux répercussions que cela entraîne pour les pauvres. Par souci de clarté, on s'efforcera ici de présenter les principaux liens entre pauvreté et développement durable en distinguant le contexte rural du contexte urbain, afin de faire ressortir les particularités de chacun.

« L'environnement urbain et l'environnement rural ne peuvent pas être considérés isolément »

Cette différenciation n'est pas sans faiblesses, car il est difficile de considérer isolément les environnements urbains et ruraux. Les activités urbaines offrent aux pauvres des milieux ruraux des possibilités de diversification de revenu qui peuvent être capitales lorsque les conditions climatiques sont hostiles. Les migrations saisonnières à la recherche d'un travail en ville sont courantes chez les ruraux. A l'inverse, les activités urbaines ont souvent des effets négatifs sur les zones à proximité à cause de la pollution qui y sévit et des déchets qui y sont déversés, de l'urbanisation des terres agricoles et de la surexploitation des forêts avoisinantes pour l'approvisionnement en bois de feu. L'interdépendance entre les économies urbaine et rurale est très présente à de nombreux égards. Les pauvres, qu'ils soient ruraux ou urbains, ont un accès limité aux services sociaux de base tels que santé, assainissement et éducation. Afin d'éviter les répétitions, ce document aborde ces questions à propos de l'environnement urbain, ce qui ne veut pas dire que les citoyens pauvres ont un accès plus restreint aux services sociaux de base que leurs homologues ruraux ; c'est d'ailleurs l'inverse qui est vrai la plupart du temps.

Ce document vise à faire la synthèse des principaux liens entre pauvreté, égalité homme-femme et environnement en milieu rural et en milieu urbain, et de leurs conséquences pour l'action des pouvoirs publics aux niveaux micro-, meso- et macro-économiques. Les questions liées à l'égalité homme-femme y sont traitées là où elles revêtent une importance particulières. Une analyse plus générale des défis que comportent la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable et des recommandations correspondantes à l'intention des donateurs est proposée dans les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté et les Lignes directrices du CAD sur les stratégies de développement durable* (OCDE, 2001). Les *lignes directrices du CAD pour l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes dans le cadre de la coopération au développement* (OECD, 1998) sont une source d'information plus détaillées sur les questions liées à l'égalité homme-femme dans le contexte du développement.

« La pauvreté a de nombreuses dimensions »

Encadré 1. Qui sont les pauvres ?

Jusqu'aux années 70, on considérait généralement que la pauvreté se situait en dessous d'un seuil minimum d'apports alimentaires, de revenu ou de consommation. Cette conception étroite est aujourd'hui dépassée, aussi bien parmi les spécialistes en sciences sociales que parmi les organismes et praticiens du développement. On donne peu à peu davantage d'importance à la façon dont les pauvres eux-mêmes considèrent leur situation et à la manière dont la pauvreté est conçue dans les différentes cultures. Aujourd'hui, le pauvre est celui qui ne réunit pas les conditions minimum de bien-être telles que les comprennent les sociétés à travers le monde. Cela englobe généralement diverses insuffisances au niveau de la consommation, plusieurs formes d'insécurité et l'incapacité à participer aux formes de vie sociale considérées comme minimum.

Selon un point de vue exprimé récemment par la Banque mondiale, la pauvreté a de nombreuses dimensions, qui peuvent aller de conditions de santé insuffisantes et du manque d'instruction à d'autres dimensions non matérielles du bien-être, telles que disparités entre les sexes, insécurité, impuissance et exclusion sociale. Pour le PNUD, le développement humain se définit comme un processus d'élargissement des choix humains. La pauvreté est par conséquent un déni des possibilités et des choix les plus fondamentaux pour le développement humain — mener une vie longue, saine et créative et jouir d'un niveau décent de vie, de liberté, de dignité, de respect de soi et de respect des autres.

Compte tenu du caractère pluridimensionnel de la pauvreté, il ne faut donc pas, pour apprécier justement qui sont les pauvres, se limiter à une mesure de la pauvreté fondée sur le revenu, mais définir en outre des catégories sociales qui renvoient à l'appartenance sexuelle ou ethnique, à la localisation géographique, au statut social, etc. Il convient également d'établir une distinction entre les personnes qui vivent en situation de pauvreté chronique (à long terme) et ceux qui souffrent temporairement de la pauvreté, en conséquence par exemple d'une catastrophe naturelle ou d'un choc macro-économique.

Les ménages en situation de pauvreté chronique peuvent aussi se décomposer en fonction de leurs caractéristiques propres et de la cause de leur pauvreté. Une catégorie de pauvres chroniques peut subir la pauvreté dans diverses manifestations : groupes exclus socialement, personnes souffrant d'incapacités, réfugiés ou personnes déplacées, personnes atteintes du VIH/sida, etc. Une autre catégorie regroupe ceux qui souffrent de pauvreté chronique surtout parce qu'ils ont un accès insuffisant aux actifs productifs.

Ces variations des caractéristiques et des dimensions de la pauvreté soulignent combien il est nécessaire de procéder à des analyses rigoureuses qui utilisent différentes sources (y compris des évaluations de la pauvreté réalisées par les intéressés eux-mêmes) de façon à pouvoir intervenir de façon adéquate. Par ailleurs, les diverses manifestations de la pauvreté ont des répercussions différentes sur l'environnement.

Le tableau qui suit tente de définir les caractéristiques des ménages pauvres selon qu'ils vivent en milieu rural ou urbain et selon la nature – chronique ou temporaire – de la pauvreté. Ce ne sont que des illustrations, qui ne donnent pas un tableau complet de la situation. Étant donné le caractère dynamique des mécanismes de la pauvreté, il peut y avoir des mouvements entre catégories : un petit exploitant pauvre une année peut se retrouver l'année suivante dans la catégorie des pauvres urbains du secteur informel, ou encore un travailleur déclaré temporairement pauvre peut sombrer dans l'extrême pauvreté s'il connaît une période de chômage de longue durée.

« Profil » de la pauvreté	Pauvres en milieu rural	Pauvres en milieu urbain
Temporaire	Paysans, bergers et travailleurs ruraux sans terres victimes de catastrophes naturelles imprévisibles ou d'une perte de revenu saisonnière ; ménages ruraux victimes d'un conflit civil	Travailleurs urbains déclarés (et les personnes à leur charge) victimes du chômage ou d'une baisse de leur salaire réel
Chronique (manque d'actifs)	Petits exploitants, petits éleveurs ou travailleurs sans terres ayant peu ou n'ayant pas accès à des actifs productifs et/ou dont le patrimoine s'amenuise ; communautés rurales isolées des marchés et des services ; ménages à faible force de travail	Travailleurs urbains non déclarés n'ayant pas ou ayant peu accès à des actifs productifs ; ménages à faible force de travail, en particulier ménages dirigés par une femme
Chronique (pluridimensionnelle)	Catégories culturelles marginalisées (groupes ethniques ou castes, communautés autochtones marginalisées) ; ménages à fort taux de dépendance ; malades chroniques et handicapés	Catégories culturelles marginalisées ; ménages dépendant d'activités antisociales ; réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur d'un même pays, étrangers sans papiers

I. LIENS ENTRE PAUVRETÉ, ENVIRONNEMENT ET ÉGALITÉ HOMME-FEMME EN MILIEU RURAL

A. Introduction

« La dégradation des ressources pose un problème aigu dans les zones rurales. »

Plus de la moitié des pauvres de la planète vivent en zone rurale. Même si la pauvreté en ville augmente, il y a dans la plupart des pays une forte corrélation entre la pauvreté et l'isolement par rapport aux centres urbains, qui ne montre aucun signe d'infléchissement. Comparées aux populations urbaines, les populations rurales sont souvent coupées des possibilités économiques et ont moins facilement accès aux services sociaux de base. La dégradation des ressources est un problème aigu dans les zones rurales, où environ 60 % des populations les plus pauvres vivent dans des zones écologiquement vulnérables (Angelsen, 1997). La situation est particulièrement critique en Afrique, les deux tiers du continent étant constitués de terres arides ou désertiques. L'Afrique est aussi caractérisée par la grande étendue de ses terres agricoles arides dont les deux tiers sont dégradés à différents degrés (UNCCD *non daté*). Dans de nombreux pays en développement, le ralentissement de la croissance des rendements et l'accélération de la dégradation des ressources sont l'une des causes principales des affrontements qui se produisent autour des ressources naturelles. L'insécurité alimentaire et la malnutrition constituent de graves problèmes.

« L'accroissement de la production agricole ne peut à lui seul résoudre les problèmes de la pauvreté et de la surexploitation des ressources »

Pour améliorer la sécurité alimentaire et le revenu dans les zones rurales, il est généralement nécessaire d'accroître tout d'abord la productivité agricole. Cela peut aussi réduire la tentation d'étendre l'exploitation à des zones écologiquement fragiles, et la nécessité de puiser dans les ressources non durables. Les efforts qui tendent à accroître la production agricole — en améliorant les rendements, la technologie, l'accès aux intrants et aux marchés, et en privilégiant des cultures plus rentables — sont donc souvent considérés comme un moyen de résoudre à la fois les problèmes de croissance, d'équité et d'environnement dans les zones rurales.

Pourtant, les critiques qu'ont pu susciter de telles pratiques, notamment dans le cas de la « Révolution verte », doivent être prises en considération : en effet, elles risquent de favoriser la monoculture et l'appauvrissement de la diversité biologique, ou encore d'accroître la dépendance vis-à-vis de facteurs qui sont écologiquement dommageables ou inabordables pour les agriculteurs pauvres (les engrais, par exemple). Or, là où les pauvres sont essentiellement des paysans sans terre, ce sont surtout les propriétaires exploitants qui bénéficient des gains de productivité : les effets sociaux de l'augmentation de la productivité et des revenus sont donc souvent ambigus. Il est ainsi difficile de considérer la seule croissance de la production agricole comme susceptible de procurer suffisamment de débouchés aux ruraux les plus pauvres, et réduire leurs pressions sur la terre. Les possibilités d'accroître les rendements agricoles sont, de surcroît, souvent limitées. Il est donc indispensable de rechercher d'autres moyens d'augmenter les revenus ruraux.

« Les familles rurales pauvres tirent leur revenu d'une multitude d'activités »

Même pour les propriétaires terriens, l'exploitation agricole n'assure souvent pas des moyens suffisants de subsistance, notamment là où la croissance démographique entraîne une réduction de la superficie des terrains exploités. Les familles rurales pauvres tirent en général leur revenu d'une multitude d'activités dont une partie seulement sont agricoles. Beaucoup conduisent à puiser dans les ressources naturelles : ramassage de bois de feu, fabrication de charbon de bois, pêche, chasse, artisanat, cueillette de produits forestiers tels que plantes médicinales, fruits, caoutchouc, etc. [voir encadré 2]. De nombreux pauvres sans terre travaillent aussi comme ouvriers agricoles. Pour survivre et pour diversifier leurs moyens d'existence, ils ont aussi recours à diverses méthodes, dont plusieurs types de migration ; c'est ainsi par exemple que certains membres d'un ménage — en général les hommes — pourront vivre de façon semi-permanente en ville pendant que les autres — en général les femmes — resteront à la campagne.

Encadré 2. Diversité des revenus ruraux

En Afrique subsaharienne, les sources de revenu non agricoles sont généralement de l'ordre de 30 à 50 % ; ce pourcentage peut atteindre 80-90 % en Afrique australe. En Asie du Sud, en moyenne, environ 60 % des revenus des ménages ruraux proviennent de sources non agricoles. Toutefois, cette proportion varie beaucoup entre par exemple les ménages sans terre et les ménages ayant accès à des terres agricoles.

Source : Ellis, 1999.

« Pour s'attaquer à la pauvreté rurale et à la dégradation de l'environnement, il faut adopter des approches intersectorielles. »

Dans ces conditions, pour s'attaquer à la pauvreté rurale et à la dégradation de l'environnement, il faut souvent adopter des approches intersectorielles qui dépassent le cadre de la seule agriculture. Il faut pour cela avoir une vision complète des moyens d'existence des populations concernées, et s'attaquer aux facteurs structurels qui empêchent les ruraux pauvres de sortir de leur situation de pauvreté. Tout ce qui vise, notamment, à faciliter l'accès à la santé, à l'éducation et aux autres services sociaux de base, ainsi qu'aux transports et aux communications, a des répercussions directes sur les possibilités qu'ont les hommes et les femmes pauvres vivant en milieu rural de se procurer des revenus complémentaires, agricoles ou autres. L'analphabétisme, et les manques de connaissances mathématiques sont souvent un obstacle à leur information sur les moyens d'utiliser leurs ressources de manière durable et productive. Cela limite aussi leurs possibilités de se doter de moyens d'existence qui ne soient pas exclusivement tributaires des ressources naturelles, ou de trouver des emplois salariés. Un meilleur accès à l'éducation est donc capital pour lutter contre la pauvreté rurale et réduire la dépendance à l'égard des ressources naturelles. Dans de nombreux pays, les filles ont moins de chances de fréquenter l'école, et risquent plus de l'abandonner tôt, pour des raisons économiques et culturelles. A l'âge adulte, cet état de fait pèse sur les choix qui leur sont offerts pour gagner leur vie. De même, l'accès à des services efficaces de santé génésique est nécessaire pour permettre aux ménages de contrôler la taille de leur famille. Bien qu'elles soient d'une importance capitale, les questions de santé et d'éducation ne sont pas traitées en détail dans ce document, qui est centré sur les liens entre environnement et pauvreté. Il existe néanmoins une corrélation positive entre l'augmentation du revenu et l'accès à la santé et à l'éducation, deux facteurs qui exercent eux-mêmes une influence généralement positive sur la diversification des moyens d'existence.

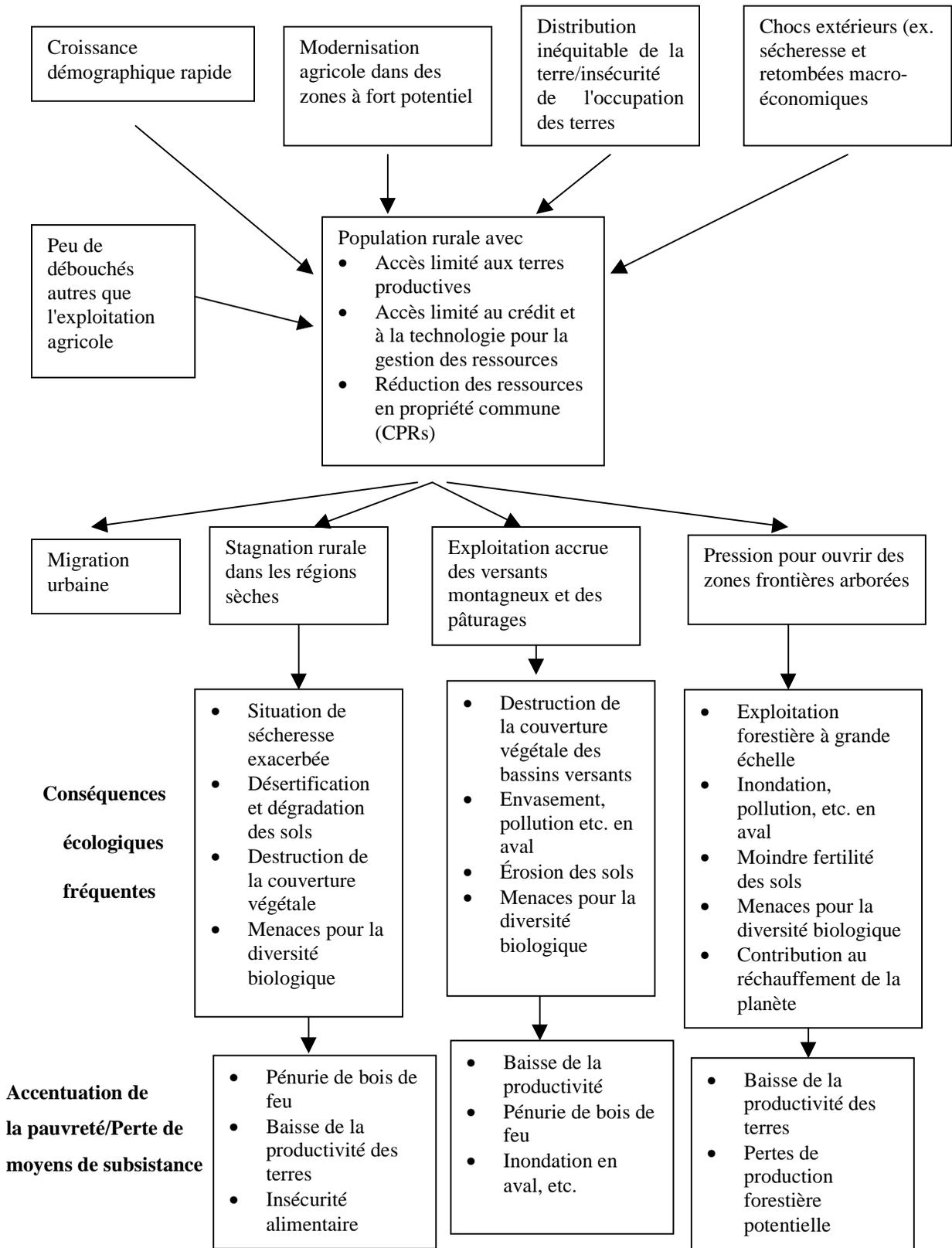
« L'approche de moyens d'existence durables, place l'homme au centre de l'action de développement »

Encadré 3. Moyens d'existence durables

Les moyens d'existence englobent les capacités, les moyens (matériels et sociaux) et les activités nécessaires à la subsistance. On peut les considérer comme durables s'ils permettent de faire face à d'intenses pressions par les populations ainsi qu'aux chocs occasionnels, et de conserver ou de renforcer capacités et moyens sans recours excessif à la base de ressources naturelles. Cette approche, qui place les gens au centre de l'action de développement, souligne l'importance d'adapter les politiques et les dispositifs institutionnels aux des besoins des pauvres. A titre d'exemple, les objectifs de préservation de l'environnement dans une région ont souvent conduit à restreindre ou à interdire certaines activités traditionnelles importantes pour les pauvres. Ce qui pose un double problème : premièrement, il est clair que les pauvres sont pénalisés si la logique d'une bonne gestion impose de réduire l'exploitation à court terme afin d'améliorer la ressource à plus long terme, sans que des solutions de rechange ne leur soient proposées dans l'intervalle. Deuxièmement, une telle démarche peut même s'avérer sans intérêt du point de vue de l'environnement, par exemple si l'accès au bois de feu est limité dans une région sans autre solution de repli, cela signifiera simplement que la ressource sera recherchée plus loin, dans les forêts avoisinantes. La notion de « droits à l'environnement » soulève une question importante, celle de savoir dans quelle mesure les ménages, en particulier ceux qui dépendent étroitement des ressources naturelles pour vivre, ont accès à ces ressources. La politique des moyens d'existence durables implique la participation des pauvres à l'identification des principales contraintes auxquelles ils sont confrontés et à la recherche des solutions de rechange les plus prometteuses.

L'organigramme 1. présente quelques-unes des interactions entre pauvreté et environnement en milieu rural.

Organigramme 1. Interactions pauvreté environnement (régions rurales)



Ces interactions sont examinées plus en détail dans la section I. B ci-après. La croissance démographique rapide, l'inégalité de l'accès aux avoirs productifs, en particulier la terre, le renoncement à l'agriculture hors des zones à fort potentiel et l'impact des chocs extérieurs sont autant de facteurs qui se conjuguent dans certaines régions pour produire ou reproduire une situation de pauvreté. L'éventail très restreint d'autres revenus non agricoles ne fait qu'accentuer encore le problème. Les ménages pauvres tentent de résoudre la question en migrant ou en suivant d'autres options telles que l'expansion de l'activité agricole en vue de mettre en culture de nouvelles terres, ce qui risque d'accroître encore la pression exercée sur les ressources naturelles. Les conséquences sur le plan écologique sont désastreuses et amplifient encore la pauvreté initiale ou la perte de moyens de subsistance. Le jeu de tous ces mécanismes fait naître un cercle vicieux qui perpétue la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Lorsque la décision de migrer est prise, ce sont habituellement les hommes qui partent, laissant les femmes en charge de toutes les activités du ménage. La main-d'œuvre limitée dont peuvent disposer les femmes dans une telle situation peut rendre impossible une gestion durable de la terre, ce qui aggrave encore la dégradation des sols, même si cet état de fait n'est pas inévitable.

« Ces liens pauvreté-environnement font intervenir de nombreuses parties prenantes, pas seulement les pauvres. Mais on recense aussi de multiples exemples d'interactions positives entre les pauvres et l'environnement. »

Les interactions que présentent la figure 1 sont représentatives de certains des liens pauvreté-environnement qui expliquent pourquoi les ménages pauvres sont « contraints » de dégrader l'environnement. Cela ne doit néanmoins pas occulter le fait que i) pour une grande part, la dégradation de l'environnement est imputable aux grands opérateurs commerciaux et à la politique de l'État, et que ii) les exemples abondent d'actions positives menées par les ménages et les communautés pauvres pour assurer une gestion durable des ressources de l'environnement (voir, par exemple, l'encadré 19 sur la gestion des ressources par les communautés locales).

Lorsque la dégradation de l'environnement est à mettre au compte des opérateurs commerciaux et/ou de la politique de l'État, ce sont les pauvres qui en sont les victimes au premier chef. Ils peuvent se trouver acculés à vivre dans des zones marginales à cause de l'exploitation forestière à grande échelle ou de l'élevage intensif, ou voir la productivité de leurs cultures ou la qualité de leurs pâturages se dégrader sous l'effet de l'activité forestière. La politique de l'État peut être une autre des raisons qui contraignent les pauvres à dégrader leur environnement, notamment lorsque les droits fonciers sur la terre ou la forêt sont flous. Ces pressions sont examinées plus en détail dans la section I.B ci-après.

« Les interventions en matière de développement doivent viser de plus en plus à inventorier et à renforcer les interactions positives entre les pauvres et l'environnement. »

Il y a aussi des interactions positives entre les pauvres et les ressources environnementales, il faut de plus en plus veiller à ce que les interventions en matière de développement visent à les inventorier (qu'elles soient réelles ou potentielles) pour renforcer, reproduire ou amplifier les bons résultats obtenus. Certains de ces domaines d'intervention sont traités dans les sections I.B et III de ce document.

B. Principales interactions entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme : le contexte rural

I. Pressions exercées sur les ressources de propriété commune

« Les pauvres sont étroitement tributaires des ressources de propriété commune. »

Les ménages pauvres sont souvent étroitement tributaires des « ressources de propriété commune » – jachères, forêts, zones de pêche, pâturages et marécages – pour leur subsistance. Ils en tirent toutes sortes de biens – aliments, fourrage, combustible, plantes médicinales – qui sont des sources importantes de subsistance ou de revenu pour beaucoup de pauvres sans terres (voir encadré 4). Pour beaucoup de ruraux pauvres, hommes ou femmes, elles sont la principale source d'aliments, de combustible, de matériaux de construction et de revenu. Pour d'autres, elles sont une source essentielle de complément de revenu ou d'aliments en temps de crise — sécheresse, pénurie d'emplois, épuisement des stocks alimentaires avant la prochaine récolte.

Les femmes pauvres sont donc particulièrement vulnérables face à la dégradation, à l'épuisement ou à l'appropriation par d'autres de ces ressources et/ou à leur conversion à d'autres usages. En effet, les femmes, qui souvent n'ont pas le droit de posséder la terre, utilisent beaucoup ces ressources à des fins domestiques. Leur épuisement progressif les obligera à aller de plus en plus loin pour trouver de l'eau, du bois de feu, etc. Hommes et femmes ne font pas le même usage des ressources de propriété commune, et lorsque les femmes n'ont pas voix au chapitre dans les décisions qui touchent à ces utilisations, le fait qu'elles soient exclues des décisions peut aboutir des modes d'utilisation des ressources ayant des retombées négatives sur elles.

« Les ressources de propriété commune regroupent une multitude de ressources environnementales essentielles. »

Outre leur rôle en tant que source de moyens d'existence pour de nombreux ruraux pauvres, les ressources de propriété commune ont souvent une multitude d'utilités au plan environnemental et constituent des habitats importants pour toute une variété d'animaux et de plantes. Elles servent notamment à maintenir l'équilibre hydrologique, à stabiliser le sol, à permettre la reproduction des poissons, à purifier l'eau, etc. La viabilité et la productivité d'un grand nombre de secteurs économiques (agriculture, pêche, approvisionnement en eau, etc.) en dépendent indirectement ; elles remplissent ainsi des fonctions sociales et environnementales fondamentales.

Encadré 4. Ressources de propriété commune

Les ressources de propriété commune comprennent des champs en jachère ou incultivables, des terres à pâturage, des forêts, des cours d'eau, des étangs et des terrains marécageux. Elles représentent une part importante des terres et revêtent une importance particulière pour les pauvres¹. L'éventail des produits que l'on en tire pour la subsistance ou pour la vente est très large : aliments, bois de feu, petit bois d'œuvre, engrais, fruits, herbes médicinales, racines, feuilles, écorces, fibres, graines, noix, caoutchouc, épices, résine, sève, sirops, huiles, matériaux pour la construction d'habitations et pour l'artisanat, etc. La chasse et le piégeage des mammifères, des espèces aquatiques et des oiseaux représentent souvent des sources importantes d'aliments. Le fourrage et l'eau pour le bétail sont souvent tirés essentiellement de ces ressources.

Les terrains marécageux représentent un cas particulier : ils servent aux pêcheurs, aux chasseurs, aux charbonniers, aux éleveurs et aux agriculteurs à différentes saisons, selon un partage traditionnel, et abritent une grande diversité de faune et de flore. Assurer la compatibilité entre des utilisateurs aussi variés pose des problèmes particuliers. Les droits d'accès classique sont particulièrement difficiles à définir, car les niveaux d'eau ne sont pas les mêmes d'une année sur l'autre et les crues sont irrégulières. Les systèmes traditionnels même les plus élaborés s'étendent rarement aux usagers industriels ou agricoles en amont qui, souvent, ponctionnent indûment les ressources en eau ou les polluent, ce qui entraîne des conséquences graves pour les ressources de la pêche en aval.

« Les systèmes traditionnels de partage des ressources peuvent empêcher la dégradation des ressources de propriété commune »

L'accès aux ressources de propriété commune est généralement régi par des règles traditionnelles, lesquelles définissent qui peut en utiliser les différentes composantes, et quand. Par exemple, les agriculteurs peuvent cultiver du maïs dans une plaine d'inondation et les éleveurs peuvent être autorisés à faire paître leur bétail dans les champs en jachère après la récolte — système avantageux pour tous qui contribue à fertiliser la terre tout en fournissant du fourrage au bétail. Outre à garantir un accès permanent aux membres les plus vulnérables de la communauté, ces systèmes traditionnels de partage des ressources peuvent jouer un rôle essentiel en évitant la surexploitation et la dégradation et en assurant la compatibilité entre leurs diverses utilisations. Dans nombre de pays, cependant, l'intensification de la concurrence entre usagers et la disparition progressive des systèmes traditionnels compromettent la qualité et la disponibilité des ressources, avec de graves conséquences au plan social et environnemental. De fait, leur accès devient totalement libre et n'obéit plus à aucune règle.

2. Sollicitation des ressources d'accès libre et des terres marginales

« Les ressources dont l'accès devient libre sont souvent vite épuisées. »

Contrairement aux ressources de propriété commune, les « ressources d'accès libre » ne sont contrôlées par aucun usager et sont donc ouvertes à tous. Dans de nombreux pays, alors que l'état est officiellement propriétaire de ressources comme les forêts ou les terres marécageuses, les autorités n'ont pas pu, ou n'ont pas voulu, exercer leurs droits de propriété². Aussi les ressources sont-elles

1. Dans certains cas, ce sont ceux qui sont relativement plus aisés qui peuvent consacrer le plus de temps à ramasser les produits de ces ressources et qui en sont donc les plus forts utilisateurs. En règle générale, toutefois, ce sont les plus pauvres qui en retirent le plus pour couvrir leurs besoins.
2. Dans certains cas, la propriété de l'Etat est purement formelle et les ressources sont en fait gérées par les collectivités en tant que ressources communautaires. Là où les régimes traditionnels d'accès aux ressources sont encore en vigueur, celles-ci sont protégées contre les abus et la mauvaise gestion.

souvent devenues de facto d'accès libre, ce qui a conduit à leur surexploitation et à leur épuisement rapide par des usagers qui maximisent les gains à court terme d'un accès précaire et souvent illégal à la ressource. Ce sont souvent des concessionnaires privés ayant des liens étroits avec l'État qui sont à blâmer pour cette surexploitation.

« L'extension de l'agriculture sur les terres forestières d'accès libre entraîne une grave dégradation des sols. »

L'extension de l'agriculture sur les terres forestières d'accès libre est une conséquence écologique majeure de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la part de population rurale dépourvue de terres dans de nombreux pays, notamment en zone tropicale. Bien qu'elles soient en principe gérées par l'État, les forêts rendues accessibles par la construction de routes se retrouvent librement accessibles après exploitation du bois par des concessionnaires privés qui ne respectent souvent pas leurs obligations d'aménagement durable de la forêt après récolte. Lorsqu'ils n'ont pas d'autres sources de revenus non agricoles, les paysans sans terres en viennent à convertir les terres en question à l'agriculture de subsistance.

La conjugaison de terrains fragiles, souvent très en pente et peu fertiles, de cultures inadaptées au terrain, de l'absence d'intrants et de la pratique de cultures sur brûlis aboutit à l'épuisement rapide des sols, à leur érosion et à leur sédimentation³ [voir annexe 1]. Il faut alors abandonner les terres défrichées au bout de quelques saisons seulement, et convertir d'autres terres forestières à la culture. Les répercussions de cette expansion informelle de l'agriculture sur les infrastructures — routes, irrigation, approvisionnements en eau et installations hydroélectriques — dépassent souvent de très loin la valeur des récoltes réalisées. L'expansion non maîtrisée de l'agriculture sur les terres marginales est aussi une cause majeure d'atteinte à la biodiversité, y compris dans des réserves naturelles officiellement protégées.

3. La surexploitation des forêts pour le bois d'œuvre ou pour le bois de feu a des conséquences analogues.

Encadré 5. Déboisement et dégradation des sols

Les études consacrées au défrichage des terres dans les zones tropicales montrent que le déboisement aboutit directement à la dégradation de la structure des sols, en modifie les propriétés chimiques et biologiques, diminue la porosité de la couche superficielle, accroît la compaction et diminue le taux d'infiltration.

Les effets d'érosion des sols provoqués par la conversion des forêts dépendent du type de conversion. Par exemple, une plantation arboricole entraînera moins d'érosion qu'une monoculture annuelle. Le type et la composition des arbres ou des cultures et les modes de gestion auront aussi leur influence sur la dégradation des sols : les plantations arboricoles à plusieurs étages de végétation et la pratique de la jachère entraîneront normalement une dégradation moindre que les cultures arboricoles dés herbées et les cultures annuelles sans jachère.

Le déboisement est néanmoins une source majeure de dégradation des sols par l'homme dans les régions en développement. Si le phénomène se produit sur tous les continents, c'est en Asie qu'il est le plus prononcé, où la dégradation affecte 298 millions d'hectares. L'Afrique a le plus important taux de dégradation due à la surexploitation du bois de feu (13 pour cent) (World Resources Institute, 1992).

D'autres exemples de ressources d'accès libre menacées par la surexploitation sont les zones de pêche côtières, les récifs coralliens, les terres à pâturage et les terrains marécageux (les zones de mangrove sont surexploitées, souvent par des populations sans terres qui en tirent tanin, poteaux et bois pour la production de charbon de bois).

« Les ressources halieutiques sont menacées par la pêche excessive. »

Le produit de la pêche côtière, en lac et en mer est aussi gravement menacé. Les pratiques contraires au principe du développement durable (dynamitage des récifs coralliens, par exemple) sont les principales causes de cette dégradation, mais plus généralement la pêche en lac et en mer est exposée à la surexploitation en raison d'un net accroissement de l'effort de pêche, dans certains cas (comme celui du Lac Victoria) sous l'effet d'un boom des exportations dû à une augmentation de la demande sur les marchés mondiaux. La diminution du produit de la pêche a un impact direct sur ceux qui sur place transforment ou commercialisent le poisson, activités dominées par les femmes dans de nombreux pays. La pêche au large peut faire l'objet d'une exploitation dans le cadre d'accords bilatéraux entre l'État côtier et les autres pays, mais de tels accords représentent rarement une base solide à une utilisation durable des ressources.

« Les ressources en eau deviennent souvent d'accès libre. »

Encadré 6. L'eau, ressource d'accès libre

Les ressources en eau pourraient en principe être gérées par plusieurs usagers à titre de ressource de propriété commune. En l'absence de mécanisme efficace de cogestion au niveau du bassin versant, cependant, elles se transforment souvent en ressources d'accès libre. Des conflits surviennent entre usagers en amont et en aval. Les agriculteurs qui se trouvent au point bas d'un vaste système d'irrigation ont peut-être officiellement droit à l'eau, mais leur part peut être accaparée par des agriculteurs qui se trouvent en tête du système et qui peuvent même, par collusion avec les responsables de l'irrigation, s'être mis à pratiquer des cultures de plus haute valeur, mais qui consomment davantage d'eau.

L'accès aux moyens financiers et technologiques, notamment la possibilité de pomper de l'eau des nappes phréatiques ou de creuser des puits profonds détermine aussi l'accès aux ressources en eau. C'est ainsi que de gros exploitants peuvent s'approprier, au détriment des pauvres, des ressources en eau déjà peu abondantes. Les ressources en eau et en poisson peuvent aussi souffrir de la pollution créée par l'industrie ou l'agriculture en amont.

L'accès aux ressources en eau est souvent à l'origine de conflits inter-ethniques ou internationaux, soit qu'elles se trouvent à cheval sur des frontières, soit que leur caractère saisonnier oblige des groupes sociaux à franchir les frontières à leur recherche (notamment dans les zones d'élevage).

3. Catastrophes naturelles dans les régions rurales

« Les catastrophes naturelles touchent d'abord et surtout les pauvres. »

La sécheresse peut entraîner d'importantes pertes sur les récoltes et les troupeaux, qui frappent généralement les pauvres de façon disproportionnée. Les pauvres propriétaires de bétail se trouvent souvent contraints de vendre leurs animaux dans l'urgence à bas prix, ce qui les expose tout particulièrement aux sécheresses ou autres chocs susceptibles de se produire ultérieurement et peut les faire sombrer dans la pauvreté chronique. Les sécheresses récurrentes qui se sont produites en Afrique subsaharienne au cours des vingt dernières années ont eu des effets dévastateurs sur les ressources naturelles et sur les moyens d'existence des pauvres. Les ouragans qui ravagent certaines zones côtières peuvent provoquer des chutes importantes de la production agricole et détruire des éléments essentiels d'infrastructure. Ce sont les ménages ruraux, qui sont particulièrement tributaires de l'agriculture, qui paient le plus lourd tribut, et d'abord les plus pauvres. Les tremblements de terre peuvent causer des dommages particulièrement graves aux zones irriguées et vallonnées lorsque les réseaux d'irrigation et les terrasses sont atteints. Les barrages risquent de céder à moins d'obéir à des normes très rigoureuses. Dans les régions d'agriculture pluviale, les effets directs sur la production peuvent être plus ténus.

Les mesures qui semblent le plus indiquées en cas de catastrophes naturelles consistent à donner les moyens matériels de protéger les vies humaines et les moyens d'existence, c'est-à-dire construire des abris ou des digues. Dans certaines régions rurales du monde en développement particulièrement exposées, cela a permis de réduire de façon spectaculaire le bilan des catastrophes au cours de ces dernières années (notamment au Bangladesh). En outre, des initiatives peu coûteuses qui permettraient de mettre en place une certaine protection contre les catastrophes naturelles pourraient atténuer l'impact de tels événements sur les pauvres. Dans les zones exposées aux ouragans, l'action pourrait être centrée sur la préservation de l'environnement et la reforestation. Dans les zones de sécheresse ou inondables, on pourrait envisager la création de banques alimentaires communautaires, fournir des crédits, et mettre au point des formes d'assurance novatrices.

Les pays eux-mêmes et les organismes spécialisés ont aussi une grande expérience de la mise au point de systèmes d'alerte précoce de nature à réduire l'impact des sécheresses, mais ces systèmes ne sont pas toujours efficaces ou suffisants pour prévenir des pertes humaines et économiques importantes. Des systèmes d'alerte précoce et des mesures de précaution ont été expérimentées avec un certain succès au Bangladesh afin d'atténuer les ravages des cyclones. La mobilisation des communautés locales est en tout état de cause indispensable pour garantir une réaction rapide aux dispositifs d'alerte.

C. Principales menaces sur les moyens d'existence des ruraux pauvres

1. Pression démographique et inégalité dans la distribution des terres

« L'augmentation de la densité de population en milieu rural peut avoir de nombreux types de retombées sur l'environnement, notamment l'extension de l'agriculture à des terres marginales ou de pâturages. »

L'augmentation de la densité de population en milieu rural peut avoir plusieurs types de retombées sur l'environnement : la taille des exploitations diminuant du fait de la parcellisation des terres entre un nombre croissant d'utilisateurs, les agriculteurs ont tendance à raccourcir les périodes de jachère afin d'essayer de maintenir les niveaux de production. Un autre moyen de compenser la baisse des revenus due à la réduction de la superficie exploitée consiste à prélever davantage sur les ressources communautaires et les ressources librement accessibles. Les agriculteurs en viennent parfois à utiliser des terres marginales, comme les versants montagneux, ce qui aggrave encore la dégradation des sols. On exploite plus intensivement et parfois de manière excessive les pâturages et les zones de pêche. En effet, les pâturages sont parfois convertis en terres de production agricole, ce qui intensifie la pression sur la portion restreinte de terres de pâturage qui subsiste. Non seulement leur productivité en est-elle négativement affectée, mais l'accroissement de la concurrence dans l'utilisation des ressources suscite aussi de nombreux conflits entre usagers, de sorte que les terres disponibles pour les ruraux pauvres, de plus en plus nombreux, tendent à être des terres marginales. Une distribution inéquitable des terres et l'absence d'autres possibilités de revenu aggravent encore la situation. A l'inverse, une distribution plus équitable des terres et l'existence d'autres sources de revenu non agricole contribuent à réduire la pression démographique sur les ressources.

Si l'on veut infléchir cette dynamique sur le long terme, il faut s'attaquer aux processus qui sous-tendent les rapports entre démographie, pauvreté et environnement. Par exemple, réduire la fécondité en zones rurales nécessite de comprendre les fonctions économiques et socioculturelles de la famille nombreuse dans les sociétés rurales⁴. L'amélioration de l'éducation des femmes, et des avancées dans les systèmes juridiques et culturels sur lesquels repose la capacité des femmes à faire des choix indépendants en ce qui concerne les options productives et les enfants, peuvent influencer considérablement sur la taille de la famille.

« Une croissance démographique rapide n'entraîne pas nécessairement une dégradation de l'environnement. Des innovations pour une gestion durable des ressources doivent être induites/soutenues par l'action des pouvoirs publics. »

4. Les facteurs économiques peuvent être déterminants dans les décisions concernant la dimension de la famille, mais d'autres facteurs, notamment culturels – mariage précoce, refus des moyens de contraception, etc. – tendent à favoriser les grandes familles. Ces facteurs doivent être bien compris et des solutions doivent être recherchées en conséquence.

En soi, la rapidité de la croissance démographique n'entraîne pas nécessairement une dégradation de l'environnement. D'après certaines études de cas, des ménages et communautés agricoles ont mis au point des innovations techniques et institutionnelles en matière de gestion des ressources naturelles pour répondre aux pressions grandissantes exercées sur les ressources. Mais de telles initiatives n'existent pas partout, et elles doivent être favorisées et soutenues par des mesures et autres actions en faveur du développement (dans les domaines de la propriété foncière, de la réorientation de la recherche et de la vulgarisation agricole, etc., par exemple). Les écosystèmes fragiles exposés à de fortes pressions démographiques sont des zones d'intervention prioritaires.

La dégradation de l'environnement peut contribuer à la croissance démographique en augmentant la demande de force de travail familiale (du fait, par exemple, qu'il est nécessaire de s'éloigner davantage de la maison pour faire paître le bétail, chercher de l'eau et du bois de feu, etc.). A l'inverse, une amélioration de la gestion de l'environnement qui réduit la dégradation peut se traduire par une baisse de la demande de travailleurs et induire par là même une baisse des taux de fécondité.

Encadré 7. Liens entre démographie, pauvreté et environnement : quelques exemples

La pauvreté a une incidence sur la démographie par :

- L'accès limité à l'eau, au combustible et à des dispositifs économiseurs de main-d'œuvre, qui nécessite l'aide des enfants aux champs et à la maison.
- La faiblesse du patrimoine, qui implique la nécessité d'avoir beaucoup d'enfants à titre d'assurance contre la maladie et la vieillesse.
- Le faible niveau d'instruction, qui s'accompagne d'une mauvaise connaissance des méthodes de planification familiale, en particulier chez les femmes.
- Le statut inférieur des femmes, qui signifie qu'elles ne sont pas à même de maîtriser leur fécondité.

La démographie a une incidence sur la pauvreté par :

- L'accroissement du nombre de personnes sans terre — les parcelles héritées sont divisées et redivisées entre de nombreux enfants.
- L'insuffisance croissante des moyens des services sociaux existants : écoles, centres de santé, centres de planning familial, eau et assainissement.

La démographie a une incidence sur l'environnement par :

- L'accroissement des pressions exercées sur les terres marginales, la surexploitation des sols et des forêts, le surpâturage.
- L'érosion des sols, l'ensablement, les inondations.
- Les migrations vers des bidonvilles surpeuplés, les problèmes d'eau et d'assainissement, les risques liés aux déchets industriels, la pollution de l'air dans les habitations, les glissements de terrain.

Source : Population and Environmental Change : from Linkages to Policy Issues ; Alain Marcoux ; FAO ; 1999.

2. Baisse de qualité et moindre disponibilité des ressources de propriété commune

Certaines politiques publiques, ainsi que divers autres facteurs, pèsent directement sur la qualité et la disponibilité des ressources indispensables pour les pauvres.

a) Politiques publiques concernant l'occupation des sols⁵

« Les programmes subventionnés par les gouvernements visant à transformer la destination des sols affectent les populations pauvres qui utilisent ces ressources. »

Les programmes subventionnés par les gouvernements, tels que la conversion de zones marécageuses à l'agriculture irriguée ou à l'aquaculture, la conversion des forêts tropicales en plantations ou zones d'élevage à l'échelle industrielle, ou l'attribution de concessions d'abattage à des industries du bois, affectent directement les moyens d'existence des populations qui utilisent ces ressources.⁶ Les autorités ne se rendent pas toujours compte que les terres incultes, converties ou attribuées à des usages privés, sont en réalité une ressource indispensable pour beaucoup de gens et qu'elles ont une utilité écologique capitale.

« La législation foncière ignore souvent le droit et les systèmes traditionnels des communautés indigènes. »

La législation foncière est souvent indifférente ou hostile aux droits traditionnels des communautés indigènes, et ignore leurs systèmes de gestion des ressources naturelles. Les politiques qui encouragent la colonisation des zones indigènes — parfois pour détourner des revendications de réforme agraire — encouragent en fait les colons à traiter les terres occupées par les communautés indigènes comme des ressources « d'accès libre ».⁷

Les politiques de l'État ont également eu une incidence considérable sur les régimes de propriété qui régissent les grands pâturages et, par conséquent, sur les moyens d'existence des éleveurs. Dans de nombreux pays, les politiques gouvernementales et la législation foncière ont favorisé la transformation des terres de pâturages exploitées dans le cadre de régimes de propriété commune en fermes privatisées et, en général, de grande taille. Cela s'explique notamment par un diagnostic erroné selon lequel les pâturages communs sont inévitablement le sujet de « tragédies domestiques ».

5. On peut parler à cet égard de « défaillance institutionnelle », c'est-à-dire que les politiques de l'État contribuent directement ou indirectement à l'aggravation de la pauvreté et à la dégradation de l'environnement. On observe toutefois aussi des « défaillances du marché », où les signaux que donnent les prix favorisent la pauvreté et la dégradation de l'environnement, comme dans le cas d'un grand nombre d'externalités et d'exemples d'appauvrissement de la diversité biologique.

6. Il peut toutefois y avoir des compensations — les revenus en nature tirés des ressources communautaires pouvant être remplacés par des revenus salariaux.

7. Dans plusieurs pays, la législation foncière considère les terres forestières non privatisées comme « incultes » et par conséquent sujettes à appropriation par des colons et impropres à l'attribution de droits fonciers tant qu'elles ne sont pas défrichées.

« La privatisation des terres de pâturage a marginalisé les éleveurs pauvres. »

La privatisation des terres de pâturage a souvent abouti à la marginalisation des éleveurs pauvres et de leur famille, les rendant encore plus vulnérables face à la sécheresse tout en contribuant à la désertification. Les éleveurs comptent parmi les plus vulnérables des catégories faisant régulièrement l'objet de discrimination, explicite ou implicite, dans la politique de l'État. La pression démographique et l'expansion de la production agricole contribuent toutefois aussi à leur marginalisation (Little, 1987).

Encadré 8. Économie politique de la pauvreté

Du point de vue de l'économie politique, l'analyse de la pauvreté est centrée sur la concurrence entre différents groupes sociaux pour le pouvoir économique et politique. La pauvreté peut alors être considérée comme un rapport déterminé par l'histoire entre groupes sociaux dont les capacités de maîtriser les biens productifs, environnementaux ou culturels sont très inégales.

De ce point de vue, la pauvreté ne peut être réduite à une situation à laquelle on pourrait remédier par la croissance économique. Elle résulte au contraire de processus sociaux, économiques et politiques, qui aboutissent à une concentration, dans les mains des mêmes groupes sociaux, du pouvoir, de la richesse et de l'accès aux biens productifs (y compris les ressources environnementales) et souvent aussi des conditions du bien-être social. En Afrique australe, par exemple, l'inégalité de distribution des terres a contribué à créer des pressions démographiques insoutenables, qui ont suscité la dégradation des terres dans les zones cultivées par les communautés indigènes.

Cela a des implications importantes sur le plan des politiques à appliquer. Si l'on se place du point de vue de l'économie politique, s'attaquer à la pauvreté n'implique pas seulement une croissance économique mais aussi une modification des relations sociales qui sont à l'origine de cette pauvreté — il s'agit de modifier les moyens et les processus par lesquels les groupes acquièrent la maîtrise des biens productifs.

Une analyse de la pauvreté sous l'angle de l'économie politique porterait sur les facteurs suivants :

- Facteurs locaux : accès à la terre et aux autres moyens de production, biens environnementaux et influence sur les systèmes politiques et judiciaires locaux.
- Facteurs nationaux : régimes fiscaux et budgétaires, réglementation et programmes de crédits publics.
- Facteurs internationaux : biens internationaux, marchés des capitaux et régimes commerciaux.

b) Privatisation de fait par des particuliers

« La privatisation des ressources de propriété commune par des membres puissants de la communauté marginalisent les pauvres qui les utilisaient. »

Un autre processus peut conduire à la privatisation des ressources de propriété commune, lorsque les membres les plus puissants de la communauté refusent de respecter les systèmes traditionnels qui régissent l'accès à ces ressources. L'émergence de nouvelles opportunités, due à de nouvelles technologies, cultures ou nouveaux débouchés, peut inciter les membres relativement puissants d'une communauté à revendiquer les ressources communautaires pour leur usage exclusif. Ainsi, par exemple, avec l'augmentation de la demande urbaine de denrées alimentaires et de combustible ou avec l'amélioration de l'accès aux marchés grâce aux infrastructures routières, il devient possible, et rentable, de mettre en production une partie des ressources communautaires. Dans certains cas, des programmes soutenus par les donateurs qui augmentent la productivité des ressources de propriété commune, ou des programmes de repeuplement des zones de pêche, par exemple, ont indirectement contribué à la mise en production de telles ressources par les groupes les plus prospères.

Souvent, les pauvres ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits et de résister à ces « privatisations ». En conséquence, les ressources communes sont souvent détournées à leur profit par les membres les plus influents de la communauté, un phénomène observé de tout temps dans nombre de régions du globe.

La mise en exploitation intensive des ressources communautaires pour la culture, le pâturage, la production de bois de feu ou autres par des exploitants aisés porte directement atteinte aux moyens d'existence des pauvres et accroît les pressions qui s'exercent sur le reste des ressources communautaires⁸. L'impact qui en résulte sur l'environnement peut être grave. Ainsi, dans de nombreuses régions d'Asie et d'Amérique latine, nombre de mangroves ont été converties à l'aquaculture commerciale, d'où une dévastation de vastes zones essentielles à la reproduction des poissons, à la protection contre l'érosion ou contre l'ensablement et à la purification de l'eau. Dans nombre de ces zones, les quantités de poisson pêchées par les pauvres ont diminué du fait de l'ensablement des récifs et de la réduction de leurs zones de reproduction.

« La conversion de mangroves en bassins d'élevage de crevettes est souvent une solution non viable financièrement et écologiquement. »

Encadré 9. Conversion de mangroves en bassins d'élevage de crevettes

Dans de nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine, beaucoup de mangroves ont été converties à la culture de crevettes, notamment pour alimenter des marchés étrangers en expansion. Ces élevages se sont souvent révélés non viables aussi bien sur le plan financier que sur le plan écologique. Faute de mesures adéquates de production et d'irrigation, le bassin converti peut n'être exploitable qu'entre deux et quatre ans environ. Avec l'accumulation d'aliments pour les crevettes, d'excréments, d'antibiotiques, d'engrais, la propagation de plancton, de bactéries nuisibles et autres virus, et les effluents divers des différentes fermes, les bassins finissent par être étouffés par leurs propres déchets, ce qui oblige leurs exploitants à les abandonner pour aller convertir d'autres zones de mangrove encore intactes.

La culture de crevettes peut être socialement, écologiquement et financièrement viable si le lieu, l'infrastructure et la gestion sont appropriés (c'est-à-dire s'il s'agit de mieux valoriser les bassins de culture existants plutôt que de convertir de nouvelles mangroves). Une exploitation viable peut générer beaucoup plus de revenu et d'emplois que beaucoup d'autres usages du terrain - ou que la somme des autres usages possibles. Cela peut bénéficier aux pauvres s'ils ont accès aux bassins. Dans certains pays, toutefois (ex. : le Bangladesh), la production de crevettes a été investie par des étrangers qui déplacent les agriculteurs locaux et utilisent autrement les terres, ce qui accentue aussi bien la pauvreté que la dégradation des écosystèmes.

8. La privatisation de terres communautaires en vue de l'exploitation agricole semble très répandue en Inde, ce qui a entraîné un allongement considérable du temps passé — presque exclusivement par les femmes — à ramasser du bois de feu, une réduction de l'accès au fourrage et, partant, une augmentation de l'approvisionnement sur le marché.

c) *Effritement progressif des régimes traditionnels de gestion des ressources de propriété commune*

« Les systèmes traditionnels de gestion des ressources de propriété commune risquent de disparaître. »

Les systèmes traditionnels de gestion de ces ressources s'appuient sur une culture, et sur des mentalités communes. A mesure que celles-ci changent, les systèmes traditionnels perdent de leur efficacité. Aujourd'hui, dans de nombreux pays, les liens culturels communautaires sont en rapide évolution, suite au changement des modes d'utilisation des terres, à la croissance démographique, à l'individualisation, à l'apparition des valeurs marchandes, et à l'érosion du pouvoir des autorités traditionnelles.⁹ Lorsque la vocation commerciale l'emporte, des ressources naturelles comme les arbres ou le poisson, traditionnellement utilisées surtout pour la consommation familiale, deviennent des produits à vendre, généralement par les hommes. Les programmes allant dans ce sens que mettent en œuvre les donateurs peuvent avoir des conséquences qui n'étaient pas prévues sur l'égalité entre hommes et femmes. L'accès plus large à l'information et le développement des courants migratoires peuvent aussi affaiblir les valeurs sociales traditionnelles. C'est ainsi que les systèmes traditionnels subtils de gestion des ressources de propriété commune en vigueur depuis si longtemps disparaissent souvent sans être remplacés par des systèmes modernes aussi efficaces. Ces ressources se retrouvent alors soumises à un usage exclusif, ou deviennent au contraire, de fait, d'accès libre.

d) *Mauvaise gestion des ressources en eau*

La mauvaise gestion de l'eau, conjuguée à une forte densité de population par rapport aux quantités d'eau disponibles, aboutit fréquemment à des pénuries. Celles-ci touchent souvent les pauvres en priorité, qui ne disposent alors d'eau pour l'irrigation que par intermittence, et se trouvent donc dans l'impossibilité de cultiver de façon fiable. Il leur faut souvent de nombreuses heures pour aller chercher de l'eau pour leur usage domestique, ce qui réduit le temps qu'ils peuvent consacrer à générer des revenus. Ce problème touche en particulier les femmes (et les petites filles), car ce sont souvent elles qui sont chargées de cette tâche. Lorsqu'elles sont chefs de famille, elles sont obligées de partager leur temps déjà limité entre aller chercher de l'eau et effectuer des travaux agricoles. (Les problèmes d'accès à l'eau potable, qui sont à bien des égards semblables en milieu urbain et en milieu rural, sont traités dans le chapitre consacré ci-après au contexte urbain.)

e) *Dégradation des ressources par la pollution*

Les diverses formes de pollution issues de l'industrie et des centres urbains sont une cause extrêmement importante de dégradation de la terre et des ressources en eau. Cette pollution conduit à un accroissement du risque d'exposition des populations rurales à des déchets chimiques souvent toxiques, ainsi qu'à des agents pathogènes. Cette exposition peut être soit directe, soit découler de la consommation de poissons ou coquillages contaminés. Elle affecte les femmes en premier lieu, celles-ci ayant un contact bien plus fréquent que les hommes avec l'eau. D'autre part, la pollution contribue aussi à réduire la productivité des écosystèmes côtiers ou d'eau douce, en compromettant le revenu et les moyens d'existence des pauvres qui se servent de ces ressources.

9. Les systèmes fonciers communautaires masquent souvent les rapports de pouvoir qui sous-tendent l'utilisation et la répartition des terres.

« A chaque écosystème correspondent des interactions spécifiques entre pauvreté et environnement. »

Les principales interactions entre pauvreté et environnement et les pressions qui s'exercent en conséquence sur les plus pauvres valent dans une certaine mesure pour tous les écosystèmes. Il y en a cependant qui sont spécifiques à certains écosystèmes, en fonction notamment des leurs caractéristiques biophysiques et de la nature de l'activité humaine qui y est pratiquée. Le tableau 1 présente en résumé, par écosystème, les pressions exercées, les principales retombées sur l'environnement et les solutions qui permettraient de gagner sur les deux tableaux. Il y a d'autres moyens de classer les interactions entre la terre, l'environnement et l'activité humaine, par exemple en évaluant la nature de la terre (terres fertiles, terres marginales, etc.), mais la classification par écosystème met en évidence la diversité tant des écosystèmes à proprement parler que des moyens de subsistance en prise directe avec les fonctions et les services essentiels que fournissent ces écosystèmes.

Tableau 1. Pressions liées à la pauvreté et à l'environnement exercées sur certains écosystèmes

Écosystème	Pressions socio-économiques	Retombées sur l'environnement	Mesures à prendre
<p>Terres irriguées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • donnent de l'emploi en milieu rural • produisent des biens alimentaires, des cultures textiles, des cultures qui maintiennent le patrimoine génétique • constituent un habitat pour divers organismes, notamment terricoles • piègent le carbone atmosphérique 	<ul style="list-style-type: none"> • pauvreté rurale • agriculture intensive (utilisation d'intrants chimiques) • subventions 	<p>Dégradation des sols :</p> <ul style="list-style-type: none"> • érosion des sols • pollution de l'eau • salinisation • utilisation de l'eau pour l'exploitation forestière • contamination par les pesticides • appauvrissement de la diversité biologique 	<ul style="list-style-type: none"> • réduire les subventions applicables aux intrants et favoriser la lutte intégrée contre les ennemis des cultures • introduire une tarification économique de l'eau • encourager l'association des usagers de l'eau pour en améliorer la gestion • encourager des réglementations favorisant le principe du pollueur-payeur
<p>Zones arides et semi-arides : Importantes pour l'élevage et l'agriculture mixte, mais :</p> <ul style="list-style-type: none"> • exposition à la sécheresse • faible fertilité du sol 	<ul style="list-style-type: none"> • pauvreté et insécurité alimentaire • pratiques agricoles s'accompagnant d'une productivité faible et irrégulière • surpâturage • conflits entre agriculteurs et éleveurs • exode saisonnier massif, en particulier des hommes 	<p>Dégradation du sol :</p> <ul style="list-style-type: none"> • érosion du sol • ruissellement des eaux • ravinement • perte de couverture végétale • appauvrissement de la diversité biologique 	<ul style="list-style-type: none"> • favoriser la mise au point de pratiques agricoles durables en associant les communautés locales à la recherche • encourager des mesures de lutte contre l'érosion à bon rendement économique (ex. : agro-sylviculture) • renforcer les groupes d'éleveurs et trouver des solutions aux problèmes de propriété foncière • encourager l'adoption de mesures en faveur de la sécurité alimentaire • renforcer les institutions susceptibles de résoudre les conflits
<p>Forêts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sont diverses et couvrent de grandes étendues • assurent des fonctions complexes sur les plans environnemental, économique et social • piègent le carbone atmosphérique 	<ul style="list-style-type: none"> • extraction écologiquement non viable du bois d'œuvre • pressions sur l'utilisation des terres • expansion des activités agricoles et d'élevage extensif • destruction des moyens d'existence des populations locales • incendies • polluants atmosphériques dangereux 	<ul style="list-style-type: none"> • aggravation de l'érosion et des inondations en aval • moindre fixation du carbone atmosphérique • appauvrissement de la diversité biologique 	<ul style="list-style-type: none"> • encourager une gestion et une utilisation durables des forêts • soutenir les communautés autochtones dans le cadre d'approches globales • supprimer les subventions au déboisement à grande échelle • appuyer les objectifs de la Convention sur la diversité biologique relatifs au maintien de la biodiversité et au partage des bénéfices
<p>Écosystèmes marins :</p> <ul style="list-style-type: none"> • couvrent 70 pour cent de la superficie mondiale • grande diversité biologique, notamment à proximité des zones côtières 	<ul style="list-style-type: none"> • surpêche • conflit entre la pêche commerciale et la pêche artisanale • pauvreté des artisans pêcheurs • rejet de déchets toxiques 	<ul style="list-style-type: none"> • épuisement des stocks de poissons • pollution marine 	<ul style="list-style-type: none"> • renforcer les mesures visant à réduire l'effort de pêche dans certaines zones névralgiques • soutenir les pêcheries et les petites installations de transformation et de commercialisation artisanales • renforcer les mesures punissant le rejet de déchets
<p>Zones côtières :</p>	<ul style="list-style-type: none"> • pratiques de pêche 	<ul style="list-style-type: none"> • destruction des récifs 	<ul style="list-style-type: none"> • encourager la gestion intégrée

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme

<ul style="list-style-type: none"> • grande fragilité et diversité biologique • - très affectées par l'activité humaine 	<ul style="list-style-type: none"> • non viables • conflits autour de l'utilisation des ressources • pauvreté des artisans pêcheurs 	<ul style="list-style-type: none"> • diminution des stocks de poissons • sédimentation • pollution industrielle • vulnérabilité particulière au relèvement du niveau de la mer • vulnérabilité face aux catastrophes naturelles 	<p>des zones côtières</p> <ul style="list-style-type: none"> • encourager une gestion durable de la pêche par les groupes de pêcheurs locaux • favoriser la mise au point de système d'alerte précoce et l'adoption de mesures de protection contre les inondations dans les zones exposées • faire appliquer le principe du pollueur-payeur pour s'attaquer au problème de la pollution en amont
<p>Zones humides :</p> <ul style="list-style-type: none"> • représentent une grande diversité biologique • apportent la sécurité alimentaire • assurent des fonctions écologiques et constituent l'habitat de multiples espèces • piègent le carbone atmosphérique 	<ul style="list-style-type: none"> • expansion des activités agricoles • expansion de pratiques aquacoles non viables • rejet de déchets 	<ul style="list-style-type: none"> • diminution de la pêche • appauvrissement de la diversité biologique • pollution de l'eau • épuisement des aquifères • assèchement et tassement du sol • diminution de la flore et de la faune sauvages 	<ul style="list-style-type: none"> • encourager la reconnaissance des bienfaits des zones humides • supprimer les subventions applicables à l'assainissement des zones marécageuses • encourager la préservation et la gestion de la pêche au niveau local • appuyer une évaluation rigoureuse des projets d'aquaculture • soutenir l'adoption de mesures favorables à la rentabilisation de la diversité biologique (ex. : tourisme écologique) • faire appliquer le principe du pollueur-payeur pour s'attaquer à la pollution
<p>Régions montagneuses et de moyenne altitude :</p> <ul style="list-style-type: none"> • écosystèmes fragiles • diversité biologique variable • pression démographique grandissante 	<ul style="list-style-type: none"> • pauvreté rurale (graves problèmes d'accès à l'eau et aux services de base) • abandon de l'agriculture en terrasse écologiquement viable • extensification de l'agriculture et diminution de la superficie des terres en jachère • pressions sur les pâturages • conflits dans l'utilisation des ressources • droits de propriété foncière mal définis • exode saisonnier massif, notamment des hommes 	<ul style="list-style-type: none"> • érosion des sols et ravinement • sédimentation en aval 	<ul style="list-style-type: none"> • encourager la mise au point de stratégies de subsistance viables pour les populations des montagnes • soutenir la fourniture à bas prix des services répondant aux besoins essentiels avec la participation des communautés locales • soutenir le renforcement des institutions parmi les populations des montagnes pour résoudre les problèmes d'occupation des terres et les conflits autour de l'utilisation des ressources • s'attaquer aux problèmes relatifs aux droits de propriété • supprimer toutes les subventions qui favorisent une pression excessive sur les pâturages.

De la même manière, les solutions doivent être diverses et adaptées aux besoins spécifiques de l'homme, notamment des pauvres, ainsi qu'aux besoins écologiques. Lorsque s'est instauré le cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement – qui fait intervenir des mécanismes complexes et non une causalité linéaire – les mesures à prendre doivent viser à inverser le processus. Il faut également savoir reconnaître les arbitrages possibles et la nécessité de résoudre les conflits qui peuvent surgir entre utilisateurs de ressources concurrents, lesquels peuvent très bien être tous des pauvres.

3. *Désertification et appauvrissement de la diversité biologique à l'échelle de la planète*

« La désertification et l'appauvrissement de la diversité biologique sont des problèmes fondamentaux e dimension mondiale liés aux interactions entre pauvreté et environnement. »

En plus des problèmes inhérents au recul des ressources de propriété commune, qui se manifestent parfois à un niveau très local, les moyens de subsistance des pauvres sont menacés fondamentalement par le processus de désertification et d'appauvrissement de la biodiversité, dont la dimension est aujourd'hui planétaire.

a) *Processus de désertification*

« La désertification touche plus de 900 millions d'êtres humains dans 100 pays. »

La désertification correspond au processus de dégradation continue de la productivité biologique de la terre, qui se manifeste par des phénomènes tels que l'érosion des sols, le tassement de la structure du sol, la diminution des matières organiques et des éléments fertilisants et la salinisation. Les estimations de l'ampleur de la désertification varient, mais certaines indiquent que 70 pour cent des terres arides de la planète (à l'exclusion des déserts extrêmement arides), soit 3 600 millions d'hectares, ont subi une forme quelconque de dégradation. Le phénomène touche plus de 900 millions d'êtres humains vivant dans 100 pays, dont certains comptent parmi les moins avancés. L'érosion, la salinisation et le tassement du sol, entre autres formes de dégradation, affectent 30 pour cent des terres irriguées de la planète, 40 pour cent des terres agricoles non irriguées et 70 pour cent des zones de pâturage extensif (Dixon et coll., 1998).

« La désertification est indissociable de problèmes d'ordre social, culturel, économique et politique. La pauvreté et la désertification sont des phénomènes qui se renforcent mutuellement. »

Si la désertification a longtemps été considérée comme un problème technique, elle apparaît aujourd'hui comme indissociable de problèmes d'ordre social, culturel, économique et politique. La pauvreté et la désertification forment un cercle vicieux dans lequel la dégradation des ressources naturelles contribue à celle des moyens de subsistance, du fait que les individus ont besoin peu à peu d'empiéter davantage sur des sols fragiles, une végétation clairsemée et des ressources en eau limitée pour pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels. Comme souvent dans les cas de dégradation de l'environnement, les pauvres sont les premières victimes dans la mesure où les groupes les plus prospères revendiquent leurs droits sur des ressources limitées.

« La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification souligne la nécessité d'associer les communautés concernées et les organisations de la société civile au choix des mesures destinées à combattre la dégradation des sols. »

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification est une réponse à la réalité de cette grave dégradation des sols et de ses conséquences sur les moyens de subsistance des individus qui en dépendent. Cette Convention met l'accent sur les aspects socio-économiques des processus de désertification et sur la nécessité d'associer les communautés concernées et les organisations de la société civile à la définition et à la mise en œuvre effective de mesures visant à combattre la dégradation des sols. Les actions à prévoir portent notamment sur la mise en place de système d'alerte précoce et de dispositifs destinés à venir en aide aux personnes déplacées à cause de problèmes liés à l'environnement, des plans d'urgence en cas de sécheresse, la création d'installations de stockage et de commercialisation des aliments dans les zones rurales, la promotion de projet offrant des moyens de subsistance de remplacement dans les régions sujettes à la sécheresse et la mise en œuvre de programmes d'irrigation viables pour les cultures et le bétail.

Il est également nécessaire d'associer les communautés vivant dans les zones arides à la gestion efficace des ressources naturelles : il s'agira lorsque c'est possible d'établir ou de rétablir des systèmes de gestion des ressources de propriété commune et de mettre en place des mécanismes en cas de différends relatifs à l'accès aux ressources et à leur utilisation par les différents groupes. Les groupes marginalisés comme les femmes et les petits éleveurs devront être dûment représentés dans ces structures de gestion.

b) Appauvrissement de la diversité biologique

« L'appauvrissement de la diversité biologique dans les zones arides est préoccupante pour l'approvisionnement alimentaire. »

Conséquence directe de la désertification, l'appauvrissement de la diversité biologique est un processus plus généralisé qui atteint tous les grands écosystèmes. Le phénomène, lorsqu'il survient dans des régions en voie de désertification, résulte de l'extension de l'agriculture, du fait que les exploitants essaient de compenser la baisse de la productivité en convertissant de plus en plus d'écosystèmes naturels à des usages agricoles, et en détruisant du même coup les habitats d'animaux et de plantes. Cela est particulièrement préoccupant pour l'approvisionnement alimentaire : la quasi-totalité des céréales importantes sur le plan mondial provient de terres arides, et la disparition des espèces ancêtres de ces plantes alimentaires essentielles pourrait compromettre notre capacité d'adapter leur génome à l'évolution de l'environnement.

Les valeurs associées à la biodiversité varient considérablement de par leur nature et selon les parties en présence. L'encadré 10 montre les différentes catégories de valeurs, d'usage et autres, de la biodiversité. La valeur d'usage est celle qui revêt l'intérêt le plus immédiat pour les ménages pauvres, en termes d'offre de biens de consommation et de source de revenu grâce à la commercialisation d'animaux et de cultures, mais les services écologiques que rend la diversité biologique et les effets de dilution des risques de la diversification des cultures, sont également appréciés par les ménages pauvres.

Encadré 10. Valeurs associées à la diversité biologique

Utilisation directe

- Biens commerciaux : produits des écosystèmes naturels, produits agricoles, usage autre que la consommation.
- Produits de subsistance et de troc : aliments, bois de feu, matériaux de construction et médicaments.

Utilisation indirecte

- Services écologiques : conservation des sols, filtration de l'eau, épuration de l'air, puits de carbone.

Valeurs liées au choix

- Réduction des risques grâce à la diversification des cultures
- Valeur potentielle en tant que ressource encore inconnue

Valeurs socioculturelles

- Autosuffisance/autonomisation des populations
- Partie intégrante de l'identité culturelle et du patrimoine commun ; valeur symbolique/esthétique, religieuse

Valeur intrinsèque/valeur patrimoniale

- Préservation des options pour l'avenir

« Il peut y avoir conflit entre les utilisateurs locaux de la terre et la communauté mondiale qui accordent de la valeur à des composantes différentes de la diversité biologique. »

Certains avantages de la biodiversité bénéficient en revanche davantage à d'autres parties prenantes, comme les sociétés de biotechnologie, ou encore la communauté mondiale dans son ensemble, qui a tout à gagner de l'absorption du carbone atmosphérique par les régions boisées. Il peut se produire des conflits entre les utilisateurs des terres qui privilégient l'accroissement de la productivité au détriment de la diversité de la flore, et la collectivité au sens large. La Convention sur la diversité biologique prend acte de ces arbitrages et met l'accent sur la nécessité de maximiser et de répartir équitablement les bienfaits économiques et sociaux découlant de la protection et de l'utilisation durable de la biodiversité.

« La sauvegarde de la biodiversité n'est pas une solution qui contente nécessairement dans tous les cas et les communautés locales et la communauté mondiale dans son ensemble. »

Plus particulièrement, lorsque les utilisateurs locaux et la communauté mondiale poursuivent des objectifs différents, il convient de mettre en place des mécanismes de nature à concilier ces objectifs, y compris si nécessaire des instruments financiers qui permettent « d'indemniser » les utilisateurs locaux afin qu'ils préservent la diversité biologique. On ne peut pas poser comme postulat

que la protection de la biodiversité est une solution qui ne présente que des avantages dans tous les cas pour la communauté locale et pour la communauté internationale. C'est un peu comme le résultat d'une « défaillance du marché », c'est-à-dire que les prix du marché ne prennent jamais pleinement en compte la valeur qu'accordent les différentes parties prenantes à la diversité biologique.

Comme c'est le cas pour toutes les ressources environnementales, en matière d'appauvrissement de la diversité biologique, il ne faut pas s'intéresser exclusivement aux utilisateurs locaux des ressources. Une grande partie de la disparition de la biodiversité est imputable aux activités de grandes sociétés extractives, ou le résultat de grands projets d'équipement ou de mise en valeur de terres financés par l'État. Il s'agit alors plutôt de « défaillances institutionnelles », dont il a été question plus haut s'agissant des ressources de propriété commune¹⁰.

« La diversité biologique est importante pour les ménages pauvres en ce qu'elle leur permet de diluer les risques. »

Il apparaît que la biodiversité agricole est plus grande dans les régions pauvres sur le plan économique, mais il n'y a pas nécessairement une relation de cause à effet. Pour les ménages pauvres, la biodiversité est particulièrement importante car elle leur permet de diluer les risques et de subvenir à leurs besoins grâce à un éventail de produits. Pour les groupes marginalisés, le maintien de la biodiversité agricole, ou un accès plus facile à cette biodiversité, peut contribuer davantage à pérenniser leurs moyens de subsistance que ne le peut la transformation des habitudes agricoles aux dépens de la biodiversité – en partie du fait que les droits de ces groupes sur cette diversité biologique peuvent peser plus lourd que leur accès aux facteurs de production nécessaires pour soutenir des systèmes agricoles « intensifs ».

Pour préserver la biodiversité, il est indispensable de commencer par réformer le système d'incitations économiques ainsi que les structures institutionnelles et gouvernementales qui favorisent aujourd'hui plutôt les modèles agricoles de type industriel au détriment des systèmes qui privilégient la biodiversité agricole. Les systèmes incitatifs actuels, par exemple, envoient des signaux faussés en ne tenant pas compte des effets externes de l'appauvrissement de la biodiversité.

« La sauvegarde de la biodiversité suppose des interventions efficaces au plan local ainsi que l'existence d'un cadre favorable à l'échelle nationale et internationale. »

Les actions en faveur des pauvres qui visent à préserver la biodiversité doivent reposer sur des interventions efficaces à l'échelon local et sur la mise au point de structures propices au plan national et mondial. Au niveau local, par exemple, il faut :

- améliorer l'accès aux ressources naturelles ainsi que leur gestion pour renforcer la biodiversité agricole « in situ » ;
- prendre acte du savoir des autochtones et leur permettre de faire entendre leur voix au niveau des grandes orientations de la recherche, de la mise au point des technologies et de la formation ;
- améliorer l'accès aux ressources financières ; et renforcer les systèmes de commercialisation et l'infrastructure de sorte que la valeur d'usage découlant de la biodiversité puisse être réalisée.

10. La biodiversité est en fait un exemple de ressource de propriété commune à l'échelle de la planète, même si l'évolution actuelle vers la réalisation de la valeur de la biodiversité au travers de produits brevetés peut être considérée comme un pas vers la privatisation à l'échelle mondiale de la diversité biologique.

Les expériences réussies des communautés locales en matière de préservation de la biodiversité doivent être étudiées, et les leçons tirées, de façon à pouvoir reproduire plus largement les bons résultats. Il y a encore débat entre les tenants d'une approche de « pure protection » de la biodiversité, pouvant aller jusqu'à exclure les communautés autochtones des zones particulièrement sensibles et ceux qui penchent plutôt en faveur d'une gestion communautaire des ressources de la biodiversité.

c) *Liens entre les Conventions mondiales*

« Il y a des liens évidents entre désertification, appauvrissement de la biodiversité et changement climatique qui auront une incidence sur les pauvres. »

Les questions liées au changement climatique ne sont pas examinées en détail dans ce document, puisque le fascicule consacré à la cohérence dans les *Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté* en traite longuement. Il y a néanmoins des liens étroits entre désertification, préservation de la biodiversité et changement climatique qui auront une incidence sur les pauvres. Certains de ces liens sont mis en évidence dans l'encadré 11.

Encadré 11. Les liens entre désertification, préservation de la biodiversité et changement climatique

Les liens entre le climat mondial et local, les habitats naturels et la dégradation des sols sont multiples, complexes et divers. Au niveau mondial, la déforestation, la détérioration des sols et la désertification contribuent directement à l'augmentation de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère, dans la mesure où elles réduisent le couvert végétal et la capacité de rétention d'eau du sol, la végétation étant alors moins apte à stocker le carbone. La désertification a d'ores et déjà provoqué des rejets importants dans l'atmosphère du carbone présent dans le sol. La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique stipule que les parties « encouragent la gestion rationnelle et encouragent et soutiennent par leur coopération la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre [...], notamment la biomasse, les forêts et les océans de même que les autres écosystèmes terrestres, côtiers et marins » (CCNUCC, article 4.1(b)).

Au niveau local, la déforestation accroît l'érosion des sols, réduisant ainsi leur fertilité et la productivité agricole. Les forêts étant l'habitat d'un grand nombre d'espèces, leur dégradation entraîne directement une perte de biodiversité. La dégradation des sols est aussi une cause majeure d'insécurité alimentaire.

Inversement, on s'attend à ce que le changement climatique diminue considérablement la résilience et la productivité de nombreux écosystèmes. Cela aura une incidence sur les espèces aussi bien terrestres que marines. Des changements, même mineurs, des principales variables écologiques telles que la température ou la salinité, par exemple, peuvent avoir des effets très néfastes sur l'abondance, la diversité et la répartition des populations de poissons. Les nombreuses interactions entre les processus biologiques et le climat peuvent aussi provoquer ou aggraver la sécheresse dans certaines régions et entraîner de graves conséquences pour les pauvres.

En général, ces interactions retentissent le plus sur les populations qui sont le plus tributaires des ressources naturelles pour subvenir à leurs besoins, à savoir les populations rurales, et en particulier les pauvres qui ont le moins les moyens de s'adapter.

Source : OCDE (2001) Développement durable - Les grandes questions, chapitre 9.

4. Croissance économique et politiques macro-économiques

La croissance économique a des effets variables sur la pauvreté et l'environnement. Deux aspects sont particulièrement importants : le caractère équitable de la croissance et la qualité écologique de la croissance.

« Une croissance économique équitable permet de réduire la pauvreté ; une croissance inéquitable, au contraire, entrave l'effort de lutte contre la pauvreté et peut exacerber les interactions négatives entre pauvreté et environnement. »

Si une croissance économique équitable a pour effet de réduire la pauvreté monétaire au niveau national et au niveau des ménages, une croissance inéquitable entrave l'effort de lutte contre la pauvreté et peut exacerber les interactions négatives entre pauvreté et environnement. Un modèle de croissance qui néglige la petite exploitation agricole, par exemple, peut indirectement contribuer à la perpétuation de pratiques non viables en matière d'occupation des sols qui compromettent par ailleurs les moyens d'existence. Une croissance équitable (dont bénéficient aussi les pauvres) exige l'adoption de politiques et programmes de nature à consolider le patrimoine des pauvres et leur permettant d'utiliser leurs actifs et leurs compétences pour améliorer leurs conditions de vie.

« La qualité environnementale de la croissance est déterminante pour les interactions entre pauvreté et environnement. »

La qualité ou la teneur de la croissance, sur le plan de son incidence directe sur l'environnement, c'est-à-dire liée à l'utilisation des intrants, y compris les ressources environnementales, et des extrants, y compris les déchets, est également un point essentiel. Les outils de la gestion de l'environnement peuvent être utilisés pour garantir qu'un niveau donné de croissance peut être atteint grâce à une utilisation optimale des ressources, notamment des ressources environnementales.

Les effets des politiques macro-économiques et des chocs externes rejaillissent sur l'ensemble de l'économie et ont souvent une incidence sur le rapport pauvreté-environnement. En règle générale, les chocs macro-économiques ne *provoquent* pas en eux-mêmes une aggravation de la pauvreté ou des dégradations de l'environnement, mais ils peuvent accentuer ou mettre en lumière les distorsions ou les inégalités existantes des dotations en ressources. Leurs effets exacts sur la dynamique pauvreté/environnement dépendent d'une vaste gamme de facteurs institutionnels, sociaux et écologiques.

« Les contractions soudaines de l'économie incitent à une exploitation des ressources non viable. »

Les mêmes changements macro-économiques auront des incidences différentes selon la spécificité du pays. Une tendance est générale, cependant : les contractions soudaines de l'économie, qui entraînent un fort chômage, incitent à rechercher des moyens d'existence dans l'agriculture ou l'extraction des ressources là où elles sont libres d'accès (forêts et zones de pêche, par exemple). La crise financière asiatique a ainsi eu pour effet d'intensifier les activités de pêche illégales et l'utilisation de méthodes illicites telles que la pêche à la dynamite, d'où un épuisement des stocks et de graves dommages aux récifs coralliens (Banque mondiale, 1999). En Afrique, l'absence de débouchés économiques a couramment pour conséquence d'accroître le braconnage d'espèces rares et précieuses, telles que le rhinocéros.

La présente section passe en revue les principaux liens qui existent entre les politiques macro-économiques et leurs conséquences aussi bien économiques qu'environnementales, et les principaux facteurs qui en déterminent les résultats. L'encadré 12 ci-après résume les conclusions d'études empiriques qui ont été réalisées sur ce sujet.

a) Politique monétaire

i) Dévaluation de la monnaie.¹¹

Toute dévaluation de la monnaie accroît la demande de produits d'exportation, notamment agricoles, mais renchérit aussi les intrants importés, tels qu'engrais et carburants. L'impact de ces modifications des prix relatifs n'est souvent pas le même pour les petits ou les gros producteurs : les seconds, mieux à même de profiter des nouvelles possibilités que leur offre une meilleure compétitivité à l'exportation, sont souvent en mesure de compenser l'accroissement du coût des intrants importés.

Pour les exportateurs, la dévaluation va accroître les recettes et, lorsque c'est possible, l'extension et l'intensification de la production. Lorsqu'il s'agit de cultures d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre, cela peut entraîner un accroissement de l'emploi et des possibilités de revenu dans les zones rurales. L'impact écologique dépend des caractéristiques de ces cultures, de leur adéquation aux conditions pédologiques et du recours éventuel à des produits chimiques dans la production. Les cultures arboricoles — café, cacao, palmier, anacardier, caoutchouc — sont généralement écologiques et ne provoquent pas d'érosion des sols. En revanche, l'extension des plantations peut se faire aux dépens des forêts naturelles. Des cultures comme le tabac tendent à épuiser les sols et nécessitent une utilisation massive de pesticides, fongicides et engrais. Les méthodes de traitement ont aussi leur importance : des cultures comme le thé et le tabac exigent souvent des quantités importantes de bois de feu pour le séchage, tandis que le lavage des cerises de café et le traitement de la noix de palme peuvent entraîner une pollution considérable de l'eau. L'effet global sur l'environnement de l'extension des cultures dépend de l'équilibre entre ces diverses retombées.

Les petits exploitants n'ont généralement guère accès au crédit et aux informations relatives aux possibilités d'exportation et pâtissent de la hausse des prix des facteurs (engrais et pesticides), ce qui explique les variations observées en termes de compétitivité. Une dévaluation contraint souvent les petits exportateurs à accroître les superficies cultivées. Si les possibilités d'accroître la production sont grandes, ce peut être aubaine pour les producteurs agricoles, mais lorsque la concurrence pour les terres est déjà sévère, cela peut aggraver les conflits sociaux. Les agriculteurs pauvres peuvent aussi ne pas pouvoir ou ne pas vouloir s'orienter vers des cultures d'exportation, préférant la sécurité des cultures vivrières pour le marché local ou pour leur propre usage.

L'effet global sur l'environnement dépend de la situation locale et notamment de l'existence de terres convenables. Comme on l'a déjà vu, lorsque l'expansion se fait sur des terres écologiquement fragiles, les dommages pour l'environnement peuvent être graves. La hausse des prix des carburants importés peut aussi engendrer des pressions supplémentaires sur la forêt naturelle et les autres sources de combustibles de substitution.

11. Nous nous intéressons ici aux dévaluations parce qu'elles sont intervenues dans les crises économiques qu'ont récemment connues de nombreux pays en développement. En cas de réévaluation, les arguments développés s'appliquent en sens contraire.

« La hausse des prix à l'exportation peut être une incitation à intensifier l'exploitation des ressources naturelles. »

La hausse des prix à l'exportation peut aussi être une incitation à intensifier l'exploitation des forêts naturelles, ainsi que l'extraction minière et d'autres formes d'extraction de ressources naturelles. Les conséquences dépendront de l'aptitude des autorités à surveiller le comportement des opérateurs et à faire appliquer la réglementation environnementale en vigueur. Les effets indirects de la dévaluation peuvent aussi être importants. Une meilleure compétitivité à l'exportation peut stimuler l'emploi non agricole dans les zones rurales et réduire ainsi les pressions qui s'exercent sur les terres marginales.

b) Politique budgétaire

i) Réforme des prix et des subventions

« Les réformes des prix et des subventions peuvent avoir toutes sortes d'effets sur les liens entre pauvreté et environnement. »

Les réformes des prix et des subventions peuvent avoir toutes sortes d'effets selon qui elles touchent le plus et les possibilités qu'ont les intéressés de réagir à la modification des prix en changeant d'intrants. Toute réforme des prix, suppression de subvention ou autre réforme budgétaire exige une analyse approfondie pour déterminer la façon dont les crédits dégagés, par exemple par une réduction des subventions, sont affectés à d'autres usages. Cette analyse doit se faire cas par cas. La section qui suit examine brièvement les effets possibles des types les plus courants de réformes des prix/subventions.

Subventions applicables aux combustibles : la réduction des subventions favorise en général une utilisation plus efficace de l'énergie. Dans les zones urbaines, elle peut aussi entraîner une réduction de la pollution. Les effets socio-économiques dépendent de la catégorie de population qui est la plus forte consommatrice et par conséquent la principale bénéficiaire de la subvention — catégorie aisée ou pauvre. Dans nombre de pays, les subventions aux combustibles bénéficient en priorité aux populations urbaines. L'impact environnemental dépend beaucoup de l'éventail des solutions de rechange, dispositifs à meilleur rendement énergétique ou bois de feu. Le bois de feu étant souvent recueilli dans les zones d'accès libre, cela risque d'en accélérer l'épuisement. En revanche, si les terres libres d'accès sont rares et les droits de propriété bien définis, la hausse des prix des combustibles peut favoriser la plantation d'arbres à croissance rapide pour la production de combustible, ce qui génère de nouvelles possibilités de revenu.

Subventions alimentaires : la suppression des subventions aux denrées alimentaires touche souvent les populations citadines qui, en tant que non productrices, vont devoir payer des prix relativement plus élevés. L'impact socio-économique dépendra des mesures compensatoires (garantie de revenu pour les plus pauvres, en zone rurale comme en zone urbaine). Les producteurs ruraux seront souvent obligés de produire davantage pour maintenir leur niveau de revenu. L'impact environnemental dépend là aussi des possibilités d'accroître la production de façon écologiquement viable.

Subventions applicables aux intrants agricoles : l'impact des réductions des subventions aux intrants agricoles sera le même que celui évoqué dans le contexte d'une dévaluation de la monnaie.

Subvention de l'eau : la subvention de l'eau dans les zones rurales tend à favoriser les gros exploitants. Comme la suppression des subventions conduira à une utilisation plus efficace, et par conséquent à un moindre épuisement, de la ressource, cela peut augmenter les quantités disponibles pour les petits exploitants.

Mise en place d'écotaxes, de redevances d'utilisation, etc. L'impact des mesures prises pour internaliser les externalités environnementales par des taxes, redevances d'utilisation et autres instruments du marché dépend de l'efficacité des institutions et des moyens réglementaires — par exemple la capacité des autorités à combattre les pratiques illégales, à faire payer les redevances et à surveiller le respect par les utilisateurs privés de la réglementation environnementale. Si les moyens réglementaires et de surveillance sont insuffisants, les meilleurs instruments du marché resteront sans effet.

ii) Réduction des dépenses publiques

Les mesures d'ajustement structurel comprennent souvent d'importantes contractions des dépenses publiques, notamment la réduction des budgets des administrations et/ou leur décentralisation au profit des échelons régionaux et locaux. On peut distinguer deux grandes catégories d'effets :

- *Effets directs* : affaiblissement des organismes de surveillance environnementale. Les compressions de personnel et de budget des institutions chargées de la gestion de l'environnement risquent d'affaiblir encore leur capacité de gérer les ressources naturelles et de faire appliquer la réglementation en vigueur. Cela se conjugue souvent à un renforcement des pressions exercées sur les ressources naturelles du fait d'autres mesures d'ajustement structurel telles que celles qui ont pour effet d'accroître le chômage.
- *Effets indirects* : accroissement massif du chômage urbain. La conjugaison de mesures visant à restaurer la stabilité macro-économique, à rationaliser le secteur public et à privatiser les entreprises publiques se traduit souvent par une forte augmentation du chômage urbain. Lorsque les filets de protection sont insuffisants, les ménages citadins font souvent appel à l'aide de la famille élargie à la campagne. Si ce phénomène prend des proportions importantes, il risque d'accroître considérablement les pressions exercées sur les ressources naturelles d'accès libre (terres, forêts, zones de pêche côtières, etc.).

« Les mesures d'ajustement structurel risquent de renforcer certaines des causes fondamentales de la dégradation de l'environnement. »

Autrement dit, les mesures d'ajustement structurel risquent de renforcer certaines des causes fondamentales de la dégradation de l'environnement comme les insuffisances du cadre et des institutions réglementaires et les pressions qui s'exercent en faveur de pratiques de gestion non viables sur le plan écologique.¹² L'encadré 12 en donne quelques illustrations.

« Des études du World Wildlife Fund indiquent que certains éléments de l'ajustement structurel ont des effets négatifs sur la pauvreté et l'environnement »

Encadré 12. Conclusions de l'étude du WWF sur les effets des réformes structurelles

Deux études du World Wildlife Fund ont analysé l'impact des réformes structurelles macro-économiques sur la pauvreté et l'environnement. Sur la base de faits constatés au Cameroun, au Salvador, en Jamaïque, au Mali, au Pakistan, en Tanzanie, au Venezuela, au Viêt-nam et en Zambie, elles sont arrivées aux conclusions suivantes :

- Les corrections de prix ne permettent souvent pas de concrétiser leur potentiel d'effets positifs sur l'économie *et* l'environnement, parce qu'elles ne s'accompagnent pas des réformes voulues des politiques et des institutions. L'élimination de certaines subventions seulement, le manque de volonté d'internaliser les coûts environnementaux, de résoudre les problèmes juridiques et fonciers, et l'absence de programmes de transition sont parmi les choses auxquelles il faudrait remédier pour renforcer les effets positifs des corrections de prix.
- Les réformes macro-économiques ont eu tendance à accroître le nombre des pauvres et à dégrader encore leur situation économique et sociale par rapport aux plus aisés. Les ruraux pauvres n'ont pas été en mesure de bien réagir à l'évolution des prix relatifs de leurs produits, à la hausse des prix des intrants et aux réductions des services sociaux, de vulgarisation et de crédit, de sorte que leur aptitude à se faire un revenu s'est beaucoup dégradée.
- Les effets à court terme de l'ajustement comprennent souvent une hausse des coûts d'un certain nombre de produits de base et un recul de l'emploi déclaré. Malgré la mise en place de programmes sociaux compensatoires en tant que filet de sécurité immédiat pour les secteurs les plus vulnérables, on n'a guère constaté de croissance économique à long terme suffisamment élevée pour entraîner une hausse de l'emploi dans l'ensemble de l'économie et une amélioration de la distribution des revenus.
- Les travailleurs informels pauvres, en nombre croissant, vont et viennent fréquemment entre la campagne et la ville. Dans leur lutte pour la vie, ils intensifient de manière insoutenable leur pression sur les biens environnementaux.
- La réduction des budgets publics diminue la capacité de l'État à redistribuer la richesse et les chances. A long et moyen terme, cela implique pour les responsables politiques une marge de manœuvre très réduite pour réaliser les objectifs fondamentaux d'équité et d'intégrité de l'environnement.

Source : Macroeconomic Policies, Poverty and the Environment, David Reed et Fulai Sheng, MPO, WWF.

12. A cet égard, le FMI fait valoir que, « en dépit du rôle positif que jouent souvent ses conseils en matière de politique macro-économique et de réforme structurelle, le Fonds reconnaît que la sauvegarde de l'environnement dans ses multiples facettes peut nécessiter plus que des réformes macro-économiques et structurelles visant à assurer la stabilité sur le plan macro-économique. De fait, il est possible que certaines des réformes macro-économiques et structurelles soutenues par le FMI, au lieu d'aller dans le sens des objectifs environnementaux, puissent avoir un impact négatif sur certains aspects de l'environnement. La solution dans de telles situations consiste pour le pays à adopter des mesures de protection de l'environnement adaptées et efficaces en complément des mesures structurelles et macro-économiques. » (Ghandi, 1998).

D. S'attaquer aux problèmes posés par les interactions entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme : principaux angles d'attaque et conséquences pour l'action des pouvoirs publics

« Il est impératif pour contrer la dégradation des ressources de présenter clairement aux communautés locales l'enjeu que constitue une utilisation viable des ressources »

De nombreuses formes de dégradation de l'environnement, comme l'érosion des sols et l'appauvrissement de la biodiversité, ont des incidences au niveau local, régional¹³, national ou même mondial et appellent des réponses à chacun de ces niveaux¹⁴. Toutefois, les efforts entrepris pour prévenir ou inverser la dégradation des ressources et pour faire reculer la pauvreté risquent de perdre beaucoup d'effet s'ils ne visent pas aussi à répondre aux besoins des utilisateurs des ressources locales. Cela suppose que l'on renforce la capacité des populations rurales pauvres de faire face aux pressions dont il est question dans les sections précédentes. Il est également impératif de présenter clairement aux communautés locales l'enjeu que constitue une utilisation viable, et durable, des ressources. Cela suppose à son tour un renforcement de la sécurité d'exploitation des ressources essentielles pour les populations pauvres, et une réorganisation permettant d'amplifier les avantages d'exploitations écologiquement viables. Pour ce faire, il faudra améliorer l'accès aux marchés, aux moyens de financement, aux services sociaux, aux soins de santé, au savoir et à l'information. Dans tous ces domaines, il est essentiel de veiller à ce que les femmes soient traitées sur un pied d'égalité. La législation foncière, même lorsqu'elle a fait l'objet d'une réforme récente, établit souvent une discrimination à l'encontre des femmes en ce qui concerne leur accès à la terre. Le marché du crédit est aussi généralement plus favorable aux hommes, même si le développement d'établissements de micro-crédit proposant des prêts spéciaux aux femmes a contribué à redresser l'équilibre dans certaines régions.

La présente section passe en revue certains des principaux facteurs institutionnels et de politique publique qu'il convient de prendre en considération pour renforcer la capacité des populations rurales pauvres de s'assurer durablement leurs moyens de subsistance.

1. Amélioration de la sécurité d'exploitation des ressources

« Il est indispensable d'améliorer la sécurité d'exploitation des ressources. »

Il est indispensable d'améliorer la sécurité d'accès aux ressources pour permettre aux utilisateurs de prendre eux-mêmes des décisions en matière de gestion, les inciter à une utilisation écologiquement viable des ressources et accroître les possibilités de s'assurer des moyens de subsistance. Dans de nombreuses cultures, également, la sécurité d'exploitation des ressources est un facteur essentiel de reconnaissance sociale. Elle permet aux utilisateurs de jouir du fruit des efforts déployés pour entretenir et améliorer les ressources à leur disposition.

13. Les pratiques culturelles qui aggravent la déforestation, la dégradation des bassins versants et l'érosion des sols font augmenter les taux d'envasement en aval et amplifient les cycles inondations-sécheresse. Le ruissellement à partir des engrais et pesticides peut en outre contaminer les réserves d'eau en aval.

14. Les problèmes de dimension planétaire comme le changement climatique sont abordés dans la section « cohérence des politiques » des Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté. Ils ne sont donc pas examinés ici.

La sécurité d'exploitation est indispensable pour donner aux utilisateurs de l'assurance afin qu'ils entreprennent des investissements coûteux en savoir-faire et en infrastructure, nécessaires pour garantir la productivité à long terme des ressources. Il est donc impératif que les exploitants agricoles soient en mesure d'investir dans des travaux à forte intensité de main-d'œuvre comme la construction de terrasses ou de digues pour lutter contre l'érosion des sols, qu'ils cultivent des ligneux à cycle végétatif long ou plantent des haies, et que les pêcheurs délimitent et surveillent les sanctuaires ichtyologiques.

Assurer la sécurité d'exploitation de terres occupées sans titre légal peut être nécessaire pour fixer les frontières agricoles et encourager les populations à s'établir, afin de mettre fin aux invasions trop courantes dans des écosystèmes fragiles ou menacés. Cela pourrait favoriser les investissements en infrastructure qui sont nécessaires pour intégrer les communautés vivant dans des zones reculées. Une réforme foncière peut aussi contribuer à apaiser les conflits en mettant en place des moyens légaux et pacifiques de résoudre les différends liés à la propriété foncière. La fréquence des appropriations de terres et des violences dont elles s'accompagnent pourrait s'en trouver réduite.

Encadré 13. Réforme foncière : principes et objectifs

Le mode d'exploitation des ressources renvoie aux modalités et conditions selon lesquelles les ressources peuvent être détenues, utilisées et faire l'objet d'opérations commerciales. Les droits d'exploitation incluent généralement les droits d'occuper une zone donnée ; d'utiliser les terres pour des cultures annuelles et pluriannuelles ; d'apporter des améliorations permanentes ; d'accéder à ces terres pour pêcher, chasser ou ramasser du bois, des fruits sauvages, des minéraux et d'autres produits ; et d'exclure les autres de ces utilisations. La sécurité d'exploitation présente aussi généralement comme avantages le droit de vendre, de céder gratuitement, de donner en bail, de louer et de léguer ou transférer de toute autre manière un bien, et la capacité d'emprunter de l'argent en utilisant ce bien comme garantie. Des droits d'exploitation peuvent être accordés à une communauté ou à un individu et ceux-ci doivent être en mesure d'empêcher d'autres individus, entreprises ou les pouvoirs publics d'utiliser leur ressource ou de les en exproprier.

La réforme foncière peut prévoir une modification des modalités et conditions régissant les contrats entre propriétaire et exploitant-fermier, l'institutionnalisation de droits traditionnels sur des ressources faisant partie d'un patrimoine commun ou l'octroi de droit d'usufruit aux individus occupant sans titre légal des terres appartenant à l'État.

Les réformes foncières devraient s'appuyer sur une connaissance approfondie des stratégies de subsistance de ceux auxquels elles sont censées profiter. La possibilité d'une exploitation abusive par les élites et les fonctionnaires locaux doit être prise en considération. Il convient de tenir compte du fait que la corruption, l'incompétence et l'indifférence peuvent aussi priver les populations pauvres des droits dont ils jouissent déjà en théorie. L'institutionnalisation des droits sur les terres communales devrait soutenir l'adaptabilité et la souplesse des systèmes traditionnels existants et ne pas faire obstacle aux stratégies locales de survie.

Les systèmes traditionnels ne sont pas toujours équitables mais ils sont un point de départ très utile pour la négociation de droits accrus pour les populations pauvres ; toutefois, si on ne veille pas à institutionnaliser les politiques et les procédures, les groupes défavorisés, les femmes et les communautés nomades risquent d'être perdants au bout du compte.

Certaines mesures pourraient être adoptées en remplacement d'une réforme foncière qui contribueraient à assurer aux populations pauvres et aux paysans sans terre un large accès aux ressources :

- **La réforme de la réglementation** inclut, par exemple, des accords en matière de fermage ou de récolte concernant les terrains tant privés que publics, et qui ont pour objet de faciliter l'accès et d'encourager la conservation et la gestion des ressources, des contrats de location à plus long terme et des accords formels sur la répartition des avantages résultant des améliorations apportées aux ressources.
- **La réforme des droits sur l'eau** peut garantir un accès plus sûr aux populations pauvres et aux paysans sans terres, mais aussi valoriser les utilisations écologiques de l'eau.
- **La réforme de la planification de l'utilisation des sols** suppose que l'on associe différents groupes de populations pauvres aux efforts de planification à moyen terme, de manière à pouvoir tenir compte de leurs méthodes d'utilisation existantes et de leurs besoins futurs sans accroître la pauvreté ou la dégradation des ressources. Cela implique, par exemple, la passation d'accords formels concernant l'accès à des ressources d'environnement vitales pour le nombre grandissant de réfugiés (par exemple, à la suite de sécheresses ou de catastrophes naturelles) afin de limiter la surexploitation des ressources locales et les conflits correspondants.

« La sécurité d'exploitation doit offrir aux femmes les mêmes possibilités qu'aux hommes. »

Les efforts déployés pour améliorer la sécurité d'exploitation doivent viser à offrir aux femmes les mêmes possibilités qu'aux hommes. Dans de nombreux cas, les terres sont enregistrées au nom des hommes seulement, quelle que soit la personne qui exploite effectivement ces terres. De plus, les femmes peuvent être dépossédées des terres en cas de décès de leur mari, les terres pouvant être transmises directement uniquement aux enfants mâles. C'est ainsi que les femmes et les ménages dirigés par des femmes peuvent rarement obtenir des titres fonciers même s'ils sont les seuls exploitants de leurs terres. Les communautés peuvent avoir besoin d'une aide pour bien comprendre la nécessité de mettre en œuvre le principe d'égalité homme-femme. Lorsque les autorités locales se montrent réticentes pour faire appliquer les droits d'exploitant aux femmes, juges et avocats peuvent être associés à une action destinée à modifier les usages, les règlements ou les lois qui empêchent les femmes d'exercer un contrôle sur les ressources, d'en être propriétaires, ou d'en hériter dans les mêmes conditions que les hommes.¹⁵ Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle déterminant pour informer les femmes en milieu rural de leurs droits légaux et les aider à les faire valoir.

La réforme foncière peut être un processus coûteux et de longue haleine, requérant une participation très active de l'opinion publique et une préparation soigneuse. Il est possible que les interventions doivent être axées sur les zones écologiquement fragiles à plus forte densité de population, et commencer par s'attaquer aux situations qui font directement peser des menaces sur les moyens de subsistance ou la stabilité politique. Le renforcement nécessaire des institutions peut prendre plusieurs années ou décennies, mais le coût d'un ajournement ou d'un manque d'intérêt sera cependant très élevé. Le processus a bien plus de chances d'aboutir si les populations rurales pauvres sont associées à la conception et à la mise en œuvre du système, dans le cadre d'une approche ouverte et de type participatif. Des efforts particuliers peuvent s'avérer nécessaires pour faire en sorte que tous les groupes qui seront touchés soient représentés.

« Les communautés rurales peuvent avoir besoin d'être informées de leurs droits et de bénéficier d'un soutien de façon à les préserver. »

L'octroi officiel de droits fonciers aux populations rurales pauvres n'est pas suffisant. Ces populations peuvent aussi avoir besoin d'une aide pour coopérer avec la police locale, la gendarmerie maritime ou les responsables de la réglementation afin qu'ils puissent faire appliquer leurs droits fonciers, identifier les récoltes non autorisées et les décharges sauvages de déchets industriels, et mettre fin à ces situations. Il peut être nécessaire d'informer les communautés rurales sur leurs droits. La magistrature peut avoir besoin d'une aide pour renforcer sa capacité à poursuivre les violations des droits d'exploitation. Les administrations nationales et locales peuvent avoir besoin d'une assistance afin de remédier aux textes législatifs qui compromettent les arrangements traditionnels, ou pour concevoir des instruments devant permettre de gérer les ressources conjointement avec les communautés. Les ONG peuvent avoir besoin d'aide pour renforcer leur capacité de défendre, pour le compte de ces populations, la bonne application des droits d'exploitation.

15. Il faut également savoir que, même lorsque les femmes ont officiellement les mêmes droits que les hommes, elles n'ont pas pareillement accès aux ressources productives (force de travail, intrants, crédit, etc.) et sont souvent désavantagées. Les actions juridiques engagées doivent donc s'accompagner d'autres mesures visant à assurer que les femmes peuvent faire un usage productif des terres qu'elles sont en droit d'exploiter.

2. Amélioration de l'accès aux marchés

« L'accès aux marchés est indispensable pour permettre aux pauvres d'exploiter les avantages que peuvent leur procurer leurs ressources. »

Indispensable, la sécurité d'exploitation en elle-même n'est pas suffisante pour accroître les possibilités écologiquement viables d'utilisation des ressources. L'accès aux marchés est indispensable pour permettre aux populations rurales pauvres d'exploiter les avantages que peuvent leur procurer leurs ressources. Cela requiert dans un premier temps un investissement dans la modernisation des infrastructures et des services de transport et de communication, mais aussi un accès à l'information sur les modalités et les lieux de commercialisation des produits agricoles, des objets artisanaux et des produits forestiers (autres que le bois), ainsi que sur les possibilités offertes par le tourisme, les produits issus de l'agriculture biologique, etc., qui sont autant de débouchés pour les pauvres. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir la vente de produits agricoles, mais aussi de stimuler l'emploi non agricole dans les entreprises et l'industrie artisanale implantées dans les zones rurales. Toutefois, pour que les pauvres, hommes et femmes, puissent en profiter, il faudra vraisemblablement les aider à identifier et à suivre les procédures réglementaires nécessaires pour obtenir des licences et des permis. Les organismes publics peuvent aussi revoir les procédures d'octroi de permis et de licences, simplifier les règlements et formalités administratives, et raccourcir les délais requis pour obtenir ces documents.

« L'intégration des marchés peut ouvrir des possibilités de revenu. »

L'intégration des marchés peut ouvrir un grand nombre de possibilités de revenu, de la production de produits agricoles négociables de grande valeur (par exemple, remplacement d'une culture de subsistance par une production arboricole) aux migrations saisonnières. L'accès aux marchés permet aux populations rurales pauvres d'obtenir des intrants moins onéreux et de diversifier les cultures au profit, par exemple, de cultures favorisant davantage la conservation des sols. Les produits de l'agriculture biologique représentent un créneau de plus en plus important qui pourrait être exploité. Un meilleur accès aux marchés pourrait également permettre aux habitants des zones forestières de vendre tant du bois d'œuvre que des produits forestiers non ligneux, et d'accroître la valeur du bois d'œuvre en le commercialisant sur les marchés « verts » où les prix sont plus élevés. Il permettrait aux pêcheurs d'accroître la valeur des prises, ce qui leur procurerait des revenus plus élevés et les inciterait à respecter les stocks de poissons et à entretenir les récifs, et contribuerait à préserver leurs prises futures¹⁶. Enfin, il facilite également l'accès à toute une gamme de services sociaux essentiels comme les services de santé, d'éducation, etc.

Les inégalités entre les hommes et les femmes ont toutefois une importance particulière. Un niveau d'instruction plus faible, une mobilité moindre, moins de temps disponible et d'autres contraintes font que l'accès des femmes aux marchés et à l'information est moins facile que pour les hommes. Une aide fournie aux communautés pour valoriser et commercialiser tant les produits des femmes que ceux des hommes permettra d'accroître la valeur des ressources pour une communauté, ou une famille. A cet égard, les préférences des femmes iront probablement moins vers les cultures commercialisables que vers des cultures vivrières, notamment des espèces arboricoles. Leurs préférences peuvent avoir un impact positif sur l'environnement en réduisant la pression exercée sur

16. A en juger par l'expérience de certaines pêcheries, au Lac Victoria par exemple, l'accès aux marchés d'exportation et l'accroissement du revenu ne constituent pas des incitations suffisantes en faveur d'une gestion écologiquement viable, notamment parce que l'accès à la pêche est facile. D'autres mesures, comme l'instauration de systèmes de cogestion entre les utilisateurs des ressources et l'État, semblent être nécessaires dans ces cas-là.

les zones forestières. La maîtrise du revenu au sein du foyer est une question importante et complexe : si les femmes ont une source indépendante de revenu, cela aura un effet bénéfique sur la prospérité du foyer et, à long terme, conduira à une moindre dégradation des ressources, étant donné qu'une part importante du revenu sera consacrée à des nécessités comme les dépenses de santé, les droits d'inscription à l'école, etc. qui valorisent le capital humain. Ce sera probablement moins le cas si une part plus importante du revenu est détenu par l'homme.

« Le jeu du marché peut aussi exposer les ménages pauvres à un risque accru. »

Enfin, une mise en garde s'impose : un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour encourager les échanges de produits particuliers destinés aux marchés industriels ou à des marchés d'exportation spécialisés. Or, ces initiatives se sont souvent avérées vulnérables à l'évolution des exigences du marché et/ou à l'emprise des intermédiaires. Les exigences du marché peuvent exposer les ménages ruraux à des risques importants, notamment lorsque les possibilités d'échanges ont encouragé les individus à abandonner des moyens de subsistance reposant sur l'activité agricole qui étaient plus diversifiés et moins aléatoires. En outre, l'ouverture de certaines régions, notamment par l'amélioration du réseau routier, peut avoir des conséquences dommageables pour l'environnement : il peut s'ensuivre une augmentation de l'exploitation forestière, une surexploitation des ressources en espèces sauvages, etc. à moins que les éventuelles conséquences soient bien appréhendées et anticipées.

Encadré 14. Promotion commerciale des produits forestiers des petits exploitants

Si la plupart des paysans pauvres accordent la priorité à une arboriculture qui aide à répondre à des besoins de subsistance et de protection, le soutien à la foresterie paysanne encourage la plantation d'arbres pour le bois d'œuvre. Cela se traduit souvent par de vigoureuses campagnes de promotion et de vulgarisation menées par les services forestiers, un ciblage sur une petite gamme d'essences destinées à des usages industriels, l'octroi de subventions à la plantation et la communication d'information sur les prix qui font généralement apparaître la production arboricole plus attrayante que les autres productions végétales.

Tout en apportant un soutien à la production des petits exploitants au titre d'une partie de son programme forestier, l'État leur fait souvent concurrence par le biais de la composante de son programme concernant la foresterie industrielle. A court terme, les possibilités d'amélioration de la situation des petits exploitants devraient résider principalement dans la suppression ou l'assouplissement des contraintes réglementaires qui renforcent les avantages structurels et d'échelle que possède l'État, par l'intermédiaire de son administration forestière, en tant que grand producteur forestier. Une solution logique à long terme pourrait consister à supprimer progressivement la production d'État sur les marchés où les petits exploitants possèdent un avantage comparatif.

Dans certaines régions, le tourisme écologique et le tourisme à faible impact sur l'environnement peuvent promouvoir la préservation de la diversité biologique tout en offrant une source de revenu aux collectivités rurales. Le tourisme écologique peut se justifier tout particulièrement lorsque la faune et la flore sauvages sont abondantes, que la concurrence avec les autres collectivités est vive et que les possibilités de trouver d'autres moyens de subsistance, notamment dans l'agriculture, sont limitées.

Encadré 15. Projets CAMPFIRE

Le Programme de gestion des zones communales pour la préservation des ressources indigènes (programme CAMPFIRE), qui est mis en œuvre au Zimbabwe, vise à associer les collectivités rurales aux efforts de préservation et de développement en leur restituant la garde de leurs ressources naturelles et en harmonisant les besoins des populations rurales avec ceux des écosystèmes. Ce programme est financé sur les recettes de la chasse, notamment de la chasse au gros gibier, lesquelles assurent plus de 90 % du revenu total des collectivités et districts participant. Pendant les années de sécheresse, l'argent distribué sert en général principalement à assurer un revenu aux ménages. Durant les années plus fastes, les fonds sont affectés à des projets de développement communautaire comme la construction de routes et de dispensaires, l'installation de moulins à meules, et le forage de puits. Le programme CAMPFIRE est actuellement étendu à de nouvelles activités, à savoir la protection et l'exploitation viable de la chenille du mopane. Dans le cadre de cette diversification, des efforts particuliers seront déployés pour y associer plus largement les femmes.

Source : CAMPFIRE, fiches descriptives Campfire, Harare.

3. Amélioration de l'accès aux connaissances et à la technologie

« En termes de ressources, on ne cherche pas à cibler les régions marginales, alors qu'y vivent environ 65 pour cent des populations rurales des pays en développement. »

Les efforts déployés pour accroître la production agricole sont généralement concentrés dans des zones à fort potentiel agricole. Les difficultés et les rendements apparemment faibles qui sont associés au développement d'une production écologiquement viable dans des conditions biophysiques défavorables ont eu tendance à détourner l'attention des terres marginales à faible potentiel, en dépit d'estimations (CGIAR, 1997) selon lesquelles 65 pour cent des populations rurales des pays en développement, et probablement le même pourcentage de pauvres, vivent dans de telles zones.¹⁷

Nombre des formes les plus graves de dégradation de l'environnement, notamment la diminution de la biodiversité, le déboisement, la disparition de terres humides et l'érosion des sols, sont concentrées dans des régions agricoles marginales. La dégradation des ressources résulte parfois du fait que les paysans pauvres tentent de survivre dans des zones marginales avec peu de ressources et des technologies non appropriées. Le manque de connaissances des techniques de production et de récolte et des cultures écologiquement viables posent des problèmes particulièrement graves aux migrants ou aux personnes déplacées dans des environnements qu'ils ne connaissent pas bien.

Pour pouvoir mettre en exploitation des terres fragiles, de nouvelles techniques et technologies doivent souvent être mises au point et diffusées -- par exemple, constitution de matière organique, nivellement et investissements dans la conservation. Il s'agit également de s'attacher à faire baisser les coûts des intrants variables (éléments fertilisants, main-d'œuvre pour la préparation des

17. L'importance de la production provenant de terres marginales et de la population rurale qui y vit et qui dépend de ce que l'on appelle l'agriculture complexe, diverse et exposée aux risques ne doit pas être négligée. Pretty (1995) parle à ce propos « d'agriculture oubliée » alors que, selon ses estimations, quelque 2 milliards d'êtres humains en sont tributaires. La recherche, les progrès de la technologie et les services consultatifs devraient porter dans une bien plus grande mesure sur de telles zones.

champs et la gestion) ainsi que ceux des investissements dans la conservation. La culture d'arbres et d'arbustes pérennes offre des perspectives particulièrement intéressantes à cet égard. Les investissements dans la conservation nécessitent souvent la mobilisation de capitaux collectifs,¹⁸ par exemple lorsque l'effort de conservation intervient au niveau des aires de drainage.

Encadré 16. Réduire la vulnérabilité face à la dégradation par la culture d'arbres et d'arbustes

Les cultures d'arbres et d'arbustes pérennes qui assurent une couverture végétale tout au long de l'année et ne nécessitent pas de soins réguliers, offrent des perspectives particulièrement intéressantes pour la réhabilitation et l'exploitation durable de terres fragiles par des agriculteurs à faible revenu. Ces cultures ne requièrent pas de récolte systématique et produisent une végétation naturelle très diverse. On peut citer, à cet égard, les cultures énergétiques, les palmiers ou les bambous à usages multiples, les brise-vent ou les plantations en bordure de cours d'eau produisant des poteaux ou des produits ligneux, les arbres fruitiers, les terres agricoles exploitées ou les parcelles boisées de type communal.

L'exercice d'une activité économique sur de petites exploitations requiert une assistance technique incluant, au besoin, des aides au démarrage bien ciblées et la création de circuits de commercialisation. L'agriculture de subsistance doit continuer à faire partie du système (éventuellement dans le cadre de l'agrosylviculture) pour garantir la sécurité alimentaire des ménages. Les stratégies de production arboricole semblent être plus particulièrement susceptibles de réussir lorsqu'il existe des marchés actifs traitant de gros volumes de produits arboricoles, un accès au marché satisfaisant et des exploitations ayant une superficie d'au moins quelques hectares.

« La recherche, la vulgarisation et l'enseignement agricoles doivent être recentrés vers l'amélioration des systèmes de valorisation des terres dans les zones marginales. »

La réorientation de la recherche, de la vulgarisation et de l'enseignement agricole vers l'amélioration des systèmes de production agricole et des pratiques de gestion de l'espace sur les terres marginales ou fragiles pourrait jouer un rôle important, en facilitant la transition vers une exploitation viable. Cela nécessiterait un redéploiement délibéré des efforts de recherche consacrés aux environnements les plus favorisés au profit des environnements dont de nombreux hommes et femmes pauvres tirent leurs ressources. Les efforts pourraient ainsi porter sur l'identification de cultures commercialisables de valeur se prêtant à des environnements fragiles et sur la diffusion de connaissances relatives aux méthodes d'exploitation et aux techniques de conservation des sols améliorées, notamment auprès des nouveaux migrants. La sécurité alimentaire reste toutefois de toute première importance dans de telles zones et il est indispensable de prendre en compte et de renforcer les propriétés des cultures alimentaires « traditionnelles » mises au point par les agriculteurs pour les adapter à un environnement difficile.

« La recherche et la vulgarisation agricoles doivent relever de démarches plus participatives, menées en concertation avec les petits exploitants. »

Plus généralement, il faut que la recherche et la vulgarisation agricoles relèvent de démarches plus participatives, en concertation avec les petits exploitants, et consistent notamment à

18. Dans ce contexte, l'expression « capital collectif » renvoie aux organisations à l'échelle locale qui peuvent assurer une action collective au bénéfice de la communauté. De telles organisations peuvent déjà exister, mais si ce n'est pas le cas, il faudra peut-être lancer des campagnes de sensibilisation pour aider les communautés à s'organiser.

recenser les méthodes et techniques indigènes utiles et les innovations émanant des agriculteurs locaux et pouvant être reproduites ailleurs.

Des travaux de recherche spécifiques sont nécessaires pour accroître le potentiel productif des composantes agricoles au moyen d'innovations concernant la gestion des éléments nutritifs des sols, de stratégies d'alimentation du bétail, de la promotion de cultures pérennes à faible risque dans les zones pauvres et marginales, comme les cultures énergétiques, les palmiers et les bambous. De plus, des informations sur la création de sanctuaires ichtyologiques et l'utilisation de filets à maille plus large pourraient aider les pêcheurs à accroître progressivement leurs captures. La formation aux méthodes modernes de récolte de bois d'œuvre pourrait permettre aux habitants des zones forestières d'optimiser l'exploitation viable de leurs forêts et d'écouler du bois sur le marché "vert" à forte valeur. Il ressort des données disponibles que les populations pauvres disposent en général d'un immense fonds de connaissances techniques locales qui pourrait être utilisé dans la recherche.

« Les spécificités des hommes et des femmes doivent être prises en considération dans les systèmes de recherche, de vulgarisation et d'enseignement. »

Les spécificités des hommes et des femmes doivent être prises en considération au sein des systèmes de recherche, de vulgarisation et d'éducation. Même lorsque les femmes sont les exploitants principaux, les agents responsables de la vulgarisation donnent souvent l'information aux hommes en pensant, le plus souvent à tort, qu'ils la transmettront aux femmes. Il importe de travailler directement avec ceux qui exploitent la terre, au moment et dans les conditions qui leur conviennent.

4. Amélioration de l'accès aux moyens de financement

« Le micro-crédit est un élément essentiel. »

Le crédit est déjà reconnu comme étant un domaine d'action prioritaire pour promouvoir le développement dans le secteur rural. De nombreux programmes de prêt privilégient les micro-crédits pour permettre aux individus et aux ménages d'élargir leurs possibilités de revenus. L'offre de crédit peut réduire le risque lié à la réorientation vers de nouveaux produits agricoles qui peuvent être mieux adaptés au sol et fournir une nouvelle source de revenu, comme c'est le cas pour certaines productions arboricoles. Les paysans pauvres peuvent être moins à même d'assumer le risque d'une reconversion dans l'arboriculture dans la mesure où les terres plantées en arbres peuvent n'apporter aucun revenu pendant de nombreuses années et où les prix du marché de nombreuses productions arboricoles, comme le cacao et le café, sont extrêmement variables.

Toutefois, le micro-crédit à lui seul permet rarement d'accroître suffisamment les revenus pour sortir les individus de la pauvreté. Son incidence est plus grande lorsqu'il est combiné à une aide visant à développer les compétences en matière de gestion et de commercialisation, à trouver des marchés pour les biens produits localement et à utiliser au mieux les terres ou à en acquérir. La mise en place de systèmes d'assurance, comme les aides financières, les systèmes de sécurité alimentaire, les prestations en nature ou l'emploi dans les travaux publics, constitue un autre mécanisme financier qui peut aider les populations pauvres durant la période de transition dont s'accompagne la reconversion dans des cultures pérennes à rendement lent. De tels systèmes peuvent aussi être utiles en période de sécheresse ou en cas de récolte désastreuse dans la mesure où ils permettent de subvenir aux besoins de subsistance sans surexploitation des ressources naturelles (voir l'encadré 17 qui traite des différents mécanismes de financement permettant de contourner le problème du défaut d'anticipation sur l'avenir des pauvres). Ces assurances pourraient être financés par un système de primes et/ou bénéficier d'un soutien public. Même si les systèmes d'assurance des récoltes ou du

bétail ne connaissent pas un grand succès dans les pays en développement, bien conçus, ils peuvent être des outils puissants pour réduire les risques tout en favorisant la lutte contre la pauvreté et la protection du patrimoine naturel.¹⁹

« Lorsque les pauvres ont un comportement qui ignore les retombées futures, l'aide sous forme de crédit ou une autre forme de soutien peuvent réduire l'incitation à dégrader les ressources. »

Encadré 17. Mesures destinées à contourner le problème du défaut d'anticipation

On dit souvent que les pauvres n'anticipent pas sur l'avenir et que c'est une des raisons de la dégradation de l'environnement. Si les gens ne se préoccupent pas des retombées futures, il y a plus de chances qu'ils utilisent les ressources de façon écologiquement non viable. On peut difficilement étayer cette assertion par des arguments définitifs, mais elle vaut dans certaines circonstances. On pourrait tout aussi valablement arguer que les ménages pauvres, du fait qu'ils sont étroitement tributaires des ressources environnementales pour leur subsistance, sont plus incités à les préserver que d'autres ménages ou agents économiques. Il est prouvé que dans certains cas – l'exploitation du bois, notamment, mais aussi la production écologiquement non viable de crevettes, évoqués précédemment – ce sont des agents économiques prospères qui n'anticipent pas sur l'avenir et épuisent ces ressources, à l'instar de l'industrie minière. Il peut y avoir des circonstances, toutefois, où les ménages pauvres dégradent effectivement leur environnement : lorsque les règles traditionnelles qui régissent l'utilisation des ressources de propriété commune ne sont plus respectées et est accessible à tous ; lorsque l'extrême pauvreté contraint les ménages pauvres à n'obéir qu'à des préoccupations immédiates dans le but exclusif d'assurer purement et simplement leur survie ; ou lorsque l'incapacité à investir dans les nécessaires structures de conservation de la terre entraîne une dégradation des sols. Dans ce dernier cas, il peut être justifié de subventionner le coût de l'investissement initial – par le biais de programmes de travaux publics payables en nature ou en espèces – compte tenu des externalités positives qui peuvent en résulter.

Des mesures d'accompagnement peuvent contribuer à atténuer ce défaut d'anticipation sur l'avenir : apporter un soutien par l'octroi de subventions comme évoqué ci-dessus, favoriser l'apport de capitaux collectifs pour soutenir une action commune en faveur de la protection ou de la valorisation des ressources, ou recourir à des mesures à caractère financier : accorder des crédits, permettre aux ménages de lisser leur consommation sur la durée et, par là même, de réduire la pression qu'ils exercent sur les ressources aux moments de faible production. Des mécanismes d'assurance simples ou d'autres mesures permettant de réduire les risques auraient des effets similaires.

« Les femmes ont généralement plus de mal que les hommes à accéder au crédit. »

Les efforts visant à améliorer l'accès aux moyens de financement pour les populations rurales pauvres doivent tenir compte des différences existant entre les hommes et les femmes en matière de besoins et d'accès, s'ils veulent être équitables et toucher l'ensemble de ces populations rurales défavorisées. En de nombreux lieux, les femmes ne sont juridiquement ou culturellement autorisées à détenir ni titres fonciers ni autres biens ; le titre des biens est au nom de l'homme chef de famille (voir encadré 18). Dans ce cas, les femmes sont bien moins que les hommes en mesure d'offrir une garantie pour obtenir un prêt. Ce problème est aggravé lorsque l'homme a migré vers une ville pour y travailler - la femme risque de ne pas pouvoir utiliser les biens qui sont au nom de son mari comme garantie. En d'autres termes, une femme qui a la responsabilité de l'exploitation d'une ferme, peut ne pas avoir accès au crédit nécessaire pour acheter des engrais, faire face à l'augmentation des coûts des produits agrochimiques ou investir dans de nouveaux outils ou des cultures écologiquement plus viables. Un problème connexe tient au fait que les femmes peuvent ne pas être informées sur les moyens d'accéder

19. La mise au point de systèmes de détection précoce des sécheresses, qui n'est toutefois pas un instrument financier, est un autre élément constitutif d'une structure visant à réduire les risques.

au crédit et de l'utiliser, ou peuvent être exclues des groupes assurant un accès au crédit, comme les associations d'agriculteurs. Le coût lié au délai d'obtention d'un crédit peut aussi être plus élevé pour les femmes que pour les hommes, les femmes disposant souvent de moins de temps libre que les hommes.

Encadré 18. Exemples d'obstacles liés au sexe auxquels se heurtent les femmes pour obtenir un crédit

A Pangasinan et à Bataan, aux Philippines, les femmes tirent respectivement 35 % et 25 % du revenu du ménage de leurs activités de pêche. Toutefois, ce sont les hommes qui sont les propriétaires des bateaux de pêche qui sont susceptibles de servir de garantie pour un prêt. Dans ces conditions, l'amélioration du marché du crédit peut être utile aux hommes, mais un mécanisme différent serait nécessaire pour aider les femmes. Au Kenya, la distance à parcourir pour arriver à une banque influe considérablement sur les possibilités qu'ont les femmes d'obtenir un crédit, mais non pas sur celles des hommes, qui ont beaucoup plus de temps libre qu'elles. Au Zaïre, une femme ne peut ouvrir un compte bancaire qu'avec le consentement de son mari.

Source : Gambill, David (1999).

Les efforts destinés à améliorer l'accès au crédit auront des incidences limitées s'ils ne sont pas appuyés par des politiques macro-économiques qui soutiennent les marchés financiers et facilitent le développement d'institutions financières rurales autonomes. Pour ce faire, il faut notamment définir des critères bancaires en ce qui concerne l'épargne et les prêts, et adopter des dispositions réglementaires en matière de garantie qui soient appropriées. La plupart des institutions publiques de soutien agricole, comme les systèmes de vulgarisation, de recherche et de crédit agricoles, ne sont pas particulièrement organisées pour fournir des services aux populations pauvres et les institutions du secteur privé, qui les remplacent de plus en plus, ne considèrent pas nécessairement les pauvres comme leurs clients. C'est pourquoi des efforts particuliers au niveau des stratégies de planification et de service s'imposent souvent si l'on veut toucher les populations pauvres, comme le développement d'organismes de micro-financement, sur le modèle par exemple de la Grameen Bank, qui ne requièrent pas les formes classiques de garantie et qui mettent l'accent sur la fourniture de crédit aux femmes pauvres en particulier. De tels organismes sont cependant fort consommateurs de ressources, et doivent faire l'objet d'une planification très rigoureuse pour donner de bons résultats.

5. *Amélioration de la participation à la gestion publique*

« *Les pauvres sont souvent exclus des décisions relatives à l'utilisation des ressources.* »

Les pauvres n'ont souvent guère les moyens d'influer sur les décisions des pouvoirs publics qui touchent aux ressources assurant leur subsistance. Cela fait peser des incertitudes sur leur accès futur aux ressources et amoindrit les incitations à utiliser les ressources de façon durable. Des efforts particuliers sont nécessaires pour les faire participer plus pleinement aux processus de décision concernant leurs ressources, dans le cadre, par exemple, de commissions de surveillance collective et des procédures d'enquête conduites au niveau des collectivités en vue de résoudre les différends. Les gouvernements, souvent, ne prennent guère en compte les considérations d'égalité homme-femme dans les décisions relatives à l'utilisation des ressources, et des efforts tout particuliers s'imposent pour associer davantage les femmes aux processus de prise de décision.

Dans de nombreux cas, les populations pauvres ont officiellement le droit de gérer des ressources environnementales essentielles, mais elles ne sont pas en mesure de protéger leurs droits,

soit parce qu'elles ne les connaissent pas, soit parce qu'elles ne sont pas capables de les défendre. Les individus et les collectivités ont besoin d'être informés de leurs droits ainsi que des possibilités d'influer sur l'action gouvernementale en participant à la vie politique. Les institutions publiques doivent aussi jouer un rôle actif en diffusant des informations, en recherchant la participation des citoyens et en œuvrant avec les collectivités locales pour identifier les besoins locaux et y répondre. De nombreuses collectivités sont devenues plus efficaces dans leurs rapports avec les gouvernants après avoir reçu une formation dans des domaines comme la prise de parole en public, la négociation et l'organisation de réunions publiques. Les organisations de la société civile peuvent souvent grandement contribuer au renforcement des capacités au niveau communautaire dans la perspective de la protection et de la gestion durable des ressources naturelles. L'encadré 19 renvoie à l'élaboration de programmes de gestion des ressources naturelles à l'échelon local, souvent avec l'appui de donateurs ou d'ONG.

Les femmes se heurtent souvent à des difficultés particulières lorsqu'elles veulent participer aux processus politiques locaux. Les contraintes sociales les empêchent souvent de participer à des réunions avec des hommes et/ou de s'y exprimer librement. Lorsqu'elles y arrivent, les hommes n'y prêtent généralement aucune attention. Les efforts déployés pour englober les populations rurales pauvres à la gestion des affaires publiques devront y associer explicitement les femmes.

« Les programmes CBRM améliorent l'aptitude des communautés à gérer leurs ressources de façon écologiquement viable. »

Encadré 19. Enseignements tirés des programmes CBRM

Les programmes de gestion des ressources à l'échelon local (CBRM) améliorent l'aptitude des communautés à gérer leurs ressources de façon écologiquement viable. Ils aident les communautés à optimiser les avantages économiques qu'elles tirent de ces ressources et à reconnaître explicitement le lien existant entre ces avantages et les ressources. Ils aident aussi les communautés à acquérir les compétences nécessaires pour gérer leurs ressources, à trouver de nouvelles sources de revenu, améliorent leur aptitude à faire valoir leurs droits sur elles et à influencer sur la prise de décision. Ils aident les pouvoirs publics à tous les niveaux à mettre en place les politiques et réglementations nécessaires pour soutenir les efforts déployés par les communautés pour gérer les ressources de façon durable et aident également les administrations locales à instituer des mécanismes permettant aux citoyens de participer à la planification et à la prise de décision. L'interaction des utilisateurs des ressources locales et des autorités gouvernementales compétentes peut donner naissance à un système de cogestion qui s'est révélé efficace pour la gestion des forêts et de la pêche dans de nombreuses régions (voir aussi l'encadré 20).

L'expérience montre que les utilisateurs de ressources locales doivent être associés aux décisions concernant les modalités d'utilisation de ces ressources si l'on veut qu'elles soient utilisées d'une manière viable. A cet égard, il faut que les utilisateurs de ressources locales travaillent en liaison étroite avec les autorités locales sur toute une série de questions comme la garantie de l'accès aux ressources et de leur utilisation ; la modification des systèmes administratifs ; l'intensification de la concurrence entre les acheteurs de produits provenant de leurs ressources ; la fourniture d'un soutien technique aux communautés qui gèrent et valorisent les ressources communales ; etc.

Les fonctionnaires ont souvent besoin de mieux comprendre les contraintes sociales et écologiques locales pour pouvoir soutenir la gestion des ressources. Un effort de renforcement des capacités pourrait favoriser cette compréhension, et renforcer du même coup la volonté politique d'éviter les politiques qui conduisent à une mauvaise utilisation des ressources ou empêchent les populations rurales pauvres d'améliorer leurs conditions de vie. La cogestion des ressources naturelles

entre l'État et les utilisateurs locaux offre un cadre pour une gestion viable des ressources qui a également pour effet d'améliorer les conditions de vie des plus défavorisés (voir encadré 20).

« Une décentralisation efficace doit être étayée par une amélioration des capacités locales. »

Une administration décentralisée peut être nécessaire pour garantir une participation démocratique, par exemple en ce qui concerne l'administration des impôts et la définition des priorités relatives à l'utilisation des recettes. Pour qu'elle tienne véritablement compte des besoins des populations pauvres, il faudra toutefois renforcer les capacités à l'échelon local, faute de quoi la décentralisation pourrait ne conférer de pouvoirs qu'à l'élite locale. Afin d'éviter que les groupes vulnérables ne soient encore plus marginalisés, il importe de développer la connaissance des normes, des valeurs, des mentalités, des règles et des règlements qui sous-tendent une prise de décision décentralisée à l'échelon communautaire. Il est aussi important de renforcer le *système judiciaire* en tant qu'institution impartiale et indépendante, et de promouvoir l'émergence d'institutions de la société civile qui puissent servir d'intermédiaires entre les différents acteurs. Là encore, un effort de renforcement des capacités à l'appui de ces éléments de gestion publique au plan local s'impose.

« La cogestion entre l'État et les utilisateurs locaux des ressources, par exemple, peut résoudre les conflits relatifs aux revendications sur les ressources. »

Encadré 20. La cogestion des ressources naturelles en tant que moyen de résoudre les conflits

De multiples acteurs, ayant des intérêts et des objectifs concurrents en ce qui concerne les ressources locales, formulent à leur égard des revendications difficilement conciliables. La cogestion pourrait être un moyen de régler ces conflits. Ces partenariats s'appuient sur des accords entre les utilisateurs locaux et les pouvoirs publics, des ONG ou des organisations communautaires souvent chargées de jouer un rôle d'intermédiaire et de renforcer les capacités. L'idée de base est de confier à leurs utilisateurs le contrôle des ressources dont ils sont tributaires, par exemple, de donner la gestion de l'irrigation aux exploitants agricoles de sorte que l'on puisse attendre de ces derniers qu'ils mobilisent des ressources pour sa gestion et utilisent l'eau de façon plus rationnelle.

Diverses options sont possibles pour l'État, du simple abandon de son rôle directeur jusqu'à l'adoption d'un système de gestion très structuré, y compris un partage des bénéfices avec les communautés locales.

On pourrait envisager, par exemple, un programme de gestion forestière conjointe dans le cadre duquel des comités de défense villageois seraient mis en place, dans lequel l'administration forestière établirait et suivrait les plans de gestion. L'utilisation des ressources locales pourrait être limitée à l'herbe et aux produits forestiers non ligneux, et les bénéfices des ventes de bois effectuées par l'administration forestière pourraient être mis en commun. L'État ferait office d'arbitre dans les différends opposant des parties prenantes et fournirait à l'organisme local de gestion un soutien technique, financier et institutionnel. Cette approche est préconisée par les gouvernements qui souhaitent continuer à exercer un rôle en matière de réglementation (ce qui est important lorsque l'exploitation des forêts ou des terres boisées a des effets externes sur l'environnement) et conserver la maîtrise des ressources ayant une valeur directe pour l'état (par exemple, bois d'œuvre et terres boisées).

De nombreux projets requièrent une étroite coopération avec le secteur privé local. Sur le terrain, l'établissement du partenariat avec le secteur privé est particulièrement important. Ce secteur peut contribuer à la réduction de la pauvreté et à une gestion écologiquement viable principalement par trois moyens : la mise en place d'infrastructures, la fiscalité (par exemple, passation d'accords de responsabilité sociale par les concessionnaires) et la création d'économies locales qui ouvrent de nouvelles possibilités aux populations pauvres. Il faut à l'évidence travailler avec le secteur privé pour faire en sorte que les principes d'égalité et de viabilité soient respectés, le secteur public ayant un rôle à jouer en influençant et en suivant la participation du secteur privé.

II. LIENS ENTRE PAUVRETÉ, ENVIRONNEMENT ET ÉGALITÉ HOMME-FEMME EN MILIEU URBAIN

A. Introduction

L'un des phénomènes démographiques et sociaux les plus marquants du siècle dernier a été l'urbanisation rapide, qui ne va pas se démentir au cours du siècle à venir. On estime qu'en 2000 la moitié environ de la population de la planète vit dans des villes (2.9 milliards de personnes sur un total de 6.1 milliards), une proportion appelée à passer à 59 pour cent d'ici 2025 (Nations Unies (1998), cité dans OCDE (2000)). Les pays en développement s'urbanisent plus vite que les pays de l'OCDE. Auparavant, l'urbanisation était essentiellement due à l'exode des populations rurales qui espéraient trouver un avenir meilleur dans les agglomérations urbaines. Aujourd'hui, cependant, l'essentiel de la croissance de la population urbaine résulte d'un accroissement naturel et non de mouvements migratoires. De fait, même si l'amélioration des conditions de vie en milieu rural aurait, entre autres effets salutaires, celui d'atténuer quelque peu la pression démographique sur les zones urbaines, il faut néanmoins s'attendre à une croissance urbaine rapide, et à tous les problèmes liés à la pauvreté et à la dégradation de l'environnement qui en résultent. L'exode rural demeure une source importante d'expansion urbaine, et une forte proportion des migrants se compose de pauvres poussés hors des campagnes faute de débouchés sur place. Ils sont nombreux à venir grossir les rangs du secteur informel urbain. Si la plupart des migrants sont, traditionnellement, des hommes, il semble qu'il y ait de plus en plus de femmes qui gagnent désormais les zones urbaines.

Les villes représentent souvent une part tout à fait disproportionnée de la production économique nationale et sont la principale source de croissance économique dans de nombreux pays en développement. La concentration de la croissance économique dans et autour des grandes métropoles contribuent à générer des modèles de croissance inéquitable qui peuvent avoir une incidence limitée sur la réduction de la pauvreté, mais aggraver en revanche les problèmes d'environnement. L'attention se focalise souvent sur les villes relativement grandes ou les mégapoles (de plus de 8 millions d'habitants), mais la majorité des citadins vivent dans des villes de taille moyenne (de 20 000 à 250 000 habitants) ou de petite taille (moins de 20 000 habitants). L'ampleur et la nature des problèmes environnementaux auxquels sont confrontés les ménages pauvres varient selon la taille de la zone urbaine, le type de l'activité économique locale, l'existence de logements et l'approvisionnement en eau potable, etc.

« Aider les pays en développement à surmonter les problèmes d'environnement urbain peut contribuer à la réalisation des objectifs fondamentaux de la coopération pour le développement. »

Aider les pays en développement à surmonter les problèmes d'environnement urbain peut contribuer de façon significative à la réalisation des objectifs de la coopération pour le développement, comme la réduction de la pauvreté, l'amélioration de l'égalité homme-femme et le développement durable. Elle peut ainsi contribuer directement à la poursuite des objectifs définis dans la stratégie du CAD/OCDE intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* ainsi que dans le Programme Action 21 et le Programme pour l'habitat, tous deux placés sous l'égide des Nations Unies.

Pour optimiser l'apport du développement urbain au développement durable, il faut à la fois :

- Réduire les risques environnementaux dans les villes, notamment en diminuant la pollution de l'eau et de l'air et en améliorant l'accès des habitants aux services de base.
- Réduire autant que possible les effets négatifs des activités urbaines sur d'autres écosystèmes et sur les générations futures. Il s'agit en particulier d'éviter que les villes ne se débarrassent de leurs déchets sans les traiter ou qu'elles ne surexploitent des ressources en eau éloignées, et de promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie qui permette de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

« Il faut reconnaître explicitement les interactions entre milieu urbain et rural du point de vue de leur impact sur l'environnement. »

En outre, il faut reconnaître explicitement les interactions entre milieu urbain et rural du point de vue des liens entre pauvreté et environnement. Les interactions positives entre milieu urbain et rural peuvent contribuer à réduire la pauvreté dans les zones aussi bien urbaines que rurales, en stimulant l'activité économique et en diversifiant les moyens d'existence. Toutefois, ces interactions positives ne vont pas de soi. L'expérience montre qu'un certain nombre de facteurs y contribuent, comme des conditions écologiques adaptées à la production de culture rentables, un régime foncier relativement équitable, une infrastructure de transports efficace et abordable, l'accès aux marchés des petits exploitants, et la décentralisation des processus de décision pour prendre en compte les priorités locales et surmonter la fracture administrative classique entre zones urbaines et zones rurales. Les interactions positives entre milieu urbain et milieu rural peuvent réduire les pressions sur les ressources naturelles dans les zones rurales, même si les faits ne permettent pas de tirer des conclusions définitives à cet égard.

Les migrations entre zones rurales et urbaines prennent de plus en plus d'importance dans les stratégies de diversification des moyens d'existence. Ces migrations ne sont pas à sens unique : les résidents urbains économiquement faibles en particulier migrent souvent de façon saisonnière ou temporaire vers les zones rurales, recourent à l'agriculture de subsistance en milieu urbain ou à des activités agricoles salariées en périphérie urbaine. La famille élargie fait appel à tous ses membres des zones rurales et urbaines, la nourriture circulant de la campagne à la ville et l'argent de la ville à la campagne à l'intérieur de la famille. On observe également de nouveaux modes de migration entre zones rurales et urbaines, qui concernent de plus en plus souvent les femmes.

« Le processus d'urbanisation est particulièrement dense dans les zones périurbaines, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur l'environnement et les moyens d'existence. »

Dans les zones périurbaines, le processus d'urbanisation est particulièrement dense, et peut avoir des conséquences négatives sur l'environnement, voire sur les moyens d'existence. Voici quelques-uns des principaux changements susceptibles d'avoir des retombées néfastes :

- Le changement d'affectation des sols, qui induit une hausse des prix de la terre et peut aboutir à l'exclusion des groupes économiquement faibles.
- L'évolution des systèmes d'exploitation agricole et du profil d'activité : les petits exploitants peuvent être pénalisés au profit de grandes exploitations commerciales, compte tenu de la rentabilité de l'agriculture périurbaine. Il faut toutefois garder à l'esprit que ces grandes exploitations commerciales emploient de la main-d'œuvre agricole et sont susceptibles d'en employer de plus en plus.

- L'évolution de la demande d'infrastructure et des pressions sur les écosystèmes et les ressources naturelles.

Les caractéristiques de la croissance périurbaine peuvent varier considérablement, par exemple entre les zones urbaines étendues d'Asie du Sud-Est où l'agriculture, qu'il s'agisse de petites ou de grandes exploitations, et les logements résidentiels coexistent, et l'Afrique subsaharienne où la croissance périurbaine est encore souvent dominée par l'agriculture, même s'il arrive que ce soit par de grands exploitants commerciaux.

« Les zones urbaines peuvent avoir des retombées très négatives sur l'environnement de leur périphérie. »

Les zones urbaines puisent considérablement, et de plus en plus, sur les régions avoisinantes, notamment pour s'alimenter en eau douce, en hydroélectricité, en bois de feu, etc. En outre, les zones urbaines produisent des déchets solides et liquides et sont en partie responsables de la pollution atmosphérique des alentours. Elles peuvent donc avoir des retombées très négatives sur l'environnement des zones périurbaines.

Une gestion stratégique de ces interactions entre zones urbaines et zones rurales avoisinantes est essentielle si l'on veut maximiser les corrélations positives et minimiser les risques pour l'environnement. Les questions liées au développement de l'infrastructure matérielle, à la gestion des ressources naturelles et des déchets, et à la politique d'aménagement des sols et de droit foncier dans les zones périurbaines doivent être traitées avec rigueur, par l'adoption d'un ensemble cohérent de mesures aux différents niveaux d'administration. Une approche étriquée centrée sur la ville ne sera pas appropriée pour régler le problème de ces interactions.

B. Principales interactions entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme : le contexte urbain

1. Les pauvres souffrent en priorité des effets négatifs de l'urbanisation

Une part importante, et croissante, de la population urbaine des pays en développement est installée dans des zones d'habitat précaire. D'après les estimations, plus d'un milliard de personnes vivent à l'heure actuelle dans des bidonvilles. Ceux-ci sont généralement situés dans des zones périphériques, souvent à proximité de sites industriels ou de décharges, le long de lignes de chemin de fer ou d'égouts à ciel ouvert, ou dans des zones où les risques de glissements de terrain ou d'inondations sont particulièrement élevés. Ne faisant pas partie des zones d'aménagement prévues par les autorités, les bidonvilles ne disposent pas des infrastructures de base (routes et égouts), et n'ont qu'un accès très limité à des services essentiels comme l'adduction d'eau, les installations sanitaires et le ramassage des ordures.

« Les citadins pauvres sont exposés bien plus que les autres aux agents polluants et vecteurs de maladies. »

La pauvreté urbaine s'accompagne par conséquent de risques élevés de maladies transmises par des vecteurs transportés dans l'air ou dans l'eau, en raison des mauvaises conditions sanitaires et de la surpopulation. Les pauvres vivant en milieu urbain sont en outre très exposés à des événements accidentels tels qu'incendies, fortes pluies, etc. Les pauvres, hommes et femmes, passent aussi plus de temps dans les transports en commun et en plein air que ceux qui ont des revenus plus élevés. Ils sont ainsi plus exposés à la pollution atmosphérique imputable aux moyens de transport et aux industries.

Le dénuement socio-économique qui règne dans de nombreuses villes est encore aggravé dès lors que l'on tient compte de facteurs tels que les problèmes de santé d'ordre psychosocial, la toxicomanie, l'alcoolisme et la violence.

2. *Les citoyens pauvres sont tout particulièrement menacés par les catastrophes naturelles*

« *Les citoyens pauvres sont particulièrement exposés aux catastrophes naturelles.* »

Les pauvres urbains sont particulièrement exposés aux catastrophes naturelles, notamment dans les grandes villes. Ils sont souvent dans l'obligation de construire sur des terres marginales en pente abrupte exposées aux glissements de terrain, qui chaque année font de nombreuses victimes et des milliers de sans-abri. Les pauvres sont souvent les premières victimes des catastrophes naturelles, notamment parce qu'ils n'ont pas les moyens de vivre dans les quartiers où les constructions obéissent à des normes de sécurité et doivent se contenter d'un habitat précaire et surpeuplé. Les tremblements de terre peuvent ravager les infrastructures et autres capacités productives et faire payer un lourd tribut en vies humaines. Les inondations en milieu urbain sont encore exacerbées par le remblaiement des terres humides et l'évacuation inconsidérée de déchets qui finissent par engorger les réseaux de drainage. L'aménagement sauvage du littoral peut aussi accroître le risque d'inondation du fait de la disparition des mangroves et d'autres mécanismes naturels de protection contre les inondations.

3. *Femmes et enfants sont les plus exposés aux risques liés à l'environnement urbain*

« *Femmes et enfants sont particulièrement exposés aux risques liés à l'environnement urbain.* »

Les enfants sont particulièrement exposés aux risques liés à l'environnement, car ils sont plus sensibles aux maladies et aux polluants chimiques. Le plomb en suspension dans l'air, émis principalement par les véhicules automobiles, peut affecter le développement du cerveau et le niveau de QI. Les femmes sont aussi plus vulnérables que les hommes. Elles ont généralement pour responsabilité première d'aller chercher l'eau, de faire la lessive et la cuisine et de veiller à l'hygiène domestique, de sorte qu'elles souffrent davantage de la pollution ou de la contamination de l'eau et de la pénurie. Elles s'occupent également des malades – dans certains pays, elles consacrent ainsi 30 % de leur temps aux soins aux malades. Elles sont aussi affectées plus gravement que les hommes par tous les dangers liés à la précarité et au surpeuplement des habitations. Ainsi, les femmes et les jeunes filles sont les plus fortement exposées à la pollution provoquée par les fumées provenant du charbon ou des combustibles issus de la biomasse, et retenues à l'intérieur par le manque de ventilation.

Encadré 21. Modèles d'urbanisation

Les modèles d'urbanisation sont sensiblement différents d'une région à l'autre. L'Amérique du Sud a le taux d'urbanisation le plus élevé : 78 % environ de ses 447 millions d'habitants vivaient en 1995 dans des agglomérations urbaines (Nations Unies, 1995). En Asie, l'urbanisation, plus récente, a progressé très rapidement ces dernières années, du fait de l'industrialisation, de sorte que l'on s'attend à un triplement de la population urbaine dans la décennie à venir. L'Afrique est le continent le moins urbanisé de manière générale, et les villes y sont de taille relativement modeste, mais c'est celui qui s'urbanise le plus vite à l'heure actuelle. Les pays en développement ont une population urbaine déjà deux fois plus élevée que celles de l'Europe, de l'Amérique du Nord et du Japon réunies. C'est dans ces pays que se trouvent la plupart des plus grandes villes de la planète ; dans les plus urbanisés, la population urbaine pauvre est déjà supérieure à la population rurale pauvre. Les statistiques nationales et mondiales sur la pauvreté sous-estiment souvent l'ampleur de la pauvreté urbaine, ne tenant pas compte du coût plus élevé de la vie dans les agglomérations urbaines – notamment des coûts de construction ou de location d'un logement, des transports utilisés pour se rendre au travail et du prix à payer pour l'eau.

Les agglomérations urbaines ont toutes des problèmes d'environnement spécifiques. Chaque centre urbain doit donc définir ses propres politiques et priorités dans ce domaine. Les principaux éléments de différenciation des villes sont la situation géographique et le climat. Par exemple :

- Dans les villes au climat plus frais, le chauffage des logements peut être la principale source de pollution, tandis que les villes situées dans des zones plus chaudes sont plus susceptibles de souffrir de la pollution atmosphérique due aux véhicules et aux industries.
- Les villes situées dans des zones relativement plates sont plus difficiles à drainer que celles qui se trouvent sur des sites en pente ou vallonnés ; dans les pays périodiquement soumis à de fortes pluies, cette situation peut se traduire par de graves problèmes d'inondation. Les villes situés dans des zones en pente sont cependant plus exposées à des risques de glissements de terrain.
- Les villes des déserts sont plus exposées aux problèmes d'approvisionnement en eau.

C. Réduction de la pauvreté urbaine : les défis à relever

Les efforts à déployer pour réduire les effets négatifs des problèmes d'environnement sur les populations urbaines pauvres peuvent être répartis en cinq catégories :

- Amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles.
- Amélioration de l'adduction d'eau et de la gestion de l'eau.
- Gestion des déchets.
- Lutte contre la pollution et le rejet d'effluents industriels.
- Planification urbaine stratégique (y compris en ce qui concerne les risques liés aux catastrophes naturelles).

L'amélioration de la gestion des affaires urbaines est une condition préalable à tous ces efforts.

1. Amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles

Bon nombre des maladies les plus graves dont souffrent les populations urbaines des pays en développement sont transmises par l'air, l'eau, la terre et la nourriture, ainsi que par des vecteurs tels qu'insectes ou animaux. Les conditions généralement malsaines des bidonvilles facilitent aussi la transmission de maladies véhiculées par l'air, cause majeure de nombreux décès qu'il serait facile de prévenir. Dans les établissements humains « sauvages », de nombreux dangers liés à l'environnement peuvent se conjuguer et se renforcer mutuellement. Il est donc très difficile de distinguer les effets que peuvent avoir sur la santé des installations sanitaires et d'adduction d'eaux inadéquates, l'accumulation d'ordures, l'utilisation de cheminées ou de poêles mobiles à des fins domestiques, l'inadéquation des équipements de conservation des aliments et le surpeuplement de logements construits à partir de matériaux de fortune souvent inflammables. Les bidonvilles font donc partie des environnements humains les plus dangereux pour la santé, et des maladies évitables comme les vers intestinaux, la tuberculose et les infections respiratoires y sont fréquentes.

Encadré 22. Dégradation de l'environnement et risques écologiques

Il faut établir une distinction entre la dégradation de l'environnement et les risques écologiques. L'exemple des installations sanitaires peut être utilisé à cette fin : l'absence d'installations adéquates et sûres d'élimination et d'enlèvement des fèces humains provoque de graves problèmes de santé et constitue par conséquent un risque écologique, mais elle contribue peu à la dégradation de l'environnement, puisque les excréments se décomposent naturellement. Il se produit une dégradation de l'environnement lorsque les excréments sont ramassés et versés sans traitement dans des pièces d'eau dont la capacité naturelle de décomposition est insuffisante par rapport au volume d'excréments qu'elles contiennent.

Il ne semble pas que la pauvreté contribue de façon sensible à la dégradation de l'environnement en milieu urbain. En revanche, de nombreux éléments indiquent que les risques écologiques jouent un rôle majeur dans la pauvreté des populations urbaines.

La dégradation de l'environnement (surexploitation, gaspillage ou destruction de ressources renouvelables et non renouvelables, production de déchets biodégradables et non biodégradables par exemple) est causée dans une large mesure par les pratiques de consommation des catégories de population à revenus élevés et intermédiaires, par les systèmes urbains de production et de distribution mis en place à leur intention et par l'incapacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques efficaces de protection de l'environnement. Les individus ou les industries qui polluent le plus ne subissent généralement pas toutes les conséquences de la dégradation des ressources naturelles dont ils sont responsables, et la répartition des coûts et des avantages liés à la dégradation de l'environnement urbain est très inégale. C'est là une autre manifestation d'une croissance inéquitable qui se développe au détriment des pauvres et de l'environnement.

On entend ici par **risques écologiques** les menaces potentielles que représente un environnement dégradé pour la santé humaine (par exemple, agents pathogènes transportés dans l'eau, dans l'air ou par des vecteurs ; polluants chimiques issus de feux, de poêles ou de déchets brûlés ; contamination fécale ; pentes déboisées sur lesquelles peuvent se produire des glissements de terrain ; sites désertifiés régulièrement inondés). Ce sont les citoyens les plus pauvres qui consomment le moins d'eau et d'énergie et qui produisent le moins de déchets car ils réutilisent et recyclent beaucoup. Pourtant, ils doivent supporter une part disproportionnée des risques liés à l'environnement, notamment sous forme d'émissions polluantes et de déchets en relation avec les industries et les transports, et ce sont eux qui connaissent des conditions de vie les moins salubres.

Faire face aux risques liés à l'environnement : exposition et vulnérabilité

L'existence d'un risque écologique ne se traduit pas nécessairement par des conséquences néfastes. Le risque dépend des caractéristiques de l'individu, du ménage et du groupe social concernés. La vulnérabilité à de tels risques ne dépend pas uniquement du degré d'exposition, mais aussi de deux autres facteurs. Le premier est la capacité à faire face à la maladie ou à une blessure (faibles défenses immunitaires, mobilité limitée, moyens financiers réduits), qui dépend largement de l'accès aux soins de santé et aux services d'urgence ainsi qu'à des mécanismes permettant d'aider les individus, les ménages ou les communautés. Le deuxième est la possibilité de prendre des congés pour se rétablir d'une maladie ou d'une blessure.

Les groupes les plus exposés aux risques écologiques sont ceux qui peuvent le moins les éviter et/ou faire face aux maladies qu'ils entraînent. Les groupes aux revenus les plus bas sont les plus mal lotis à tous points de vue : ils sont les plus exposés aux risques (chez eux et sur leur lieu de travail), ont moins accès aux soins de santé (qu'ils ne peuvent souvent pas payer) et sont rarement en mesure de prendre des congés de maladie. Ces facteurs les empêchent d'investir le temps et l'énergie supplémentaire nécessaire pour gérer durablement leurs ressources et améliorer leur mode de vie. C'est le cas tout particulièrement des femmes qui passent généralement plus de temps à s'occuper des malades. Il leur est aussi plus difficile de se libérer de leur travail afin de se rétablir d'une maladie, du fait de leurs responsabilités supplémentaires à l'égard du foyer et des enfants. En outre, elles ont souvent une alimentation plus pauvre car leurs repas sont moins fréquents et moins abondants.

La moitié environ de la population urbaine des pays en développement souffre d'une ou de plusieurs maladies liées à l'inadéquation des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement ; les maladies diarrhéiques sont ainsi responsables de la plupart des décès de nouveau-nés et d'enfants en relation avec l'eau. Les coûts induits, qu'il s'agisse du traitement de la maladie ou de la perte de revenu liée à la maladie ou au décès prématuré, sont une charge importante pour les pauvres qui, souvent, ne peuvent pas bénéficier de congés de maladie. Les efforts à consentir pour améliorer les bidonvilles portent sur les points suivants :

a) *Assurer la reconnaissance des bidonvilles par les autorités responsables*

«L'absence de reconnaissance des habitats précaires se traduit souvent par une politique de négligence de la part des autorités.»

L'établissement spontané de nombreux habitats urbains précaires, souvent construits illégalement et sans contrôle officiel, et a fortiori sans assistance de la part des autorités urbaines compétentes, fait souvent obstacle à la mise en place d'infrastructures de base. Du fait de l'absence de planification, il est souvent plus difficile et plus coûteux de fournir par la suite les infrastructures nécessaires, telles que routes, système de drainage, alimentation en eau et installations sanitaires.

Le fait pour les pouvoirs publics ou les autorités municipales de ne pas reconnaître l'existence de telles constructions sauvages les amènent à une négligence coupable, et les mesures qui pourraient améliorer les conditions de vie des pauvres ne sont pas prises. Il serait par exemple souhaitable de garantir l'accès à des logements moins dangereux, de donner accès à des ressources qui permettraient aux populations pauvres de construire elles-mêmes des logements sûrs et de bonne qualité, de s'assurer que tous les habitants bénéficient d'un niveau minimal d'alimentation en eau, d'installations sanitaires, d'égouts et d'un système de ramassage des ordures, ou de fournir les soins de proximité et les services d'urgence nécessaires pour prévenir les blessures et les maladies et en limiter les effets.

Les problèmes posés par les constructions sauvages doivent être résolus au plus vite. Il est essentiel de recenser les zones dangereuses et d'éviter que des populations nombreuses ne s'y

installent, de repérer d'autres sites convenant mieux à des établissements humains, et aussi de réduire les coûts de mise en place a posteriori des infrastructures. Les dommages causés aux logements ou à d'autres biens ou leur destruction, par exemple par des inondations ou des glissements de terrain, peuvent créer un choc susceptible de faire sombrer les ménages à revenu faible dans la pauvreté absolue. Un investissement modeste facilitant la mise en place de structures de logement plus appropriées peut se traduire à long terme par des économies considérables. Des mesures relativement simples comme l'amélioration de la planification et de l'implantation des constructions et des zones d'habitation, ainsi que l'amélioration de la conception et de la construction des logements, réduisent considérablement les effets des tremblements de terre, des inondations, des incendies et des tempêtes. Même lorsque les catastrophes ont des causes naturelles qu'il est impossible de prévenir, on peut en atténuer fortement les conséquences en déterminant quelles sont les populations les plus vulnérables en milieu urbain et en agissant pour réduire leur vulnérabilité avant que la catastrophe ne survienne. Ainsi, les dangers que présentent les inondations diminuent beaucoup dans les villes dotées de bons systèmes de drainage et de collecte des ordures.

b) *Améliorer la sécurité d'occupation des lieux*

« La sécurité d'occupation des lieux contribue à améliorer les conditions de vie des citadins pauvres. »

Pour améliorer les conditions de vie des populations urbaines pauvres, l'un des moyens les plus efficaces consiste à garantir la sécurité d'occupation des lieux. Elle permet aux habitants de ne plus craindre l'expulsion, mais aussi de tabler sur des investissements individuels et collectifs contribuant directement à l'amélioration de la gestion de l'environnement. L'exemple de l'Indonésie montre que la sécurité d'occupation accroît la détermination à se doter de services de ramassage des ordures. De plus, une telle sécurité est souvent la condition préalable à l'obtention de prêts pour l'amélioration du logement.

« Il faut veiller aux droits des femmes à la propriété foncière. »

Il arrive souvent que les femmes n'aient pas accès à la propriété foncière au même titre que les hommes. Dans de nombreux pays, elles ne peuvent, pour des raisons juridiques ou culturelles, détenir de titre de propriété ou hériter de terres de leurs parents ou de leur mari. Souvent, les programmes d'enregistrement des titres fonciers ne prévoient pas la détention de titres par des femmes, même pour des terres occupées par des ménages dirigés par une femme. Les hommes détenant en général l'essentiel des actifs corporels, les femmes pauvres ne possèdent que peu ou pas de biens qui puissent servir de garantie en cas de demande de crédit. Comme les ménages pauvres sont souvent dirigés par des femmes, ces pratiques excluent de nombreux ménages des avantages de la sécurité d'occupation. Il faut prendre des mesures pour améliorer le régime d'occupation des sols afin de remédier à ces inégalités.

La concession de terres à des occupants non autorisés pose des problèmes juridiques complexes et il faut tenir compte du fait qu'elle risque d'encourager la corruption et la spéculation. Le règlement de différends entre occupants illégaux et propriétaires légitimes nécessite souvent des négociations et des procès très longs. Lorsque les bidonvilles se trouvent dans des zones dangereuses, la seule solution est souvent la réinstallation dans un autre quartier.

c) *Améliorer le logement*

Lorsqu'un ménage n'a pas assez d'argent pour payer un logement au confort minimal, il lui faut faire certains sacrifices pour que minimiser les coûts. Ces sacrifices portent souvent sur la qualité

de l'environnement : le ménage choisit par exemple de s'installer sur des terrains à faible rendement dépourvus de système d'adduction d'eau ou d'égouts. Les risques pour la santé et les problèmes que comportent une telle installation sont souvent jugés moins importants pour la survie du ménage que d'autres aspects (les dépenses de nourriture ou de vêtements par exemple, ou l'achat d'une machine d'occasion permettant à un membre de la famille d'avoir un revenu).

Le logement est souvent considéré comme un bien de consommation plutôt que comme une infrastructure productive. Les organismes d'aide au développement reconnaissent cependant de plus en plus que l'amélioration de l'habitat peut stimuler la formation de revenu et la productivité (outre ses effets positifs sur la santé), en particulier lorsque le logement sert à des activités rémunératrices. C'est tout particulièrement vrai pour les femmes qui ne peuvent rechercher d'emploi à l'extérieur pour des raisons culturelles ou religieuses. L'investissement dans la construction, secteur à forte intensité de main-d'œuvre, stimule aussi l'emploi au niveau local.

Beaucoup de gouvernements ont essayé par le passé de remédier à la pénurie de logements urbains en fournissant directement des habitations, normalement subventionnées pour que les populations pauvres puissent y avoir accès. Cette solution s'est révélée à la fois peu viable sur le plan financier et inefficace. De nombreux logements fournis par le secteur public se sont révélés trop chers et mal adaptés aux habitants pauvres (car situés trop loin des quartiers où ils travaillaient). Elle a plus souvent profité aux catégories à revenus relativement élevés. Compte tenu de cette incapacité des programmes de logement du secteur public à répondre aux besoins des pauvres, les migrants et une partie des populations urbaines pauvres n'avaient guère d'autre solution que de construire leurs propres habitations sur des terrains qu'ils occupaient illégalement.

« Les politiques publiques en faveur du logement des pauvres doivent viser en priorité à soutenir les efforts d'auto-assistance. »

Les politiques publiques en faveur du logement des pauvres doivent viser en priorité à soutenir les efforts d'auto-assistance, notamment en fournissant des micro-financements (ou en créant des programmes locaux de crédit) et en donnant des conseils techniques pour la construction et l'amélioration des logements (par exemple, promouvoir des combustibles domestiques et des poêles plus propres pour limiter les maladies respiratoires et d'autres problèmes de santé ; améliorer les transports publics pour atténuer les inconvénients des quartiers d'habitation périphériques et contribuer à maintenir les loyers à des niveaux modestes). Ces efforts ont cependant leurs limites et doivent être complétés par des réformes au niveau macro-économique visant à améliorer les marchés financiers et l'accès des habitants des bidonvilles à des sources formelles de financement.

Il faut tenir tout spécialement compte dans ce cadre des difficultés auxquelles les femmes doivent faire face pour obtenir des prêts afin d'améliorer leur logement ou d'obtenir des terrains à construire. Les taux d'analphabétisme sont plus élevés chez les femmes, de sorte qu'il leur est plus difficile d'obtenir des informations sur le crédit. Dans de nombreux pays, les femmes pauvres ont beaucoup moins de temps que les hommes à consacrer à la recherche de crédit.

d) Améliorer l'accès aux services de base dans les zones de bidonvilles

Les habitants des bidonvilles sont souvent contraints d'acheter de l'eau à des vendeurs, à un prix plusieurs fois supérieur à celui de l'eau courante. Sinon, ils doivent souvent la faire bouillir pour éliminer les risques de maladie. Les coûts directs du combustible sont donc plus élevés pour les populations pauvres et la pollution atmosphérique plus forte ; en outre, le risque de contamination par des métaux lourds, d'autres polluants non organiques et de nombreux polluants industriels organiques

n'est pas éliminé. Dans certains pays, il en résulte une demande de bois de feu qui contribue largement à l'épuisement des forêts et à la dégradation des bassins hydrographiques.

« La plupart des ménages pauvres accepteraient volontiers de participer à la prise en charge du coût des infrastructures au niveau de la collectivité. »

De nombreux ménages pauvres seraient en mesure et accepteraient volontiers de prendre pleinement en charge les coûts des infrastructures et des services d'alimentation en eau, au moins au niveau de la collectivité, si ce n'est au niveau du ménage, et la plupart d'entre eux seraient disposés à apporter une contribution au moins en nature ou en espèces pour disposer d'une infrastructure d'alimentation en eau au niveau de la communauté locale. Cependant, la réticence des autorités locales à reconnaître les droits au logement ou à l'occupation des sols des populations urbaines pauvres limite la possibilité qu'ont celles-ci d'accéder à des services adéquats d'adduction d'eau et d'assainissement dans de nombreuses villes. Le type de service fourni doit refléter la capacité des utilisateurs à financer l'entretien de l'infrastructure, par le travail ou par une redevance. Il faut pour cela faire un usage optimal des solutions à faible coût, notamment en faisant participer les collectivités à la fourniture d'une partie des services dont elles bénéficient. Ainsi, un service public peut fournir l'eau courante, les égouts et le matériel de drainage à une collectivité, celle-ci se chargeant de la distribution et de la collecte des redevances. Dans d'autres cas, les collectivités à faibles revenus préfèrent payer les frais de fonctionnement et d'entretien, et sont en mesure de le faire, mais ont besoin d'aide pour financer les investissements initiaux d'infrastructure. La fixation d'un tarif faible par unité de volume d'eau, jusqu'à un certain niveau de consommation, permet aussi de s'assurer que même les plus pauvres puissent s'approvisionner en eau, et encourage à ne pas gaspiller. Il peut être nécessaire de soutenir ou de créer des organisations locales chargées d'assurer la mise en œuvre de ces solutions à faible coût faisant intervenir la collectivité.

« L'amélioration de l'adduction d'eau doit aller de pair avec l'amélioration de l'assainissement. »

L'adduction d'eau va de pair avec l'assainissement. En effet, il faut améliorer les installations sanitaires pour réduire l'incidence des maladies diarrhéiques et d'autres maladies transmises par l'eau. Les eaux usées des ménages constituent des gîtes larvaires pour les insectes pathogènes et peuvent faciliter le développement de vers parasites dans le sol. Comme dans le cas de l'adduction d'eau, toutes les solutions de réduction des coûts, y compris les systèmes sans égouts, doivent être examinées afin de répondre aux demandes les plus urgentes. Cependant, les demandes des ménages et des collectivités évoluent avec le temps. Ainsi, les familles qui s'agrandissent utilisent davantage d'eau et produisent plus de déchets. Des systèmes de drainage et d'assainissement sous-dimensionnés, en particulier s'ils sont mal entretenus, risquent rapidement de ne plus pouvoir assumer leur fonction et de ne plus avoir la capacité de décomposition nécessaire, augmentant ainsi les risques pour la santé publique auxquels ils devaient remédier. Il est donc éminemment souhaitable que les crédits publics s'attachent à réduire les externalités négatives liées à l'inadéquation des réseaux d'assainissement et à permettre la réalisation d'économies d'échelle pour ce qui concerne la fourniture d'infrastructures. Cependant, quelles que soient les mesures prises, elles doivent l'être en concertation avec les communautés locales et doivent passer par une mobilisation des ressources, financières et autres, des communautés locales.

« Il faut associer la collectivité à tous les stades de l'amélioration des infrastructures. »

La participation de la collectivité à tous les stades du processus, de la sélection des solutions les plus appropriées à la conception du système puis à la construction et à l'entretien des infrastructures, détermine le succès de toute entreprise. Les femmes ayant notamment pour rôle dans le

ménage de fournir et d'utiliser l'eau, ainsi que de s'occuper des installations sanitaires, il est essentiel qu'elles participent à ce processus de planification – lorsque ce n'est pas le cas, les résultats obtenus sont généralement beaucoup moins bons. Il faut parfois consentir des efforts explicites pour s'assurer la contribution des femmes. Les services gouvernementaux chargés de ces programmes peuvent avoir besoin d'une assistance pour comprendre l'intérêt de la participation des femmes et pour savoir comment s'assurer leur coopération. Une assistance peut également être souhaitable pour permettre aux organisations communautaires de jouer un rôle dans la fourniture des services d'adduction d'eau et d'assainissement au niveau de la collectivité.

Dans la plupart des pays, les mesures prises pour améliorer l'accès à l'eau des groupes à faibles revenus sont liées à des efforts plus larges d'amélioration des services de distribution d'eau au niveau de la ville. Ces questions sont abordées plus loin à la section B. Les solutions institutionnelles et techniques envisagées pour réduire les coûts de la distribution d'eau et de l'assainissement supportés par les ménages pauvres, sous réserve d'une évaluation des demandes à plus long terme, sont décrites à l'annexe 3.A.

Outre ses effets bénéfiques sur la santé, l'accès à l'eau courante peut se traduire par des économies considérables de temps et d'argent et évite de se fatiguer à aller chercher de l'eau au loin. Dans certaines agglomérations, ces avantages favoriseront surtout les femmes et les jeunes filles, principales responsables de la gestion du foyer. L'économie de temps peut à elle seule accroître sensiblement la possibilité pour certaines femmes de s'engager dans de nouvelles activités rémunératrices. En outre, comme ce sont les femmes qui doivent supporter une grande partie des coûts, en termes de temps et de santé, liés à une eau et à des installations sanitaires malsaines, elles sont souvent prêtes à payer davantage pour avoir accès à des services sûrs.

e) Améliorer l'accès aux soins de santé

La mise à disposition de soins de santé primaires, même si elle ne permet pas de prévenir ou de réduire l'exposition à la pollution ou à des agents pathogènes, atténue fortement leur incidence sur la santé. Elle joue un rôle essentiel en aidant les personnes touchées à faire face aux dangers auxquelles elles sont exposées. Les campagnes de vaccination jouent aussi un rôle important.

f) Appuyer les activités de sensibilisation et d'éducation

« Il faut sensibiliser les ménages pauvres à ce que l'amélioration de l'hygiène peut apporter à la santé. »

Pour améliorer les conditions sanitaires qui règnent dans les villes, il faut sensibiliser les populations aux différents facteurs qui agissent sur la qualité de l'environnement et aux conséquences des comportements individuels. Les habitants des bidonvilles, dont le niveau d'éducation est plus faible que celui des autres groupes sociaux, sont souvent mal informés des pratiques élémentaires de santé et d'hygiène. Les avantages apportés sur le plan de la santé par l'amélioration de l'accès à l'eau et à des installations sanitaires sont multipliés lorsqu'ils s'accompagnent d'une bonne hygiène. Les efforts de sensibilisation revêtent souvent une importance cruciale dans les collectivités aux traditions d'urbanisation limitées. Par exemple, les immigrants ruraux, qui ont l'habitude de se débarrasser sur place de leurs déchets, ne comprennent pas nécessairement les conséquences d'un tel acte dans les zones densément peuplées. De même, le succès de programmes tels que les campagnes de vaccination à l'échelle de la ville, ou des campagnes de prévention du paludisme qui visent à encourager l'élimination de toutes les eaux stagnantes dépend de la participation de toute la population. Il faut pour cela que les participants comprennent bien les enjeux de tels efforts.

Les programmes d'information s'adressant aux collectivités seront beaucoup plus efficaces s'ils tiennent compte du fait que les hommes et les femmes obtiennent leurs informations de sources différentes et ont besoin d'informations différentes. Par exemple, ils écoutent à la radio des émissions différentes, à des moments différents de la journée. Dans les pays où les taux d'analphabétisme sont plus élevés chez les femmes, celles-ci utilisent moins de supports imprimés que les hommes. Ce sont souvent les femmes qui se chargent d'enseigner des bases d'hygiène aux enfants, de sorte que les efforts de diffusion de l'information sur l'hygiène infantile seront plus efficaces si l'information s'adresse aussi aux femmes. Les femmes ont aussi tendance à se charger de la gestion de l'eau et exploiteront davantage les informations diffusées à ce sujet que les hommes. De leur côté, les hommes manipulent davantage de produits toxiques tels que peinture, huile et solvants ; les efforts déployés afin d'empêcher que ces produits toxiques ne soient versés dans les égouts devront cibler les hommes en priorité.

2. *Amélioration de la distribution et de la gestion de l'eau à l'échelle de la ville*

Dans de nombreux pays, les systèmes de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées sont gérés par des compagnies municipales ou de district détenues par les autorités locales. Fournie à un prix largement inférieur aux coûts financiers et environnementaux à long terme, l'eau est souvent gaspillée, phénomène qui est accentué par un niveau élevé de factures impayées et de pertes du système. Combinés à une mauvaise gestion, ces effets compromettent gravement la capacité des compagnies publiques des eaux à maintenir, et a fortiori à étendre ou à améliorer leur réseau. C'est pourquoi les services de distribution d'eau ne s'adressent souvent qu'à des groupes sociaux à revenus relativement élevés.

« De nombreuses villes doivent de toute urgence réformer leurs politiques et leurs institutions pour améliorer la distribution et la gestion de l'eau. »

De nombreuses villes doivent de toute urgence réformer complètement leurs politiques et leurs institutions afin de stopper la dégradation rapide des infrastructures d'adduction d'eau, de promouvoir une utilisation efficace et durable de l'eau et de générer des revenus pour réaliser les investissements nécessaires. Les compagnies des eaux pourront ainsi élargir les zones qu'elles desservent pour inclure des collectivités moins favorisées. Pour cela, il faut généralement accroître le recouvrement des coûts, améliorer la conservation des ressources et encourager la prévention de la pollution à la source. Le financement et le fonctionnement de l'infrastructure d'adduction d'eau supposent la mobilisation de capitaux privés et de compétences de gestion.

« La privatisation ou la commercialisation des services de distribution d'eau peuvent bien fonctionner à condition d'être bien réglementée. »

A condition que les autorités locales s'assurent comme il convient que l'obligation de rendre des comptes est satisfaite et que le secteur est protégé de tout abus de position dominante, la commercialisation ou la privatisation des services de distribution d'eau peuvent donner de bons résultats. Cependant, de sérieux problèmes sont à attendre si la libéralisation des marchés s'effectue en l'absence de systèmes réglementaires appropriés et efficaces. Il est particulièrement préoccupant de constater que les sociétés de services privatisées ont tendance à desservir essentiellement les quartiers les plus riches qui peuvent s'offrir leurs services, en délaissant les quartiers dont les habitants ont des revenus plus modestes. Il est fondamental que les systèmes de distribution d'eau puissent pleinement couvrir leurs coûts (d'exploitation, d'entretien et d'investissement, au moins) grâce à la tarification des services, mais il peut être nécessaire d'aider financièrement les pauvres afin de s'assurer qu'ils puissent disposer des quantités d'eau dont ils ont besoin.

« L'évolution vers la tarification des services publics ne doit pas pénaliser les pauvres. »

Il est essentiel de disposer de contrôles réglementaires afin de veiller à ce que les compagnies publiques ou privées qui offrent ces services fonctionnent correctement. La réglementation doit préciser quels sont les bénéficiaires des services ainsi que les conditions d'accès. Elle doit aussi faire en sorte que les mesures prises pour assurer le recouvrement intégral des coûts ne pénalisent pas injustement les populations défavorisées. Elle doit encourager l'introduction de systèmes qui lient précisément les prix aux niveaux de service ou de pollution et qui fixent des normes minimales de service adéquates. Une assistance technique pourrait être offerte aux autorités réglementaires pour garantir que les contrats et les réseaux mis en place reflètent bien ces objectifs.

Pour améliorer la gestion des services de distribution d'eau, il est important que les autorités compétentes renoncent à fournir directement les infrastructures et les services en question, et qu'elles s'occupent plutôt de réglementer les services fournis par des compagnies publiques ou privées. Les questions de fond à traiter en priorité pour réformer les services de distribution d'eau figurent à l'annexe 3.B.

3. Gestion des déchets

Beaucoup de villes ne disposent pas de systèmes efficaces de collecte, de traitement et d'évacuation des déchets solides, services qui sont encore moins fonctionnels dans les quartiers pauvres. Les déchets s'accumulent et se décomposent dans les rues ou dans des terrains vagues, où ils attirent des vecteurs de maladies et des insectes nuisibles, bouchent les canalisations, émettent des poussières nocives et des odeurs désagréables, constituant ainsi de graves dangers pour la santé. Les déchets non ramassés finissent en général dans des plans d'eau. Ceux qui sont collectés sont souvent déposés dans des décharges non officielles, qui contaminent les eaux superficielles ainsi que souterraines, aggravent les problèmes d'infestation d'insectes et de rongeurs, et peuvent contribuer à la pollution atmosphérique s'ils sont brûlés sans contrôle.

La collecte, le tri et la récupération des déchets constituent aussi une activité parallèle importante, qui consomme une grande quantité de main-d'œuvre dans de nombreux pays en développement. Les matériaux récupérés servent de matières premières pour la fabrication de produits très divers. Les ramasseurs de déchets (qui sont souvent des enfants) font généralement partie des groupes les plus marginalisés sur le plan social et économique et travaillent dans des conditions d'hygiène dramatiques. Leur travail est rendu encore plus difficile par les charrettes qu'ils utilisent (très souvent de mauvaise qualité), l'espace limité de stockage dont ils disposent (beaucoup vivent dans des logements très encombrés ou loués), l'irrégularité des itinéraires de collecte et des sources de déchets.

« Il est essentiel pour la gestion de l'environnement urbain de disposer de systèmes municipaux de collecte et d'élimination des déchets efficaces. Les petits ramasseurs doivent être intégrés à ces systèmes organisés. »

Il est essentiel pour la gestion de l'environnement urbain de disposer de systèmes municipaux de collecte et d'élimination des déchets efficaces, qu'ils soient publics ou privés. La création de systèmes organisés de gestion des déchets fondés sur les compétences et le savoir-faire des petits ramasseurs peut présenter des avantages considérables sur le plan économique, social et environnemental. Elle peut permettre d'augmenter le taux de récupération et de recyclage de ressources précieuses trouvées dans les décharges urbaines, de réduire le volume résiduel des déchets à éliminer, et d'améliorer les conditions de travail, ainsi que les revenus des ramasseurs. Il faut pour cela prêter une attention particulière aux besoins et aux contraintes auxquels font face les ramasseurs de

déchets, hommes ou femmes, qui sont souvent tenus à l'écart des processus de décision. En effet, les décisions concernant la gestion des déchets se fondent généralement sur les priorités des groupes sociaux à revenu élevé ou intermédiaire, qui sont à l'origine de la plus grande partie de ces déchets. Le recours accru aux petits ramasseurs doit en même temps avoir pour effet de réduire leur exposition aux dangers de la manipulation de déchets dangereux, qui doit faire l'objet de programmes spéciaux de gestion de l'environnement urbain et de mesures spécifiques.

Souvent, les villes des pays en développement modèlent leurs systèmes de gestion des déchets sur ceux des pays développés, ce qui se traduit par des choix technologiques inadéquats sur le plan socio-économique. On peut citer les exemples suivants : véhicules de ramassage des déchets qui ne passent pas dans les rues ou ruelles étroites ou non pavées, installations de compostage ou d'incinération inadaptées au volume et à la composition des flux de déchets. Dans le même sens, le compactage des déchets réduit la possibilité de récupérer et de recycler les matériaux, à moins qu'un tri n'ait été effectué avant le ramassage.

Encadré 23. L'économie de la gestion des déchets urbains

Trier les déchets pour optimiser les possibilités de réutilisation, de réparation et de recyclage est une activité qui peut assurer des emplois à une quantité importante de main-d'œuvre, et dont dépend la subsistance de nombreux habitants des villes des pays en développement. Le degré d'intégration de ces activités dans l'économie est variable, certaines collectivités locales ou organisations non gouvernementales prenant parfois des mesures collectives pour aider les travailleurs à ramasser, trier, vendre et composter les déchets municipaux. Dans d'autres villes, l'activité relève strictement d'économies parallèles, du secteur non structuré mais prennent aussi des mesures pour aider les travailleurs les déchets municipaux.

Le tri et le recyclage des déchets peuvent créer de nombreux emplois, surtout dans le secteur informel qui emploie dans ce domaine des effectifs plus importants que le secteur formel. Ces activités peuvent aussi contribuer à réduire la demande d'énergie, de matières premières importées, et de devises. A mesure que les villes deviennent plus prospères, les populations se débarrassent d'un volume plus important par habitant de déchets susceptibles d'être recyclés. Il est ainsi plus facile de prendre des mesures pour améliorer la productivité et d'adopter des normes de travail dans le secteur du ramassage des déchets. Des programmes peuvent être mis en place pour associer les réseaux locaux de ramasseurs en leur offrant de véritables installations de stockage, des itinéraires et des heures de collecte fixes, de façon à assurer la fiabilité du service dont ont besoin les grands producteurs de déchets. Certains projets peuvent contribuer à l'établissement de contrats fixes liant les ramasseurs aux industries et leur offrant ainsi des sources de revenu plus sûres et de meilleures conditions de travail.

4. *Lutte contre la pollution industrielle et les rejets d'effluents*

« *L'ampleur des risques liés à la pollution industrielle progresse rapidement avec l'urbanisation.* »

Le plus souvent, l'ampleur et la gravité des risques liés à la pollution industrielle progressent rapidement avec l'urbanisation. La santé des populations est affectée dans les agglomérations urbaines par divers polluants courants comme le dioxyde de soufre, produit par la combustion du charbon, ainsi que le plomb et les microparticules en suspension provenant des moyens de transport.

Les entreprises sont généralement incitées à transgresser les réglementations en vigueur sur la pollution et l'élimination des déchets, dans la mesure où elles n'encourent que des sanctions minimales. C'est pourquoi le rejet incontrôlé de déchets, notamment de produits dangereux comme les solvants, les composés à base de métaux lourds ou les déchets hospitaliers infectés est à la base de

nombreux décès ou affections graves. L'industrie chimique, le tannage du cuir, la production de pâte à papier et de papier, les industries d'équipement électrique et de métal sont des activités qui produisent toutes d'énormes volumes de déchets dangereux.

Le succès des mesures prises pour améliorer les pratiques de gestion des déchets de l'industrie dépend de façon critique de l'existence de services efficaces de ramassage et d'élimination des déchets. Il est particulièrement difficile de contrôler les effluents produits par de petites entreprises artisanales à caractère familial qui rejettent sans aucun traitement leurs déchets hautement polluants.

« La lutte contre la pollution industrielle requiert une réglementation efficace. »

Pour lutter contre la pollution industrielle et gérer l'élimination des déchets solides et liquides en toute sécurité, il faut une réglementation assortie d'un pouvoir de contrôle de conformité et de répression des infractions. Il est important que les pouvoirs publics soutiennent fermement les efforts déployés pour lutter contre la pollution industrielle, de façon à surmonter la résistance commune des industries au changement. La sensibilisation générale du public aux risques pour la santé que présente la pollution et au rôle que peuvent jouer les industries pour y remédier est une première étape fondamentale. Les pressions exercées par les populations contribuent toujours très largement à l'épanouissement de la volonté politique nécessaire à l'adoption et à la mise en œuvre effective de réglementations pour la lutte contre la pollution.

« Les instruments fondés sur le marché peuvent renforcer la réglementation. »

Les instruments fondés sur le marché peuvent contribuer à renforcer les mécanismes de planification et les réglementations, en envoyant les signaux commerciaux appropriés vers les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics. La panoplie de mesures est large : taxes sur les produits polluants, redevances d'utilisation, droits de licence, systèmes de consigne et taxes ou subventions liées à l'environnement.

Les autorités locales et nationales peuvent encourager les efforts déployés pour inciter à la réduction de la pollution et à l'élimination des déchets à la source, en encourageant les investissements dans des méthodes de production moins polluantes ainsi que dans la réutilisation, la récupération et le recyclage. Les donateurs, les industries et les gouvernements des pays en développement peuvent travailler de concert pour assurer le transfert des technologies nécessaires pour que les processus de production non polluants soient largement diffusés.

Il faudra probablement à la fois des incitations fondées sur le marché et des réglementations contraignantes pour faire baisser la pollution industrielle, ces deux solutions reposant sur une surveillance continue, et sur le postulat d'une sanction effectivement encourue par les pollueurs excédant un certain niveau de rejet dans l'environnement. Il faut dans les deux cas que les pouvoirs publics fassent en sorte que l'application des dispositions soit effective, et ce ne sera le cas que si les législateurs peuvent identifier ceux qui commettent des infractions et si les sanctions prononcées contre les coupables sont appuyées par l'appareil judiciaire. Les organes de contrôle pourront ainsi avoir besoin d'aide pour se doter des capacités nécessaires à surveiller l'industrie et imposer des sanctions. Il faudra peut-être aussi aider les avocats et les juges à déterminer comment faire appliquer les nouvelles réglementations et prononcer les sanctions appropriées.

Encadré 24. Incitations à la réduction de la pollution

Réduction des coûts : La mise en place de procédés plus efficaces, associés à une meilleure gestion des matériaux et à des économies effectuées par une réduction de l'utilisation d'intrants, peut se traduire par une baisse sensible des coûts de production.

Accès aux marchés : Les entreprises utilisant des techniques de production moins polluantes bénéficient souvent d'avantages significatifs sur les marchés étrangers.

Image de marque : Une mauvaise image de marque peut être préjudiciable aux ventes sur les marchés locaux.

Accès à des financements : Les entreprises poursuivies pour infraction à la réglementation se trouvent souvent dans une position défavorable lorsqu'elles recherchent des financements.

Risques de litiges : La faculté des citoyens de porter plainte pour obtenir réparation des dommages causés par la pollution peut inciter les entreprises, pour des raisons financières, ou de relations publiques, à éviter de causer de tels dommages.

5. Planification urbaine stratégique

«La planification urbaine stratégique peut avoir des effets positifs importants pour tous les citoyens, y compris les pauvres.»

Même s'ils ne s'adressent pas directement à elles, les efforts d'amélioration générale des villes ont des effets positifs importants pour les habitants les plus pauvres sur lesquels pèsent plus fortement les nuisances urbaines. En l'absence de toute planification ou de tout contrôle efficace des constructions nouvelles, les villes s'étendent généralement de façon anarchique. Des zones résidentielles, industrielles ou autres se développent à la périphérie, souvent à l'aveuglette. Il en résulte un patchwork de constructions diverses et de lotissements résidentiels mêlés à des terrains vagues souvent utilisés comme décharges. Les familles pauvres n'ont accès qu'aux sites les plus médiocres et les moins chers, souvent éloignés des centres d'activité, ou situés près de zones industrielles présentant des risques graves sur le plan de la salubrité de l'environnement. Souvent, ils doivent consacrer beaucoup de temps et d'argent aux trajets entre logement et travail. Lorsqu'ils n'ont pas les moyens d'effectuer ces trajets, il leur faut souvent vivre - illégalement - dans des endroits dangereux, proches de leur lieu de travail. La prise en compte du lieu de travail des habitants pauvres, hommes et femmes, et donc de leurs besoins en matière de logement, par la planification participative, la gestion des affaires urbaines et l'adoption de réglementations sur l'occupation des sols, peut contribuer à réduire la pauvreté.

La planification urbaine stratégique associe le contrôle de l'utilisation des terres au développement planifié des transports et d'autres infrastructures. Cette approche peut se traduire par des avantages importants sur le plan de l'environnement, notamment par une réduction des encombrements et de la pollution. Elle peut contribuer à réduire les coûts des infrastructures publiques en réduisant la longueur des routes, des conduites de gaz et d'eau, des lignes électriques, etc. Elle peut aussi réduire les besoins en matière de transport en permettant l'établissement de services de transport publics viables et efficaces. Une planification urbaine axée sur l'utilisation mixte des espaces, en réservant certaines zones à la construction de logements bon marché, peut éviter que les habitants à faibles revenus ne soient contraints de s'installer dans les quartiers périphériques, et leur permettre de se procurer des moyens de subsistance plus facilement, tout en limitant l'utilisation des véhicules privés. En encourageant une plus grande diversité en matière de construction de logements, d'emploi, de loisirs, de soins de santé et d'éducation, on peut aussi améliorer l'accès des habitants à l'emploi et aux services, tout en évitant de marginaliser les familles pauvres.

La planification urbaine stratégique revêt une importance fondamentale face au défi que représente la construction sauvage d'habitations à la périphérie des villes. Les dirigeants des municipalités doivent être en mesure de réagir rapidement afin d'éviter l'établissement de populations nombreuses dans des zones dangereuses et de recenser d'autres sites mieux adaptés à l'installation de ces habitants pauvres. Les coûts d'installation a posteriori d'infrastructures dans les zones périphériques en seront ainsi réduits. La réalisation d'un investissement initial modeste pour faciliter une répartition plus appropriée des établissements humains peut se traduire à long terme par des économies considérables.

Des mesures visant à atténuer les conséquences de catastrophes naturelles ou à y préparer les populations peuvent de fait limiter les bouleversements occasionnés, sauver des vies et préserver les biens immobiliers, notamment en milieu urbain. Investir dans la prévention porte ses fruits : à titre d'exemple, l'analyse coûts-avantages réalisée pour huit villes dans le cadre du Projet argentin de réaménagement des zones inondées a mis en évidence un taux de rendement élevé.²⁰ Dans les zones urbaines à faible revenu, la réinstallation des populations est souvent la meilleure stratégie de prévention des risques dans les régions volcaniques ou exposées aux inondations. Or, de telles mesures peuvent s'inscrire dans le cadre de la planification urbaine stratégique.

« Les citoyens doivent être associés au processus de planification stratégique. »

Pour s'assurer que les plans adoptés bénéficient d'un large soutien et aient ainsi plus de chances d'être réellement mis en application, il est nécessaire de faire participer les citoyens au processus de planification. Pour être véritablement participatif, le processus doit faire intervenir les femmes et les hommes que les plans décidés vont affecter, du stade de l'identification des problèmes à celui du choix des solutions et des moyens à mettre en œuvre. Il faut en particulier s'efforcer tout au long du processus d'inclure les groupes marginalisés, et notamment les femmes.

Dans le cadre de la planification stratégique, il faut en particulier prévoir les besoins futurs de développement, collecter et diffuser des informations, faciliter les échanges, et négocier face à des besoins et à des intérêts conflictuels. Les démarches trop normatives se sont souvent révélées inapplicables. Certaines mesures susceptibles d'être plus efficaces sont présentées ci-après :

- **L'intégration de la planification et de la gestion des transports**, afin de répondre à certains problèmes tels que les encombrements, la pollution atmosphérique et les accidents de la circulation. Il faut généralement pour cela adopter des approches intersectorielles, notamment en liant la planification des transports à celle de l'aménagement des terres. Les possibilités de mobiliser des investissements du secteur privé en faveur des infrastructures et des transports publics sont nombreuses.
- **Un système de contrôle de l'implantation de certaines activités ou industries dans des quartiers bien précis de la ville (zonage)**, en les éloignant des ressources vulnérables telles que les cours d'eau, qui peut encourager une utilisation rationnelle de l'énergie et faciliter la lutte contre la pollution et la gestion des déchets. On peut par exemple créer des zones industrielles dotées d'installations spéciales de traitement des déchets. Toutefois, les solutions de réimplantation des petites ou micro entreprises, ou des ateliers à caractère familial pleinement intégrés au tissu résidentiel, sont limitées, même lorsque ces entreprises contribuent en grande partie à la pollution au niveau local. Dans de tels cas, le zonage peut n'être ni efficace ni souhaitable, et d'autres solutions doivent être envisagées, en particulier l'amélioration de la

20. D'après le Provention Consortium (www.proventionconsortium.org), le taux de rendement a été estimé à 30 %.

réglementation ainsi que de la surveillance et de l'assistance, dans l'optique d'une production moins polluante. Une assistance pour la mise en place de méthodes de production plus propres peut aussi être envisagée.

- **L'utilisation stratégique des espaces verts**, qui peut éviter la construction d'habitations dans les zones à haut risque comme les pentes instables des collines ou les plaines inondables, ou faire office de zone tampon, permettant d'atténuer le bruit entre les routes et les quartiers résidentiels. Les plantes et les arbres aident à neutraliser la pollution de l'air, de l'eau et des sols et à tempérer le climat des villes. L'agriculture et la sylviculture urbaines – dans des fermes, sur des terrains à faible rendement, dans les potagers ou les jardinets des maisons – peuvent fournir des moyens de subsistance aux ménages à faible revenu et contribuer à la réutilisation des déchets ménagers organiques. L'agriculture et l'horticulture dans les zones urbaines peuvent comporter de nombreux avantages sur le plan de l'environnement tout en accroissant la production de denrées alimentaires, en améliorant les moyens de subsistance des groupes à faible revenu et la réutilisation des déchets, et en réduisant la consommation d'énergie. L'agriculture urbaine, quel que soit le site utilisé, mérite une attention particulière en tant qu'approche intégrée de lutte contre la pauvreté urbaine et d'amélioration de l'environnement. Cependant, dans de nombreuses villes, la contamination de la terre et la pollution de l'air, ainsi que d'autres facteurs, peuvent rendre les produits toxiques et impropres à la consommation. Dans de telles situations, les cultures urbaines devraient être consacrées à des produits non consommables tels que fleurs coupées et plantes décoratives. Il faut aussi une bonne gestion de l'élevage et d'autres activités agricoles pour assurer la durabilité de l'agriculture urbaine.
- **L'incorporation de la planification urbaine et de la gestion des ressources en eau**, qui permettrait de s'assurer que les villes disposent de ressources en eau adéquates et de limiter les effets néfastes sur les utilisateurs situés en aval ainsi que sur les écosystèmes.

La planification urbaine stratégique doit être **complétée par des mesures plus vastes** destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie, à décourager l'utilisation de véhicules privés, et à dissuader les industries très polluantes de s'installer dans les zones urbaines. De nombreuses mesures peuvent être envisagées, notamment les suivantes : réforme des subventions au combustible de chauffage et aux carburants (par exemple par l'application de taxes différentes à l'essence sans plomb et à l'essence plombée destinée aux voitures) et des intrants destinés aux industries polluantes ; péages routiers ; incitations fiscales afin que les industries s'installent ailleurs ; subventions en faveur des transports publics ; mise en application effective des plans de zonage. Certaines de ces mesures ne relèvent pas des compétences des autorités municipales et doivent faire intervenir les services de planification économique au niveau national.

Le succès des efforts d'amélioration de l'environnement à l'échelle de l'agglomération dépend souvent de la **participation active des collectivités locales**. Même les solutions techniques les mieux préparées peuvent se révéler inefficaces ou peu viables si elles ne sont pas soutenues au niveau local ou si elles ne tiennent pas compte des conditions de vie des femmes et des hommes. Les mesures prises pour améliorer le drainage, par exemple, en empêchant que les canalisations ne soient bouchées par des déchets solides, dépendent largement des efforts réalisés par chacun pour modifier ses habitudes d'élimination des déchets. Il faut pour cela que tous les acteurs concernés comprennent les objectifs et les enjeux des programmes d'amélioration de l'environnement et participent à leur élaboration. Comme les hommes et les femmes ont souvent des priorités très différentes, les programmes de planification urbaine obtiendront de meilleurs résultats s'ils cherchent explicitement à faire intervenir les uns et les autres.

Encadré 25. Faire intervenir les femmes dans la prise de décision

Les femmes constituent sans doute la catégorie la plus importante parmi les groupes exclus des décisions relatives à l'utilisation des ressources. Certains programmes cherchent à assurer leur participation en veillant simplement à ce qu'elles soient représentées dans les comités de prise de décision. Cela ne suffit pas nécessairement à garantir que les comités d'utilisateurs tiennent compte des besoins des femmes comme de ceux des hommes. Les raisons les plus courantes en sont les suivantes :

- Les femmes ont souvent l'habitude de garder le silence lorsqu'elles se trouvent dans des groupes d'hommes, de sorte qu'elles s'expriment rarement au cours des réunions des comités.
- Lorsqu'elles prennent néanmoins la parole, c'est souvent pour dire ce que souhaite leur mari.
- Les hommes membres des comités écartent systématiquement les propos des femmes membres.
- Les réunions se tiennent à des moments de la journée ou à des endroits qui empêchent aux femmes d'y assister.

Face à ces contraintes, chaque programme doit prévoir des solutions adaptées à la culture locale. On peut citer l'exemple de la démarche adoptée par une ONG au Liban, dans des villages conservateurs, musulmans et chrétiens. L'ONG indique d'emblée qu'elle ne travaille qu'avec des comités de village comportant au moins 30 % de femmes. Elle aide ensuite les femmes membres du comité à exprimer leurs préoccupations et à les présenter au cours des réunions. Elle s'assure que les réunions se déroulent à des heures où les femmes ne doivent pas se consacrer à la préparation des repas ou s'occuper des enfants ou de leur mari. Elle vérifie aussi que les réunions sont organisées dans des lieux socialement acceptables et que les femmes peuvent s'y rendre en toute sécurité. En outre, elle prend contact avec les femmes avant les réunions afin de les encourager à y participer.

Si les femmes ne prennent pas la parole au cours de la réunion, le représentant de l'ONG leur demande expressément leur avis. Il s'assure que les hommes tiennent compte des préoccupations des femmes ou qu'ils expliquent pourquoi ils ne le font pas. Ce point est particulièrement important si l'on veut s'assurer que les décisions finales répondent aux préoccupations des femmes comme à celles des hommes.

La participation des femmes n'est pas la seule condition de l'intégration de l'égalité homme-femme. Il faut aussi encourager et faciliter la sensibilisation des hommes à la nécessité et aux avantages de l'égalité entre les sexes.

D. Éléments fondamentaux de la gestion des affaires urbaines

« Sous bien des aspects, la gestion de l'environnement urbain suppose une démarche pluridisciplinaire et plurisectorielle. »

Sous bien des aspects, la gestion de l'environnement urbain suppose une démarche pluridisciplinaire et plurisectorielle, associant la planification de l'aménagement de l'espace, la réglementation et sa mise en application, l'amélioration des infrastructures, des mesures fiscales (fixation des prix et taxation par exemple) et des actions de sensibilisation. Les décisions relatives à la planification, à l'utilisation des terres ou à l'investissement dans des infrastructures urbaines doivent répondre aux demandes des citoyens et tenir suffisamment compte des besoins et des priorités des groupes marginalisés, notamment des femmes et des enfants dont les besoins particuliers sont souvent oubliés.

De nombreux problèmes d'environnement urbain peuvent être réglés au moyen de mesures sectorielles au niveau national ou régional. Ainsi, l'élimination des subventions à l'énergie ou à des combustibles très polluants peut très largement contribuer aux efforts des villes pour réduire la pollution. L'efficacité des mesures locales ou municipales dépend donc de l'existence de cadres législatifs et réglementaires appropriés, ainsi que de mesures en faveur de l'environnement adoptées à des niveaux de gouvernement plus élevés, et de la volonté de déléguer des pouvoirs à l'échelon

compétent le plus bas de l'administration. Il faut pour cela que tous les niveaux de l'administration soient déterminés à faire participer les acteurs extérieurs, notamment les collectivités et le secteur privé, au processus de prise de décisions, et à faciliter les initiatives d'auto-assistance. Pour ce faire, il est nécessaire que les autorités locales soient responsables, représentatives et professionnelles, et qu'elles disposent de ressources adéquates. Pour que les mesures en faveur de l'environnement donnent de bons résultats, il faut en général que les organisations et les ministères collaborent dans des secteurs très divers, afin de s'assurer que les complémentarités qui existent entre les objectifs environnementaux, sociaux et économiques soient reconnues et exploitées, et les risques de conflit réduits au minimum. Le Programme Action 21, le Programme pour l'Habitat et la Stratégie de l'OCDE sur le *Rôle de la Coopération pour le Développement à l'aube du XXIe siècle* reconnaissent la nécessité d'adopter des approches intersectorielles. Les stratégies nationales de développement durable doivent offrir un cadre à ces exigences de collaboration intersectorielle, à la mise au point d'approches et de politiques efficaces à différents niveaux, à la participation des diverses parties en présence et à la prise en compte de multiples objectifs.

Des changements politiques ont récemment permis la réalisation de nombreuses initiatives de gestion de l'environnement urbain, grâce à la décentralisation et à la démocratisation, qui se traduisent par une redéfinition du rôle des autorités locales et nationales. Ces initiatives sont moins axées sur la fourniture d'infrastructures et de services, que le secteur privé peut souvent apporter à moindre coût, en privilégiant plutôt la planification à long terme du développement urbain, la mise en application des mesures de lutte contre la pollution et d'autres réglementations protégeant le bien-être social, ainsi que la création de conditions favorables à l'initiative privée et à l'auto-assistance. De tels cadres nationaux doivent aussi encourager, dans le domaine de l'environnement, des politiques qui ne se contentent pas de répondre aux problèmes de salubrité dans les zones urbaines, mais s'efforcent aussi d'éviter que les villes ne se déchargent des coûts environnementaux sur d'autres populations et d'autres écosystèmes au-delà des frontières de la ville. Les interactions entre milieu urbain et milieu rural méritent une attention toute particulière en ce qui concerne notamment la demande urbaine de ressources environnementales rurales.

« Les efforts d'amélioration de la gestion des affaires urbaines doivent porter sur cinq points. »

Les efforts d'amélioration de la gestion des affaires urbaines doivent porter sur cinq points :

- **Améliorer l'efficacité des institutions de l'état**, qui doivent assumer leurs fonctions avec efficience et en tenant dûment compte des besoins des populations pauvres et des contraintes auxquelles celles-ci doivent faire face. L'ouverture et la transparence sont essentielles si les autorités veulent bénéficier de l'appui du public et donner une légitimité au système de planification.
- **Reconnaître les lacunes de l'état, en termes de compétences ou de ressources**, face aux problèmes d'environnement, et la nécessité de collaborer avec les représentants des collectivités locales et du secteur privé.
- **Définir les rôles et responsabilités respectifs** des pouvoirs publics, des acteurs du secteur privé et des organisations non gouvernementales en matière de planification du développement urbain, de mise à disposition d'infrastructures et de services et de régulation des activités économiques. Les investissements et les initiatives du secteur privé et des communautés locales nécessitent un environnement réglementaire sain.

- **Rechercher un juste équilibre des pouvoirs et des responsabilités** des autorités nationales, régionales et municipales. Pour être efficaces, les collectivités locales ont besoin de s'appuyer sur des législations et des institutions nationales en favorisant la protection de l'environnement.
- **Assurer l'accès à l'information.** Les décisions des autorités chargées de la planification et du développement urbain répondent souvent aux besoins des citoyens les plus aisés. Les collectivités défavorisées n'ont pas les connaissances nécessaires pour évaluer les conséquences des décisions de planification ou des mesures adoptées par les autorités municipales, ou pour proposer d'autres solutions susceptibles de mieux répondre à leurs besoins. L'accès à l'information est vital pour ceux qui veulent influencer sur les décisions prises par l'État et le secteur privé.

III. S'ATTAQUER AU CERCLE VICIEUX DE LA PAUVRETÉ ET DE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉGALITÉ HOMME-FEMME : PRINCIPES DE BASE ET STRATÉGIES

Les stratégies de lutte contre la pauvreté et la dégradation de l'environnement dépendent de facteurs sociaux et environnementaux propres à un lieu, ainsi que des possibilités de renforcer les institutions publiques et de la société civile. Les principes et approches exposés ci-après ont un caractère général et valent tant pour les zones rurales que pour les zones urbaines.²¹

A. Une condition indispensable : la volonté politique

« S'attaquer à la pauvreté tout en améliorant l'environnement nécessite une volonté politique. Généralement, cela requiert une certaine redistribution des ressources au profit des pauvres. »

Pour pouvoir s'attaquer à la pauvreté tout en améliorant l'environnement, il faut en tout premier lieu qu'existe une volonté politique d'éradiquer la pauvreté. Dans la plupart des cas, cela requiert à terme une certaine redistribution des ressources - ou des droits d'accès aux ressources - au profit des secteurs plus démunis de la société. La recherche de situations avantageuses pour tous ne doit pas détourner l'état de la réaffectation des ressources au profit des populations pauvres. La volonté politique de l'état de défendre la cause des populations défavorisées se mesure à son engagement à soutenir et renforcer l'état de droit en faveur des populations pauvres. Une prise de décision communautaire et un dialogue transparent ne sauraient voir le jour en l'absence de volonté politique au niveau le plus élevé.

B. Principaux domaines prioritaires d'action

1. Préserver et développer le patrimoine des populations pauvres

« Le patrimoine des populations pauvres doit être préservé... »

Si tous les régimes de droit supposent que l'État assume des fonctions de réglementation et de contrôle, il peut arriver dans certains cas que ces régimes soient déjà relativement favorables à une gestion par les populations pauvres mais que celles-ci ne soient pas en mesure de protéger leurs droits. Ces populations ont besoin d'être protégées des acteurs qui empiètent sur leurs ressources, ou d'avoir les moyens de lutter contre eux. C'est ainsi que les pêcheurs côtiers peuvent obtenir l'autorisation de pêcher dans certaines eaux, mais être impuissants face aux chalutiers qui traversent leurs lieux de pêche ; de même, les individus qui tirent leurs ressources de la forêt peuvent n'avoir aucun recours contre l'abattage d'arbres dans les bassins versants situés en amont mais ils en supportent les conséquences sous forme d'inondations, de sécheresse ou d'érosion des sols. La protection du patrimoine des populations pauvres requiert donc tout un éventail d'actions, notamment un soutien au

21 . Pour une analyse plus approfondie de ces questions, voir par exemple PNUD-CE (1999b).

renforcement des organisations communautaires qui représentent les pauvres, mais aussi, en matière de réglementation et de gestion publique, des mesures qui consolident le fondement juridique des droits des plus pauvres. Les organisations de la société civile peuvent souvent contribuer à aider les communautés à faire valoir leurs droits sur les ressources.

« ... et développé. »

Au-delà de la simple préservation de leurs ressources, il faut aider les pauvres à développer leur patrimoine, notamment les ressources environnementales, dont ils sont étroitement tributaires. La seule protection des ressources ne suffit pas toujours à garantir que leurs utilisateurs peuvent améliorer leurs conditions de vie, en particulier si la croissance démographique exerce une pression de plus en plus forte sur ces ressources. Des innovations techniques et institutionnelles qui aident les communautés à accroître leur patrimoine (ex. : enrichissement des aires de pâturage, gestion de la pêche qui améliore les stocks de poissons, cogestion des forêts, etc.) et à trouver des solutions de substitution pour réduire la pression exercée sur ces ressources (ex. : autres sources de combustibles, extension des possibilités de formation de revenu non agricole, etc.) s'imposent.

2. *Donner la priorité aux investissements dans les zones fragiles et marginales*

« Il faut donner la priorité aux investissements dans les zones fragiles et marginales. »

Si les résultats des efforts de développement déployés pour améliorer les conditions dans des régions à risque ou dans des poches de pauvreté sont médiocres, c'est en partie imputable à un manque d'engagement de la part des administrations et des donateurs à œuvrer en faveur de ces zones. Il est essentiel d'investir dans ces zones si l'on veut réduire la pauvreté. Le réinvestissement dans des zones laissées de côté requiert une réorientation des politiques des pouvoirs publics et des donateurs, de façon à aider les populations vivant dans ces zones (c'est-à-dire une majorité de la population rurale) à subvenir durablement à leurs besoins, ce qui aura des effets positifs du fait d'une moindre dégradation des ressources naturelles, d'un recul de l'exode rural et d'une contribution accrue au produit national. Pour ce faire, il faut améliorer l'accès des populations pauvres aux actifs productifs et apporter des changements institutionnels pour mettre fin à la discrimination des institutions publiques à l'encontre des petits producteurs et des populations autochtones. C'est en corrigeant ces inégalités que l'on pourra faire prendre conscience de ce que les terres marginales ont un potentiel, notamment pour la production et la commercialisation de produits « non traditionnels » comme les produits de valeur dérivés de la diversité biologique.

De plus, compte tenu de l'ampleur de la dégradation des sols et de la rareté des terres productives dans de nombreuses zones marginales, il est essentiel de développer les infrastructures sociales (système éducatif et système de santé) et matérielle, et de mener d'autres activités de nature à promouvoir la création d'emplois productifs et de débouchés non agricoles au profit des populations rurales pauvres. L'accès au crédit, aux conseils sur les débouchés commerciaux et à l'assistance technique, peut bien sûr faciliter le développement de ces activités.

3. Appuyer la diversification des moyens d'existence non agricoles en milieu rural

« Élargir l'éventail d'activités génératrices de revenus non agricoles permet d'atténuer la pression exercée sur les ressources. »

Les options qui s'offrent aux hommes et femmes pauvres pour diversifier leurs moyens d'existence portent notamment, mais pas seulement, sur l'utilisation des ressources naturelles. Les ménages pauvres créent toutes sortes de micro-entreprises ou de petites entreprises, par exemple pour répondre à la demande locale de produits alimentaires semi-transformés, d'appareils ménagers, d'outils agricoles et de services. Pour la plupart des ménages, ces activités viennent s'ajouter à la production agricole, mais sont en fait leur principale source de revenu monétaire. Plus la pression sur les ressources naturelles s'accroît, plus l'ampleur des activités non agricoles augmente, et élargir le champ de ces activités contribuera à soulager la pression exercée sur les ressources.

Les mesures devront donc concerner les facteurs qui risquent de restreindre la croissance des entreprises rurales, comme l'absence de routes et d'autres éléments d'infrastructure de base, l'accès limité au crédit, etc. Il peut être plus efficace d'améliorer le niveau de l'éducation et l'infrastructure matérielle pour accroître le revenu des agriculteurs sans terres que de réaliser des investissements visant à accroître la production agricole. Aucune des deux solutions ne doit non plus s'appliquer aux dépens de l'autre, car les deux ont leur raison d'être. Toutes les mesures destinées à favoriser le développement d'entreprises non agricoles doivent prendre en considération les besoins des femmes pauvres qui, dans de nombreuses régions, ont fait la preuve de leur capacité à faire prospérer des micro-entreprises alors même qu'elles doivent emprunter à des taux plus élevés que ceux proposés aux hommes.

C. Principales approches

« Les pauvres doivent être dotés des moyens de se prendre en main, être traités comme des partenaires, et être incités à agir de façon à briser le cercle vicieux entre pauvreté et dégradation de l'environnement. »

L'établissement de partenariats avec les collectivités locales est une initiative nouvelle pour de nombreux organismes d'aide. Cette opération requiert non seulement de la bonne volonté, mais aussi un vif intérêt pour l'expérimentation et la mise au point de solutions appropriées. Les principales approches sont les suivantes :

- Donner aux populations pauvres les moyens de jouer un rôle actif en identifiant leurs problèmes et en recherchant eux-mêmes des solutions, sans partir de l'hypothèse que le problème vient de ces populations.
- Traiter les populations pauvres comme des partenaires et non comme des bénéficiaires, et utiliser des cadres de développement centrés sur la personne pour la planification et la mise en œuvre.
- Inciter les populations pauvres ainsi que les entrepreneurs du secteur privé à mobiliser des ressources à l'appui de l'éradication de la pauvreté, et cesser de simplement exhorter les populations pauvres à mobiliser leurs ressources, ou de prélever l'ensemble des ressources sur les budgets publics. Les pouvoirs publics doivent avoir pour principale fonction de créer un environnement favorable, de mettre à disposition des fonds complémentaires ou de prévoir d'autres incitations en vue de stimuler un cofinancement des populations pauvres.

- Stimuler la formation d'organisations communautaires et cesser de créer de nouvelles institutions publiques. Parmi les nouvelles formes d'organisations gérées par des citoyens, il faut citer les groupes d'utilisateurs de l'eau, les comités de protection forestière, les associations d'habitants de bidonvilles, etc. Les pouvoirs publics ont pour mission d'établir un cadre juridique suffisamment souple pour favoriser l'émergence de telles organisations et doivent faire preuve d'une patience suffisante tout au long de leur mise en place. Les ONG et les groupes de la société civile du même type peuvent jouer un rôle décisif pour aider au développement de telles organisations.
- Donner aux populations pauvres de véritables droits de propriété et pas seulement un « sentiment de propriété ». Le transfert de responsabilités accrues aux individus doit, afin de donner de résultats tangibles, s'accompagner de l'octroi de droits plus étendus. Cela implique souvent des changements sur le plan juridique ainsi que l'adoption de nouvelles lignes directrices opérationnelles. L'égalité homme-femme en matière de droits de propriété, entre autres droits, est fondamentale.

D. Changements opérationnels

« Les pouvoirs publics doivent procéder à des changements opérationnels en vue de bâtir de véritables partenariats avec les pauvres. Les agents de l'État peuvent avoir besoin de suivre une formation en ce qui concerne l'analyse de la parité homme-femme et la planification participative. »

La mise en place de partenariats avec les populations pauvres requiert aussi de nombreux changements opérationnels dans la manière dont les pouvoirs publics collaborent avec les citoyens. Les agents de l'état peuvent avoir besoin de suivre une formation en ce qui concerne les techniques d'analyse de la parité homme-femme et de planification participative. Les organismes publics peuvent aussi avoir besoin d'engager un plus grand nombre de salariés de sexe féminin pour pouvoir mieux intégrer les femmes dans le processus de planification. Les structures d'incitation internes peuvent devoir être modifiées de sorte que les activités menées conjointement avec les citoyens fassent partie de l'évaluation des performances des agents de l'état. Les réglementations peuvent devoir être modifiées pour que les organismes d'aide puissent apporter un soutien financier aux ONG et aux groupes de la société civile, qui ne seraient pas considérés comme des sous-traitants, mais comme des partenaires dans la lutte communautaire, menée pour améliorer l'environnement et réduire la pauvreté. Des mécanismes doivent être mis en place pour pouvoir exploiter les enseignements tirés depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon national. Les efforts déployés pour mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté / amélioration de l'environnement doivent prendre en considération les principes suivants :

1. Mener des actions intersectorielles

« Des solutions intersectorielles s'imposent pour que soient efficaces les stratégies visant à améliorer les conditions de vie des pauvres ».

Les individus ne vivent pas enfermés dans des « secteurs ». Les populations pauvres doivent avoir accès à diverses ressources et exercer un contrôle sur celles-ci pour assurer leur survie. Les ministères distincts pour chargés de l'agriculture, des ressources en eau, de la sylviculture, de la pêche, de l'alimentation en eau de la ville, etc. sont rarement organisés de manière à faciliter des solutions intersectorielles. Or, les stratégies de survie des populations pauvres sont intégrées en ce sens qu'elles reposent sur l'exploitation et l'investissement dans une combinaison de ressources. En outre, plus les

individus sont démunis, plus ils sont susceptibles de gagner leur vie à partir d'activités diverses et d'être tributaires d'un plus grand nombre de ressources naturelles.

Si les organes de décision sont généralement organisés par secteur, une prise de décision intersectorielle est indispensable pour faire en sorte que les « solutions » adoptées dans un secteur ne créent pas de problèmes dans un autre secteur. Une approche fondée sur les moyens de subsistance aide à rendre explicites les arbitrages à opérer entre la croissance économique, le développement humain, l'intégration sociale et l'intégrité environnementale. La compréhension de ces arbitrages peut faciliter l'établissement de pratiques en matière de gestion qui répondent de manière optimale au double objectif de gestion viable des ressources et de réduction de la pauvreté, et qui soient acceptables pour les parties intéressées. L'adoption d'une approche fondée sur la diversification des moyens d'existence dans des administrations traditionnellement sectorielles ne se fera pas en un jour, mais peut être encouragée et facilitée par la poursuite d'un dialogue de nature à favoriser la mise en place de mécanismes performants de développement durable au niveau national et aux échelons inférieurs de l'administration.

2. *Déléguer une partie des pouvoirs à l'échelon approprié le plus bas et développer des approches pluralistes fondées sur le partenariat*

« La planification décentralisée favorise des approches globales et facilite la participation. »

Une planification décentralisée est souhaitable pour diverses raisons. Elle aide les acteurs locaux à élaborer une vision qui intègre un souci de préservation des écosystèmes, et facilite la participation des populations. Elle permet aussi d'optimiser la mobilisation des ressources tout en garantissant l'adéquation de décisions concernant leur allocation qui soient adaptées aux besoins des communautés et des ménages. La délégation de pouvoir place responsabilité et obligation de rendre des comptes à des niveaux plus appropriés, et permet d'intervenir rapidement aussi bien pour suivre l'évolution des problèmes que pour les résoudre. Pour être efficace, la décentralisation nécessite toutefois une délégation de pouvoir et un net renforcement des capacités aux échelons inférieurs, faute de quoi la prise de décision ne jouera qu'en faveur des groupes et individus les plus favorisés, les aidant à prendre le contrôle des ressources et à les utiliser de façon non viable sur le plan écologique.

Par ailleurs, on ne saurait présumer que la délégation de pouvoir est nécessairement profitable à tous les groupes. Les collectivités ne sauraient être considérées comme homogènes et dépourvues de toute hiérarchie. C'est ainsi que des groupes marginalisés comme les familles démunies et différents groupes ethniques peuvent être laissés en marge même dans le cas de processus décentralisés. L'expérience montre aussi que les femmes ont moins facilement accès à la prise de décision que les hommes. Une bonne connaissance des normes, des valeurs, des mentalités, des règles et des règlements sous-tendant la prise de décision décentralisée à l'échelon communautaire est indispensable pour éviter que les groupes vulnérables ne soient encore plus marginalisés.

« Des approches pluralistes de la prise de décision s'imposent si l'on veut traiter les questions liées à la multiplicité des utilisateurs d'une ressource. »

La notion de pluralisme reconnaît l'existence de positions divergentes et souvent conflictuelles. Les approches pluralistes de la prise de décision peuvent tenir compte d'intérêts différents, souvent à la base de conflits. Cela vaut notamment pour les utilisateurs multiples d'une ressource lorsque les objectifs d'un groupe d'utilisateurs peuvent avoir des conséquences négatives pour les autres groupes. Il est souvent utile, à cet égard, de faire appel aux compétences et aux ressources du secteur privé. Les cadres juridiques et réglementaires, par exemple ceux qui régissent les

droits à la terre et à d'autres ressources naturelles (forêts, ressources de pêche, etc.), doivent être conçus de façon à prendre en compte les possibilités de coexistence des différents utilisateurs.

3. ***Prendre grand soin de la cohérence des politiques au niveau macro-économique***

« La cohérence des politiques au niveau macro-économique est essentielle. »

Au niveau macro-économique, les pouvoirs publics ont d'importantes responsabilités en matière de planification et d'élaboration de la politique, et une coordination intersectorielle est nécessaire à l'échelon ministériel. Permettre aux organisations de citoyens ou à d'autres éléments de la société civile d'avoir accès à des niveaux élevés d'administration pourrait contribuer à faire figurer les préoccupations intersectorielles à l'ordre du jour des questions à examiner, et à assurer l'expression des points de vue des populations pauvres en particulier.

4. ***Comprendre les relations entre les hommes et les femmes***

« La mise en œuvre efficace de programmes d'éradication de la pauvreté et de gestion durable de l'environnement requiert une analyse de la parité homme-femme. »

La mise en œuvre efficace de programmes d'éradication de la pauvreté requiert que l'on procède à une analyse par sexe pour définir les droits et les responsabilités des hommes et des femmes, tant entre les ménages qu'en leur sein. Les diverses stratégies adoptées sous-estiment la contribution des femmes à la gestion, ainsi que la nécessité d'associer les femmes aux débats politiques et à l'élaboration des mesures ayant trait à la gestion des ressources. Un état de fait dû en partie à des visions stéréotypées du rôle des femmes en milieu rural, qui ont limité le champ des interventions en faveur du développement qui se fondent sur l'égalité homme-femme.

5. ***Centrer l'attention sur les besoins des enfants***

« Les enfants sont particulièrement exposés aux effets des atteintes à l'environnement. Il faut veiller tout spécialement à ce que les enfants, au même titre que les adultes, bénéficient des efforts déployés. »

Les enfants sont encore plus exposés que leurs parents aux polluants dans l'environnement et aux effets des atteintes à l'environnement qui conduisent à l'appauvrissement et à la malnutrition. La pauvreté accentue ces effets sur les enfants car elle est souvent associée à un logement vétuste, à un accès limité aux services de base, à une pollution à l'intérieure et à l'extérieure et au manque d'espace habitable. Les actions destinées à améliorer l'environnement, qui permettent aux familles de prendre mieux soin de leurs enfants, peuvent avoir un impact immense. Si l'on veut réaliser les objectifs en matière d'amélioration de l'environnement et de réduction de la pauvreté, il faut veiller tout particulièrement à ce que les enfants, au même titre que les adultes, bénéficient des efforts déployés. Pour mieux comprendre ce qui se passe à l'intérieur des familles, il convient de prêter attention à la situation des enfants.

Encadré 26. Suivi des performances

Des indicateurs de performance sont nécessaires pour établir si les objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration de l'environnement ont été atteints. Des systèmes de comptabilité doivent être mis en place aux échelons national et international pour évaluer les incidences des actions macro-économiques sur les populations pauvres et leurs ressources. Il est essentiel que les indicateurs de performance mis au point intègrent tant les questions de pauvreté que celles d'environnement.

Les principales questions qui se posent en ce qui concerne l'*environnement* ont trait au point de savoir si les nouvelles dispositions engendrent moins de tensions que ce n'aurait été le cas si l'on avait poursuivi les méthodes précédentes. En d'autres termes, l'innovation apporte-t-elle la viabilité écologique ?

S'agissant des *hommes et femmes pauvres* concernés, les principales questions ont trait à l'équité. Les populations pauvres tirent-elles profit des nouvelles dispositions ? Les hommes et les femmes pauvres bénéficient-ils de la même manière de l'innovation ? Les enfants en tirent-ils également profit ?

E. Rôle de la coopération entre les donneurs

Dans le soutien que les donneurs apportent aux actions visant à réduire la pauvreté et à améliorer l'état de l'environnement, les priorités seront de plus en plus liées à des lieux en particulier. On peut cependant établir une hiérarchie des aides, répondant aux divers problèmes qui se posent à l'échelon local, national et international. Les questions de dimension locale renvoient à l'ensemble des interventions nécessaires pour encourager et soutenir une gestion durable des ressources environnementales. Les questions de dimension nationale peuvent concerner par exemple, les réformes de la sécurité foncière ou l'aide à une recherche agricole qui prenne en compte les pauvres. Quant aux questions de dimension internationale, elles peuvent avoir trait par exemple à la mise en œuvre des conventions mondiales, notamment celles relatives à la désertification et à la diversité biologique. Les trois dimensions sont évidemment interdépendantes, ce qui enjoint les donneurs à la cohérence lors de la mise au point de leurs interventions dans les domaines de la pauvreté et de l'environnement.

F. Renforcement des capacités

« Le renforcement des capacités, à différents niveaux, est une des conditions sine qua non de l'efficacité des actions visant à mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement. »

Le renforcement des capacités, à différents niveaux, est une des conditions sine qua non de l'efficacité des actions visant à mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement. Le tableau récapitulatif et le tableau 1 énumèrent un grand nombre d'interactions spécifiques entre pauvreté et environnement : en fonction de l'écosystème, de l'utilisation de la terre ou de la dichotomie rural/urbain. Les politiques et programmes élaborés en conséquence doivent répondre à un éventail de questions extrêmement complexes (du point de vue écologique aussi bien que socio-économique), tenir compte des éventuels conflits entre utilisateurs de ressources et permettre la réalisation d'arbitrages. Pour intervenir au plan local, il faut passer par des fonctionnaires locaux, par exemple, qui appréhendent parfaitement les interactions entre les ménages pauvres et les ressources environnementales.

Par renforcement des capacités au niveau national, on entend renforcement des capacités institutionnelles et analytiques permettant d'exploiter efficacement les outils de la gestion de l'environnement et d'intégrer les dimensions environnementale, sociale et économique tout au long du processus d'élaboration des stratégies nationales de développement durable. Les mesures de renforcement des capacités envisageables devront être mises en œuvre en liaison avec les Ministères de l'environnement, de l'agriculture, de la pêche et de l'aménagement du territoire, les autorités municipales et autres.

Les capacités doivent aussi être renforcées au plan local, en particulier dans le contexte de la décentralisation. Les programmes qui visent les interactions entre pauvreté et environnement à l'échelon local doivent y associer les utilisateurs des ressources eux-mêmes, le personnel des services ministériels chargés des ressources naturelles, le personnel des ONG qui s'occupe des questions de développement et des représentants du secteur privé dans les cas où ils ont un rôle à jouer, par exemple, les sociétés d'exploitation forestière. L'effort de renforcement des capacités ne doit pas concerner seulement les aspects techniques, mais permettre aux travailleurs du développement d'adopter des démarches à caractère participatif pour aider les ménages pauvres à vivre dans des conditions qui préservent leurs moyens d'existence.

A tous les niveaux, le renforcement des capacités doit aussi favoriser la prise de conscience des valeurs écologiques fondamentales inhérentes, par exemple, au maintien de la diversité biologique et à la protection des zones humides.

IV. TABLEAU RÉCAPITULATIF : QUELQUES INTERACTIONS ENTRE PAUVRETÉ ET ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PARTENAIRES

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme dans les zones rurales	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets
<p>Dépendance à l'égard de ressources collectives essentielles d'un point de vue écologique</p> <p>Les pauvres sont souvent extrêmement tributaires des ressources collectives pour assurer leur subsistance. Ainsi, les forêts et les zones humides (qui appartiennent souvent officiellement au domaine public) fournissent toute une série de biens, dont des denrées alimentaires, du fourrage, du combustible et des matériaux de construction, qui représentent des moyens de subsistance ou des sources de revenu importants pour de nombreux pauvres sans terres. Lorsque ces ressources sont épuisées ou affectées à d'autres usages, la subsistance des communautés qui en dépendent se trouve directement menacée.</p>	<p>Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire</p> <p>Pour sauvegarder les moyens de subsistance des populations pauvres tributaires des ressources collectives, il est nécessaire de reconnaître et de protéger les droits fonciers traditionnels ainsi que les formes d'utilisation des ressources n'entraînant pas leur épuisement qui leur sont associées. La dégradation des ressources librement accessibles doit être évitée afin de préserver leur intégrité écologique. Les mesures suivantes peuvent notamment être envisagées :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Clarifier et officialiser les droits individuels ou collectifs sur les ressources collectives et offrir une plus grande garantie d'occupation des terres aux utilisateurs traditionnels afin d'encourager la protection et l'utilisation durable. La problématique homme-femme constitue souvent une dimension importante de ces mesures étant donné que les régimes de droits exercent souvent une discrimination au détriment des femmes et limitent leur capacité à assurer une gestion durable des ressources. 2) Veiller à ce que les politiques et les plans d'utilisation des sols et de développement sectoriel tiennent pleinement compte de l'utilité et de la valeur de ressources d'une grande importance écologique, mais néanmoins vulnérables, et à ce que des mesures de sauvegarde appropriées soient prises. Il s'agit notamment de les protéger des effets indirects des activités économiques, tels que la pollution, et d'éviter leur réaffectation pure et simple à d'autres usages. (Au nombre des secteurs intéressés figurent l'agriculture, l'approvisionnement en eau, l'exploitation minière, l'industrie, le tourisme, l'énergie, les transports, etc.) 	<p>Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets</p> <p>Au niveau local, il faudra mettre en place des régimes d'occupation des terres compatibles avec les modes d'utilisation traditionnels et avec le développement durable, et concevoir les moyens de régler les conflits entre les affectations concurrentes des ressources, en se concentrant en particulier sur les besoins et les droits des pauvres et des groupes marginalisés. Tous les membres des populations intéressées, hommes et femmes, doivent être pleinement consultés au sujet des décisions concernant l'utilisation des ressources « publiques » dont ils sont tributaires.</p> <p>Des mesures visant à une plus grande décentralisation politique pourraient dans certains cas favoriser une bonne gestion des ressources adaptée aux conditions socio-économiques locales. Le renforcement de la capacité des autorités locales à élaborer des politiques d'utilisation des ressources cohérentes constituera souvent une condition préalable.</p>
<p>Ces écosystèmes fournissent également un large éventail de services environnementaux essentiels, dont la sauvegarde du bilan hydrologique, le maintien de la stabilité des sols et l'épuration de l'eau. Ils constituent également d'importants habitats naturels pour de nombreuses espèces. La viabilité et la productivité de bien des secteurs économiques (agriculture, pêche, approvisionnement en eau, etc.) sont par ailleurs indirectement tributaires de ces services.</p>	<p>Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire</p> <p>2) Veiller à ce que les politiques et les plans d'utilisation des sols et de développement sectoriel tiennent pleinement compte de l'utilité et de la valeur de ressources d'une grande importance écologique, mais néanmoins vulnérables, et à ce que des mesures de sauvegarde appropriées soient prises. Il s'agit notamment de les protéger des effets indirects des activités économiques, tels que la pollution, et d'éviter leur réaffectation pure et simple à d'autres usages. (Au nombre des secteurs intéressés figurent l'agriculture, l'approvisionnement en eau, l'exploitation minière, l'industrie, le tourisme, l'énergie, les transports, etc.)</p>	<p>Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets</p> <p>Pour ce faire, il sera souvent nécessaire de renforcer les capacités d'évaluation participative de l'impact environnemental et social et de prendre par conséquent les mesures voulues au niveau local.</p>

Tableau récapitulatif : quelques interactions entre pauvreté et environnement dans les pays en développement partenaires (suite)

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme dans les zones rurales	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets
<p>Pressions poussant à utiliser les ressources d'accès libre et les terres marginales :</p> <p>Les paysans pauvres et sans terres se voient contraints d'occuper et de cultiver des terres écologiquement fragiles et économiquement peu rentables (pentes escarpées, terres arides, etc.). Cette pratique est particulièrement courante vis-à-vis des ressources d'accès libre qui ne sont contrôlées par aucun utilisateur et, donc, ouvertes à tous (ex. : les forêts, où les autorités responsables ne sont pas en mesure ou désireuses de faire appliquer les droits de propriété). Il en résulte une érosion et une dégradation des sols importantes qui rendent nécessaire de réaffecter les terres à d'autres usages, ce qui suscite souvent des conflits entre les nouveaux venus et les populations autochtones, ainsi qu'entre les éleveurs et les agriculteurs.</p> <p>Au nombre des causes profondes de cette migration qui touche fréquemment les secteurs les plus pauvres de la population figurent la croissance démographique, la pénurie de terres, le partage inégal des terres et les difficultés à trouver des revenus de substitution en dehors du secteur agricole.</p> <p>(La déforestation et la dégradation des sols sont des conséquences de l'agriculture sur brûlis sur les hautes terres, pratique courante des paysans pauvres dans tous les pays en développement. De même, la dégradation des sols et la désertification dues au surpâturage et à de mauvaises pratiques agricoles constituent un problème crucial dans de nombreuses zones arides).</p>	<p>Les mesures envisageables pour y remédier relèvent de quatre catégories :</p> <p>1) Politiques visant à encourager l'adoption de cultures et de pratiques favorisant la conservation des sols et/ou à accroître les possibilités de production de cultures commerciales de valeur élevée (des productions arboricoles, par exemple, plutôt que des cultures de subsistance telles que le riz ou le maïs). Il est pour cela nécessaire de faciliter des échanges équitables entre les hautes terres et les plaines.</p> <p>Les échanges commerciaux au sein des zones rurales, les dispositifs financiers (y compris le micro-crédit), les transports, et l'établissement du prix des denrées alimentaires comptent parmi les domaines d'action intéressés. La mise en place de systèmes offrant une garantie d'occupation des terres est également essentielle pour encourager l'adoption d'une agriculture intensive mais écologiquement viable, de même que l'investissement dans les infrastructures de base (approvisionnement en eau, éducation, santé, etc.). Il est indispensable de donner des droits de propriété officiels aux femmes comme aux hommes pour faciliter l'investissement dans de nouvelles productions plus respectueuses de l'environnement grâce à un meilleur accès au crédit.</p> <p>2) Politiques visant à encourager un partage équitable des terres et une agriculture plus intensive dans les zones productives afin de réduire les pressions poussant à s'installer sur les terres marginales.</p> <p>3) Politiques visant à développer les possibilités d'emploi en dehors du secteur agricole dans les zones rurales en encourageant l'esprit d'entreprise, y compris dans le secteur informel. Il faut notamment assurer un meilleur accès au crédit aux femmes comme aux hommes, offrir une éducation primaire aux filles comme aux garçons indépendamment de leur classe sociale ou de leur caste, et mettre en place des infrastructures de base (transports, énergie, communications, etc.) dans les agglomérations rurales.</p> <p>4) Atténuer la pression démographique en donnant une éducation sanitaire, y compris en matière de santé génésique, aux femmes comme aux hommes</p>	<p>Dans les zones affectées, encourager la diversification des cultures et inciter à l'adoption de cultures et de pratiques agricoles compatibles avec la préservation des bassins hydrographiques en s'appuyant sur les savoirs des autochtones. Des mesures doivent notamment être prises dans les domaines suivants : mise en place d'infrastructures (routes reliant les exploitations aux marchés) ; régimes d'occupation des terres ; micro-crédits pour les femmes comme pour les hommes ; « systèmes d'assurance » de base entre les exploitants des différentes régions afin de diversifier les risques ; et aide pour assurer la sécurité alimentaire (soutien direct des revenus ou installations de stockage, par exemple) durant le passage des cultures de subsistance à des cultures écologiquement viables destinées au marché.</p> <p>Il serait également utile d'axer la recherche, la vulgarisation et l'enseignement agricoles sur l'amélioration des systèmes d'exploitation et des pratiques de gestion des sols sur les terres marginales ou fragiles. A cet égard, le savoir et les connaissances des populations autochtones dans ces régions doivent être pleinement exploités.</p> <p>Il existe une étroite complémentarité entre ces mesures et d'autres initiatives destinées à accroître le bien-être des populations qui vivent dans des zones isolées et ont difficilement accès à l'éducation, aux établissements de soins, aux infrastructures, aux transports, etc. Les différences entre les rôles et les priorités respectifs des hommes et des femmes devront être prises en compte pour assurer la viabilité des programmes.</p> <p>Renforcer la capacité locale à prévenir et gérer les conflits concernant les terres et les autres ressources, tout en se préoccupant particulièrement des droits et des besoins des populations autochtones.</p>

Tableau récapitulatif : quelques interactions entre pauvreté et environnement dans les pays en développement partenaires (suite)

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme dans les zones urbaines	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets
<p>Effets des catastrophes naturelles sur les ressources naturelles et les moyens d'existence</p> <p>Les catastrophes naturelles, telles que la sécheresse, sont souvent synonymes de lourdes pertes en récoltes et en bétail, et frappent les pauvres de façon disproportionnée étant donné qu'ils sont les plus dépendants de l'agriculture et qu'ils ont le moins de possibilités de diversifier leurs revenus. En outre, en cas de crise, les pauvres pour s'en sortir sont contraints d'emprunter à des taux exorbitants ou bien de vendre dans l'urgence leur bétail, par exemple, à des prix sacrifiés. Quoi qu'il en soit, ils sont extrêmement vulnérables face à d'éventuels autres chocs ultérieurs et peuvent se retrouver en situation de pauvreté chronique.</p>	<p>L'amélioration des capacités nationales dans les domaines de la climatologie, de la météorologie et de l'hydrologie, en vue de renforcer les dispositifs d'alerte précoce et les mesures de précaution en cas de sécheresse ou de cyclone.</p> <p>Le renforcement des mesures de précaution et la gestion de crise en cas de sécheresse, notamment l'élaboration de plans d'urgence aux niveaux local, national et régional.</p> <p>La gestion efficace des secours d'urgence et de l'aide alimentaire.</p> <p>L'amélioration des systèmes de stockage et de distribution de la nourriture.</p> <p>La diversification des moyens d'existence dans les zones sujettes à la sécheresse.</p> <p>L'élaboration de programmes d'irrigation viables pour l'agriculture et l'élevage.</p>	<p>Les hommes comme leurs moyens d'existence doivent être physiquement protégés, par la construction d'abris ou de digues contre les inondations (en conjonction, par exemple, avec des dispositifs d'alerte précoce).</p> <p>La « protection » peut encore diminuer le risque économique qu'incluent les catastrophes naturelles pour les pauvres. A titre d'exemple, dans les régions exposées à la sécheresse et aux inondations, cela consisterait par exemple à créer des banques alimentaires communautaires, à fournir du crédit et à mettre au point de nouvelles formes d'assurance.</p>

Tableau récapitulatif : quelques interactions entre pauvreté et environnement dans les pays en développement partenaires (suite)

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme dans les zones urbaines Insalubrité des quartiers pauvres	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets
<p>Les quartiers pauvres sont souvent caractérisés par leur insalubrité et leurs mauvaises conditions sanitaires, en raison d'un accès insuffisant à l'eau potable et à l'évacuation des eaux usées, de la surpopulation, de niveaux élevés de pollution à l'intérieur des habitations dus à l'utilisation du charbon en tant que combustible, etc. Ces quartiers qui se sont construits spontanément sont souvent situés à proximité de zones contaminées ou de sites industriels. L'exposition à un large éventail d'agents biologiques pathogènes aboutit à une augmentation des taux de morbidité et de mortalité, à une perte de revenu, à l'exclusion sociale et à une mobilité sociale restreinte.</p>	<p>Les bidonvilles n'obéissent généralement à aucune règle d'urbanisme et ont été construits dans l'illégalité, et ils sont souvent ignorés par les autorités municipales. Le risque d'encourager des comportements illégaux en paraissant tolérer ces infractions à la loi pose un grave dilemme.</p> <p>Ce dilemme doit être gardé à l'esprit lors de l'examen des différentes attitudes face aux bidonvilles envisagées ci-dessous :</p> <p>Un renforcement de la législation en matière de protection de la propriété et de garantie de l'occupation des terrains encouragerait l'investissement dans les infrastructures de base (équipements sanitaires et évacuation des eaux usées par exemple) ainsi que les initiatives collectives pour assurer les services de base (tels que l'enlèvement des ordures ménagères). La garantie de maintien dans les lieux est également une condition préalable de l'accès au crédit. La reconnaissance officielle des bidonvilles inciterait les entreprises de service public à étendre leur réseau (par exemple de distribution d'eau et d'électricité) en vue de desservir leurs habitants.</p> <p>Un renforcement de la planification urbaine et des règles d'urbanisme (des normes et règlements de construction par exemple) contribuerait à lutter contre le surpeuplement des logements et contre les constructions non conformes aux normes.</p> <p>Il est essentiel de s'assurer la participation des pouvoirs publics au plus bas niveau de subsidiarité ainsi que le concours des ONG locales. Il sera peut-être nécessaire de <i>veiller tout particulièrement à la prise en compte du point de vue des femmes</i> dans l'élaboration des politiques et les processus de décision.</p>	<p>Des programmes d'assainissement des taudis devraient fournir une aide financière et/ou technique pour permettre la mise en place d'équipements sanitaires de base, un meilleur accès aux soins élémentaires de santé et à l'enseignement primaire, ainsi que l'utilisation de combustibles domestiques moins polluants. Les initiatives collectives visant à assurer certains services (tels que l'enlèvement des ordures) devraient être encouragées, en gardant à l'esprit que les conceptions traditionnelles concernant les activités auxquelles peut se consacrer chacun des deux sexes risquent de limiter les possibilités de participation des femmes aux programmes encourageant les pratiques respectueuses de l'environnement (grâce par exemple à la création de débouchés commerciaux).</p> <p>Des campagnes d'éducation et d'information à l'intention des habitants des taudis peuvent leur faire prendre conscience des problèmes de santé et des vecteurs de maladies liés à l'environnement et leur indiquer comment y faire face. L'éducation des mères de famille permet en particulier une amélioration de l'état de santé de l'ensemble du foyer, la maîtrise de la reproduction, ainsi qu'une diminution des taux de fécondité.</p> <p>Grâce à ces mesures, les femmes seront en meilleure santé et disposeront de plus de temps pour se consacrer à des activités lucratives.</p>

Tableau récapitulatif : quelques interactions entre pauvreté et environnement dans les pays en développement partenaires (suite)

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme dans les zones urbaines	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets
<p>Vulnérabilité aux catastrophes naturelles</p> <p>Les quartiers urbains construits spontanément sont fréquemment situés dans des zones à risques, ce qui les rend vulnérables aux catastrophes naturelles (glissements de terrains, inondations, catastrophes d'origine climatique, etc.). Le bilan des catastrophes est souvent aggravé par les fortes densités de population dans les zones urbaines.</p>	<p>Améliorer la capacité de planification, de contrôle et de suivi stratégiques des zones de peuplement pour éviter ou lutter contre la construction sur des sites vulnérables.</p>	<p>Élaborer des plans locaux d'évacuation détaillés en concertation avec les parties intéressées.</p> <p>Lorsqu'une évacuation définitive est inévitable pour des raisons géophysiques, des solutions doivent être proposées en tenant dûment compte des besoins des parties affectées (possibilités d'emploi, par exemple).</p>
<p>Accès insuffisant à l'eau courante.</p> <p>L'approvisionnement en eau courante et les équipements sanitaires dont bénéficient les quartiers pauvres sont souvent très insuffisants. Les compagnies de distribution d'eau se caractérisent souvent par une mauvaise gestion financière et par des structures tarifaires inadéquates qui nuisent à l'entretien et au développement du réseau. Les pauvres sont toujours les premières victimes du rationnement indissociablement lié aux systèmes de distribution inefficients et antiéconomiques (ils doivent par exemple souvent s'approvisionner auprès de vendeurs d'eau à des prix plus élevés).</p>	<p>Pour que les pauvres puissent y avoir plus facilement accès, l'eau doit être traitée comme un bien économique. Il est à cet effet nécessaire d'encourager l'application de redevances d'utilisation et de pollution en tenant compte des considérations économiques, environnementales et sociales.</p> <p>L'investissement (public/privé) dans des infrastructures de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées desservant les quartiers pauvres peut être encouragé grâce notamment à une tarification adéquate, à la garantie de maintien dans les lieux et à une meilleure planification urbaine.</p> <p>Cela exige la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire permettant la décentralisation et le transfert des compétences en matière de fourniture des services du secteur public à des entités jouissant de l'autonomie financière, aux entreprises du secteur privé et aux collectivités territoriales.</p>	<p>La réforme des compagnies de distribution d'eau existantes pour assurer une tarification reflétant pleinement les coûts, y compris les redevances de prélèvement et de pollution. L'eau potable constitue toutefois un besoin fondamental pour les consommateurs. Il pourrait être nécessaire d'offrir un volume minimal d'eau à bas prix aux groupes à faibles revenus et d'appliquer au-delà des tarifs plus élevés afin de permettre une certaine péréquation tarifaire.</p> <p>Renforcer la capacité des compagnies de distribution d'eau à assurer une meilleure gestion financière.</p> <p>Un meilleur accès à l'eau diminuera la charge de travail des femmes dans la mesure où ce sont elles qui sont responsables de l'approvisionnement.</p>

Tableau récapitulatif : quelques interactions entre pauvreté et environnement dans les pays en développement partenaires (suite)

Liens entre pauvreté, environnement et égalité homme-femme dans les zones urbaines	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau général et intermédiaire	Conséquences sur le plan de l'action et mesures envisageables : niveau local et des projets
<p>Exposition à la pollution due aux transports.</p> <p>Les pauvres sont touchés de façon disproportionnée par la pollution atmosphérique due à une mauvaise gestion de la circulation, à l'utilisation de combustibles très polluants, et au mauvais état des routes. Ils vivent souvent dans des zones congestionnées car les loyers y sont généralement moins élevés et la distance entre leur domicile et leur lieu de travail est d'ordinaire plus longue.</p>	<p>La réduction au minimum de la pollution atmosphérique due aux transports exige une planification stratégique des transports urbains. Il peut également être nécessaire de décourager l'industrialisation des centres-villes et de prendre d'autres mesures pour réduire la congestion.</p> <p>L'utilisation de carburants de substitution bon marché (essence sans plomb et diesel à basse teneur en soufre par exemple) diminuera les niveaux de pollution. Elle pourrait être encouragée par une fiscalité sur les carburants appropriée, qui réduise par exemple les subventions et s'oriente vers une tarification reflétant pleinement les coûts.</p>	<p>Améliorer la gestion de la circulation, par exemple en détournant les véhicules les plus polluants des zones urbaines congestionnées.</p> <p>Stimuler les investissements en mettant en place des transports publics et/ou en les améliorant. Favoriser une plus grande fréquentation des transports publics, et améliorer la sécurité des usagers, des femmes en particulier.</p>
<p>Exposition à la pollution industrielle.</p> <p>Les pauvres sont affectés de façon disproportionnée par les agents chimiques pathogènes émis par l'industrie, les loyers étant moins élevés dans les zones industrielles.</p>	<p>Un renforcement de la législation de protection de l'environnement conformément au principe du pollueur-payeur ainsi que des normes de pollution industrielle pourrait favoriser l'adoption de technologies et de méthodes de production moins polluantes. Ces mesures doivent faire l'objet d'évaluations sociales et environnementales.</p> <p>Les contraintes imposées par le milieu physique environnant doivent être prises en compte dans la planification stratégique du développement industriel en vue de réduire au minimum l'impact de la pollution.</p>	<p>Développer la capacité des autorités municipales à assurer un suivi et une application plus stricts de la législation de protection de l'environnement.</p> <p>Encourager l'investissement dans la lutte contre la pollution industrielle, par exemple dans le domaine du traitement et du recyclage des eaux usées, de la gestion des déchets toxiques et dangereux, et des économies d'énergie</p>

ANNEXE 1. "CULTURE ITINÉRANTE" ET "CULTURE SUR TERRES VIERGES"

La "culture itinérante", également appelée "culture sur brûlis", renvoie à tout système agricole cyclique qui repose sur un défrichage des terres suivi de phases de culture et de périodes de jachère. Il est important de faire une distinction entre les multiples pratiques englobées sous ce terme. La gamme de ces pratiques est en effet extrêmement large, depuis les systèmes stables de rotation culturale jusqu'à la conversion incontrôlée d'espaces boisés à la monoculture, qui conduit rapidement à une érosion et à un épuisement des sols.²²

1. Culture itinérante avec de longues périodes de jachère

Les pratiques culturales comportant de longues périodes de jachère constituent généralement des systèmes efficaces et stables dans les zones à faible densité de population et isolées des marchés (où le principal facteur limitatif de la production agricole réside non pas dans les terres mais dans les disponibilités en main-d'œuvre et en technologies). Dans l'ensemble, ces pratiques agricoles se sont perpétuées de génération en génération. En règle générale, les communautés qui les pratiquent associent l'agriculture de subsistance à l'exploitation d'un large éventail de produits forestiers autres que le bois d'œuvre (notamment des fruits et des graines oléifères, des champignons, des tiges, des osiers, de la viande de brousse et des peaux). Ces systèmes, qui permettent une repousse rapide de la forêt secondaire, se caractérisent par une très grande diversité des espèces et des plantes. La culture itinérante est la forme traditionnelle de production agricole de nombreuses minorités ethniques depuis des siècles. Lorsque l'accroissement démographique accentue les pressions sur l'utilisation des ressources, les systèmes à longues périodes de jachère se transforment souvent en systèmes plus intensifs, fondés sur la culture de légumineuses qui enrichissent les sols et sur diverses techniques d'agroforesterie.

2. Raccourcissement des périodes de jachère et sédentarisation

Les systèmes à longues périodes de jachère deviennent de moins en moins viables avec l'accroissement de la densité démographique. Leur adaptation aux circonstances nouvelles exige des gains de productivité résultant de l'adoption de techniques améliorées, par exemple l'irrigation et la culture en courbes de niveau, avec un abandon progressif de la culture itinérante en faveur de systèmes sédentaires. Cette évolution implique souvent le remplacement des cultures annuelles par des cultures arboricoles pérennes. La sédentarisation s'accompagne d'autres avantages, notamment de meilleures possibilités d'accès aux services de base tels que l'enseignement, les soins médicaux, les moyens de transport, l'information, etc. Les conditions agro-écologiques et les facteurs culturels mis à part, la réussite de la sédentarisation repose sur l'accès aux intrants, à la technologie et aux marchés. Isolés des marchés, les paysans ne peuvent se spécialiser dans les cultures adaptées aux conditions des sols

22. Le seuil dépend de facteurs tels que la sensibilité des terres à la dégradation, les antécédents d'exploitation agricole et la compatibilité des végétaux cultivés avec les conditions particulières du site.

(notamment les cultures arboricoles) et n'ont pas d'autre alternative que de pratiquer l'agriculture de subsistance. L'accès aux capitaux conditionne également leur capacité d'investir dans les infrastructures coûteuses qu'exigent les cultures irriguées ou en courbes de niveau. Une autre condition préalable est la sécurité du régime d'occupation des terres. Si ces éléments ne sont pas réunis, les pratiques culturelles comportant de courtes périodes de jachère provoquent une grave détérioration des sols.

3. Culture de subsistance sur des "terres vierges"

La culture sur des "terres vierges" est une extension de l'agriculture à petite échelle. Elle naît souvent dans le sillage d'activités forestières, qui ouvrent des zones jusqu'alors inaccessibles. Après l'abattage des arbres, les terres sont défrichées par brûlis²³. Elles sont ensuite cultivées jusqu'à épuisement de leur fertilité, puis elles sont abandonnées. Ceux qui exploitent ces terres sont le plus souvent des paysans sans terre qui ne sont pas habitués à vivre en milieu forestier ou à cultiver des espaces boisés ; c'est pourquoi ils se tournent généralement vers des techniques et des cultures qui prévalaient dans leur zone d'origine. Les conséquences pour l'environnement sont très graves sur les terrains fortement en pente, qui sont particulièrement sensibles à l'érosion après la disparition de la couverture végétale. Ces « pionniers » en quête de nouvelles terres pour y pratiquer la culture itinérante viennent souvent de régions très éloignées. La présence de migrants de plus en plus nombreux est souvent une source de frictions avec les collectivités autochtones.

23. La construction de mauvaises routes forestières est en elle-même une cause majeure d'érosion des sols.

ANNEXE 2. REFORME DU RÉGIME FONCIER : QUESTIONS ESSENTIELLES SE RAPPORTANT AUX MOYENS DE SUBSISTANCE

Étant donné la complexité inhérente aux régimes d'occupation des terres et les faibles moyens dont disposent les États, les efforts visant à réformer ces régimes doivent reposer sur un examen approfondi des facteurs politiques, économiques et sociaux. Cet examen est essentiel si l'on veut faire en sorte que la réforme des régimes fonciers joue pleinement son rôle pour réduire la pauvreté et assurer des moyens de subsistance durables. Il convient de prendre en compte les facteurs suivants :

- **Facteurs politiques** : Les conditions politiques favorisent-elles la réforme du régime foncier ? L'administration de ce régime est-elle efficace aux niveaux national, régional, et local ?
- **Facteurs économiques** : Quelles sont les répercussions des régimes fonciers sur les sources, agraires et autres, de production et de revenu ? A quelles utilisations économiques les ressources de propriété commune sont-elles réservées ? Quelles sont les interactions entre le régime de propriété foncière d'un côté et les terres, le capital, le travail, les intrants et les productions de l'autre ? Le manque de clarté en matière de droits fonciers décourage-t-il l'investissement ?
- **Facteurs sociaux et culturels** : Comment le régime des droits fonciers s'articule-t-il avec les relations sociales et culturelles au sens large ? Quel est l'impact de la structure des droits fonciers sur les inégalités entre hommes et femmes ? Les systèmes d'occupation des terres sont-ils associés à des inégalités entre couches sociales, entre races, entre ethnies ou autres ? Dans le cas des populations démunies, les droits sur la terre sont-ils une source importante de sécurité patrimoniale ? De quelle manière les législations coloniales et post-coloniales ont-elles influencé les formes autochtones d'occupation des sols ? Quelles relations y a-t-il entre les politiques de réforme et les processus évolutifs informels ?
- **Facteurs juridiques** : Les cadres constitutionnels et juridiques influencent-ils les modalités d'occupation des sols ? Existe-t-il des options appropriées et juridiquement sûres pour les situations en milieu rural et en milieu urbain ? Quel est le fondement juridique des dispositions régissant les biens communs ? Les dispositifs mis en place pour l'établissement et l'enregistrement des titres sont-ils appropriés ? Les formes collectives de propriété exigent-elles l'établissement et l'enregistrement de titres ?

ANNEXE 3. OFFRIR ET PRÉSERVER L'ACCÈS À L'EAU

A. FACILITER L'ACCÈS DES PAUVRES À DES SERVICES D'ADDUCTION D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT À UN PRIX ABORDABLE

Les options offertes pour améliorer les services d'alimentation en eau et d'assainissement dans les zones d'habitat précaire, ainsi que pour maximiser les possibilités de recouvrir les coûts afin d'assurer la durabilité des services, varient considérablement d'un lieu à l'autre.

Aspects techniques : Il s'agit du coût de l'offre, qui dépend de la distance entre les habitations et les conduites d'eau, les canalisations d'égout, de la topographie des lieux, de la structure des sols, de la densité de peuplement et des plans d'implantation, ainsi que des possibilités d'exploiter les ressources en eau locales.

Aspects institutionnels : Ces aspects concernent notamment l'attitude des autorités chargées d'assurer l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les bidonvilles et les zones de constructions sauvages d'une manière générale, ainsi que le statut des habitants (qui peuvent être des "propriétaires" ou des locataires). Toute compagnie des eaux se heurte à des difficultés pour effectuer les raccordements aux réseaux et se faire payer régulièrement dans les quartiers où il est difficile d'identifier les propriétaires des parcelles, et où les habitations ne portent pas d'adresse officielle. Les possibilités d'améliorer les infrastructures et les services publics dans les zones où l'occupation des terres est précaire sont donc plus limitées.

Facteurs tenant à la demande : Il est indispensable de réunir des informations détaillées sur les sociétés ou systèmes (officiels et officieux) qui fournissent déjà des services d'alimentation en eau et d'assainissement. Il convient notamment d'analyser les besoins des différents résidents, leurs priorités ainsi que leur capacité et leur disposition à payer. Certaines collectivités qui, de manière informelle, ont réussi à s'assurer un accès suffisant à l'eau auront peut-être d'autres priorités.

Innovations institutionnelles : fournitures communautaires

Là où il est trop coûteux ou trop compliqué, du point de vue institutionnel, de raccorder chaque habitation ou chaque cour au réseau de distribution, il existe toute une série de mesures qui permettent d'améliorer la fourniture des services et qui augmentent les possibilités de couvrir les coûts par les recettes. La compagnie des eaux peut assurer des branchements aux conduites d'eau et aux égouts en un point situé à la limite du quartier, les habitants organisant entre eux le fonctionnement du système. Ainsi, la compagnie vend de l'eau "en gros" à la collectivité qui se charge de percevoir les sommes dues par les ménages. Les compteurs d'eau communautaires évitent les dépenses qu'entraîneraient la pose et le relevé de compteurs individuels.

Des approches similaires peuvent être appliquées à des collectivités qui sont trop éloignées des conduites d'eau pour pouvoir être raccordées au réseau. Par exemple, une compagnie des eaux peut livrer de grosses quantités d'eau dans de grandes citernes, et l'organisation communautaire se chargera ensuite d'amener l'eau à chaque ménage et de percevoir les factures.

Procédures de paiement : Il est possible de faciliter l'accès aux services d'alimentation en eau et d'assainissement en décidant d'étaler sur plusieurs mois le versement de la taxe de raccordement initial

qui est alors intégrée aux redevances de service, ou en accordant des prêts à ceux qui veulent être raccordés au réseau.

Il existe de nombreux exemples de dispositifs communautaires d'épargne et de crédit qui offrent aux ménages à faible revenu la possibilité d'avoir accès aux services d'alimentation en eau et d'assainissement.

Options minimisant les coûts

Auto-installation partielle : On peut considérablement réduire les coûts d'installation des conduites de distribution d'eau et/ou des canalisations d'assainissement si les ménages et/ou les organisations communautaires acceptent de creuser les fossés et de mettre les habitations en état d'être raccordées. Avec cette formule, il est possible de mettre des installations "coûteuses" de bonne qualité à la disposition des ménages à bas revenu, tout en assurant un recouvrement intégral des coûts. Des conduites de plus petit diamètre, des fossés moins profonds, des déclivités moins prononcées et des réservoirs d'interception sont également des moyens de diminuer les coûts d'installation des réseaux d'assainissement, mais il est aussi important de tenir compte des changements que pourrait connaître la demande à plus long terme.

Assainissement sans égouts : Il existe de nombreuses options pour assurer un assainissement de qualité mais dépourvu de système d'égout. Les coûts de ces options – par exemple les latrines à fosse ventilée, les toilettes avec chasse d'eau reliées à des fosses septiques communautaires – sont habituellement moins élevés. Ces installations doivent être régulièrement vidangées, opération qui comporte des dangers et doit être confiée à des spécialistes. On néglige souvent la nécessité de prévoir des services d'entretien à prix abordable.

Dans les zones d'habitation étendues et densément peuplées, les coûts unitaires des systèmes d'égout peuvent être comparables à ceux des systèmes d'assainissement sans égouts. Les habitants préfèrent habituellement les systèmes sans égout, qui permettent également l'évacuation des eaux usées et qu'il n'est pas nécessaire de vidanger régulièrement. Le choix entre les deux systèmes dépend des circonstances locales telles que les conditions du sol, la facilité de creusement des fosses et les niveaux de la nappe phréatique. Le coût de l'épuration des eaux usées, toutefois, doit être pondéré en fonction de la comparaison avec d'autres systèmes : l'incapacité de fournir un traitement approprié entraînera des coûts externes majeurs pour la santé humaine et l'environnement.

B. REFORME DES SERVICES DE L'EAU : QUESTIONS PRIORITAIRES

Les principales contraintes auxquelles se heurtent les compagnies des eaux sont les suivantes :

- Les statuts juridiques, qui ne leur permettent pas de fournir de l'eau potable salubre ou d'exercer un contrôle sur les activités de nature à nuire à la qualité des ressources en eau.
- Les subventions directes et indirectes, qui compliquent la mise au point d'un système de financement reposant sur la couverture des coûts par les recettes.
- Des barèmes de tarifs qui n'incitent pas suffisamment les usagers à utiliser l'eau rationnellement et qui en encouragent une utilisation excessive.
- Des recettes insuffisantes pour financer l'investissement, et d'autres dépenses, ainsi qu'une concentration des efforts sur les investissements en capital sans qu'une attention suffisante soit attachée au fonctionnement et à la maintenance des systèmes.

En ce qui concerne les institutions et les réformes à opérer, les actions à entreprendre en priorité doivent tendre à :

- Clarifier le statut juridique, afin de renforcer l'autonomie et la transparence des services de l'eau, afin qu'ils attirent davantage d'investissements du secteur privé et qu'ils se prêtent à des partenariats secteur public/secteur privé.
- Veiller au respect des normes régissant la qualité de l'eau et des effluents.
- Développer le prélèvement de redevances auprès des usagers et des pollueurs, sur la base d'un principe de paiement proportionnel à l'utilisation (et à la pollution conséquente), en tenant compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux.
- Réformer la structure des tarifs, afin de favoriser le développement de systèmes capables de s'autofinancer, afin que les services d'alimentation en eau puissent être fournis sur une base commercialement viable (sans perdre de vue la nécessité de maintenir les services à un prix abordable).
- Améliorer les résultats opérationnels et financiers, de manière à ce que les services soient commercialement viables, par exemple en :
 - rationalisant les méthodes de facturation et de perception des redevances ;
 - encourageant une réduction des coûts d'exploitation ;
 - renforçant la capacité de planifier et mettre en œuvre des projets d'équipement complexes, par exemple dans le cadre de partenariats secteur public/secteur privé ;
 - augmentant la transparence des relations avec les autorités, les clients et les médias, en vue de faciliter l'instauration de partenariats entre le secteur public et le secteur privé ; et en
 - étudiant les possibilités de mobiliser des moyens de financement supplémentaires (à la faveur, par exemple, d'investissements du secteur privé), afin d'améliorer les services d'alimentation en eau et permettre leur extension.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams, Martin (1995)
“Land Reform; New Seeds on Old Ground?”, Article in *Natural Resource Perspectives*,
Number 6, Overseas Development Institute.
- Agarwal, Anil and Narain, Anil Agarwal, Sunita Narain (1999)
*Community and Household Water Management: The Key to Environmental Regeneration and
Poverty Alleviation*, UNEP-EC.
- Aleem, Irfan (1993)
“Imperfect information, screening, and the costs of informal lending: a study of a rural credit
market in Pakistan”, in *The Economics of Rural Organizations: theory, practice, and policy*,
edited by Karla Hoff, Avishay Braverman, and Joseph E. Stiglitz, The World Bank,
Washington, D.C., pp. 131-153.
- Allan, Tony and Nicol, Alan (1988)
*Water resources, Prevention of Violent Conflict and the Coherence of EU Policies in the Horn
of Africa*, School of Oriental and African Studies, June 1998.
- Angelsen, Arild
“The Poverty-Environment thesis: Was Brundtland Wrong?”, *Forum for Development Studies*,
no. 1, 1997, pp. 135 - 154
- Arnold, J.E.M. and Bird, P. (1999)
Forests and the Poverty-Environment nexus, UNEP-EC.
- Baland, Jean-Marie, and Jean-Philippe Platteau (1996)
Halting Degradation of Natural Resources: is there a role for rural communities? - Food and
Agriculture Organization of the United Nations and Clarendon Press, Oxford.
- Brandon and Wells (1992)
“Planning for People and Parks: design dilemmas”. *World Development* v20, pp. 557-570.
- Bravo, Manuel (1996)
“Market Economy Poses Problems for Concheras”, in *Intercoast Network*, Issue 28, Coastal
Resources Center, Narragansett, Rhode Island, p. 4.
- Brown, F., and Barbara Wyckoff-Baird (1992)
Designing Integrated Conservation and Development Projects, Biodiversity Support Program,
USAID, Washington, D.C.
- CAMPFIRE (no date)
Campfire fact sheets, Harare.

CGIAR Technical Advisory Committee (1997)

Report of the Study on CGIAR Research Priorities for Marginal Lands, March 1997.

Cialdini, Robert B (1984)

Influence, the Psychology of Persuasion. Quill William Morrow, New York.

Clones, Julia (1992)

The Links between gender issues and the fragile environments of Sub-Saharan Africa, Working Paper #5, Women in Development Unit, The World Bank, Washington, D.C.

Dixon, John A.; Hamburg, Steven P.; Janetos, Anthony C.; Moss, Richard H.; Watson, Robert T. (1998)

“Protecting Our Planet – Securing Our Future” UNEP, Nairobi; US National Aeronautics and Space Administration, Washington D.C.; The World Bank, Washington D.C.

Donovan, Richard (1994)

“BOSCOSA: Forest conservation and Management through Local Institutions”, in *Natural Connections: perspectives in community-based conservation*, edited by David Western, R. Michael Wright, and Shirley Strum, Island Press, Washington, DC, pp. 215-233.

Edwards, Peter (1999)

Aquaculture and poverty: past, present and future prospects of impact. Discussion paper prepared for the Fifth Fisheries Development Donor Consultation, 22-24 February 1999, Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand.

Ellis (1999)

Rural Livelihood Diversity in Developing Countries: Evidence and Policy Implications, Overseas Development Institute, London.

French, Wendell L., and Cecil H. Bell, Jr., (1995)

Organizational Development: behavioral science interventions for organization improvement, Prentice Hill, Englewood Cliffs, NJ.

Galletti, Hugo (1998)

“The Maya Forest of Quintana Roo: Thirteen years of conservation and community development” pp. 33-44, in *Timber, Tourists, and Temples: Conservation and development in the Maya forest of Belize, Guatemala, and Mexico*, edited by Richard B. Primack, David Bray, Hugo A. Galletti, and Ismael Ponciano, Island Press, Washington, D.C., pp. 427.

Gambill, David (1999)

Intentionally Sustainable: How Community-based Resource Management Enables and Encourages the Sustainable Use of Resources, Gender Working Paper No. 99/1, DevTech Systems, Inc.

Gammage, Sarah (1996)

“Resource Conservation policies must respond to gender differences”, in *Intercoast Network*, Issue 28, Coastal Resources Center, Narragansett, Rhode Island, p. 2, 16, & 28.

Gandhi, Ved P. (1998)

“The IMF and the Environment.” International Monetary Fund, Washington D.C.

Grieser, Mona, and Barbara Rawlins (1996)

“Issues in Urban and Rural Environments: GreenCOM Gender Report”. Report for US Agency for International Development GreenCOM project, Academy for Educational Development, Washington, D.C.

Gretzinger, Steven (1998)

“Community Forest concessions: an economic alternative for the Maya Biosphere Reserve in the Peten, Guatemala”, pp. 111-124 in *Timber, Tourists, and Temples*, edited by Richard B. Primack, David Bray, Hugo A Galletti, and Ismael Ponciano, Island Press, Washington, D.C., pp. 426.

Hitchcock, Robert K., and Marshall W. Murphree (1998)

“The Kxoe of West Caprivi, Namibia: Conflicts over land, resource rights, and development” unpublished.

Hambrey, John

The Mangrove Questions, Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand.

International Institute for Environmental Development (IIED) (1994)

Whose Eden? An overview of community approaches to wildlife management. IIED, London.

Johnson, Cate, Lisa VeneKlassen, Suzanna Banwell, Maja Daruwala, Kanchan Mathur, and Susan Deller-Ross (1996)

Domestic Violence in India: recommendations of the women’s rights team, PROWID report to USAID/India, 67 pp.

Kane, Marilee (1998)

“Footballs, almond blossoms, and blue chickens: forestry extension with rural women in Pakistan”, Food and Agriculture Organization, World Wide Web.

Kant, Shashi, and Roshan Cooke (1998)

“Complementarity of institutions: a prerequisite for the success of joint forest management: a comparative case of four villages from India”, in International Workshop on Community-Based Natural Resource Management Proceedings, World Bank, Washington, D.C.

Larson, Patricia S., Mark Freudenberger, and Barbara Wyckoff-Baird (1998)

WWF Integrated Conservation and Development Projects: ten lessons from the field, 1985-1996. World Wildlife Fund, Washington, D.C.

Leach, Melissa, Mearns, Robin and Sconnes, Ian (1999)

Environmental Entitlements; Dynamics and Institutions in Community-based Natural Resource Management, Institute of Development Studies, Brighton, United Kingdom.

Lee, James (1996)

TED Case Studies – Thailand Shrimp Farming a) case study – mangroves, b) case study Shrimp Aquaculture, Mandala Projects, Trade Environment Database, American University.

Little, Peter (1994)

“The link between local participation and improved conservation: a review of issues and experiences” in *Natural Connections: perspectives in community-based conservation*, edited by David Western, R. Michael Wright, and Shirley Strum, Island Press, Washington, DC, pp. 347-372.

Little, P. (1987)

Land use conflicts in the agricultural/pastoral borderlands: the case of Kenya. In: *Lands at Risk in the Third World: Local-level Perspectives*, P. Little and M. Horowitz, eds. Boulder, Colorado; and London: Westview Press. pp. 195-212.

Lynch, Owen, J., and Alcorn, Janis B., (1994)

“Tenurial Rights and community-based conservation” in *Natural Connections: perspectives in community-based conservation*, edited by David Western, R. Michael Wright, and Shirley Strum, Island Press, Washington, DC, pp. 373-392.

Marcoux, Alain (1999)

Population and Environmental Change: from Linkages to Policy Issues, FAO.

McConney, Patrick (1998)

“Creating conditions for community-based small-scale fisheries management in the Caribbean”, in *International Workshop on Community-Based Natural Resource Management Proceedings*, World Bank, Washington, D.C.

Mehra, Rekha (1995)

Women, Land and Sustainable Development, International Center for Research on Women, Washington, D.C.

Mehra, Rekha, Margaret Alcott, and Nilda S. Baling (1996)

“Women and Mangroves: an experiment in conservation and income” in *Intercoast Network*, Issue 28, Coastal Resources Center, Narragansett, Rhode Island, pp. 9-10

Mehra, Rekha (1997)

“Women, Empowerment, and Economic Development”, *ANNALS, AAPSS*, 554, Nov., pp. 136-149

Menasveta, Piamsak (a)

Shrimp Culture Evolution and Its Impacts on Mangroves, Aquatic Resources Research Institute, Bangkok, Thailand.

Menasveta, Piamsak (b)

Mangrove Destruction and Shrimp Culture Systems, Aquatic Resources Research Institute, Bangkok, Thailand.

Metcalf, Simon (1994)

“The Zimbabwe Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources (CAMPFIRE)”, in *Natural Connections: perspectives in community-based conservation*, edited by David Western, R. Michael Wright, and Shirley Strum, Island Press, Washington, DC, pp. 161-192.

- Narayan, Deepa (1995)
The contribution of people's participation: evidence from 121 rural water supply projects, The World Bank Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series #1, Washington, D.C.
- OECD (2000)
Shaping the Urban Environment in the 21st Century, DAC Reference Manual on Urban Environmental Policy, Paris.
- OECD (1996)
Guidelines for Aid Agencies for Improved Conservation and Sustainable Use of Tropical and Sub-Tropical Wetlands, No 9, DAC Guidelines on Aid and Environment – Sustainable Use of Wetlands, Paris.
- Oldeman, L.R. (1994)
“Global Extent of Soil Degradation”, *Soil Resilience and Sustainable Land Use*. Ed.: D.J. Greenland and I. Szabolcs, pp. 99 - 118. Published by CAB International, Wallingford, United Kingdom.
- Panayotou, Theodore (1993)
Green Markets: The Economics of Sustainable Development, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, CA.
- Panayotou, Theodore (1991)
“Economic incentives in environmental management and their relevance to developing countries” in *Environmental management in developing countries*, ed. Denizhan Erocal, Paris, OECD, pp. 83-132.
- Parikh, Kirit, S. (1998)
Poverty and Environment, Turning the Poor Into Agents of Environmental Regeneration, UNDP.
- Pillay, M., (1999)
“Financing water resource protection and management in South Africa”, Africa Water Resources Policy Conference, Nairobi, Kenya.
- Reed, David and Rosa Herman(1999)
Economic Reforms, Globalization, Poverty and the Environment.
- Reed, David and Sheng, Fulai
Macroeconomic Policies, Poverty and the Environment, David Reed and Fulai Sheng, MPO, World Wild Fund (WWF).
- Robinson, John G., and Kent H. Redford (1994)
“Community-based approaches to wildlife conservation in neotropical Forests”, in *Natural Connections: perspectives in community-based conservation*, edited by David Western, R. Michael Wright, and Shirley Strum, Island Press, Washington, DC, pp. 300 - 319.

Rocheleau, Dianne (1988)

“Women, Trees, and Tenure: Implications for agroforestry” in *Whose Trees? Proprietary dimensions of forestry*, edited by Louise Fortmann and John Bruce, Wetview Press, Boulder, pp. 254-272.

Sarin, Madhu (1998)

“Community Forest Management: whose participation...?”, in *The myth of community: gender issues in participatory development*, edited by Irene Guijt and Meera Kaul Shah, Intermediate Technology Publications, London, United Kingdom, pp. 121-130.

Scherr, Sara, J. (1999)

Poverty-Environment in Agriculture: Key factors and Policy Implications, UNDP.

Scudder, Thayer (1999)

“1999 Malinowski Award Lecture”, 59th Annual meeting of the Society for Applied Anthropology, Tucson, Arizona.

Shanley, P., (1999)

“Women, Forests, and community development: reason for hope in Amazonia”, report in progress for the Promoting Women in Development Grants Program, The Rainforest Alliance.

Siamwalla, Ammar, Chirmasak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeakin, and Yuavares Tubpun (1993)

“The Thai Rural Credit System and Elements of a Theory: Public subsidies, private information, and segmented markets”, in *The Economics of Rural Organizations: theory, practice, and policy*, edited by Karla Hoff, Avishay Braverman, and Joseph E. Stiglitz, The World Bank, Washington, D.C.

UNDP-EC (1999a)

Attacking Poverty While Improving the Environment: Practical Recommendations.

UNDP-EC (1999b)

Background Technical Note, *Attacking Poverty While Protecting the Environment: Toward Win - Win Policy Options.*

UNDP-EC (1999c)

Poverty and Environment Initiative.

United Nations (1998)

World Urbanisation Prospects: the 1996 Revision, United Nations Population Division, New York.

United Nations (1995)

World Urbanisation Prospects: the 1994 Revision, United Nations Population Division, New York.

United Nations Secretariat on the Convention to Combat Desertification (no date given): UNCCD,

Factsheet 11: Combating desertification in Africa. Bonn (available via <http://www.unccd.int>).

Uphoff, Norman (1998)

“Community-based natural resource management: connecting micro and macro processes and people with their environments”, in International Workshop on Community-Based Natural Resource Management Proceedings, World Bank, Washington, D.C.

Wells, Michael (1994)

“A profile and Interim Assessment of the Annapurna Conservation Area Project, Nepal”, in *Natural Connections: perspectives in community-based conservation*, edited by David Western, R. Michael Wright, and Shirley Strum, Island Press, Washington, DC, pp. 261-281.

Wilcox, Evelyn (1994)

Lessons from the field: marine integrated conservation and development, World Wildlife Fund, Washington, D.C.

Wilde, Vicki L., and Arja Vainio-Mattila (1995)

Section D: Case Studies; gender analysis and forestry, Forests, Trees and People Program of the Food and Agriculture Organization.

World Bank (1999)

“Environmental Implications of the Economic Crisis and Adjustment in East Asia”. Discussion paper Series no. 1. East Asia Environment and Social Development Unit.

World Resources Institute (1992)

World Resources 1992-1993. New York: Oxford University Press.

Zimbardo, Philip G. and Michael R. Leippe (1991)

The psychology of Attitude Change and Social Influence. McGraw-Hill, Inc., N.Y.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2002 1X 2 P) – n° 81692 2002