

# Pour un développement durable

Mark Edwards, Still Pictures

Rues encombrées, Dhaka, Bangladesh



**Les institutions de développement et les gouvernements prétendent poursuivre un développement durable centré sur la personne. Le discours a peut-être changé mais la pratique semble familière.**

Avec la conjonction de deux thèmes centraux, l'ordre du jour du développement a pris un tour ambitieux dans les années 90. Le premier a été celui du développement durable. Par cette notion, très largement reprise après la parution du rapport Brundtland en 1987, on entendait la nécessité de protéger l'environnement pour les générations présentes et futures, impératif dont le Sommet de la terre s'est fait l'écho à Rio en 1992.

Le second grand thème des années 90 a été le développement humain, traité par le PNUD dans ses Rapports mondiaux sur le développement humain. Ces derniers insistaient sur le fait que le but premier du développement n'était pas de stimuler la croissance économique mais d'améliorer les conditions de vie des gens et que la meilleure façon d'y parvenir était d'élargir l'éventail des choix qui leur étaient offerts, pour qu'ils aient les moyens et la possibilité de décider de leur avenir.

Au moment du Sommet social, en 1995, ces idées avaient été réunies dans diverses formules, telles que celles de développement humain durable ou de développement durable centré sur la personne. Le libellé exact a sans doute moins d'importance que l'intention générale: affirmer qu'il ne fallait pas laisser la croissance économique dégrader l'environnement, que la croissance devait être de nature à profiter aux populations les plus pauvres du monde et que la population locale devait marquer de son empreinte les programmes et projets de développement.

Les institutions de développement qui sous-craient à ces principes devaient fonctionner

autrement. Tout d'abord, elles devaient élargir leur champ de vision, ne plus se fixer sur un secteur étroit, sur la population par exemple, l'infrastructure ou la production alimentaire, et être plus attentives au contraire à la façon dont toutes ces questions, et d'autres, se recoupent et s'imbriquent en un tout dynamique. Ensuite, elles avaient besoin d'autres modes de travail. Au lieu de préparer des plans directeurs de manière autoritaire et centralisée, elles devaient être plus réceptives aux préoccupations et aux besoins des populations locales et coopérer étroitement avec les collectivités locales et les déshérités, les laissant établir leurs propres priorités et se contentant de faciliter l'exécution de leurs projets. Dans l'ensemble, elles devaient être moins compartimentées dans leur travail, et ne jamais perdre de vue les rapports entre l'économie, la société et l'environnement.

Ce changement d'orientation proposé a entraîné une floraison d'expressions relatives au développement. Les institutions émaillent leur documentation de termes tels que autonomisation, participation, protection de l'environnement et développement intégrés, gestion communautaire des ressources ou moyens d'existence viables. Déjà difficiles à prononcer, ces mots sont encore plus difficiles à mettre en pratique. Dans ce chapitre, nous évaluerons les progrès accomplis dans quatre domaines où le développement durable centré sur la personne a inspiré des initiatives notables: l'urbanisme, l'agriculture, la gestion de l'eau et la préservation des forêts. Nous énumérerons aussi les principaux facteurs qui font que les institutions de développement ont de la peine à pratiquer ce qu'elles prêchent.

**Des villes viables**

Les problèmes sociaux et environnementaux les plus urgents se rencontrent généralement dans les villes. Dans les pays industrialisés, les trois quarts de la population vivent dans les

agglomérations urbaines. Les pays en développement, eux aussi, s'urbanisent à un rythme accéléré: 74 pour cent de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes vit déjà en ville. L'Afrique et l'Asie ont plus de chemin à parcourir mais un tiers de leur population est aujourd'hui citadine. A l'échelle mondiale, 60 pour cent de la population vivra en 2025 dans des villes de tailles diverses.

Si les villes des pays en développement s'étendent du fait de l'accroissement naturel de la population, un important exode rural accélère encore le processus. Les nouveaux venus s'installent souvent dans des taudis et des squats. Malgré la misère de ces taudis, la plupart y voient une amélioration par rapport à la vie qu'ils menaient à la campagne. Ils vivent parfois plus à l'étroit, dans des logis précaires, mais trouvent rassurant l'environnement urbain. Dans des circonstances extrêmes, on a plus de chances de trouver en ville de quoi se nourrir et se faire soigner, et les soins médicaux sont particulièrement importants pour les femmes et les nourrissons qui risquent moins en ville de mourir lors de l'accouchement. En outre, les emplois étant aussi plus nombreux et les débouchés plus diversifiés en ville, on risque moins qu'à la campagne de sombrer dans un dénuement total. Au-delà des avantages du présent, il y a aussi la promesse du lendemain.

Il y a un siècle, les villes se développaient plus lentement dans les pays industrialisés. Certaines réussissaient à créer de nouvelles formes de solidarité sociale: les populations s'installaient autour des usines et des lieux de travail et les gens se regroupaient dans les syndicats et les associations de locataires. Mais l'urbanisation, dans les pays en développement où les villes poussent comme des champignons, se fait dans des circonstances très différentes. Parmi les nouveaux venus à Djakarta ou à Lima, rares sont ceux qui peuvent s'attendre à trouver un emploi régulier dès leur arrivée ou à vivre ou travailler dans des communautés

stables. Même dans la ville moderne et industrielle de Sao Paulo, 43 pour cent de la population gagne sa vie dans le secteur informel.

A cause de ces conditions et d'autres facteurs, certains citadins ont des difficultés à s'organiser. Généralement, ils vivent dans une partie de la ville et travaillent dans une autre. Et ils n'y résident pas forcément en permanence. Par exemple, des ruraux viennent travailler en ville pendant la morte saison. D'autres peuvent venir pour de courtes périodes seulement.

Autre différence notable de notre époque: ce n'est pas au centre de la cité que se regroupent les communautés les plus pauvres des mégalofoles du monde en développement. Les pauvres vivent souvent à la périphérie, parfois dans des "villages" assez étendus pour former une ville à eux seuls.

### **ACTION LOCALE 21**

La Conférence de Rio a étudié les moyens de parvenir à un développement durable en ville et a énoncé les priorités dans le chapitre 28 d'Action 21, connu sous le titre d'Action locale 21. Pour que ces priorités deviennent réalité, une nouvelle ONG internationale a été créée, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI).

Cette initiative a suscité le lancement d'une foison d'activités diverses. Une enquête menée par l'ICLEI en 1996 a montré que plus de 1800 collectivités locales disséminées dans 64 pays avaient des activités recommandées dans Action locale 21. La plupart d'entre elles se trouvaient dans des pays industrialisés où des campagnes spécifiques d'Action locale 21 étaient en cours. Mais des campagnes avaient aussi démarré ou allaient être lancées dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique du Sud, en Bolivie, au Brésil, en Chine, en Colombie, au Malawi, au Pérou et en République de Corée.

Qu'ont-elles donné? Des résultats insuffisants. Un des problèmes a été d'ordre concep-

tuel. Beaucoup croient que la clé du succès est une meilleure gestion de l'environnement urbain (ce que l'on nomme le "Brown Agenda"). Ils sont partis de l'hypothèse que, conjuguée à une gouvernance plus démocratique, elle allait automatiquement aboutir à un développement durable. Mais ce n'est pas le cas. Les pots catalytiques pour voitures, par exemple, peuvent rendre l'air plus salubre mais ne réduisent pas la consommation d'énergie et risquent même de l'augmenter. Et si les collectivités deviennent plus expertes dans l'art d'éliminer les déchets que dans celui du recyclage, elles rendront leur environnement plus agréable mais pas plus viable d'un point de vue écologique.

Dans l'emploi qu'elles font des ressources non renouvelables, la plupart des villes du Sud sont probablement déjà plus respectueuses de l'avenir que celles du Nord où les taux de consommation sont bien supérieurs. Mais elles ne font pas grand-chose pour progresser dans ce sens. Les autorités locales et les organismes de développement ont paré au plus urgent, et c'est compréhensible, et se sont employés à améliorer les réserves en eau et à gérer les déchets solides. Ils maquillent leurs programmes aux couleurs de l'écologie mais ne contribuent guère à la préservation de l'environnement à long terme.

Ils n'ont pas toujours réussi non plus à encourager une plus large participation. Si la procédure à suivre pour encourager la planification et la gestion d'un développement urbain durable connaît bien des variantes, deux règles sont censées être incontournables: la planification doit être participative et la responsabilité partagée entre intérêts publics, privés et municipaux. On distingue, dans de nombreux pays, deux types de processus participatif. Le premier correspond aux initiatives de citoyens de la classe moyenne. Dans les villes de l'Asie du Sud-Est, par exemple, les classes moyennes s'expriment de plus en plus, résolues à rompre

avec le passé autocratique de leur pays et à jouer pleinement leur rôle dans la gestion locale. Mais ces initiatives répondent généralement à des préoccupations assez étroites—la qualité de vie dans les quartiers de la classe moyenne—et concernent peu ou pas du tout les questions de pauvreté ou la ville dans son ensemble.

Le deuxième est particulier aux projets de développement communautaire des quartiers pauvres. Il est évident aux Philippines, où les collectivités se sont occupées de l'alimentation en eau et de l'assainissement ou se sont attaquées aux difficultés provenant du mode d'occupation des sols. Ces initiatives sont souvent celles de collectivités pauvres soutenues par des ONG et parfois par des institutions internationales ou l'autorité locale. Mais les collectivités pauvres, contrairement à la classe moyenne, ne sont généralement pas encouragées à participer à la vie politique de la ville.

Ces initiatives ont rarement eu beaucoup d'influence sur la gestion locale ou le secteur privé. Dans les pays pauvres, les autorités locales elles-mêmes ne sont guère, en fait, en mesure de planifier ou de maîtriser le développement urbain. Comme on l'a vu dans de précédents chapitres, les dépenses sociales ont été réduites par des programmes d'ajustement structurel et des réformes du secteur public qui ont eu tendance à rendre plus vulnérables encore les citoyens pauvres. La décentralisation, encouragée au niveau mondial, peut favoriser la participation à l'aménagement et à la gestion des villes mais le clientélisme, lorsqu'il domine la vie politique locale, fait encore souvent obstruction à une large participation.

Pour concourir à un meilleur respect de l'environnement à long terme, les villes des pays en développement devront surmonter ces divisions et renoncer à agir au coup par coup, sans plan d'ensemble. Il faudra, pour cela, que se renforce la culture citoyenne, ce qui prend du temps, certainement plus que ne l'imaginent

d'ordinaire la plupart des institutions de développement. Des projets locaux, tels que des programmes de santé ou le nettoyage d'un quartier, peuvent donner confiance et convaincre de l'utilité de travailler ensemble. Mais pour accomplir de vrais progrès, il faudra des mouvements citoyens plus affirmés.

Les institutions, de leur côté, devront travailler à plus longue échéance, et non plus seulement dans une perspective de deux ou trois ans, et favoriser en outre la cohésion et la collaboration en politique. Les milieux pauvres doivent dépasser le stade de l'entraide et parvenir à s'imposer dans la gestion locale et la vie politique de la ville comme partenaire cohérent. Tant qu'ils ne le feront pas, les problèmes de corruption des autorités locales, le clientélisme, qui est un facteur de division, et les programmes mal conçus et mal exécutés ne sont pas près de disparaître.

Les institutions internationales de développement ont peu l'expérience de ce type de développement urbain intégré. Mais il y a des précédents, qui concernent par exemple

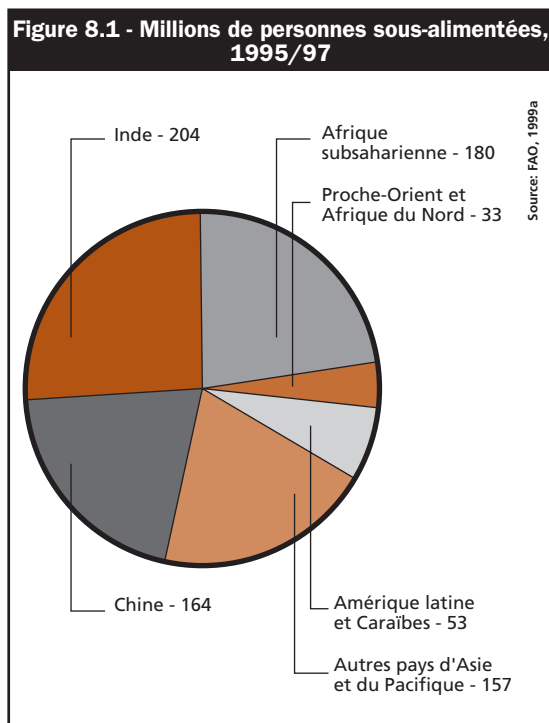
USAID, la coopération technique suisse et allemande, le Programme d'amélioration de l'environnement dans les métropoles de la Banque mondiale et le Programme "Cités viables" du Centre des Nations Unies pour les établissements urbains (Habitat). Une évaluation récente des stratégies d'aide mises en place depuis le Sommet de la ville de 1996 montre cependant que, si la plupart des donateurs reconnaissent l'importance du développement urbain, celui-ci ne fait généralement pas partie des priorités de leurs programmes d'aide. Beaucoup ont des projets urbains mais ils restent souvent isolés et n'ont que des activités limitées. L'augmentation prévue de l'aide internationale au développement urbain n'a pas eu lieu et l'on attend toujours des projets qui favoriseraient une planification et une gestion du développement durable.

### Une agriculture viable

La production alimentaire mondiale est une réussite remarquable. Cultiver assez pour nourrir six milliards de personnes est un défi immense, la distribution est inégale et la faim omniprésente. Bien que les données restent très approximatives, les pays en développement compteraient, selon les dernières estimations de la FAO, environ 800 millions de personnes sous-alimentées.

Comme le montre la figure 8.1, c'est en Asie et dans la région du Pacifique que les sous-alimentés sont les plus nombreux. Cependant, plus de la moitié des pays de cette partie du monde sont parvenus à en réduire le nombre au cours des deux dernières décennies. L'Afrique subsaharienne, où vit près du quart de la population du monde en développement souffrant de la faim, y a moins bien réussi. Pour dix pays d'Afrique ayant progressé au cours de la période 1980-96, 28 enregistrent un recul.

La malnutrition résulte de plusieurs facteurs conjugués. Souvent les jeunes enfants, auxquels on donne ce que l'on a à manger dans le



ménage, ne reçoivent pas une alimentation adaptée et beaucoup souffrent de parasites et d'une santé fragile. Il peut y avoir, dans certains cas, une pénurie alimentaire totale dans un pays ou une région. Mais le plus souvent, c'est les moyens qui manquent pour s'acheter de la nourriture. Cette situation a-t-elle des chances de changer à l'avenir? Les réponses à cette question reflètent les écoles de pensée suivantes:

- **Les optimistes confiants dans les possibilités de l'agriculture**—Ils prétendent que les ressources vivrières augmenteront toujours pour répondre à la demande. Les exploitants agri-

coles se doteront de techniques plus perfectionnées et pourront, si nécessaire, mettre en culture davantage de terres. Il ne semble pas y avoir eu de pénurie alimentaire au cours des dix dernières années et les prix sont en chute libre—ils ont baissé de 50 pour cent pour la plupart des produits de base.

- **Les écologistes pessimistes**—Ils suivent une ligne néo-malthusienne, convaincus que la demande arrivera inévitablement à dépasser l'offre. La dégradation des sols et d'autres ressources réduiront les rendements et plus de personnes mangeront du boeuf engraisé aux céréales. Dans leur optique, la seule solution

#### Encadré 8.1 - Les cultures génétiquement modifiées peuvent-elles nourrir la terre entière?

Au début des années 90, les cultures génétiquement modifiées n'étaient produites commercialement nulle part au monde. En 1997, elles couvraient 12 millions d'hectares et en 1998, 29 millions, principalement en Argentine, en Australie, au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Les partisans des aliments génétiquement modifiés voient en eux un moyen important de résoudre le problème de la faim dans le monde. Ce qui est d'autant plus sujet à caution que le monde produit déjà assez de vivres pour nourrir toute la terre. La production annuelle totale s'élève actuellement à 354 kilos de céréales par personne, soit assez pour que chacun ait une alimentation nutritive et suffisante.

Si la nourriture manque, c'est le plus souvent parce que les gens sont trop pauvres pour acheter ce dont ils ont besoin. Dès aujourd'hui, les agriculteurs pourraient produire davantage pour nourrir ceux qui ont faim si la "demande effective" était suffisante, autrement dit si les demandeurs pouvaient payer. Et les agriculteurs pauvres pourraient, eux aussi, produire davantage s'ils pouvaient faire usage de certaines techniques peu coûteuses et faciles à se procurer, telles que l'emploi d'engrais organiques, la régénération des sols et le recours aux ennemis naturels des parasites, pour améliorer leur exploitation et leurs revenus. On notera avec intérêt que c'est en Afrique, en Asie et en Amérique latine que ces méthodes écologiques semblent donner les meilleurs résultats, précisément les régions qui, au dire de certains, ont le plus besoin des techniques des OGM.

Toutefois, il ne faudrait pas rejeter complètement les OGM. Il est important de faire une distinction entre les différentes technologies appliquées en la matière. Celles qui sont actuellement sur le marché ont surtout profité aux sociétés qui les ont mises au point. Le soja tolérant aux herbicides, par exemple, oblige les agriculteurs à acheter l'herbicide à la société qui vend la semence génétiquement modifiée. Mais les agriculteurs pauvres pourraient tirer profit des variétés susceptibles d'arriver sur le marché dans quelques années—des semences conçues pour résister à la sécheresse, par exemple, ou au sel—à condition qu'ils aient les moyens de les acheter. Pour qu'ils aient accès à ces variétés, il faudrait que la technologie provienne d'organismes d'intérêt public plutôt que de sociétés transnationales qui entraîneraient les agriculteurs dans une dépendance dispendieuse.

consiste à réduire le nombre des consommateurs par le contrôle démographique.

- **Ceux qui sont convaincus que le salut viendra des pays industrialisés**—La production agricole des pays industrialisés est supérieure à leurs besoins. En revanche, beaucoup de pays en développement, dont l'infrastructure est rudimentaire et l'environnement fragile, ne parviendront jamais à nourrir leur population. Mieux vaut augmenter la production céréalière dans les exploitations modernes des pays industrialisés et l'expédier dans les pays pauvres sous forme d'aide ou en échange d'autres produits de base.

- **Les nouveaux modernes**—Ils veulent perpétuer l'agriculture scientifique du style de la révolution verte. Les agriculteurs des pays en développement devraient faire un usage plus intensif des engrais, des pesticides et de l'irrigation sur leurs meilleures terres au lieu d'essayer de cultiver davantage de terres peu fertiles. Il y

a aussi la promesse des aliments génétiquement modifiés (encadré 8.1).

- **Les partisans de l'intensification durable**—Ils plaident pour une production plus écologique, faisant valoir que les agriculteurs pourraient récolter davantage sur des terres non amendées ou dégradées sans porter atteinte à l'environnement. Mais ils ne seront en mesure de le faire qu'avec les encouragements appropriés et s'ils ont leur mot à dire à chaque stade—s'ils peuvent choisir les meilleures techniques en fonction de leur situation propre et mettre à profit leurs connaissances et leur ingéniosité.

Certaines de ces positions se recoupent et tous les points de vue sont représentés dans chaque pays.

Au cours de la dernière décennie, de nombreuses ONG et institutions internationales d'aide se sont intéressées de plus près à la viabi-

#### Encadré 8.2. - La valeur du capital en question

Il n'est pas sans danger de parler de "capital", en particulier à propos de la nature, de la structure sociale ou de la société. L'emploi du terme peut impliquer l'idée de remplaçabilité. Un élément d'actif peut s'échanger contre un autre; si la base totale des actifs ne diminue pas, on peut encore la qualifier de "durable". Le terme laisse aussi à penser que l'on peut attribuer une valeur marchande à des choses dont il est très difficile, voire impossible, d'estimer le prix dans la société et la nature. De telles présomptions ne tiennent pas compte des aspects culturels, moraux, éthiques et spirituels qui peuvent s'attacher à des biens particuliers. Employer le terme de capital, c'est laisser entendre que la nature et la société peuvent être transformées en un ensemble de marchandises faciles à échanger sur un marché en voie de mondialisation.

L'expression de capital social s'est répandue dans les années 90. On entendait par là les avantages à tirer en matière de développement de relations de confiance et de réciprocité, du regroupement et des réseaux. Mais il est difficile de s'entendre sur une définition exacte de cette richesse sociale. Certains mettent en avant la collaboration, importante lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes. D'autres soulignent l'utilité d'une vie associative intense et bien organisée. D'autres encore relèvent que la richesse sociale n'est pas sans revers, que la cohésion d'un groupe peut se traduire par l'exclusion d'un autre. Après tout, une société peut être bien organisée, dotée d'institutions solides et de mécanismes de réciprocité mais reposer moins sur la confiance que sur la peur et la contrainte. Certaines associations peuvent aussi faire obstacle au développement et à des moyens d'existence viables, en favorisant le conformisme et l'inégalité.

lité et à ce qu'elle suppose. De plus en plus de gens s'accordent à penser qu'une agriculture écologiquement viable passe par la préservation et le développement de différents types de capitaux: capital naturel—la terre et l'eau, par exemple, et les nombreux processus biologiques—capital en équipement—les routes et autres infrastructures—capital financier—l'argent accumulé ou l'accès au crédit. Sont aussi d'une importance cruciale le capital humain—une main-d'oeuvre saine et qualifiée—et la richesse ou plus-value sociale, qui vient des liens établis entre les personnes, par les réseaux et les institutions notamment.

Les tenants d'une agriculture viable relèvent que de nombreux éléments d'actif se renforcent mutuellement. Le fait de travailler ensemble pour satisfaire les besoins alimentaires essentiels peut renforcer la culture locale, qui peut à son tour faire naître la volonté de protéger l'environnement. Les exploitants qui pratiquent une agriculture viable doivent gérer les richesses de telle sorte que, loin de s'épuiser, elles soient aussi nombreuses que possible à fructifier.

Comme tous les mots à la mode touchant au développement, ces nouveaux termes soulè-

vent de grandes difficultés conceptuelles (encadré 8.2). De même, l'accent mis sur l'accumulation de toutes ces sortes de capitaux et sur leur faculté de se renforcer mutuellement peut faire oublier qu'il y a des compromis ou des choix à faire. En pratique, ces formes de capital sont liées, si bien que l'utilisation de l'une entraînera généralement l'épuisement d'une autre. Construire une route, c'est occuper de la terre qui aurait pu être cultivée ou boisée. Un placement dans des bateaux de pêche à moteur peut entraîner l'épuisement des stocks de poisson; le conflit social, par opposition à la cohésion, peut être nécessaire à une redistribution plus équitable des terres.

Il est difficile pour un gouvernement de faire un choix entre différents objectifs de développement. L'établissement des priorités en la matière est souvent une décision plus politique que technique. Cependant, la focalisation sur le souci de ménager l'environnement à long terme et sur ces diverses formes de capital a mis en évidence la nécessité de stratégies de développement agraire plus larges qui prennent en compte les objectifs et impacts économiques, sociaux et environnementaux.

La majeure partie de l'agriculture moderne

### Encadré 8.3 - Revalorisation des terres au Sahel

De vastes zones de terre sèche ont été dégradées au Burkina Faso et au Niger. Sous l'effet conjugué du vent et de l'eau, une fine couche superficielle s'est durcie, empêchant l'eau de s'infiltrer. La plupart des terres sèches ont été abandonnées et rien n'y pousse.

Il existe cependant un moyen de revaloriser la terre. Il consiste à creuser des trous—appelés *zaï* au Burkina Faso et *tassas* au Niger—de 20 à 30 centimètres de profondeur, de les bourrer d'engrais pour apporter de la matière organique et stimuler l'activité des termites et d'y planter ensuite du millet ou du sorgho. A la saison des pluies, les trous se remplissent d'eau, surtout si l'on utilise en même temps d'autres méthodes destinées à retenir l'eau telles que des remblais de pierre.

Les exploitants qui emploient ces techniques ont vu leur rendement augmenter de manière spectaculaire et de déficitaires, sont devenus excédentaires. Ces méthodes demandent cependant beaucoup de travail et conviennent là où l'on dispose d'une main-d'oeuvre familiale ou lorsque l'on peut engager des ouvriers. Ainsi s'est constitué au Niger un réseau de jeunes journaliers qui maîtrisent la technique et vont de village en village pour répondre aux demandes de plus en plus nombreuses des agriculteurs.





Agriculteurs thaïs réclamant une hausse de prix pour leur production.  
Bangkok, Thaïlande

repose sur un autre modèle. Elle a sous-estimé les richesses naturelles et sociales, ne leur attribuant même souvent aucune valeur parce qu'il est difficile de les évaluer en termes financiers. Combien vaut une forêt vierge, ou une rivière propre? Quelle valeur attribuer à une communauté unie? Selon une estimation héroïque, les biens et services provenant des écosystèmes du monde vaudraient entre 16.000 et 54.000 milliards de dollars par an. Mais il est impossible de mettre un prix sur beaucoup de biens naturels tels que l'air que nous respirons.

La pauvreté et le piètre état de santé de bon nombre de travailleurs ruraux dans le monde laissent à penser que l'agriculture moderne utilise souvent le capital humain. Aux Philippines, par exemple, l'incidence des troubles oculaires, cutanés, pulmonaires et neurologiques est plus forte chez les agriculteurs employant des pesticides modernes. Une évaluation a montré que, si l'usage intensif de pesticides permettait d'augmenter la production, cet avantage était plus qu'annulé par les coûts de la santé.

La réussite de l'agriculture moderne semble être spectaculaire, en partie parce qu'on ne tient pas compte des atteintes causées aux richesses naturelles, sociales et humaines. Ainsi, entre 1970 et 1995, les rendements de blé ont augmenté en Inde de 1,2 à 2,5 tonnes à l'hectare et ceux de riz sont passés en Chine de 3 à 5 tonnes à l'hectare. Mais pour obtenir ce résultat, il a fallu utiliser beaucoup plus de combustible fossile, que ce soit pour produire les engrais ou pour actionner les pompes d'irrigation. Lorsque l'efficacité est mesurée à l'énergie consommée plutôt qu'au rendement à l'hectare, la réalité est tout autre: le riz biologique produit au Bangladesh ou en Chine avec peu de matière organique l'a été avec environ 20 fois moins d'énergie que le riz produit au Japon ou aux États-Unis grâce à l'irrigation.

Des organismes de développement soucieux de favoriser une agriculture viable ont tenté de faire adopter, outre les engrais organiques, des procédés naturels pour la fixation de l'azote, la régénération de sols (encadré 8.3) ou la lutte

contre les parasites (par le recours à leurs ennemis naturels) et de mettre davantage à profit les connaissances locales et les diverses compétences des agriculteurs. De plus, une agriculture viable est multifonctionnelle: elle ravitaille en vivres et autres biens les familles agricoles et les marchés mais elle peut aussi contribuer à diverses améliorations utiles au public, par exemple préserver l'eau potable ou protéger des inondations, et être à l'origine d'autres bienfaits telles que la biodiversité et la cohésion sociale.

Depuis quelques années, les projets visant à promouvoir des systèmes viables se multiplient, encouragés par des ONG ou des institutions gouvernementales. Une analyse de 45 initiatives dans 17 pays africains, par exemple, a montré que 730.000 ménages avaient sensiblement accru leur production agricole, en augmentant souvent leurs rendements de 50 à 100 pour cent.

#### **POLITIQUES POUR UNE AGRICULTURE VIABLE**

Si la plupart des gouvernements sont de plus en plus conscients des avantages d'une agriculture viable, ils ont été lents à encourager ce type de culture. Une étude de la Commission du développement durable de 1997 concluait que la réalisation des objectifs de développement agricole et rural adoptés à Rio cinq ans auparavant était encore loin d'être satisfaisante. Très peu de pays soutiennent expressément une agriculture viable par une politique nationale concertée. L'Autriche, Cuba, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Suisse sont dans ce cas. Le Brésil, l'Allemagne et l'Inde ont une politique de ce genre dans certaines de leurs régions ou provinces.

Beaucoup d'autres pays ont réformé certains éléments de leur politique agricole en introduisant de nouvelles réglementations, des incitations ou des taxes environnementales. Dans des pays en développement comme la Bolivie, le

Burkina Faso, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, les Philippines et la République socialiste démocratique de Sri Lanka, certains programmes et politiques tendant à encourager la préservation des sols, une gestion intégrée des parasites et de l'irrigation ont eu des retombées économiques, sociales et écologiques fort heureuses.

Mais de telles expériences risquent de rester localisées si l'on ne parvient pas à surmonter certains obstacles majeurs. L'un d'eux est l'inertie gouvernementale—la plupart des innovations se sont heurtées de plein fouet aux politiques nationales en place et à des institutions conservatrices. Il y a aussi l'attitude peu coopérative des fournisseurs d'engrais et de pesticides, qui continueront à essayer de vendre à tout prix leurs marchandises. Mais il y a surtout les contraintes sociales. L'agriculture moderne a usé une grande partie de la richesse sociale, au niveau tant des collectivités que de la nation, détruisant en particulier les rapports de confiance. Les agriculteurs se méfient souvent des écologistes qui veulent, selon eux, restreindre leur liberté. Les consommateurs se méfient des agriculteurs, qu'ils accusent de produire des aliments de qualité douteuse sinon dangereux. De nombreuses institutions municipales et associatives se sont, elles aussi, affaiblies. Les migrations vers les agglomérations urbaines ou à l'étranger ont souvent appauvri les collectivités rurales. Et dans de nombreux pays, le gouvernement et les grandes sociétés ont sapé les coopératives rurales et les syndicats.

La politique de l'environnement, qui ne tient pas compte des coûts sociaux et environnementaux entraînés à la longue par la consommation des ressources, doit changer et c'est là un défi de taille. A l'heure actuelle, de nombreux gouvernements subventionnent une agriculture qui demande d'énormes moyens de production. Les agriculteurs trouvent donc coûteux le passage à une agriculture multifonctionnelle ou axée sur la préservation des ressources. Certains gouvernements se sont

efforcés, ça et là, d'apporter une note écologique à des exploitations modernes en les encourageant à améliorer des habitats non cultivés tels que les marécages ou les haies. Mais ils n'ont pas fait grand-chose pour que les coûts réels soient répercutés sur les prix et leurs encouragements ne font pas une politique.

Les gouvernements devront aussi repenser leur politique économique. Des programmes d'ajustement structurel, souvent associés à des taux d'intérêt élevés, des importations d'aliments bon marché et à un affaiblissement des programmes d'assistance technique du secteur public, ont décimé les petites exploitations

#### Encadré 8.4 - La réforme agraire, question oubliée

La mauvaise répartition des terres est l'une des causes les plus constantes de la pauvreté en milieu rural. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les 20 pour cent les plus riches des exploitants détiennent environ les trois quarts des terres. En Afrique australe aussi, les gros exploitants cultivent une grande partie des terres les plus fertiles. Même dans des pays très peuplés d'Asie méridionale comme au Bangladesh, les 20 pour cent les plus riches des ménages possèdent plus de la moitié des terres.

Des millions d'agriculteurs pauvres bénéficieraient de la réforme agraire, mais les modalités devraient en être décidées en fonction des conditions locales. Ainsi, en Amérique latine, le champ de la redistribution serait très vaste. En Asie méridionale, en revanche, où même les plus grandes exploitations sont relativement petites, les réformes seraient axées davantage sur la sécurité de jouissance et l'amélioration des droits des fermiers, locataires des terres qu'ils cultivent.

Rares sont les pays qui ont engagé de vastes réformes agraires ces dernières années. Si la réforme agraire a fait l'objet de nombreuses lois, celles-ci ont été peu appliquées. En même temps, il ne semble pas y avoir une multitude de forces militant en faveur de la réforme agraire au niveau national, sauf dans quelques pays comme le Brésil et les Philippines. Lorsque des changements de régime foncier se sont produits, ils sont souvent venus de la redistribution de terrains publics ou ont entériné l'invasion de terres par des ruraux pauvres, tactique souvent employée en Amérique latine. En Afrique subsaharienne, les changements apportés au régime foncier ont souvent joué à l'encontre des pauvres des campagnes: la privatisation de terres naguère cultivées en communauté s'est faite aux dépens de la sécurité et de la solidarité communautaires.

Les institutions internationales ne semblent pas accorder à la réforme agraire le même rang de priorité que par le passé. Dans les années 60 et 70, certaines étaient acquises à la réforme dont elles attendaient beaucoup. La FAO a organisé une conférence sur la réforme agraire en 1979 mais aucune suite sérieuse ne lui a été donnée. Aujourd'hui, à l'heure de la libéralisation économique, la préférence va à la réforme agraire soutenue par le marché, autrement dit à l'octroi de crédits à de petits exploitants pour les aider à acheter des terres à ceux qui veulent bien en vendre. Mais ces transactions se font à une petite échelle et les bénéficiaires ont rarement eu par la suite l'appui dont ils avaient besoin.

Certaines ONG ont joué un rôle important, notamment des organisations telles que le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre au Brésil et la Campagne populaire pour la réforme agraire aux Philippines. Mais beaucoup d'autres ONG ont abandonné le terrain litigieux de la redistribution et de la mobilisation populaire pour s'attacher à rendre de meilleurs services dans les campagnes.

Si l'on veut que la personne soit au centre du développement durable, il faudra fournir de sérieux efforts, et tant les ONG que les organismes publics de développement devront reconsidérer la question de la réforme agraire.

dans de nombreux pays. Une multitude d'ouvriers et de producteurs agricoles n'ont même pas la ressource la plus élémentaire de toutes: la terre. Pourtant, la réforme agraire semble avoir disparu de l'ordre du jour de nombreux gouvernements et organismes de développement (encadré 8.4).

Les institutions, elles aussi, doivent changer leur manière de travailler avec les agriculteurs. Au lieu d'essayer de leur fournir un ensemble-type de solutions auquel les exploitants doivent s'adapter, elles devraient étudier avec eux ce qui donne les meilleurs résultats dans les conditions locales et répondre à leurs besoins réels. Les exploitants travaillent souvent mieux lorsqu'ils peuvent apporter toute une gamme d'améliorations qui, prises isolément, n'ont rien de spectaculaire. Conjugués, cependant, ces changements ont un effet non seulement de cumul mais de multiplication. Une agriculture viable n'est pas un ensemble de technologies définies concrètement; c'est un apprentissage social.

### Des réserves d'eau durables

Des réserves d'eau sûres sont parmi les éléments d'actif les plus nécessaires à une agriculture viable. Les comportements face à la gestion de l'eau se sont sensiblement modifiés pendant les années 90. Le Sommet de la Terre et la Conférence internationale de Dublin sur l'eau et l'environnement, tenues en janvier 1992, se sont faits tous deux l'écho de ces changements. On retrouve dans les déclarations des deux conférences tous les chevaux de bataille passés: l'approvisionnement des ménages en eau, l'assainissement, l'irrigation et la production d'énergie. Après elles, l'accent allait être mis sur la viabilité à long terme dans tous les aspects de la gestion de l'eau.

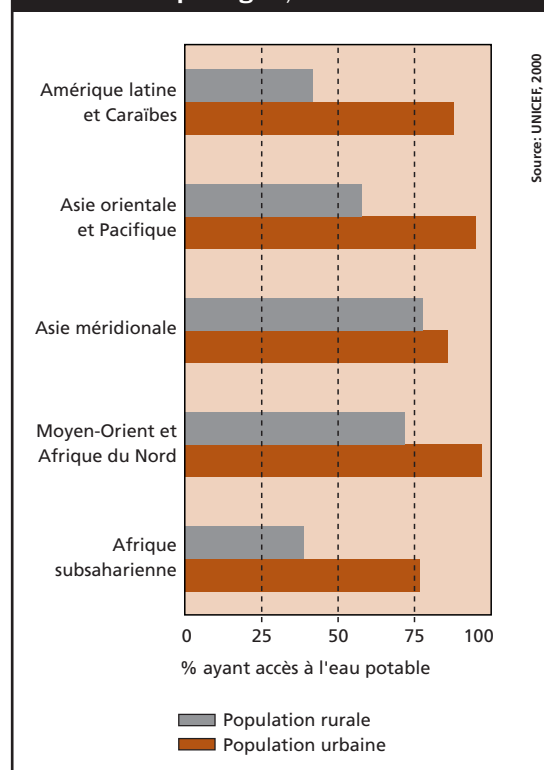
Les réserves mondiales en eau étant de plus en plus sollicitées, cette nouvelle approche était compréhensible. De l'eau prélevée par la population humaine, environ 70 pour cent sert

à l'irrigation à des fins agricoles, 20 pour cent à l'industrie et le reste à des fins ménagères et municipales. Ces activités absorbent en moyenne environ la moitié des 12.500 kilomètres cubes d'eau disponibles par année dans le monde. Mais la répartition des ressources est inégale: 460 millions de personnes vivent déjà dans des pays où l'eau est très rare—surtout au Moyen-Orient, sur les côtes méditerranéennes et en Afrique subsaharienne. Un quart de la population mondiale s'achemine vers une situation de stress hydrique aigu.

La disponibilité de l'eau douce n'est bien sûr qu'une partie du problème. L'accès à cette eau est plus important encore. Ainsi, malgré le stress hydrique que connaissent le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, ces régions ont un meilleur accès à l'eau potable que des pays d'Amérique latine et des Caraïbes où les pluies sont plus abondantes (figure 8.2).

Dans le passé, on parlait de l'idée que l'ap-

**Figure 8.2 - L'accès à l'eau potable par région, 1990-98**





provisionnement en eau, nécessitant une grosse infrastructure, relevait principalement de la responsabilité de l'État. Mais de plus en plus, on fait valoir que le secteur privé et les collectivités devraient assumer plus de responsabilités, que les systèmes de gestion de l'eau devraient être à une échelle plus modeste et que tous les intéressés devraient y être associés. La planification des ressources en eau a donc suivi la même évolution, dans la réflexion et le discours, que la planification du développement durable en général. Il y a cependant loin de l'intention à la réalisation.

### **LES BARRAGES CONDAMNÉS**

La politique en matière de construction de barrages a évolué. En 1997, on estimait qu'il y avait dans le monde 800.000 barrages, dont environ 45.000 d'une hauteur supérieure à celle d'un immeuble de cinq étages. Depuis quelques années, les énormes déplacements de population qu'ils provoquent font des barrages un sujet de plus en plus litigieux. Au cours des dernières décennies, quelque quatre millions de personnes ont été déplacées en Inde par la construction de réservoirs et par des projets d'irrigation. En Chine, un seul projet—le barrage des Trois Gorges—va déplacer 1,3 million de personnes. Les barrages ont aussi de larges répercussions sur l'environnement: ils affectent les modes d'érosion et de sédimentation en aval, modifient la nature des populations de poisson et perturbent de nombreux écosystèmes fragiles, ceux des marécages en particulier.

Le coût social et écologique élevé des grands barrages a été largement reconnu dans les années 80. Les institutions financières internationales, les ministères gouvernementaux et les sociétés de construction ont généralement réagi en établissant des lignes directrices mieux conçues et en étudiant l'impact social et environnemental des projets. Mais ces modes de planification peuvent présenter des vices de taille. Les régions affectées sont souvent trop

éloignées du site pour que les promoteurs du projet reconnaissent un lien de cause à effet. C'est ce qui s'est produit notamment dans le cas des barrages de Pangué et de Ralco au Chili. De graves conséquences peuvent aussi apparaître bien après la réalisation du projet mais elles ne sont souvent ni prises en considération, ni prévues.

De plus, les études d'impact se font sur la base d'une multitude de données qui sont souvent extrêmement difficiles à obtenir. Des pays du Sud font fréquemment appel à des consultants expatriés qui n'ont parfois ni le temps ni la connaissance voulue de la région à étudier. De plus, la concurrence entre consultants est telle qu'ils peuvent être tentés de taire leurs critiques, en particulier lorsqu'ils s'en tiennent à un cahier des charges étroit ou que leurs perspectives de travail futur dépendent des conclusions auxquelles ils parviendront.

Nombre d'organisations ont essayé de mettre au point des méthodes plus efficaces pour étudier l'impact des barrages en travaillant plus directement avec les populations touchées. Mais il a fallu que les protestations publiques se généralisent, dans les pays industrialisés et dans les pays en développement, pour que cette action soit en priorité de l'ordre du jour consacré à l'environnement.

Le tollé suscité par le projet de la vallée de la Narmada en Inde a marqué un tournant décisif. Il s'agissait de construire, outre le barrage de Sardar Sarovar, 135 autres barrages de dimension moyenne et 3.000 petits barrages. Les travaux de construction ont commencé en 1985, avec des fonds de la Banque mondiale. Les collectivités locales et des ONG se sont indignées des conséquences: le barrage allait déplacer 245 villages, soit une population totale de 152.000 personnes. Leur mouvement de protestation, Narmada Bachao Andolan (Lutte pour sauver la rivière Narmada), a organisé des manifestations et des grèves de la faim. Des ONG internationales, décidées à aller de plus en plus loin

pour s'opposer à la construction de grands barrages, ont pesé de tout leur poids sur le Congrès des Etats-Unis et la Banque mondiale.

Finalement, après une étude indépendante réalisée en 1993, dont les conclusions étaient nettement hostiles au projet, la Banque mondiale a retiré son appui au projet. Sous la pression des Amis de la Terre, le gouvernement japonais a lui aussi suspendu son aide au projet. Sur l'insistance du gouvernement indien, les travaux se sont néanmoins poursuivis jusqu'en 1995, date à laquelle la Cour suprême de l'Inde a ordonné que la construction du barrage s'arrête à une hauteur de 80 mètres (alors que la hauteur prévue était de 136 mètres), puis à 85 mètres. Entre-temps, le réservoir continuait de se remplir, provoquant protestations et arrestations.

Bien que la construction de barrages se soit quelque peu ralentie ces dernières années, quelque 1.600 barrages sont actuellement en construction dans 42 pays. L'ampleur des mani-

festations internationales contre les grands barrages a cependant amené les institutions internationales à marquer une pause (encadré 8.5). En 1998, la Banque mondiale et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) a créé la Commission mondiale des barrages, qui a présenté son premier rapport en juin 2000 et où siège à côté des PDG de sociétés de construction, le fondateur de Narmada Bachao Andolan.

On a encore peu l'expérience d'autres solutions que celle des projets gigantesques mais on l'acquiert peu à peu. Des systèmes de gestion de bassins de petites dimensions ont été mis au point, par exemple en Bolivie, en Inde, au Pakistan et au Pérou. On a essayé aussi de mettre en relation les collectivités de plaines inondables et la direction de barrages, ou les barrages et les utilisateurs d'eau en aval, comme en Afrique du Sud. Néanmoins, la construction de barrages dépend encore de

#### Encadré 8.5 - Mouvement international de protestation contre les barrages

Les barrages suscitent un rejet qui prend une dimension internationale. Le magazine britannique *The Ecologist*, a commencé à faire campagne contre les grands barrages au début des années 80 et, à la même époque, les activités aux Etats-Unis ont abouti à la naissance de l'*International Rivers Network* et du bulletin *World Rivers Review*. En 1988, des militants, réunis à San Francisco, ont exigé un moratoire sur tous les nouveaux projets de barrage dans lesquels la participation des populations touchées n'était pas garantie. Ils ont aussi exigé d'avoir pleinement accès à l'information concernant les initiatives nouvelles, notamment à des données sur leurs effets probables sur l'environnement, la santé et l'économie.

Ces exigences ont été réitérées en 1994 dans la Déclaration de Manibeli, du nom d'un des premiers villages à disparaître sous les eaux lors de la construction du barrage de Sardar Sarovar en Inde. Ce document, qui demandait que soit observé un moratoire sur les crédits aux grands barrages tant que certaines conditions ne seraient pas remplies, a été signé par 326 groupes et coalitions dans 44 pays. Il a été présenté à la Banque mondiale à l'occasion de son 50ème anniversaire. En mars 1997, la première réunion internationale de personnes touchées par les barrages s'est tenue à Curitiba, Brésil. Elle a été suivie, le mois suivant, d'une réunion à Gland, Suisse, organisée sous l'égide de la Banque mondiale et de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN). Y participaient des hauts fonctionnaires de la Banque mondiale et de l'UICN, des adversaires des grands barrages et des représentants de sociétés de construction de barrages, d'institutions et de populations touchées. Elle a abouti à la décision de créer la Commission mondiale des barrages.

lointains services de l'aménagement et des responsables politiques qui pèsent les coûts et les avantages et prennent leur décision au nom de l'intérêt national. Les collectivités directement touchées y participent rarement.

### DE NOUVEAUX CANAUX D'IRRIGATION

Plus du tiers des barrages sont essentiellement conçus pour fournir de l'eau d'irrigation et beaucoup d'autres ont une composante irrigation. D'autres systèmes d'irrigation détournent de l'eau de rivière ou pompent l'eau souterraine. Mais, quelle que soit la provenance de l'eau, de nombreux grands projets se sont aussi révélés d'une utilité douteuse sur le plan social et environnemental, en particulier en Afrique, où leur réalisation a été difficile et dispendieuse. Dans les systèmes tributaires de l'eau de surface, les canaux sont souvent bloqués par des sédiments et les systèmes à pompe ne fonctionnent que s'ils sont bien entretenus, ce qui n'est pas souvent le cas.

Aux difficultés techniques s'ajoutent les querelles sociales. Si l'écoulement de l'eau n'est pas régulier, les agriculteurs—quelle que soit leur situation par rapport au réseau d'alimentation—essayeront de prélever ce qu'ils peuvent, quand ils le peuvent. De plus, les planificateurs se sont généralement adressés aux hommes pour leur proposer de les aider, oubliant souvent le rôle joué par les femmes, même si ce sont elles qui, en Afrique, assument la plus grande partie des travaux des champs. Dans de longs systèmes d'irrigation, il peut y avoir aussi des mares d'eau stagnante, sources de problèmes de santé. Dans le projet de Gezira au Soudan, par exemple, les canaux constituent un vivier idéal pour les vers. Environ 60 pour cent des adultes et 80 pour cent des enfants de cette région sont maintenant porteurs de schistosomes.

Dans les années 80, le piètre rendement des vastes systèmes d'irrigation a été en partie la cause de la baisse des investissements.

La Banque mondiale et d'autres, se rendant compte de plus en plus que les projets n'étaient pas économiques, ont cherché d'autres solutions. Ils ont souvent décidé de réduire la taille des projets, dans l'espoir que de plus petits répondraient mieux aux besoins locaux.

En pratique, ils n'ont pas obtenu grand résultat. Premièrement, ils ont perdu l'avantage des économies d'échelle: beaucoup de petits barrages coûtent plus cher qu'un grand. Deuxièmement, ils n'ont pas modifié la nature des projets, se contentant de présenter des versions "modèles réduits" de grands projets, et les ont exécutés de la même manière, avec une administration trop lourde. La FAO et le PNUD ont lancé de petits projets d'irrigation à partir du lac Turkana au Kenya en 1979, par exemple, mais pour constater qu'ils avaient un rendement irrégulier, des effets néfastes sur l'environnement et coûtaient cher—plus de 20.000 dollars par ménage utilisateur.

A la fin des années 80, bon nombre de systèmes d'irrigation pour petites exploitations s'étant révélés peu performants, une remise en question a eu lieu. L'une des solutions les plus fréquemment appliquées a consisté à confier la gestion du système d'irrigation à des associations d'agriculteurs ou d'autres collectivités privées dans l'espoir que, leur intérêt étant en jeu, elles mettraient plus de soin à maintenir le système en état de marche. Ce changement allait aussi dans le sens de la philosophie générale de l'ajustement structurel et de la privatisation.

Ce système, appelé en anglais Irrigation Management Turnover, peut prendre des formes très diverses. Dans certains cas, comme en Asie méridionale, les associations d'agriculteurs coopèrent avec les institutions publiques compétentes en matière d'irrigation; dans d'autres, comme en Chine, en Indonésie, au Mexique et en Turquie, elles les remplacent. Cela peut sembler une orientation évidente, mais ce n'est pas une option facile.

Premièrement, elle part de l'hypothèse que le

système fonctionne effectivement—il y a peu de chances de sauver des systèmes mal conçus ou fonctionnant de manière inefficace en les remettant entre les mains des agriculteurs. Deuxièmement, pour prendre un tel engagement, les agriculteurs doivent être motivés par un avantage économique. Si leur participation à la gestion du système entraîne pour eux un surcroît de frais divers, leurs rentrées doivent aussi augmenter en conséquence.

Troisièmement, ce système suppose de la part du gouvernement et des fonctionnaires assez de souplesse pour s'adapter aux conditions nouvelles. Quatrièmement, et c'est le plus important, les utilisateurs doivent former un groupe capable de fonctionner en tant que tel. En pratique, beaucoup manquent du savoir-faire technique ou des compétences de gestion nécessaires et, lorsque le groupe fonctionne, il est souvent dominé par les agriculteurs les plus riches.

Une autre approche a consisté à prendre pour point de départ les systèmes d'irrigation traditionnels, en les étendant éventuellement, en les rendant plus performants ou en faisant intervenir des groupes d'usagers déjà constitués. Certains systèmes d'irrigation traditionnels ont mis à profit l'inondation naturelle des zones marécageuses; d'autres ont consisté à dévier le cours normal de rivières ou de ruisseaux, comme en Afrique orientale ou dans l'Himalaya, où l'eau est amenée par des sillons creusés dans les collines. D'autres ont exploité diverses techniques pour amener l'eau souterraine à la surface.

L'exploitation des connaissances des autochtones n'est pas un principe nouveau. En Asie méridionale, par exemple, les colons britanniques se sont souvent appropriés les systèmes de canaux et les ont remis en état. Il est possible d'apporter des aménagements utiles mais cela n'est pas sans danger—les aménagements techniques peuvent détruire ce qui fonctionne et l'imposition de nouvelles règles et de modes

de gestion stéréotypés peut enrayer un dispositif simple.

Les systèmes traditionnels ont généralement des règles stipulant qui a droit à l'eau et quand. Mais ils reposent sur des relations qui sont difficiles à codifier. Le système d'irrigation de Marakwet dans la vallée du Keiro au Kenya, par exemple, est régi par des règles précises auxquelles s'ajoutent de nombreux accommodements apportés au jour le jour et qui touchent à tout, de l'emprunt au vol.

Quel que soit le système, il est évident qu'il doit être à la fois durable et équitable. La planification des ressources en eau doit se faire non plus dans des bureaux, mais dans les villages et sur les places des petites villes. Alors seulement elle s'attaquera aux vrais goulots d'étranglement de la production et proposera des techniques gérables et des institutions adaptées à des solutions durables.

### Préservation des forêts

La préservation des forêts et de la diversité biologique est elle aussi indispensable à un développement durable. Comme l'ont démontré les mouvements écologiques des 20 dernières années, le développement mondial s'est souvent fait aux dépens des forêts. Et il semble que cela continue. Entre 1980 et 1995, les surfaces boisées du monde ont diminué de 180 millions d'hectares. Les 20 millions d'hectares de forêt gagnés dans les pays développés sont loin de compenser les 200 millions d'hectares perdus dans les pays en développement (figure 8.3). Dans une grande partie de l'Afrique, le déboisement semble être dû essentiellement à l'extension de l'agriculture de subsistance, tandis qu'en Amérique latine, il est plutôt lié à la réinstallation, à l'exploitation forestière et à l'extension de l'agriculture commerciale et de l'infrastructure. En Asie, il résulte de tous ces phénomènes à la fois.

Si les causes directes varient considérablement selon les pays et les régions, le déboise-



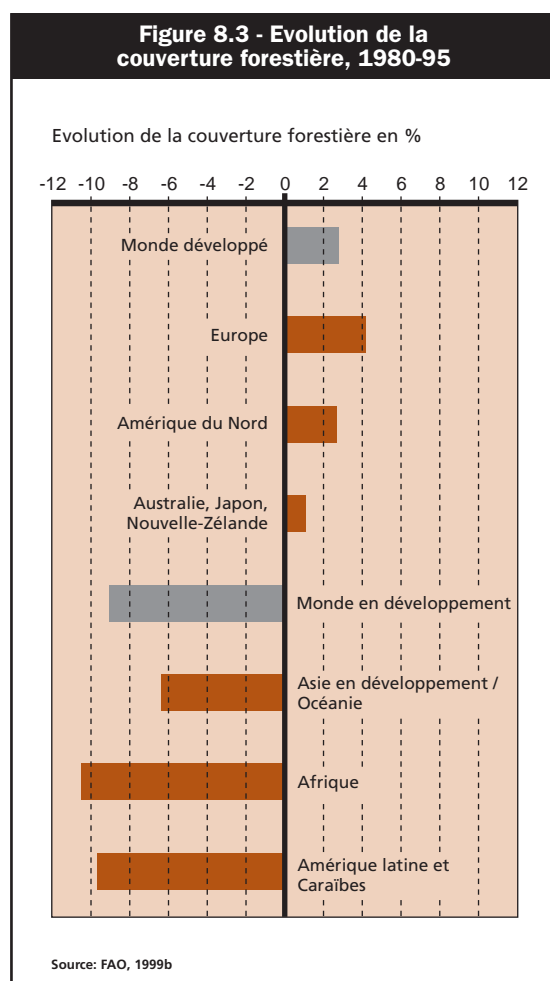
ment obéit essentiellement aux lois du marché, aux politiques gouvernementales et aux institutions telles que le régime foncier. Les politiques internationales favorables à la libéralisation du commerce et à l'ajustement structurel ont aussi accéléré le déboisement dans certains pays. Dans certaines régions de l'Asie du Sud-Est, par exemple, l'un des facteurs les plus importants a été la demande d'huile de palme, de bois et de pâte à papier pour l'exportation. En 1995, le gouvernement du Cambodge a accordé à 30 sociétés des concessions d'exploitation forestière couvrant pratiquement toutes les surfaces encore boisées du pays. Selon la Banque mondiale, les forêts du Cambodge pourraient être commercialement épuisées en 2003. Au Brésil, les problèmes ont souvent été

liés à la réinstallation. Le gouvernement a favorisé l'exploitation de l'Amazonie et d'autres régions forestières, encourageant les agriculteurs pauvres ou les ouvriers sans terre à quitter les régions où la propriété foncière était très concentrée.

Nombre de collectivités pauvres ont lutté pour protéger leur environnement mais elles ont souvent dû se rendre, vaincues par des pressions économiques ou climatiques ou par des forces extérieures, en particulier des programmes de réinstallation à grande échelle et les activités des sociétés d'exploitation forestière.

En revanche dans les années 1990, les appuis extérieurs se sont faits plus nombreux. Nombre d'ONG ont travaillé avec des associations communautaires pour défendre les forêts et d'autres écosystèmes menacés. Aux Philippines, par exemple, les ONG ont beaucoup contribué à faire connaître les problèmes de l'environnement et les abus en la matière. Les gouvernements ont été généralement plus lents à réagir, mais plusieurs d'entre eux ont tenté, avec des institutions internationales, de préserver leurs forêts. Ils l'ont fait en coopération avec les collectivités locales, pratiquant ce qu'on a appelé une gestion communautaire des ressources naturelles. C'était une réaction à l'échec d'efforts antérieurs, qui ont souvent consisté notamment à réglementer les zones vulnérables qui risquaient, pensait-on, d'être surexploitées si la population locale était livrée à elle-même.

Les gouvernements et institutions intéressés par ce type de protection participative essaient de prendre en compte les droits et les besoins des collectivités locales, ainsi que la nécessité de protéger l'environnement. Ils tentent de travailler en liaison plus étroite avec des associations communautaires et des ONG, utilisant souvent des méthodes d'action-recherche et associant les populations rurales aux évaluations. Cette approche rend justice aux connaissances des autochtones et encourage en fait de vrais



échanges entre les habitants et les spécialistes techniques. Elle favorise aussi une diversification des sources de revenu, si bien que les gens peuvent vivre tout en préservant leur environnement.

Cet ambitieux programme, peut-être plus réaliste, se heurtera inévitablement à des obstacles tout aussi réels. Comme toujours, le problème des ressources se pose. Des institutions qui professaient leur attachement à la cause de la protection de l'environnement et du développement durable au début des années 90 sont par la suite passées à des questions plus à la mode telles que la bonne gouvernance, et sont en train de revoir leurs priorités de financement. Pour un pays comme le Sénégal, qui a été à l'avant-garde des efforts tentés pour concevoir des stratégies globales de lutte contre la désertification, cette évolution est particulièrement préoccupante. Après trois ans de planification participative, on craint que le programme ne soit pas convenablement exécuté, faute de soutien financier de la part du gouvernement et des donateurs.

Il y a eu aussi des difficultés réelles à changer de priorités et de méthodes de fonctionnement. De nombreuses institutions continuent de faire

passer les arbres avant les êtres humains. Or, très souvent, la réussite de programmes de protection des forêts ou de plantation d'arbres dépend de la priorité donnée aux préoccupations sociales, telles que le régime foncier et la création de revenus (encadré 8.6). Le penchant des planificateurs du développement pour de grands projets exécutés à la hâte peut être aussi difficile à vaincre. Aux Philippines, par exemple, le Programme de reboisement national a été exécuté à une telle échelle et si rapidement qu'il a inévitablement entraîné un excès de technocratisation et s'est révélé inopérant dans bien des régions.

Les programmes de protection de forêts et de parcs touchent à d'épineuses questions sociales. La population locale peut accepter un projet donné si elle pense qu'il lui rapportera des ressources supplémentaires mais elle risque de ne guère le soutenir s'il n'est pas compatible avec ses priorités et ses moyens d'existence. Divers programmes de protection de parcs se sont heurtés à ces difficultés en Afrique du Sud (encadré 8.7). Beaucoup ne résisteront pas longtemps à ces tensions.

Des modes participatifs de protection de l'environnement peuvent se heurter aussi aux

#### Encadré 8.6 - La gestion communautaire des forêts aux Philippines

Les Ikalahans, communauté autochtone de plusieurs milliers de personnes, vivent dans la région montagneuse de Luzon, aux Philippines. En 1973, voyant leurs moyens d'existence menacés par des incendies de forêts et l'invasion d'étrangers, ils ont créé la Fondation kalahan pour l'éducation. Ses méthodes participatives ont aidé à protéger l'environnement tout en ouvrant de nouveaux débouchés économiques aux Ikalahans qui peuvent par exemple produire de l'artisanat, des fruits, du gingembre et d'autres biens destinés aux marchés des villes, friands de produits frais.

Ce succès tient à plusieurs facteurs, dont une forte organisation communautaire et un programme de formation portant sur divers aspects d'une agriculture viable. Les Ikalahans ont aussi réussi à obtenir la sécurité de jouissance sur leur domaine ancestral.

Tout cela n'exclut pas les inquiétudes pour l'avenir. D'une part, l'entreprise reposait pratiquement sur les épaules d'une seule personne qui servait de lien entre la population locale et les institutions extérieures. D'autre part, on peut craindre que la mercantilisation et le développement du commerce ne distendent les liens de solidarité communautaires.

structures du pouvoir local. Lorsque le pouvoir est entre les mains d'élites locales, il peut être extrêmement difficile à la fois de démocratiser l'élaboration du projet en consultant largement la population et de veiller à ce que les coûts et bénéfices du projet soient distribués équitablement. De même, les efforts déployés pendant toute la décennie 90 pour décentraliser la gestion des ressources naturelles ont parfois eu des effets tout à fait contraires aux résultats attendus. Aux Philippines et au Sénégal, le gouvernement central, sous la pression de mouvements sociaux et écologistes et de l'aide internationale, a défendu un développement durable centré sur la personne. Mais les autorités locales, qui ont d'autres priorités, n'ont pas forcément la même détermination.

Ensuite, il faut replacer ces programmes dans leur contexte économique, et compter notamment avec les vents glacés de l'ajustement

structurel. Le monde entier a salué les efforts déployés par le Costa Rica, par exemple, pour protéger ses forêts et sa biodiversité. Mais les programmes d'ajustement structurel des années 90 ont réduit les moyens dont dispose l'Etat pour administrer et financer des programmes et des politiques de protection. En même temps, il a fallu déboiser pour accroître les exportations de cultures commerciales comme les bananes et, ce faisant, rompre avec les modes relativement écologiques d'exploitation paysanne.

En pratique, il s'est révélé extrêmement difficile d'appliquer des méthodes communautaires à la protection des forêts et des parcs. Ces méthodes ne peuvent réussir que si elles ont la faveur d'institutions et de mouvements sociaux. En Afrique du Sud, le gouvernement de l'après-apartheid s'est employé à encourager une gestion communautaire des ressources naturelles dans divers programmes de développement.

#### Encadré 8.7 - Communautés d'Afrique du Sud, réalités insaisissables

En Afrique du Sud, la gestion communautaire des ressources naturelles est un des piliers du développement rural. Elle cherche à donner aux collectivités les moyens de tirer un revenu de leurs terres, de leurs forêts, de leur faune et de leur flore et de participer en même temps aux programmes communautaires conçus pour les protéger. Ces idées, naguère défendues uniquement par des ONG de gauche, reçoivent de plus en plus l'adhésion du gouvernement et du secteur privé. Les principes de base sont très influencés par le mouvement Campfire du Zimbabwe, qui autorise les collectivités rurales à tirer un revenu d'une chasse réglementée et à l'investir dans des écoles, des dispensaires et d'autres équipements nécessaires à la communauté locale.

L'une des difficultés liées à l'application de ce modèle tient à ce que les représentants des pouvoirs publics posent comme acquis que tous les membres d'une même communauté ont les mêmes intérêts en même temps. Pourtant, une enquête menée dans la réserve de gibier de Mkambati, par exemple, a recensé au moins sept catégories de personnes, dont les paysans pratiquant une agriculture de subsistance, les personnes vivant des versements d'émigrés et les brasseurs de bière. En fait, seuls deux groupes vivaient de la faune sauvage.

Ici, comme ailleurs, la "communauté" peut être un pur produit de l'imagination. Les gestionnaires d'un projet et les donateurs peuvent être conscients de la nécessité de respecter la diversité et de tenir compte des frictions au sein de la collectivité, mais ils continuent à attendre un certain consensus des autorités communautaires. Pourtant, dans le climat politique particulier de l'Afrique du Sud, celles-ci peuvent tout aussi bien exacerber les conflits que les apaiser.

Mais dans certaines zones rurales, ces initiatives se heurtent à une résistance considérable, à tel point que les responsables politiques sont en train de revoir leur approche. Dans certains secteurs de la gestion des ressources naturelles, ils font passer la participation de la communauté au second plan et préfèrent doter les autorités locales démocratiquement élues de moyens renforcés en matière de développement. Ils encouragent aussi des associations entre entreprises privées et collectivités locales.

Cette situation tranche singulièrement avec celle du Mexique rural. Dans ce pays, les collectivités ont appris il y a longtemps à s'organiser en vue du développement local et à lutter contre le type de modernisation que favorisent le gouvernement et les institutions financières internationales. Des organisations de la base et des mouvements sociaux ont fait cause commune avec des ONG citadines et des institutions internationales travaillant en faveur du développement durable et ont renforcé l'auto-suffisance et les systèmes de subsistance locaux par des initiatives de sylviculture sociale, de tourisme vert et d'agriculture bio.

Des institutions authentiquement nationales, qui ont acquis leur cohésion au prix de luttes et d'une longue expérience, ont aussi leur importance, comme on a pu le voir en Inde. Dans l'Andhra Pradesh, des associations de villageoises appelées sangams ont, avec l'appui d'ONG et du gouvernement de l'État, amélioré les conditions de vie de nombreuses femmes très pauvres des campagnes, ainsi que l'environnement local, semi-aride, du plateau du Deccan, par des activités notamment d'agro-sylviculture et de préservation des sols. Cette expérience, dans laquelle les femmes elles-mêmes prennent en main leurs institutions, tranche nettement avec une autre, celle du Programme de gestion commune des forêts, dans laquelle le gouvernement essaie depuis 1988 de faire en sorte que les forêts non seule-

ment contribuent à la protection de l'environnement mais permettent aussi à la population locale de subvenir à ses besoins. Malgré la création de comités participatifs, le succès de ce programme a été compromis dans bien des régions par une dévolution trop timide du pouvoir ou des bénéfices aux collectivités locales.

### Des réalités tenaces

Tous les organismes de développement, quelles que soient leurs intentions, se heurtent à des problèmes tenaces lorsqu'ils essaient de promouvoir un développement durable centré sur la personne. Citons-en ici quelques-uns:

- **Les conflits communautaires**—On peut idéaliser la communauté et se la représenter comme harmonieuse mais, en réalité, elle est souvent hétérogène, hiérarchique et en proie à des conflits. Toute communauté est un maillage dense de rapports sociaux et politiques complexes—normes culturelles, droits à la propriété et autres rapports de force—et se compose de groupes divers—femmes et hommes, riches et pauvres, ethnies différentes—dont les intérêts s'opposent. De nombreuses interventions choisissent d'ignorer cette complexité et préfèrent appliquer partout les mêmes recettes. Elles ont donc souvent des conséquences inattendues. Le plus souvent, le groupe le plus puissant s'arrangera pour s'emparer des nouvelles ressources et les exploiter.
- **L'impératif de survie**—Les projets de développement sont souvent très ambitieux dans leurs objectifs mais ignorent les besoins immédiats de la population. Cette tendance est particulièrement nette dans les initiatives de développement durable qui, parfois, limitent l'accès de la population aux terres, aux produits forestiers et aux ressources en eau. Bien que de nombreux projets prévoient maintenant des activités lucratives, celles-ci se révèlent souvent trop réduites pour rapporter un quelconque bénéfice ou cessent dès qu'elles sont privées du soutien extérieur.



• *Une participation technocratique*—Les projets de développement, comme moyens d'affronter une situation locale complexe, prévoient généralement aujourd'hui une participation locale. Mais celle-ci se réduit souvent à une consultation symbolique destinée à légitimer un

programme déjà conçu. Elle vise à s'assurer le consentement des bénéficiaires, à obtenir d'eux des contributions volontaires sous forme de travail et de ressources sans qu'ils exercent d'influence réelle sur le cours des événements. Il est de bon ton d'affirmer aujourd'hui que les bénéfici-



**Encadré 8.8 – Changement institutionnel?**

Si bon nombre d'institutions internationales de développement ont adopté la rhétorique du développement durable, elles ont plus de peine à changer leur pratique.

***Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)***

Les principaux objectifs du développement durable ont été repris dans l'Acte constitutif de la FAO. Et la FAO a sans doute été l'une des organisations internationales à attirer le plus l'attention sur des questions telles que la dégradation des sols et la perte de la biodiversité.

A la suite du Sommet de la Terre, la FAO a procédé à des changements dans son organisation. En 1995, par exemple, elle a déclaré que l'un de ses objectifs majeurs serait une agriculture durable et le développement rural et a donc créé un nouveau Département du développement durable. Mais cela n'a pas semblé avoir beaucoup d'incidence sur ses budgets et programmes.

En pratique, la plus grande partie des efforts et des ressources de la FAO a été axée sur la modernisation de l'agriculture. Ce type de développement a ses perdants et ses gagnants et prive fréquemment un grand nombre de ruraux pauvres de l'accès à la terre, d'emplois et de moyens d'existence sans leur offrir dans l'immédiat de nouveaux débouchés. La FAO reconnaît parfois le problème mais ne propose pas de stratégie qui puisse le résoudre.

***Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)***

Le programme du PNUD est diffus et hétérogène, en raison de l'impulsion des bailleurs de fonds qui divergent sur le choix des priorités. L'une des activités majeures du PNUD a été la production, chaque année, de son Rapport mondial sur le développement humain. Cet important outil de sensibilisation politique a rempli en outre plusieurs fonctions importantes. Premièrement, il conteste une conception essentiellement économique du développement et lui oppose une définition plus complexe du bien-être qui place la personne au centre. Il est ainsi le point de ralliement de penseurs et de militants progressistes et propose à la communauté internationale une interprétation différente des données de base, le pendant en quelque sorte de celle de la Banque mondiale. L'indicateur composite de développement humain (IDH) classe les pays en fonction de leur aptitude non seulement à augmenter le revenu par habitant mais aussi à élever les niveaux de vie.

La valeur de l'IDH est encore contestée. Mais la véritable utilité du Rapport mondial sur le développement humain a été politique: il plaide la cause du développement humain (et, par extension, celle du développement durable) avec une telle conviction qu'il retient l'attention et renforce le propos des organismes de sensibilisation.

La mise en pratique de ces idées au travers des programmes du PNUD est plus sujette à caution. Le PNUD doit opérer dans le cadre des contraintes que lui imposent les donateurs. Plus des quatre cinquièmes des ressources financières du PNUD viennent de contributions volontaires d'une dizaine des Etats les plus riches du monde. A la lecture du Rapport sur le développement humain, les citoyens de ces Etats se rappellent que la pauvreté massive et la dégradation de l'environnement qui marquent notre époque sont liées à la forte consommation qui a son origine dans leurs pays mêmes. Mais il est peu probable que la majorité d'entre eux soutiennent les profondes réformes structurelles et politiques préconisées. Le PNUD doit aussi ménager les gouvernements des pays en développement, qui doivent se soumettre à certaines conditions pour recevoir de l'aide mais voient d'un mauvais oeil tout ce qui ressemble à de l'ingérence politique ou menace le statu quo. Pourtant, toute innovation tendant à promouvoir un développement durable risque fort d'entrer en conflit avec des intérêts établis.

***Banque mondiale***

Etant donné que la Banque mondiale doit lever la majeure partie de ses fonds sur les marchés mondiaux des capitaux à des taux compétitifs et que, chez elle, ce sont les pays les plus riches de l'OCDE qui ont le plus de voix, il ne faut guère s'étonner de ce qu'elle n'ait pas accordé la même priorité aux questions sociales et environnementales dans ses crédits que dans son discours. Les prêts de la Banque mondiale qui ne servent pas des buts sociaux ont en général une minuscule composante protection et surveillance de l'environnement. Sinon, ils ne seraient pas d'un rapport acceptable.

Mais la Banque mondiale a fait des progrès. En 1984, à la suite d'activités désastreuses d'un point de vue social et écologique dans le bassin amazonien et ailleurs, elle a été pressée d'agir et a présenté un document directif demandant que les études d'impact sur l'environnement deviennent obligatoires. Ce document ayant été ignoré, elle a établi des directives plus sévères. Toutefois, celles-ci laissent encore de nombreuses échappatoires et les prêts au titre de l'ajustement structurel et sectoriel, qui représentaient en gros la moitié du total dans les années 90, ne sont pas visés.

La Banque mondiale administre, en coopération avec le PNUE et le PNUD, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé après Rio pour encourager la recherche de solutions aux problèmes de l'environnement mondial tels que la diminution de la couche d'ozone et la perte de la biodiversité. Ce fonds a été critiqué pour son budget modeste (moins d'un milliard de dollars par an) et pour son style bureaucratique rigide et autoritaire. Il tend aussi à financer des projets isolés dans des pays en développement, plutôt que de s'attaquer aux causes profondes de la dégradation de l'environnement, qui tient aux lois du marché et aux politiques publiques.

Dans les années 90, la Banque a adopté en grande partie le discours des mouvements sociaux et des ONG, axé sur la protection de l'environnement et la défense des pauvres, et a engagé comme conseillers certains de leurs membres. Mais on ne peut pas dire que les mots d'ordre néolibéraux aient beaucoup changé sous cette double influence.

#### ***Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)***

Le PNUE est sans doute l'institution qui a le plus d'affinités avec le développement durable. L'Avenir de l'environnement mondial, publié par le PNUE en 1999, dresse effectivement un bilan très complet des enjeux de l'environnement mondial. Le PNUE a aussi joué un rôle décisif dans la conclusion d'accords internationaux sur des questions telles que la désertification et l'épuisement de la couche d'ozone. Malheureusement, le PNUE n'a jamais été doté de ressources suffisantes pour s'acquitter de son mandat. Son budget central pour 1998 équivalait à environ 13 pour cent de celui de la FAO et à 10 pour cent de celui du PNUD, ce qui est assez révélateur du poids des ministères et des institutions de l'environnement dans les Etats membres de l'ONU.

#### ***Organismes d'aide bilatéraux***

L'appui qu'apportent les organismes bilatéraux au développement durable dépend dans une large mesure de la politique du gouvernement et des forces sociales à l'oeuvre dans leur pays. Il est également soumis aux objectifs que se fixe chaque Etat en matière de commerce et de politique étrangère. Certaines institutions bilatérales ont des programmes tout à fait novateurs et travaillent en relation étroite avec des ONG. Mais, comme ceux des institutions des Nations Unies, leurs programmes d'aide sont remplis de contradictions. Ainsi en Amérique centrale, USAID et d'autres institutions de pays de l'OCDE soutiennent une multitude de petits projets décentralisés qui visent à encourager la population à participer et à trouver des moyens d'existence écologiquement viables. Mais, en même temps, elles peuvent aussi cautionner des importations massives de denrées alimentaires en provenance de leur pays ou l'expansion d'immenses plantations à forte intensité de capital qui sont loin de ménager l'environnement et risquent de priver beaucoup d'autres personnes de leurs moyens d'existence traditionnels.

#### ***ONG internationales***

Beaucoup d'ONG, mais pas toutes, sont acquises au développement durable. Comme elles tendent à se spécialiser dans certaines questions, par exemple dans la protection des forêts ou la défense des droits civils, leurs efforts peuvent être très dispersés. Comme les institutions des Nations Unies, elles sont avant tout responsables devant leurs donateurs, leurs organes directeurs et leur personnel. Rares sont celles qui rendent systématiquement compte à ceux qu'elles sont censées aider. En matière de développement, les ONG sont également passées maîtres dans l'art d'adapter leur discours à la dernière mode, bien que la pratique ne suive pas forcément. Ainsi le WWF International a déclaré que sa nouvelle politique, qui consiste à mettre les êtres humains au centre de la préservation de la biodiversité, revenait à un changement de paradigme. Cela voudrait dire que les forces politiques, scientifiques et bureaucratiques dont dépend son financement le suivent, ce qui nécessiterait un réalignement sensible de leur part. C'est beaucoup demander.



ciaires doivent "s'approprier" un projet, ce qui est parfois une autre manière de dire que les donateurs ont réussi à les convaincre de l'utilité du projet en question.

Il y aura toujours une contradiction entre l'instinct des technocrates et le monde désordonné auquel ils ont à faire.

La participation est un but louable, mais on demande souvent à des planificateurs de projet d'entreprendre des activités participatives alors qu'ils n'ont ni le savoir-faire, ni la sensibilité culturelle ni l'engagement politique nécessaires.

- **Les inquiétudes politiques**—Une vraie participation, comme l'autonomisation, risque de bouleverser les rapports de force établis et de déranger la bureaucratie. Les collectivités ont donc besoin d'un appui sans faille si elles veulent se protéger contre des fonctionnaires peu compréhensifs ou des intérêts en place comme des sociétés d'exploitation forestière ou minière. Cependant, la plupart des institutions en vue ont de la peine à s'impliquer dans la dure réalité de la politique locale, soit qu'elles n'en aient pas le goût, soit qu'elles craignent de s'attirer l'hostilité du gouvernement. Les programmes et projets qui visent à promouvoir la participation et l'autonomisation comportent rarement une stratégie permettant de venir à bout de la résistance politique.

- **Les impasses**—Les technocrates préfèrent les projets et programmes ayant une durée de vie limitée. Ce qui est souvent synonyme d'un investissement substantiel sur une courte période. Lorsque le projet est terminé, le personnel s'en va, laissant derrière lui des organisations orphelines et des technologies qui ne survivront peut-être pas à son départ. C'est aussi ce qui rend les études d'impact difficiles. Ce qui ressemble à un succès ou à un échec au bout de quatre à cinq ans peut donner une toute autre impression 10 ou 20 ans plus tard.

- **Le micro vaincu par le macro**—Dans les initiatives qui tentent de promouvoir un développement durable centré sur la personne, ce sont

surtout les données locales qui retiennent l'attention, beaucoup plus que les événements qui, au niveau national ou international, pourraient ruiner les efforts entrepris ou les rendre vains. Or, les politiques macro-économiques, les cours mondiaux des produits de base et les stratégies de développement agricole peuvent saper la gestion communautaire des ressources naturelles.

### Continuité ou changement?

Gouvernements et institutions internationales ont adopté le développement durable: tous peuvent marcher sous cette bannière. Ils y ont été poussés en partie par les mouvements populaires qui se sont mobilisés contre certains aspects de la modernisation affectant à la fois les classes moyennes et les organisations de base. Les classes moyennes des pays industrialisés et des pays en développement se sont préoccupées de questions touchant à leur qualité de vie, tandis que les organisations de la base et les mouvements sociaux se sont inquiétés de la marginalisation qu'entraînait le progrès dans la vie des gens.

L'expression de développement durable a été populaire dans une certaine mesure à cause de l'emploi neutre que l'on pouvait en faire: elle ne laissait pas entendre grand-chose d'autre qu'une vague détermination à améliorer la situation dans les domaines économique, social et environnemental. Elle a servi pourtant à rappeler à la communauté internationale quelques vérités fondamentales: à savoir que le développement ne se réduit pas à la croissance économique, que certains aspects de la modernisation ont des coûts sociaux et environnementaux inacceptables et que, face à ce problème, il faut concevoir d'autres politiques économiques, d'autres stratégies de développement et aborder la planification sous d'autres angles.

Les gouvernements et institutions de développement qui acceptent cette façon de voir devront recentrer leurs forces et leurs ressources.



Certains ont effectivement procédé à des changements mais la plupart ont simplement utilisé des termes nouveaux pour désigner ce qu'ils faisaient déjà, en y ajoutant peut-être quelques éléments de plus (encadré 8.8). Pourquoi sont-ils si réfractaires au changement?

Le problème est dans une large mesure politique et idéologique. Qu'est-ce qui constitue un "problème" environnemental? Qu'est-ce que la viabilité et que faut-il faire dans ce but? Les vues sur ces sujets sont très diverses. Il n'y a pas si longtemps, les pratiques autochtones de gestion des ressources, par exemple, y compris certaines formes de cultures itinérantes et l'emploi de certaines variétés dans les exploitations paysannes, étaient considérées comme arriérées par de nombreux scientifiques et planificateurs du développement. Or, on se rend compte de plus en plus que de telles pratiques peuvent être relativement performantes et viables dans l'environnement agricole et les conditions socio-économiques auxquels elles sont associées.

Ces différences d'optique amènent à penser que certaines interventions environnementales doivent reposer sur un consensus négocié entre diverses parties prenantes. Mais les gouvernements, pressés de tous côtés de satisfaire une demande de plus en plus forte en denrées alimentaires, en bois, en eau et autres ressources naturelles, sont souvent enclins à appliquer des solutions rapides par opportunisme économique et politique. Ils opteront probablement pour un barrage unique de grandes dimensions plutôt que pour une multitude de systèmes de gestion de l'eau à petite échelle, pour d'importantes concessions forestières plutôt que pour des systèmes de gestion communautaire, ou pour une agriculture modernisée plutôt que pour une agriculture soucieuse de l'avenir. Et les probabilités sont encore plus fortes si leurs partisans politiques se recrutent essentiellement dans les groupes sociaux qui bénéficieront de ces mesures—par exemple un électorat citoyen qui réclame des produits ali-

mentaires peu coûteux, des industriels de l'agro-alimentaire ou des sociétés d'exploitation forestière.

De nombreuses institutions internationales de développement se heurtent à des contraintes similaires. Elles peuvent être plus sensibles aux coûts sociaux et environnementaux de la croissance et de la modernisation mais se heurtent alors à l'opposition des gouvernements ou de leurs bailleurs de fonds. Leur profil professionnel et leur culture d'entreprise peuvent aussi limiter la portée des changements. Des experts, habitués à un train de vie luxueux, peuvent rechigner à apporter le moindre changement de fond à la manière dont les projets et programmes sont conçus et exécutés et avoir de la peine à s'identifier aux collectivités locales. Ils peuvent aussi s'opposer à tout réaménagement des budgets qui dirigerait une bonne partie des fonds sur les pays en développement et les collectivités pauvres.

Si le problème est en partie politique, la solution l'est aussi. Non seulement les gouvernements et les institutions internationales compétentes en matière de finances et de commerce doivent être beaucoup plus sensibles au coût social et environnemental des politiques et projets qu'ils défendent, mais encore ouvrir leurs modes de prise de décision pour les rendre plus démocratiques. Certaines institutions ont essayé de le faire dans les années 90. Mais lorsqu'elles se seront efforcées d'améliorer le dialogue avec de multiples parties prenantes ou avec la société civile, rien ne sera terminé pour ce qui est du changement. Celui-ci doit se traduire aussi par des directives politiques, des procédures et des budgets qui se démarquent nettement du fonctionnement actuel. La mobilisation populaire qui a aidé à inscrire le développement durable à l'ordre du jour a encore beaucoup à faire pour qu'il devienne réalité.

En dernière analyse, l'action dépend de ce qui, dans les esprits, est possible et juste. Ainsi,

la nature de la mobilisation en faveur du développement durable dépend à terme non seulement du militantisme mais de l'opinion dominante sur la direction que le monde pourrait et devrait prendre. Si cette opinion est favorable à des modes de vie à forte consommation, beaucoup de questions épineuses sur la viabilité écologique échapperont à toute réflexion sérieuse. Et si elle approuve le gain individuel illimité, il est évident que les institutions conçues pour défendre le bien commun souffriront.

Cinq ans après Copenhague, les valeurs et les objectifs fondamentaux qui guident le développement mondial ne semblent guère évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilité sociale. Dans tous les domaines, de l'éducation aux décisions de placement, les structures d'incitation ont été réaménagées pour améliorer les possibilités de maximisation des gains individuels. L'investisseur est devenu bien plus important que le travailleur. Et le consommateur est mieux considéré que le citoyen.

Remettre en question l'individualisme poussé à l'extrême et le pouvoir absolu de l'argent, réaffirmer la valeur de l'équité et de la solidarité sociale et replacer le/la citoyen(ne) au coeur de la vie publique, tel est le grand défi de notre temps. La "main invisible" du marché est incapable d'imaginer une société qui convienne à tous ou de travailler de manière cohérente à la bâtir. Seuls en sont capables des hommes et des femmes profondément soucieux du bien public.