USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SYNERGIES DE NATURE, RICHESSE, ET POUVOIR

LES LEÇONS DES INVESTISSEMENTS DE L'USAID DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES AU SÉNÉGAL

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

JUIN 2014

CONTRIBUTEURS

Service forestier des Etats-Unis – Programmes internationaux

Lindsay Dozoretz

Bechir Rassas

Erik Vickstrom

World Resources Institute

Anne-Gaëlle Javelle

Robert Winterbottom

PHOTO DE COUVERTURE

EN HAUT A GAUCHE: Le président du groupement des techniques de conservation agricole, Babacar Sise, se tient devant la parcelle de son potager.

EN HAUT A DROITE: Sacs de fruits de baobab entassés dans un village reculé à l'extérieur de Bala. Des liaisons commerciales ont permis aux communautés rurales de pénétrer la chaîne de valeur pour ce produit local.

CENTRE: Silhouettes de baobab.

EN BAS A GAUCHE: Doudou Diamé devant les guirlandes décorées de son exploitation d'ostréiculture.

EN BAS A DROITE: Des membres du groupe de femmes dindefelo GIE Fouta, assises devant leurs magasins de fonio et de baobab en poudre, espérant qu'il y aura des acheteurs le prochain jour de marché.

PHOTOGRAPHIE

Toutes les photographies présentées dans ce rapport ont été prises et revues par Lindsay Dozoretz.

SYNERGIES DE NATURE, RICHESSE, ET POUVOIR

LES LEÇONS DES INVESTISSEMENTS DE L'USAID DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES AU SÉNÉGAL

JUIN 2014

AVIS DE NON-RESPONSABILITE

Ce projet a été rendu possible par le soutien généreux du peuple américain par le biais de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) au titre d'un Accord de partenariat participatif No. AEG-T-00003-00 entre l'USAID et les Programmes internationaux du Service forestier de l'USDA. Les vues de l'auteur exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'USAID ou du Gouvernement des Etats-Unis.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Sénégal a une riche histoire de programmes de gestion de l'environnement et des ressources naturelles (GRN) mis en œuvre par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) au cours des 40 dernières années. Cependant, jusqu'à il y a 10 ans environ, ces programmes étaient limités pour ce qui était de leur impact à long terme sur la conservation de la biodiversité, la protection de l'environnement, la réduction de la pauvreté et l'autonomisation des populations locales.

En 2003, USAID-Sénégal a entamé le projet Wula Nafaa – son nom signifie "valeur de la forêt" en langue mandinka – ce qui provient des projets traditionnels de gestion des ressources naturelles (GRN) en intégrant des outils pour relever la productivité des ressources naturelles en renforçant les populations locales et en repérant et améliorant les chaînes de valeur des produits. La conception et la mise en œuvre du projet ont délibérément suivi les principes et recommandations du cadre initial de l'USAID Nature, Richesse et Pouvoir (NRP) (USAID 2002). Ce cadre, qui correspond à une distillation des enseignements tirées et des bonnes pratiques, a décrit et a prôné une approche tripartite à l'égard du développement NRM, équilibrant ainsi la croissance et les améliorations de gouvernance avec la conservation des ressources naturelles.

Au cours des 10 dernières années, l'approche intégrée du projet Wula Nafaa – basée sur le besoin d'intégrer les dimensions biophysiques, économiques et en gouvernance du développement rural basé sur les ressources naturelles – a entraîné une réduction spectaculaire de la pauvreté générale dans les villages des régions ciblées du Sénégal. En plus d'aider à résoudre les questions techniques et de productivité en gestion des ressources naturelles, le programme a abordé la chaîne de valeur et la dynamique de marché basées sur les ressources naturelles et a encouragé le contrôle et les prises de décision au niveau local sur les forêts et autres ressources naturelles.

Les villages participants, qui étaient auparavant à la traîne derrière leurs homologues, les ont surpassés dans bien des indicateurs économiques et sociaux. Une augmentation sensiblement plus élevée de la richesse des zones de Wula Nafaa s'est dégagée d'une évaluation de l'impact utilisant des données d'enquêtes démographiques et de santé (EDS) dans une comparaison parallèle des zones du projet Wula Nafaa avec des zones non couvertes par le projet. Le début du programme a correspondu à un revirement et une croissance accélérée, une amélioration générale du bien-être et une réduction de la pauvreté dans les zones couvertes par le programme.

Les communautés du projet ont renversé une tendance à long terme; alors que les zones de Wula Nafaa avaient au préalable connu un déclin, les chiffres postérieurs au projet ont révélé qu'elles avaient surpassé les communautés examinées en comparaison. Cette augmentation de la prospérité d'ensemble s'est accompagnée d'impacts apparentés sur la santé, la nutrition, l'éducation, la situation de l'emploi et d'améliorations importantes pour les femmes. Les indicateurs mesuraient le changement dans les avoirs durables et observaient les impacts à long terme sur l'éducation, l'emploi, la santé et la nutrition, suggérant que les changements apportés par l'approche NRP intégrée de Wula Nafaa étaient structurels et auto-durables.

Cette étude présente les résultats de l'analyse des impacts économiques, avec l'analyse et les informations dont ont été tirées ces conclusions.

APERÇU GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE RÉTROSPECTIVE

Avec l'achèvement du projet de Wula Nafaa, USAID-Sénégal et ses partenaires ont conclu un programme de dix ans qui avait porté sur la gestion intégrée des ressources naturelles assortie de volets de création de richesse et de bonne gouvernance – démonstration avec succès de la pertinence et de l'efficacité du paradigme de développement NRP. Avec un large éventail d'applications réussies dans différents contextes écologiques et culturels, un impact important et mesurable sur la formation des revenus au niveau des ménages et une rentabilité nette spectaculaire de l'investissement dans le développement, le programme Wula Nafaa de l'USAID fournit de nombreux enseignements précieux pour la mise en œuvre de programmes GRN intégrés au Sénégal, ainsi que pour l'amélioration de la gestion des ressources naturelles et la stimulation du développement rural durable partout dans le monde.

Cette étude rétrospective "raconte l'histoire" de la situation historique et de l'évolution de l'engagement à long terme de l'USAID dans le développement durable du Sénégal à travers l'assistance du programme GRN. L'étude est destinée

à faire ressortir les accomplissements et impacts des investissements de l'USAID dans les projets d'environnement et de gestion des ressources naturelles, ainsi qu'à contribuer à la mémoire institutionnelle de l'USAID dans cette région. Elle cherche à tirer parti des enseignements essentiels fournis par ces projets et à formuler des recommandations pour accroître l'efficacité des interventions destinées à aborder les questions d'allègement de la pauvreté, croissance économique, gouvernance environnementale et adaptation au changement climatique, ainsi que les questions de gestion améliorée des ressources naturelles, conservation de la biodiversité et objectifs de développement durable apparentés.

Cette étude se concentre sur les 10 dernières années du programme GRN au Sénégal, qui ont porté sur le paradigme Nature, Richesse et Pouvoir mis en œuvre dans le cadre du programme Wula Nafaa. Considérant le Sénégal comme une étude de cas de 10 ans d'activité de l'approche NRP, le présent document examine ce qui a été accompli et explore les complexités programmatiques afin de formuler des recommandations pour les initiatives futures.

EVALUATION D'IMPACT: PREUVE DE L'EFFET DE WULA NAFAA SUR L'ALLÉGEMENT DE LA PAUVRETÉ

Neene Sylla montre fièrement la poudre de baobab qu'elle vendra par le biais de la Fédération des femmes communautaires de Dindefelo.

S'il a été soutenu qu'une approche intégrée comme l'approche NRP est nécessaire à la gestion durable, à long terme, des ressources naturelles (USAID, 2002), le présent rapport fournit de solides preuves quantitatives que les programmes GRN intégrés peuvent aussi fournir des résultats importants en matière d'allégement de la pauvreté. L'application des principes GRN au Sénégal illustre comment une approche intégrée peut stimuler la création de richesse parmi les populations rurales sans dégrader la base de ressources naturelles. Les preuves confirment également que les approches décentralisées, dictées par les communautés, peuvent mieux convenir au développement à long terme que les approches de gouvernance gérées au niveau central.

Une analyse statistiquement rigoureuse de la production de richesse comparative entre les zones de projet et les zones non couvertes a révélé que l'application des principes NRP dans Wula Nafaa s'était traduite par des progrès proportionnellement plus élevés dans les zones cibles. L'étude a utilisé une forme particulière d'évaluation de l'impact – conception quasi expérimentale – pour analyser les données des enquêtes démographiques et de santé du Sénégal. La méthodologie de conception quasi expérimentale compare les changements au fil du temps pour le groupe cible (la population habitant dans les zones couvertes par le programme Wula Nafaa) et le groupe témoin (une population similaire habitant à l'extérieur des zones couvertes par le programme Wula Nafaa).

Les résultats confirment empiriquement la conclusion selon laquelle le programme Wula Nafaa a donné un élan décisif à l'allégement de la pauvreté dans les zones du programme par la croissance des avoirs physiques et l'accumulation du capital humain. Après avoir évalué d'autres communautés avant le démarrage du programme Wula Nafaa, il s'est dégagé que les communautés du programme Wula Nafaa dépassaient les zones témoins pour ce qui était de la propriété de biens durables et du confort matériel. Elles ont aussi dépassé les zones témoins dans la situation de l'emploi, de l'éducation et de la nutrition.

Les segments les plus démunis de la population et les femmes ont été les principaux bénéficiaires des accomplissements de Wula Nafaa, avec des effets positifs sur l'égalité socioéconomique. L'égalité dans les chances d'emploi entre les quintiles le plus pauvre et le plus riche était, dans l'ensemble, plus répandue dans les communautés rurales de Wula Nafaa que dans le groupe témoin, de même que l'égalité dans le niveau d'éducation. Les avantages du programme de Wula Nafaa a réduit le fossé entre les sexes et a entraîné une sécurité d'emploi considérable, tant pour

les hommes que pour les femmes, mais les avantages pour les femmes ont été plus importants. Enfin, dans l'ensemble la situation nutritionnelle était meilleure dans les zones de Wula Nafaa que dans les zones témoins, d'après un examen de quatre indicateurs de nutrition largement utilisés.

Cette étude révèle que l'approche NRP peut inverser le déclin des communautés rurales. Elément important, cette preuve quantitative solide s'accompagne de preuves dans les changements de perception des bénéficiaires au niveau des villages, indication de la participation des communautés rurales, ce qui est une nécessité pour le changement structurel à long terme.

La cascade de Dindefelo, site écotouristique dans le sud-est du Sénégal et refuge des chimpanzés en voie d'extinction. L'aide du projet a aidé à créer une réserve communautaire pour la conservation et l'entreprise villageoise.

Des forêts produisant du charbon de bois aux sites de baobab, des efforts de conservation des primates aux efforts d'anti-salinisation, des techniques de conservation de l'agriculture aux pêcheries et mangroves, le projet Wula Nafaa a fait preuve de l'applicabilité diverse du paradigme NRP dans différentes situations écologiques et culturelles et dans un large éventail de contextes biophysiques et économiques. Bien qu'il reste beaucoup à faire, l'application à cette multitude de contextes s'est révélé une réussite par la preuve de l'allégement de la pauvreté et par la rentabilité spectaculaire de l'investissement dans le développement.

L'étude d'impact montre empiriquement que Wula Nafaa a exercé un impact positif général et la conception de l'analyse des données permet d'attribuer ces impacts directement au projet. Un résultat et des enseignements importants pour d'autres pays – sahéliens, africains et autres – sont que l'application systématique des principes NRP est un moyen qui a fait preuve de succès en inversant la situation de déclin socioéconomique des villages ruraux et en la remplaçant par une croissance accélérée, et dans le même temps habilitant les populations locales et prenant des mesures pour protéger la base de ressources naturelles pour les générations à venir.

En raison de son soutien aux entreprises basées sur les ressources naturelles, à la gouvernance améliorée et à un changement de politique orienté vers l'utilisation plus durable et la meilleure gestion de la base de ressources, Wula Nafaa a clairement exercé un impact positif, mesurable et à facettes multiples sur la condition socioéconomique des populations qu'il servait, éliminant les tendances préoccupantes et influençant des quantificateurs diversifiés du bien-être humain.

REGARD RÉTROSPECTIF SUR 30 ANS D'INVESTISSEMENT USAID EN GRN

Il se dégage d'un examen rétrospectif sur les plusieurs dernières décennies que l'aide USAID basée sur la GRN s'est modifiée; dirigée vers l'atténuation des catastrophes et désastres environnementaux urgents – sécheresse, famine, désertification dans les années 70 et 80 – elle se tourne actuellement vers des solutions intégrées durables et à long terme pour la crise convergente de la pauvreté, l'épuisement des ressources naturelles, l'insécurité alimentaire, l'instabilité politique et le changement climatique. Au Sénégal, cette progression a été particulièrement évidente à mesure que les programmes se détournaient de la stabilisation des dunes et la plantation d'arbres en réponse à la sécheresse et au début de la désertification pour s'orienter vers les questions émergentes du changement climatique, du recul des sols arables et de la salinisation et de leurs liens avec la pauvreté rurale, la mauvaise santé, l'insécurité alimentaire et l'instabilité politique.

Tandis que d'autres missions USAID ont adopté un thème plus étroit pour leurs programmes (comme Madagascar où les programmes GRN portaient sur la conservation de la biodiversité), au Sénégal les objectifs des programmes environnement, ressources naturelles, foresterie et agriculture durable / sécurité alimentaire ont été délibérément intégrés. Le tableau 1 illustre la chronologie des projets de l'USAID pendant son mandat au Sénégal.

Tableau 1.1: Programme GRN USAID/Sénégal, 1979-2013

Période	Thème des programmes	Principaux investissements USAID
Décennies 1970-1980	Lutte contre la désertification et combustibles ligneux	• Projet de production de combustible ligneux (PARFOB), 1979–82 • Projet d'impact accéléré de l'énergie renouvelable, 1980–82
Décennies 1970, 1980, 1990	Stabilisation des dunes de sable et reforestation	• P.L. 480 Titre III (Vivres contre travail) (1981–84) • Projet de reboisement du Sénégal (SRP), 1987–95
1992-1998	Enquêtes sur les connaissances, attitudes et pratiques (CAP)	• 1992, 1994, 1996, 1998
1991-1998	Intégration de l'agriculture et GRN	• Recherche agricole basée sur les ressources naturelles (NRBAR), 1991–98 • KAED, 1992–97
1993-2003	Gestion des ressources naturelles à base communautaire (GRNBC)	• Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGCRN), 1993–2003
1999-2004	Intégration du développement et décentralisation des entreprises avec la GRN	• Entreprise Dyna, 1999–2004 • Décentralisation et gouvernance locale, (DGL-Felo), 2000–04
2000-2002	Emergence et articulation du paradigme Nature - Richesse – Pouvoir	• Nature, Richesse et Pouvoir: Emergence des bonnes pratiques pour revitaliser l'Afrique rurale, 2002
2003-2013	Approche intégrée à la GRN	• Wula Nafaa Phase 1, 2003-08 • Wula Nafaa Phase 2, 2008-13
Programmes post Wula Nafaa	Continuation de certains aspects de l'approche Wula Nafaa pour les programmes de sécurité alimentaire, nutrition et croissance économique	• Projet Feed the Future (FTF) "Yajeende" • Gestion de collaboration pour le futur durable des pêcheries (COMFISH) • Projet de croissance économique (PCE), 2005–2015

Les projets et programmes de l'USAID des 40 dernières années ont abordé un large éventail de problèmes. Des erreurs ont été reconnues et corrigées; par exemple, USAID-Sénégal n'investit plus lourdement dans des plantations de combustible ligneux, des petits peuplements forestiers ou des plantations d'arbres en bordure des routes. Si le Sénégal se heurte toujours à la déforestation, à la dégradation de l'environnement et à l'insécurité alimentaire, les questions émergentes incluent la résilience face au changement climatique. Les visions de ralentissement de la désertification par le reboisement et la création de "ceintures vertes" se sont modifiées pour incorporer des mesures visant à amplifier la gestion durable des paysages et l'agroforesterie dans les systèmes d'exploitation agricoles en encourageant la régénération naturelle assistée (RNA) par les paysans et l'agriculture "intelligente face au climat".

L'évolution des investissements USAID dans l'environnement et les ressources naturelles est positive. Au cours de la dernière décennie, les évaluations ont souligné à la fois la valeur et la contribution du "revenu environnemental" (soit le revenu dérivé directement des ressources naturelles renouvelables) et les pressions continuelles exercées sur la base des ressources. Bien qu'il reste beaucoup de progrès à faire, les indicateurs révèlent que les zones à populations rurales pauvres assistées de l'USAID sont en train de s'assurer une plus grande part du revenu environnemental et se font davantage entendre dans l'aménagement des terres et la gestion décentralisée des ressources naturelles, ce qui devrait finalement ralentir la dégradation et stimuler la productivité des ressources naturelles.

WULA NAFAA: DIX ANS D'EXÉCUTION DU PARADIGME NRP - IMPACTS ET RÉSULTATS

Les enseignements tirés des projets passés, tout au long de l'évolution de plusieurs décennies d'investissement USAID dans la GRS, se sont cristallisés dans le projet ambitieux de Wula Nafaa. Ce projet avait été conçu pour ralentir la déforestation et atténuer la pauvreté en milieu rural par le développement de petites entreprises reposant sur les ressources naturelles et l'agriculture non traditionnelles. Pendant la première phase, le projet a évalué les progrès en fonction de l'augmentation des revenus locaux, de l'amélioration de la gouvernance environnementale et du rôle accru des communautés dans la gestion forestière. A mesure que le programme évoluait, une plus grande attention a été donnée à accroître la production agricole en appliquant des techniques de conservation agricole et à protéger la biodiversité en établissant des réserves communautaires et en encourageant l'écotourisme. Le projet comportait

des activités pour améliorer l'approvisionnement en eau en milieu rural, y compris des mesures d'anti-salinisation, et il a abordé les questions de gestion par les communautés des ressources marines en poissons et écosystèmes de mangroves. Des efforts relativement modestes avaient pour objet d'identifier des réformes politiques et d'établir un cadre pour le suivi et évaluation de l'impact du programme.

Wula Nafaa a exercé de gros impacts à l'échelon national, facilitant l'établissement de stratégies GRN à base communautaire de longue durée dans toute une gamme de contextes impressionnants: des forêts dégradées aux plaines en crue saisonnière, des systèmes de mangrove à l'habitat des chimpanzés, des pêcheries aux terres agricoles. Dix ans d'exécution de projets ont abouti à une meilleure gestion de plus de 130.000 hectares de forêt, à l'élaboration de conventions locales – plans d'utilisation des terres communautaires – dans 20 communautés rurales et à une plus grande augmentation générale de la richesse rurale dans les zones du projet en comparaison des zones non couvertes par le projet. Les techniques de conservation agricole ont plus que doublé la production céréalière non irriguée et un plus grand accès des producteurs ruraux aux marchés de charbon de bois a contribué à multiplier par six leur revenu. Il se dégage de l'ensemble des calculs que Wula Nafaa a contribué à la création de plus de 15.000 emplois à temps complet – dont plus de 5.000 pour les femmes. Plus de 1.700 entreprises villageoises ont produit plus de 41 millions de dollars de recettes dans les cinq dernières années, rentabilité enviable d'un investissement de 22,5 millions de dollars, d'après l'USAID (USAID-Sénégal, 2013b).

Les indicateurs d'impact du projet ont révélé qu'un ensemble de "plus de 40.000 personnes ont augmenté leur revenu, dans des conditions durables, de 36 millions de dollars grâce à la gestion et la conservation des ressources naturelles, que 10.000 tonnes supplémentaires d'aliments de base et de céréales ont été produites par des entreprises rurales et que plus de 9.900 familles ont augmenté leur production de produits agricoles essentiels" (USAID-Sénégal, 2013b). L'équipe Wula Naafa a remarqué que ces impacts se produisaient en conjonction avec une "meilleure gouvernance à l'échelon local, transparente et réceptive, de la part des autorités locales, des organisations communautaires locales et des petites entreprises" (USAID-Sénégal, 2013a).

Pendant la première phase du projet Wula Nafaa, de 2003 à 2008, il y aurait eu une augmentation des revenus de 80 pour cent pour plus de 4.000 groupes d'entrepreneurs engagés dans la production et la commercialisation de produits dans 11 circuits commerciaux couvrant 32 communautés rurales. A la fin 2012, pendant sa deuxième phase, 31.000 personnes (dont 42 pour cent étaient des femmes) avaient bénéficié de 2.169 stages de formation (USAID/Wula Nafaa, 2012). Au cours de la durée du projet, à travers l'adoption officielle de 20 conventions locales, des progrès ont été réalisés pour établir les conditions favorables à la meilleure gestion des ressources naturelles sur une superficie de 2,6 millions d'hectares (International Resources Group, 2008).

L'approche Wula Nafaa, qui a intégré des interventions en gouvernance et en développement de l'entreprise avec une meilleure gestion des ressources naturelles, a augmenté le volume et la valeur des produits obtenus et commercialisés par des entreprises basées sur les ressources naturelles. Le projet a atteint un grand succès en permettant aux organisations communautaires et aux fabricants locaux de produire et commercialiser du charbon de bois; 25 pour cent du charbon de bois consommé au Sénégal est désormais produits de manière plus durable à partir de forêts gérées par les communautés. Pendant la deuxième phase, le projet Wula Nafaa a encouragé l'adoption des techniques de conservation agricole par 10.000 exploitants, entraînant ainsi une augmentation des rendements agricoles et une production agricole plus résiliente.

S'écartant de l'approche sectorielle des programmes GRN, le projet Wula Nafaa a utilisé une approche intégrée combinant l'assistance avec l'amélioration de la gouvernance, le développement de l'entreprise et la GRN en apportant un soutien aux activités et outils suivants:

- Recours à des animateurs communautaires
- Renforcement et formation des groupements de producteurs et GRN
- Identification de chaînes de valeur cibles
- Soutien technique aux Conseils ruraux, OBC et Service forestier
- Outils participatifs pour l'utilisation des terres (c.-à-d. convention locale, plans de gestion forestière)
- Développement des entreprises en association avec l'écotourisme et la conservation
- Assistance au développement des grandes infrastructures associées à l'intensification durable de la production agricole

Avant Wula Nafaa, l'approche courante des projets GRN consistait à financer les opérations des pépinières et petites plantations forestières, la préparation technique des plans d'aménagement et de gestion, les inventaires détaillés des ressources naturelles, le renforcement du gouvernement central et de ses services techniques et à apporter un soutien aux gardes du Service forestier et du Service des parcs. Cependant, les gouvernements souvent n'ont pas réussi à faire exécuter de nombreuses lois et réglementations nationales ou à mettre en œuvre la gestion forestière au-delà de la durée de vie d'un projet en raison des insuffisances de fonds, de personnel ou de soutien institutionnel et communautaire.

Le suivi rigoureux du changement environnemental peut s'avérer nécessaire pour comprendre l'impact réel du projet Wula Nafaa sur l'état des ressources naturelles. Mais la dernière décennie montre que les communautés rurales peuvent être mobilisées pour changer leur comportement et qu'elles poursuivront activement une voie vers une utilisation et une gestion plus durables des forêts, des pêcheries et autres ressources naturelles dont elles dépendent pour leurs moyens de subsistance et leur bien-être une fois que leurs droits sont clarifiés et qu'elles reconnaissent combien elles profiteront d'une meilleure gestion.

Un groupe de productrices de fonio se préparent pour la vente de leur récolte.

Sacs de fruits de baobab entassés dans un village reculé à l'extérieur de Bala. Des liaisons commerciales ont permis aux communautés rurales de pénétrer la chaîne de valeur pour ce produit local.

LE CHARBON DE BOIS VU PAR L'APPROCHE NRP

La production de charbon de bois est l'une des activités rentables associées à la gestion forestière à base communautaire dans bien des sites du projet Wula Nafaa. Traditionnellement, la production de charbon de bois, en conjonction avec le pâturage animal et la conversion des forêts en terres de cultures, était considérée comme l'une des plus grandes menaces aux ressources forestières du Sénégal. Le Gouvernement du Sénégal a souvent blâmé l'abattage du bois comme source de combustible d'être la source principale de dégradation forestière. Il craignait donc que la décentralisation des lois de 1996 ne permette aux communautés de dégrader les forêts en surexploitant les arbres pour la production de combustible ligneux. A l'époque, l'activité de production de charbon de bois du Sénégal était un marché oligopolistique dominé par un cartel d'hommes d'affaires ayant de bonnes connexions politiques qui saisissaient la part du lion des bénéfices (Ribot, 1999). Les efforts préalables pour "réformer" l'activité de production de charbon de bois et pour accroître les avantages économiques pour les communautés, tout en leur donnant plus de voix dans les décisions sur la gestion forestière et la production et commercialisation de charbon de bois, avaient pour une grande part échoué.

La recherche d'une solution fructueuse à la situation du charbon de bois était le point crucial du défi Nature, Richesse et Pouvoir au Sénégal. Ce défi réclamait d'intervenir dans l'équilibre délicat entre les éléments suivants: éviter la dégradation d'une ressource naturelle précieuse, tirer profiter d'une opportunité économique et manœuvrer en prenant en compte la dynamique politique. La demande incessante des populations urbaines du Sénégal pour une source de combustible bon marché combinée avec l'exploitation des forêts communautaires pour l'extraction de combustible ligneux exigeait une réponse urgente pour trouver un juste équilibre sans causer de pénurie de combustible dans les villes ni la destruction des forêts communautaires.

Dans la communauté de Saare Bidji, la production durable de charbon de bois et l'augmentation des ventes locales ont constitué le point d'entrée pour une stratégie de gestion intégrée des ressources naturelles – à travers le projet

Wula Nafaa. L'histoire d'Aare Bidji est détaillée dans le présent rapport. Quand le projet Wula Nafaa a contribué à rompre le monopole du cartel de charbon de bois en 2010-2011, les producteurs locaux de charbon de bois ont alors été en mesure de gagner deux fois plus par sac de charbon de bois. A mesure que la superficie sous gestion forestière communautaire s'élargissait, un plus grand nombre de producteurs locaux participaient à la production de charbon de bois. Dans l'ensemble, les revenus tirés de la vente du charbon de bois produit dans les zones de Wula Nafaa sont passés de 68,6 millions FCFA en 2009-2010 à 386,7 millions FCFA (860.000 dollars) en 2010-2011.[1]

Malgré cette énorme hausse de revenu, il y a eu quelques aspects négatifs. L'envolée économique a favorisé les ménages participants, mais pas tous les membres de la communauté, agrandissant ainsi l'inégalité générale. Les plans d'aménagement forestier conçus pour promouvoir la régénération naturelle des zones utilisées pour la récolte de charbon de bois et les rendements accrus de combustible ligneux peuvent réduire la biodiversité. Et si le projet a aidé les conseils ruraux à exercer leur autorité, il existe toujours une opposition du Service forestier sénégalais qui empêche une complète décentralisation.

La Loi de décentralisation du Sénégal datant de 1996 et le Code forestier de 1998 ont officiellement transféré l'autorité sur les forêts qui était exercée par l'Etat à la juridiction des communautés pour leurs ressources forestières locales. Cependant, le Service forestier sénégalais retient un pouvoir considérable pour ce qui est des décisions de gestion forestière. Une évaluation réalisée en 2012 sur la mise en œuvre du Plan de gestion forestière a constaté que le Service forestier exerçait toujours une autorité étendue sur la gestion de forêts légalement placées sous la responsabilité de Communautés Rurales.

Sur le plan économique, les marchands de charbon de bois et les grossistes des villes maintiennent leur pouvoir dans la filière de commercialisation du produit; le Service forestier continue d'adopter des réglementations et pratiques qui limitent les bénéfices des producteurs locaux et qui sont incompatibles avec les lois de décentralisation; et dans les communes rurales, les élites contrôlent les postes qui assurent la gestion de la production locale. Pour ce qui est de la gouvernance, les conseils locaux élus, chargés d'après la loi de la gestion forestière, ne sont toujours pas en mesure d'exercer leur autorité sur la production de charbon de bois de leurs forêts ni de répondre aux demandes de leurs citoyens pour accroître la production ou avoir accès à des marchés urbains lucratifs.

Si l'adoption officielle de plans de gestion forestière peut aider à enrayer la conversion flagrante de forêts en terres de culture ou autres usages, il arrive que ces plans ne puissent pas atteindre leurs objectifs de gestion forestière. Il se dégage de la recherche que la production actuelle de charbon de bois contribue à un recul de la biodiversité et que les efforts de gestion forestière doivent être renforcés pour traiter plus efficacement des questions de surpâturage, feux incontrôlés, abattage illégitime et des cycles de rotation qui sont trop courts pour la régénération suffisante des superficies récoltées (Wurster, 2010).

Le cas de la communauté de Saare Bidji fournit un exemple poignant de l'interaction entre tous ces éléments: des groupements de producteurs ont bénéficié d'un revenu secondaire tiré du commerce de charbon de bois et néanmoins les inégalités de revenu de la population locale se sont creusées; les autorités locales élues sont en train d'apprendre à exercer leurs pouvoirs et toutefois le gouvernement central et les services techniques d'état continuent d'exercer une emprise; et si les plans de gestion forestière ont été adoptés avec succès, les impacts bénéfiques désirés sur les

Mallal Diallo, président d'une entreprise villageoise de charbon de bois, se tient dans une section de la forêt régénérée.

Des producteurs de charbon de bois de Saare Bidji préparent leurs fours dans la forêt communautaire.

1 John Heermans, Chef de mission Wula Nafaa, communication personnelle.

écosystèmes au fil du temps demeurent précaires.

PERFECTIONNER LA VISION POUR DES PROGRAMMES GRN INTÉGRÉS

Le cas du Sénégal illustre les impacts impressionnants sur la formation de richesse par le biais de l'approche intégrée NRP et les percées importantes dans les mécanismes de gouvernance décentralisée et les modèles de gestion durable des ressources. Cependant, il existe toujours des obstacles aux pratiques de gestion efficaces des ressources naturelles pour permettre d'atteindre les objectifs Nature, Richesse, Pouvoir qui visent la gestion durable des ressources naturelles et une meilleure productivité, ainsi que la réhabilitation et régénération environnementales. Les recommandations ci-après sont destinées à aborder les défauts de l'application de l'approche NRP pour mieux guider les programmes futurs.

RECOMMANDATIONS

1. Continuer d'apporter un soutien intégré pour mettre en valeur la contribution des forêts et autres ressources au développement rural en utilisant le cadre NRP
   a. Consolider les accomplissements et continuer à poursuivre des interventions qui assurent que les populations rurales pauvres bénéficient du "revenu environnemental" tout en améliorant la gestion des ressources naturelles et la gouvernance environnementale.
   b. Simplifier les approches pour soutenir la gestion forestière à base communautaire en habilitant les producteurs ruraux à servir de parties prenantes principales; en investissant dans des réformes supplémentaires nécessaires au niveau des politiques et réglementations du Service forestier; en permettant une application locale plus efficace des règlements et en facilitant l'exécution de plans de gestion simplifiés, basés sur la performance.
2. Se concentrer sur la réhabilitation et la restauration des écosystèmes, ainsi que sur leur productivité comme capital naturel exploitable
   a. Equiper les communautés rurales afin qu'elles puissent protéger les écosystèmes contre la surexploitation en assurant la régénération et en allant à l'encontre de la dégradation des écosystèmes, aspects qui permettent l'utilisation durable et une meilleure gestion; relever la productivité des ressources et améliorer l'apport de revenus basés sur les ressources naturelles.
   b. Amplifier la régénération naturelle dirigée par les agriculteurs et autres techniques agricoles intelligentes face au climat dans tous les paysages agricoles, en travaillant avec les agriculteurs novateurs au niveau des populations rurales et en comblant les manques de connaissances.
3. Attacher une plus grande attention à l'agroforesterie, l'élevage et la gestion de la faune
   a. Amplifier l'agroforesterie et les techniques de conservation agricole; réévaluer les stratégies de concentration et d'intervention du programme USAID Feed the Future; et accorder une plus grande priorité aux pratiques agricoles résilientes au climat.
   b. Aborder le rôle de la production animale dans la dégradation des forêts; miser sur l'importance économique des ressources pastorales dans la gestion forestière.
   c. Elargir le soutien à la gestion à base communautaire des réserves fauniques et naturelles; accroître les avantages communautaires provenant de la chasse de gibier et de l'écotourisme, en portant l'attention sur les réformes politiques et institutionnelles qui s'imposent.
4. Renforcer le suivi environnemental
   a. Elargir le suivi des conditions et évolutions de la santé des écosystèmes et des ressources naturelles; améliorer le suivi afin d'évaluer les changements intervenant dans les conditions forestières au fil du temps, au niveau des écosystèmes et des services écologiques.
   b. Encourager le suivi participatif à coût relativement faible des changements intervenant dans les conditions des ressources pour éclairer la gestion d'adaptation.
   c. Repérer les innovations locales qui améliorent la gestion des ressources naturelles; appliquer la télédétection, la connaissance locale et autres observations évidentes pour réexaminer les principaux moteurs de l'utilisation et dégradation des ressources naturelles non durables.

5. Modifier la concentration en matière de suivi et évaluation afin d'inclure le suivi de la performance dans l'évaluation des impacts

   a. Inclure les évaluations d'impact dans les cadres de suivi et évaluation futurs afin d'estimer si les accomplissements sont légitimement attribuables aux interventions de projet.

   b. Utiliser les Enquêtes Démographiques et de Santé comme sources de données pertinentes d'un niveau incomparable.

6. Consolider les partenariats et réseaux

   a. Ajouter aux objectifs de projet l'établissement d'un encadrement d'animateurs bien formés qui peuvent soutenir les organisations à base communautaire engagées dans les activités de gestion paysagère durable par le biais d'organisations nationales non gouvernementales et du secteur privé.

   b. Continuer à investir dans la formation, le renforcement des capacités et la gestion du savoir.

   c. Etablir une plaque tournante d'accès local pour l'obtention d'informations sur les leçons tirées de Wula Nafaa et sur les investissements préalables de l'USAID dans la gestion des ressources naturelles et efforts connexes appliquant le cadre NRP.

   d. Soutenir des partenariats entre secteurs public et privé et la collaboration avec le secteur privé.

7. Institutionnaliser la participation rurale à l'engagement de la politique nationale

   a. Aider à former des fédérations d'autorités locales élues; permettre des forums publics pour examiner les politiques nationales qui affectent les populations rurales; améliorer l'accès des populations rurales aux mécanismes de règlement des plaintes, comme les tribunaux.

   b. Reproduire les programmes de renforcement institutionnel qui ont réussi, comme le projet Décentralisation et Gouvernance locale (DGL- felo) financé par l'USAID, qui forme les conseils ruraux à connaître leurs droits en qualité de représentants locaux et les circuits par lesquels ils peuvent défendre, exercer et élargir ces droits; former les populations rurales à connaître leurs droits et les rôles et pouvoirs de leurs représentants élus.

   c. Soutenir la diffusion d'informations sur les lois et les réglementations dans les langues locales; et former les membres des conseils ruraux (dans leur langue locale) sur leurs rôles, droits et responsabilités.

8. Favoriser la décentralisation en transférant des pouvoirs aux communautés locales et en les aidant à renforcer leurs capacités

   a. Encourager les gouvernements à transmettre des droits (pas simplement déléguer des obligations) aux communautés locales et aux organes de gestion décentralisés et à apporter un soutien à ces entités afin de remplir les normes de performance convenues pour l'amélioration de la gestion.

   b. Favoriser une période de transition dans le rôle du Service forestier, renonçant à son rôle de commandement pour se tourner vers un rôle de surveillance de la dévolution des droits sur les ressources et de renforcement des organes de gestion décentralisée des ressources.

   c. Soutenir les efforts de décentralisation budgétaire, à la fois au titre de la loi et à travers le financement local avec la perception de la taxe rurale et autres efforts de réalisation de recettes.

9. Adopter une approche de normes environnementales minimales

   a. Etablir des normes de gestion et d'utilisation qui spécifient les conditions écologiques qui doivent être préservées si la production et l'utilisation sont autorisées.

   b. Gérer les forêts pour les besoins et aspirations des populations rurales.

10. S'écarter de la dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds

   a. Promouvoir des mesures pour le financement à long terme des interventions concernant les ressources naturelles à l'aide de politiques budgétaires et de modulation des prix qui favorisent l'amélioration de la gestion.

   b. Renforcer les capacités en matière d'innovation et de solutions créatives pour résoudre les problèmes afin de permettre le développement local de solutions qui ne sont pas dictées par les bailleurs de fonds.

COMPRENDRE COMMENT LE CHANGEMENT SE PRODUIT

Le succès évident du projet Wula Nafaa de l'USAID – comme le prouvent les impacts de grande ampleur sur la gouvernance, les ressources naturelles, la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie rurale – a révélé que l'allégement de la pauvreté peut être atteint par des programmes intégrés de gestion des ressources naturelles. En comprenant comment le changement se produit et ce qui entrave les progrès de revitalisation dans les paysages ruraux, nous pouvons concevoir des initiatives futures pour engendrer plus efficacement des impacts qui soient positifs, durables et sources de transformation.

L'approche et les outils de Wula Nafaa et des projets GRN de l'USAID qui l'ont précédé au Sénégal suggèrent un certain nombre de bonnes pratiques pour la conception et l'exécution des projets NRP qui peuvent être généralisés à tout contexte, indépendamment des ressources attribuées, des structures de gouvernance locale ou du niveau de pauvreté. Les bonnes pratiques pour la Nature prônent un modèle à long terme pour la gestion durable des ressources qui est dicté par les communautés et qui favorise la santé des écosystèmes et la protection des ressources dans leur ensemble. Les bonnes pratiques pour le Pouvoir soutiennent la gestion décentralisée, la responsabilisation locale des décisions basées sur les ressources et le transfert des compétences et de l'autorité à la direction communautaire. Les bonnes pratiques pour la Richesse encouragent la croissance des entreprises communautaires, favorisent la diversification des revenus et adhèrent à une plus grande organisation et opportunité pour développer des moyens de subsistance qui soient durables.

Les facteurs entravant le changement sont notamment la résistance institutionnelle au partage efficace du pouvoir. Un examen de l'expérience et des enseignements tirés des investissements de l'USAID-Sénégal dans les projets d'environnement et de ressources naturelles révèle que de nombreux accomplissements ont eu lieu malgré l'intérêt porté par l'administration nationale à d'autres priorités et approches. Pendant des décennies, le Service forestier et le Ministère de l'Environnement ont accordé la priorité au reboisement et à l'aménagement forestier sous la direction du gouvernement, notamment des approches coûteuses et reposant sur les bailleurs de fonds pour la lutte contre les incendies, les inventaires forestiers et les plans d'aménagement forestier.

Le Ministère de l'Environnement voulait maintenir son contrôle sur les apports de recettes considérables associés à la production de charbon de bois, la chasse et l'exploitation de produits forestiers ligneux et non ligneux. Les ministères et directions traitant des questions de gouvernance et de décentralisation s'intéressaient essentiellement aux dispositions en matière d'élections et de "déconcentration" et non pas tant à la délégation de l'autorité et l'habilitation des groupements de producteurs engagés dans la gestion des ressources naturelles. En examinant l'organisation et les priorités du gouvernement national du Sénégal, il est devenu évident qu'une approche intégrée conçue pour aborder les causes profondes de la pauvreté et de la dégradation des écosystèmes risquait d'aller à l'encontre de la nature de la plupart des politiques et programmes du gouvernement central.

Les réformes de décentralisation du Sénégal de 1996 et 1998 ont ouvert la voie au développement intégré basé sur le paradigme Nature, Richesse et Pouvoir. Ces réformes ont permis aux communautés rurales de devenir des partenaires légitimes du développement. En effet, au Sénégal, l'idée d'une "gouvernance assez bonne" (Grindle, 2004, 2007) – les "conditions minimales de gouvernance nécessaire pour permettre au développement économique et politique de se produire" – est très appropriée. Sans des lois de décentralisation, les accomplissements des programmes d'environnement et ressources naturelles et de Wula Nafaa n'auraient peut-être pas été possibles. La décentralisation des lois a ouvert la voie à une plus grande habilitation et à un plus grand renforcement communautaires et a transmis aux communautés le pouvoir et la compétence sur les ressources naturelles.

A Wula Nafaa, la concentration des programmes sur les conventions locales (mécanisme de gouvernance locale participative), le renforcement des organisations locales et une importance accordée à rompre les cartels de chaîne de valeur, a permis aux zones du projet d'atteindre un niveau de "gouvernance assez bonne" plus élevé que dans les autres zones, entraînant des améliorations considérables et des changements mesurables.

Cependant, l'axiome selon lequel "l'accomplissement de la gouvernance peut aussi être renversé," est une mise en garde qui s'applique à la situation actuelle du Sénégal. Malgré la reconnaissance officielle de la décentralisation, le gouvernement central n'a pas renoncé à ses contrôles habituels et les représentants locaux n'ont pas acquis la

confiance et la capacité nécessaires pour prendre effectivement les rênes. Si de grands progrès ont été réalisés dans la transition vers une décentralisation efficace, les innovations débutantes en gouvernance sont menacées. Elles doivent être élargies et un soutien supplémentaire doit être apporté aux communautés locales pour appuyer ces innovations.

Les obstacles institutionnels persistants ne devraient pas atténuer les accomplissements positifs des programmes GRN du Sénégal. Ces points sont discutés pour mettre en valeur les nuances de contexte et le processus de changement à mesure que les impacts des interventions récentes se répercutent à travers le pays. Les conflits sont un élément nécessaire du changement et ils se produiront à mesure que le pouvoir et l'autorité de gestion seront redistribués. Bien que des droits acquis enracinés puissent résister au changement, les succès révèlent une tendance à l'opposition de la part des communautés et la voix des populations rurales ne fait que s'exprimer de plus en plus fort. Les combats ne sont plus exclusivement menés par le milieu des bailleurs de fonds, mais aussi par les usagers des forêts et autres groupes communautaires.

Un juste équilibre entre le contrôle économique central et les pouvoirs de gestion transmis aux gouvernements locaux – ou décentralisation intégrée – est un modèle réussi pour la GRN efficace à une échelle nationale. Au Sénégal, l'évolution en direction de ce modèle s'inscrit dans de la condition favorable au succès des programmes GRN intégrés. Mais elle peut aussi constituer un obstacle si l'Etat retient trop de contrôle et ne transmet pas suffisamment de pouvoir aux gouvernements locaux. Ceci dit, les résultats de Wula Nafaa ont montré que l'approche Nature-Richesse-Pouvoir pouvait aider à atteindre un plus grand succès pour réaliser les objectifs de développement si la gouvernance était "assez bonne".

CONCLUSION

La stratégie intégrée de l'approche Nature, Richesse et Pouvoir s'accompagne à la fois de force et de résilience. Comme l'a illustré le projet Wula Nafaa, au Sénégal, de 2003 à 2013, l'approche NRP peut atteindre un succès général pour alléger la pauvreté, tout en faisant de grands progrès pour faciliter une "gouvernance assez bonne" et pour améliorer la gestion locale des ressources naturelles. Cette approche peut s'appliquer à toute une variété de contextes, en engageant divers types de ressources.

Le programme intégré de Wula Nafaa a permis aux villages dont la condition était inférieure à celle d'autres villages de relever et dépasser la condition de ces villages non couverts par le programme, non seulement en terme d'allégement de la pauvreté, mais aussi en terme d'impacts positifs sur le genre, l'éducation, la santé et l'inégalité. Ces résultats montrent que l'approche NRP est une stratégie digne de succès pour inverser la situation en déclin des communautés rurales en encourageant la formation de richesse locale et la gestion durable des ressources naturelles.

Il est évident que les approches décentralisées, à forte intensité, gérées par les communautés, peuvent entraîner des progrès de développement à long terme comparativement plus grands. Cette étude rétrospective révèle que l'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales, leur autonomisation en matière de gouvernance et la durabilité de la base des ressources sont des éléments interdépendants assortis de résultats synergiques.

Le programme NRP de Wula Nafaa présente un modèle d'allégement de la pauvreté à travers une approche intégrée de gestion des ressources naturelles et il illustre comment des changements positifs peuvent émaner d'une collaboration simultanée à la fois du sommet et de la base: par exemple, changement politique et modification des normes industrielles au sommet accompagnés d'un changement perceptuel et autonomisation au niveau communautaire. Voici comment des paradigmes changent, comment la sagesse conventionnelle est mise en défi et renversée et comment une voie vers la durabilité commence à se révéler. Les investisseurs dans le développement devraient considérer l'approche Nature, Richesse et Pouvoir comme un modèle de cadre d'exécution vérifié pour une meilleure gestion des ressources et l'autonomisation communautaire accompagnées d'un impact concret marqué sur l'allégement de la pauvreté.

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523
Tel: (202) 712-0000
Fax: (202) 216-3524
www.usaid.gov