

# Introduction aux conflits liés aux ressources naturelles, à la gestion participative et aux moyens d'existence durables

La présente section explique la nature des conflits communautaires liés aux ressources naturelles. Elle examine leurs causes et illustre les différents types de conflits qui peuvent survenir au sein des communautés. En outre, elle montre comment les politiques et les interventions peuvent contribuer à déclencher un conflit et décrit les incidences qu'ont les conflits liés aux ressources naturelles sur les moyens d'existence durables et examine les liens entre la gestion des conflits et les approches plus générales de gestion participative des ressources naturelles.

Les deux principaux objectifs de la section sont les suivants:

- ▶ examiner les nombreux liens entre les moyens d'existence durables, la gestion participative des ressources naturelles et les conflits;
- ▶ aider à mieux comprendre comment les politiques, programmes et interventions de gestion des ressources naturelles peuvent aboutir à des résultats positifs sans déclencher de conflits, ou les aggraver.

## 1.1 QU'EST-CE QUE LES CONFLITS DE NIVEAU COMMUNAUTAIRE LIÉS AUX RESSOURCES NATURELLES?

Les populations utilisent les ressources - forêts, eau, pâturages et terres - à des fins différentes et entendent les gérer de diverses manières. Il peut être utile de connaître les différents besoins et intérêts qui les motivent pour parvenir à une gestion réussie et informée, dont chacun tirera le plus grand profit possible. Toutefois, ces divergences conduisent dans certains cas à un conflit:

- lorsqu'il existe une compétition pour des biens matériels, des avantages économiques, une propriété ou le pouvoir;


- lorsque les parties croient que leurs besoins ne peuvent pas être satisfaits;
- lorsque les parties croient que leurs valeurs, leurs besoins ou leurs intérêts sont menacés.

Il est parfois préférable de suivre de près les conflits sans intervenir car certains sont une source de problèmes mais ont peu de chances de devenir des différends et de dégénérer dans la violence. Dans d'autres cas, un conflit qui est ignoré ou que l'on ne parvient pas à gérer peut s'exacerber et donner lieu à un différend ou à une autre forme quelconque de confrontation. Un différend (ou un litige) survient lorsqu'un conflit à propos d'une question ou d'un événement spécifique devient public. Il peut prendre la forme d'un affrontement, d'un appel aux autorités ou d'une action en justice. Il ne faut pas confondre le différend et le conflit. En effet, tous les différends reflètent un conflit, mais tous les conflits ne se transforment pas en différends. Certains conflits peuvent évoluer rapidement vers le différend alors que d'autres demeurent latents, ou «couvent» pendant longtemps jusqu'à ce qu'un événement nouveau (par exemple un projet de développement ou l'arrivée d'intérêts externes) les déclenche ou les aggrave.

Les conflits communautaires liés aux ressources naturelles surviennent au niveau local, mais ils font souvent intervenir une série d'acteurs régionaux, nationaux ou même mondiaux. Il existe des conflits entre les hommes et les femmes d'une communauté pour l'utilisation des terres; des conflits entre des communautés voisines pour le contrôle d'une terre boisée; ou encore des conflits entre des pêcheurs sur les engins ou les dispositifs utilisés pour capturer les poissons. Les conflits communautaires peuvent faire intervenir des institutions gouvernementales, des entreprises nationales et multinationales, des politiciens, des institutions de développement internationales et des organisations non gouvernementales (ONG).

Un différend peut aussi éclater à différents niveaux. À un certain niveau, il peut être principalement lié à l'accès des populations à l'utilisation et au contrôle des ressources dont elles dépendent, alors qu'à un autre niveau, le différend peut être en rapport avec des besoins plus profonds comme la reconnaissance, les droits, l'identité ou la capacité de participer.

L'intensité d'un conflit est aussi très variable, avec aux deux extrêmes un sentiment de confusion et de frustration parmi les membres d'une communauté dû à une mauvaise communication des objectifs d'une politique de développement, et des affrontements violents entre des groupes à propos de la propriété des ressources et des droits et des obligations qui en découlent (Buckles, 1999).

 **NOTE DU FORMATEUR:** Ce guide porte sur les conflits qui entravent la gestion durable des ressources naturelles au niveau local. Bien que ces conflits puissent comporter un certain degré de violence, ce guide n'est pas adapté pour des situations de conflit ouvert, armé.

Comme le montre la discussion qui précède, les conflits liés aux ressources naturelles locales sont souvent très complexes. En effet, ils reposent sur des causes et sur des facteurs si nombreux et imbriqués qu'il est difficile d'identifier les problèmes clés.

Il peut être utile d'envisager le conflit comme étant constitué des trois éléments suivants:

- Des personnes: leurs perceptions du conflit et leurs relations avec celui-ci; leurs sentiments, leurs émotions et leurs perceptions des problèmes et des autres personnes impliquées; leurs rapports interpersonnels et avec les ressources naturelles pour assurer leur subsistance.
- Un processus: la manière dont les décisions sont prises, et ce qu'en pensent les individus. Le processus décisionnel est souvent une cause principale de conflit à laquelle on ne pense pas. C'est pourtant de là que viennent souvent le ressentiment, l'impression de subir une injustice et le sentiment d'impuissance.
- Des problèmes: les questions spécifiques et les différences entre les individus, les groupes et les institutions impliqués. Ces problèmes englobent des différences de valeurs<sup>1</sup>, des intérêts et des besoins incompatibles<sup>2</sup>, ou des divergences concrètes concernant l'utilisation, la distribution ou l'accessibilité de ressources rares. On dit souvent que ces problèmes sont les «causes profondes» d'un conflit, celles à propos desquelles les individus tendent à prendre des positions nettes et fermes.

Les sous-sections qui suivent décrivent de façon plus spécifique les facteurs qui alimentent souvent les conflits liés aux ressources naturelles.

### 1.1.1 Compétition croissante pour les ressources naturelles

Les ressources naturelles sont soumises à des pressions concurrentes de plus en plus intenses, découlant dans la plupart des cas de plusieurs facteurs:

- les changements démographiques (croissance de la population, migration et urbanisation);
- les pressions du marché (accroissement de la commercialisation, intensification et privatisation des économies locales, intégration croissante des économies nationales et mondiale, réformes économiques);
- des changements environnementaux, tels que inondations, sécheresses récurrentes, altérations du débit des cours d'eau, modifications des migrations des animaux sauvages, qui obligent les populations à modifier leurs stratégies de subsistance.

Ces forces peuvent pousser les individus à dépasser les seuils d'exploitation durable des ressources naturelles renouvelables (forêts, plans d'eau, pâturages, ressources marines, faune et flore sauvages et terres agricoles). Dans les régions où les populations augmentent, les ressources doivent souvent être partagées entre un plus grand nombre d'utilisateurs ayant des intérêts différents. Ces utilisateurs peuvent être des agriculteurs qui cherchent à accéder à des terres agricoles, des éleveurs nomades qui ont besoin de pâturages pour le bétail, et des habitants des villes qui ont besoin de plus de viande, de poisson et de céréales.

1. Les «valeurs» sont les idées ancrées que l'on a sur la manière dont les choses devraient être.

2. Les «besoins» sont les éléments que l'on perçoit comme nécessaires pour jouir de la sécurité et du respect des autres. Il peut s'agir d'éléments matériels, mais aussi de besoins plus abstraits, comme la justice, la maîtrise de sa destinée, la liberté et l'identité.

La principale préoccupation des individus peut être de s'assurer un accès à une ressource, dans la mesure où elle est rare. Le manque d'eau dans les zones arides et semi-arides est un exemple clé. Comme l'eau douce est nécessaire à la vie mais ne peut ni être fabriquée ni être cultivée, l'accès à l'eau peut être au centre d'une querelle.

La compétition croissante n'est cependant pas toujours la seule cause de conflit. Quatre conditions importantes peuvent être à l'origine de disputes concernant l'accès aux ressources, à savoir:

- la rareté des ressources naturelles;
- la répartition des ressources disponibles entre deux ou plusieurs groupes;
- le pouvoir relatif de ces groupes;
- le degré de dépendance à l'égard de cette ressource particulière, ou la facilité d'accès à d'autres sources possibles.

Bien entendu, l'intensification de la pression sur les ressources ne débouche pas nécessairement sur un conflit; on peut aussi s'adapter en prenant d'autres mesures: intensification de l'agriculture (grâce à l'utilisation d'engrais, ou à des pratiques comme la culture en terrasses, l'irrigation, la polyculture, l'élevage en stabulation, la plantation d'arbres, etc.), dépendance accrue à l'égard de revenus non agricoles ou extérieurs à la ferme, ou commercialisation accrue de la production. Ces nouvelles adaptations peuvent à leur tour engendrer des conflits, dans la mesure où les modes d'utilisation des ressources sont altérés.



## 1.1.2 Les causes structurelles d'un conflit


Des organisations et des systèmes bien établis gouvernent le fonctionnement de la loi, la fourniture des services d'éducation et de santé, et les modes de vie des hommes et des femmes, des jeunes et des vieux, au sein des familles et des communautés, autrement dit la manière dont la société est organisée ou structurée. Les conflits liés aux ressources naturelles sont souvent en partie dus à cette organisation structurelle.

Un conflit peut être dû à un seul problème – par exemple un conflit de frontière entre deux villages - et il pourrait être résolu par les populations locales, sur la base du droit coutumier. Mais si quelqu'un demande que le droit de l'État soit appliqué, le conflit devient plus complexe. Un conflit structurel peut dériver du fait que le droit coutumier et celui de l'État sont organisés différemment, le premier étant local et le second national. Le droit de l'État est ordinairement plus fort et le litige de frontière peut se transformer en un conflit d'identité et de droits des individus.

Des problèmes structurels plus profonds de ce type plongent souvent leurs racines dans des conditions qui remontent à une époque ancienne, telles que les modes de production et de distribution des richesses et de contrôle du pouvoir dans la société. Les cadres sociaux, politiques, économiques ou juridiques plus larges au sein d'une société peuvent être perçus comme inéquitables, inefficaces ou comme des mécanismes d'exclusion, de sorte qu'il devient encore plus difficile de trouver une solution. Les conflits structurels demeurent souvent à l'état latent jusqu'à ce que d'autres facteurs déclenchants surviennent.

Les conflits entre les régimes fonciers officiels (établis par la loi) et coutumiers sont une source de problèmes sans fin. Même si la grande majorité des ruraux ont des droits à la terre établis par la coutume, les arrangements fonciers locaux sont souvent incertains et mal définis dans les cadres de politique nationale. Les droits fonciers coutumiers restent souvent ambigus, même quand ils sont entérinés par la loi, de sorte que le droit de l'État peut continuer à être en conflit avec le droit coutumier. Des autorités différentes peuvent donc prendre des décisions contradictoires, en s'appuyant sur des règles différentes – les unes relevant du droit coutumier, les autres du droit de l'État.

Des inégalités plus importantes (réelles ou perçues) peuvent aussi conduire à des conflits sur l'utilisation ou le contrôle des ressources naturelles. Par exemple, des groupes défavorisés peuvent rivaliser pour tenter d'obtenir ou de s'assurer des droits, alors que des groupes privilégiés peuvent éprouver le besoin de défendre les droits qu'ils détiennent. Parfois, des groupes minoritaires rivalisent pour chercher à accroître leur influence. La lutte pour l'accès aux ressources devient alors liée à la recherche d'une reconnaissance et d'une identité, d'un statut et de droits politiques.

 **NOTE DU FORMATEUR :** Il est plus difficile de résoudre les conflits structurels que ceux qui sont plus directement liés à une compétition ou à des pressions de développement accrues. La résolution des disparités économiques et juridiques structurelles peut, par définition, nécessiter une intervention au niveau national ou même international, par le biais par exemple d'une réforme agraire, d'une reconnaissance légale des droits fonciers, d'une décentralisation des pouvoirs et des responsabilités, ou d'une amélioration de la gouvernance et de la transparence.

Ces problèmes plus généraux n'ont pas leur place dans ce guide, mais il est clair que des problèmes structurels profondément ancrés peuvent empêcher de résoudre de façon pleinement satisfaisante les conflits à l'échelle communautaire. L'approche adoptée dans ce guide peut être résumée en une phrase: «Compte tenu des problèmes profondément ancrés auxquels nous sommes tous confrontés, comment pouvons-nous tenter d'améliorer les choses que nous *pouvons* changer?»

### 1.1.3 Changements socio-économiques alimentant les conflits

Lorsque la société et l'économie subissent des changements, il est logique que les intérêts et les besoins des utilisateurs des ressources naturelles changent aussi. Le développement économique accroît souvent les pressions exercées sur les ressources naturelles, ce qui peut déclencher des conflits ou aggraver ceux qui existent déjà. En voici quelques exemples:

- l'introduction de nouvelles technologies peut avoir des effets positifs et négatifs sur la durabilité de l'utilisation des ressources. Bien gérées, certaines technologies comme l'épandage d'engrais chimiques, la mécanisation agricole ou l'irrigation permanente peuvent améliorer les conditions de vie des populations. Au contraire, si elles sont utilisées à mauvais escient, ces mêmes technologies peuvent compromettre la régénération des ressources naturelles renouvelables, aggraver la pénurie de ressources et menacer à plus long terme les moyens d'existence des utilisateurs tributaires de la ressource.
- La commercialisation des ressources de propriété commune: beaucoup de pauvres tirent leurs moyens d'existence de ces ressources, qui sont partagées et gérées conjointement par plusieurs groupes. La valeur de certaines d'entre elles (faune et flore sauvages, terres, forêts, pêches) s'accroît. Les bénéfices accrus qui peuvent en être retirés encouragent des groupes puissants à les monopoliser, en s'arrogeant des droits de propriété «privés» exclusifs, qui privent les autres de toute possibilité de les utiliser.
- Les migrations altèrent l'organisation de la société rurale et de l'utilisation des ressources. L'exode rural réduit la main-d'œuvre disponible pour gérer durablement les ressources, ce qui peut avoir un effet négatif sur leur qualité et sur leur valeur (Warner, 2000), alors que les migrations vers les zones rurales accroissent la pression sur les ressources et peuvent remettre en question les règles coutumières qui régissent l'accès. Les nouveaux arrivants ne sont pas toujours intégrés dans les systèmes coutumiers locaux de propriété, d'utilisation et de gestion des ressources.



- **Incitations perverses:** il est possible de prévoir les réactions des individus lorsqu'on les encourage économiquement à agir. Les gens cultivent plus de café si les prix de ce produit sont subventionnés ou garantis. Si une culture est assujettie à une taxe élevée, les paysans en choisiront une autre. Ces incitations sont parfois utiles pour promouvoir une bonne gestion des ressources, mais dans le cas contraire on dit que ce sont des incitations «perverses» (ou irrationnelles). Certaines incitations perverses peuvent favoriser la corruption, la recherche de l'intérêt personnel et d'autres sources de conflit (Ostrom, 1990), par exemple entre les communautés rurales et les fonctionnaires.

### 1.1.4 Les politiques, programmes et projets de gestion des ressources naturelles, sources de conflit


Les nouvelles politiques de décentralisation, de dévolution des pouvoirs et de gestion participative accroissent le pouvoir de décision et l'influence des communautés, des ménages et des individus locaux. Ces politiques encouragent les communautés à intervenir davantage dans les décisions qui ont une incidence sur leurs moyens d'existence et sur les ressources dont elles sont tributaires. Bien que ces politiques puissent contribuer à garantir des moyens d'existence durable, l'introduction d'une répartition plus équitable des pouvoirs entre différents groupes est souvent très problématique.

Les politiques, les programmes et les projets peuvent eux-mêmes être des sources ou des scènes de conflits, même si leur objectif est de réduire les conflits ou d'améliorer les moyens d'existence. Cela peut avoir plusieurs causes (FAO, 2000):

- **Politiques imposées sans participation locale:** Les politiques et les interventions relatives aux ressources naturelles sont souvent conçues sans la participation active des communautés et des utilisateurs locaux. Par exemple, certains gouvernements adoptent des stratégies de gestion centralisée, qui consistent à confier tout le pouvoir de contrôle à des unités administratives et à des experts techniques. D'une manière générale, ces stratégies ne tiennent pas compte des droits des communautés locales et de leurs pratiques de gestion des ressources naturelles.
- **Défaut d'identification et consultation insuffisante des parties prenantes:** Les parties prenantes sont des personnes ou des groupes qui ont un intérêt ou une influence sur une ressource. Le gouvernement local et la communauté sont des exemples de parties prenantes, mais comme les groupes sont généralement très peu homogènes et constitués de nombreux sous-groupes, cela n'a généralement guère de sens de considérer la communauté comme un groupe de parties prenantes; certains individus ont des intérêts très différents de ceux des autres, en fonction de leur sexe, de leur statut, de leur âge, de leur richesse, de leur appartenance ethnique, etc. Des conflits peuvent survenir lorsque les planificateurs et les gestionnaires ne réussissent pas à identifier les parties prenantes ou à cerner les intérêts d'un groupe par rapport à une ressource.
- **Manque de coordination des efforts de planification:** Nombre de gouvernements et d'autres organismes continuent à recourir aux approches sectorielles, qui présentent des limites au niveau de la planification et de la coordination intersectorielles. Par exemple, les services agricoles peuvent promouvoir une expansion des cultures de rapport dans les forêts pour augmenter les

revenus, sans se rendre compte des effets négatifs d'une telle mesure sur d'autres utilisateurs des ressources. Le chevauchement des objectifs des différentes institutions, qui se retrouvent ainsi en concurrence, peuvent être une source de confusion et les empêcher de tenir compte également des besoins et des priorités des autres parties prenantes.

- *Partage d'informations inadéquat ou insuffisant*: Une bonne communication des informations relatives aux politiques, aux lois, aux procédures et aux objectifs peut accroître les chances de réussite des programmes et réduire les probabilités de conflit. En revanche, l'absence d'informations sur les intentions des institutions chargées de la planification peut entraîner des soupçons et une perte de confiance.
- *Capacités institutionnelles limitées*: Les conflits surviennent lorsque les organisations gouvernementales ou autres ne possèdent pas les capacités nécessaires pour entreprendre une gestion durable des ressources naturelles. Non seulement les organisations se heurtent à des difficultés financières face aux dépenses de personnel et d'équipement, mais elles n'ont souvent pas les compétences requises pour anticiper ou gérer les conflits qui surviennent au cours de leurs activités.
- *Suivi et évaluation des programmes insuffisants*: L'élaboration des programmes et des priorités omet souvent de définir clairement les composantes de suivi et d'évaluation, en particulier dans le domaine des conflits liés aux ressources naturelles. Sans un suivi et une évaluation systématiques des activités de gestion des ressources naturelles, il est plus difficile d'identifier ou de gérer un conflit.
- *Absence de mécanismes efficaces pour la gestion des conflits*: Pour garantir l'efficacité des programmes de gestion des ressources naturelles, il convient d'incorporer dès le départ dans leur conception et leur mise en œuvre, des mécanismes de gestion participative des conflits. Ces mécanismes doivent garantir que des conflits ouverts ou latents sont traités de manière constructive pour éviter une escalade.

 **NOTE DU FORMATEUR**: L'Annexe 3 présente deux exemples de conflits liés aux ressources naturelles au Ghana. Ces études de cas illustrent les interactions entre les divers facteurs, et montrent comment les conflits ont été gérés et résolus.





## 1.2 LA GESTION PARTICIPATIVE DES RESSOURCES NATURELLES ET LES CONFLITS

La gestion participative prévoit une prise de décision concertée entre le gouvernement, les communautés, les ONG et le secteur privé en ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation. Pour Borrini-Feyerabend *et al.* (2000), la gestion participative est une situation dans laquelle deux ou plusieurs parties négocient, définissent et se garantissent mutuellement le partage des fonctions de gestion, des droits et des responsabilités concernant un territoire ou un ensemble de ressources naturelles spécifiques.

Les arrangements institutionnels de gestion participative peuvent prendre diverses formes allant de la reconnaissance officielle des droits fonciers coutumiers jusqu'à des contrats annuels accordant aux villageois un accès très restreint aux terres de l'État. Les institutions d'État peuvent partager les ressources qui leur sont allouées ou les responsabilités de la gestion avec les communautés, notamment autochtones, et avec d'autres parties, comme les groupes d'utilisateurs, des ONG et des entreprises (Castro et Nielsen, 2001). Ces systèmes se rencontrent dans la gestion de diverses ressources de propriété commune, comme les forêts, les pâturages, la faune et la flore sauvages, les pêches, les zones protégées – car il peut être difficile d'en interdire l'accès à certains des utilisateurs qui sont en concurrence pour leur utilisation.

Chaque partie prenante peut avoir des intérêts différents, mais on part du principe que le partage des pouvoirs et des prises de décision renforce le processus de gestion des ressources, en lui permettant de mieux répondre aux divers besoins. La gestion participative est notamment censée promouvoir à la fois les objectifs de conservation et de subsistance, de manière efficace, équitable et constante.

De nombreux arrangements de collaboration ont vu le jour pour tenter de trouver des réponses novatrices à des conflits de longue date sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Ceci confirme qu'un conflit peut être un élément créatif dans la société. Le partage des responsabilités de la gestion des ressources contestées et des avantages qu'elles procurent a permis d'atténuer des querelles qui semblaient sans fin, dans un domaine où l'on piétinait.

L'engagement dans un processus de gestion participative peut cependant aussi être l'étincelle qui déclenche un conflit, parce que les personnes, les groupes et les institutions concernés ont non seulement de nombreux intérêts différents relativement à l'utilisation des ressources naturelles, mais aussi un poids différent dans les négociations. En outre, les groupes ou les individus qui ont le plus accès au pouvoir tendent à influencer les décisions liées aux ressources naturelles en leur faveur.

Il est désormais clair qu'une gestion participative des ressources efficace se doit de prêter attention aux problèmes de gestion des conflits. Les désaccords sur les droits d'accès, l'absence de consensus sur les objectifs de la gestion, le manque d'information et les incompréhensions sont des problèmes qui apparaissent dans la plupart des contextes. Il est crucial de gérer les divergences d'opinion pour créer un climat propice à l'identification et à l'application de solutions constructives.

Les conflits qui font intervenir des communautés, des cultures ou des parties prenantes très diverses (y compris des institutions d'État) sont difficiles à traiter. Les gens des villes ont souvent du mal à se frayer un chemin dans le labyrinthe des institutions juridiques ou administratives, alors que les ruraux ont des difficultés à y accéder à cause de la distance (physique et sociale), du coût et du manque d'intérêt et de compétences de la plupart des avocats pour les questions liées aux ressources naturelles. Pour la majorité des ruraux, obtenir un accès aux instances de gestion des conflits, même au sein de leurs propres sociétés, est une véritable gageure, et les femmes, les démunis, les paysans sans terres, les castes inférieures, etc. sont les plus mal placés à cet égard.

Dans de nombreux endroits, les capacités locales doivent être considérablement renforcées pour traiter les nombreuses situations de conflit découlant de la gestion participative. Les communautés rurales ont souvent des moyens insuffisants pour gérer les conflits liés à la mise en place ou au fonctionnement des approches de gestion participative (Castro et Nielsen, 2001). Ces populations connaissent bien certaines approches, comme la médiation et la négociation, et elles ont autant d'expérience que d'autres dans ce domaine, mais les approches qu'elles adoptent sont profondément ancrées dans leur culture, et souvent inappropriées au conflit spécifique dont elles s'occupent (Castro et Ettenger, 1997).

#### ENCADRÉ 1.1

#### GESTION PARTICIPATIVE ET GESTION DES CONFLITS

La gestion participative des ressources naturelles est un partenariat dans lequel diverses parties prenantes conviennent de se partager les fonctions, les droits et les responsabilités afférents à la gestion d'un territoire ou d'un ensemble de ressources (d'après Borrini-Feyerabend, 1996: p.3).

La gestion participative englobe un certain nombre de processus qui aident à établir et à maintenir des principes et des pratiques de gestion des ressources naturelles mutuellement acceptables. *La gestion des conflits est l'un de ces processus.*

Les approches de gestion participative ont principalement deux objectifs:

- gérer l'utilisation des terres, des forêts, des zones marines et de leurs produits en négociant avec les parties prenantes des principes et des pratiques mutuellement acceptables;
- établir des mécanismes de partage entre les parties prenantes du pouvoir décisionnel et du contrôle de l'utilisation des ressources naturelles.

L'anticipation et la gestion des conflits sont donc des ingrédients critiques de la gestion participative des ressources naturelles. La grande caractéristique de la collaboration est que les décisions se prennent par consensus. Consensus ne signifie pas consentement unanime, ni même adoption de l'option préférée d'une partie. Le consensus est atteint lorsque chaque partie prenante a le senti-

ment que ses intérêts ont été pris en compte. L'instauration d'un consensus vise à éviter des compromis (situation dans laquelle au moins une des parties doit renoncer à quelque chose).

Les approches consensuelles ne se suffisent pas à elles-mêmes. Il convient de les intégrer pleinement dans le cadre plus large de la gestion participative, et de s'appuyer sur des processus qui conduisent à des avantages et des résultats positifs pour tous.


La réussite de la gestion des conflits dans le domaine de la gestion participative des ressources naturelles est subordonnée à plusieurs conditions:

- *Toutes les parties opposées dans le conflit ont du pouvoir ou de l'influence pour négocier.* Un certain degré de partage du pouvoir, au niveau des décisions et du contrôle des résultats, est une condition préalable importante. Si le pouvoir n'est pas partagé, il est pratiquement impossible que toutes les parties puissent s'engager dans la gestion d'un conflit et trouver des arrangements mutuellement acceptables. Les grandes inégalités de pouvoir dissuadent de s'engager dans une approche conjointe car des groupes puissants peuvent prendre des mesures unilatéralement ou contraindre les parties plus faibles à accepter une décision. Il arrive même que des parties prenantes très puissantes fassent en sorte que la collaboration ne marche pas (FAO, 1999).
- *Les besoins de base immédiats des populations, tels que nourriture, abri, santé et sécurité, sont garantis.* Si l'un quelconque de ces besoins humains de base n'est pas satisfait ou est menacé, les populations vont focaliser toute leur attention sur l'obtention de cet élément et n'auront guère d'intérêt ou de temps pour collaborer sur d'autres questions.
- *Existence d'un cadre politique et juridique mutuellement accepté.* La gestion des ressources doit être fondée sur des droits mutuellement reconnus – si possible par l'État. Les parties prenantes doivent être assurées qu'elles recevront les avantages escomptés à court et à long terme de l'utilisation des ressources. Il faut donc que les droits soient appliqués et que les parties prenantes puissent raisonnablement espérer obtenir gain de cause, si leurs droits sont enfreints ou ignorés.



- *Le conflit n'est pas manipulé par des hommes politiques ou des chefs de groupes pour atteindre des objectifs plus généraux. Ces acteurs peuvent se servir d'un conflit à leurs propres fins politiques, et avoir intérêt à ce qu'il ne soit pas résolu. Lorsque c'est le cas, les solutions de type coopératif ont peu de place.*

 **NOTE DU FORMATEUR:** La gestion des conflits liés aux ressources naturelles ne peut être efficace que si l'environnement général est suffisamment porteur pour permettre une gestion participative de ces ressources.

 **POINT DE CONTRÔLE:** *L'Annexe I présente les concepts fondamentaux de la gestion participative des ressources naturelles, qui est l'approche qui conduit le plus souvent à intervenir dans la gestion d'un conflit lié à ce type de ressources.*

### 1.3 CONFLITS LIÉS AUX RESSOURCES NATURELLES ET AUX MOYENS D'EXISTENCE DURABLES

Les ressources naturelles sont essentielles à la subsistance de nombreux ménages ruraux. Les conflits à propos de ces ressources peuvent être utiles pour mieux définir les besoins et les droits et contribuer à résoudre des injustices et des inégalités dans la distribution des ressources. Toutefois, certains conflits non résolus peuvent devenir une entrave compromettant les moyens d'existence et la gestion durable des ressources. En cas d'escalade, les conflits peuvent aussi nuire aux relations, en accroissant la méfiance et les soupçons. Des affrontements violents peuvent même détruire les ressources dont les populations tirent leurs moyens d'existence.

L'expression «moyens d'existence» désigne non seulement les activités que les gens pratiquent pour gagner leur vie, mais aussi les différents éléments qui leur permettent de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille, ou qui ont une incidence sur cette capacité de le faire. Ces éléments sont les suivants:

- Les *actifs* que possède le ménage ou auxquels il a accès, qui peuvent être de plusieurs types:
  - *capital humain*: compétences, connaissances, bonne santé et capacité de travail;
  - *capital social*: relations sociales formelles et informelles, y compris degré de confiance réciproque entre les personnes, et degré de fiabilité et d'adaptabilité;
  - *capital naturel*: les ressources naturelles éventuellement détenues, telles que terres, plantes cultivées et arbres, et services procurés par la nature, tels que ombre, qualité de l'eau et espace où planter des semences;
  - *capital physique*: biens et objets corporels fabriqués, tels que clôtures, maisons et routes;
  - *capital financier*: argent et accès au crédit et à l'emprunt;
- les *activités* qui permettent au ménage d'utiliser ces actifs pour satisfaire ses besoins essentiels;

- divers facteurs sur lesquels le ménage lui-même n'a pas de prise directe, mais qui ont une incidence sur la *vulnérabilité*, tels que les aléas climatiques, les chocs et les catastrophes naturelles, ou les tendances économiques et les autres tendances à long terme;
- *les politiques, institutions et processus* qui peuvent avoir une incidence positive ou négative sur la capacité des ménages à s'assurer des conditions d'existence satisfaisantes.

Les *stratégies* que mettent au point les ménages pour améliorer leurs conditions d'existence dépendent de:

- la manière dont ils combinent les actifs nécessaires à leur subsistance;
- leur degré de vulnérabilité là où ils vivent;
- les politiques, institutions et processus qui ont une incidence sur leur vie.

Les stratégies visant à améliorer les conditions d'existence ont des impacts qui sont plus durables pour certains que pour d'autres. Ceux qui ont le choix entre de nombreux moyens de gagner leur vie (stratégies) sont généralement moins vulnérables que ceux qui disposent d'options limitées. Certains instruments de la gestion des conflits, telles que les négociations consensuelles, peuvent être utiles.

Théoriquement, une bonne approche des moyens d'existence durables devrait créer plus de revenus, améliorer les conditions de vie, réduire la vulnérabilité, améliorer la sécurité alimentaire et garantir à ses bénéficiaires une utilisation plus durable des ressources naturelles.

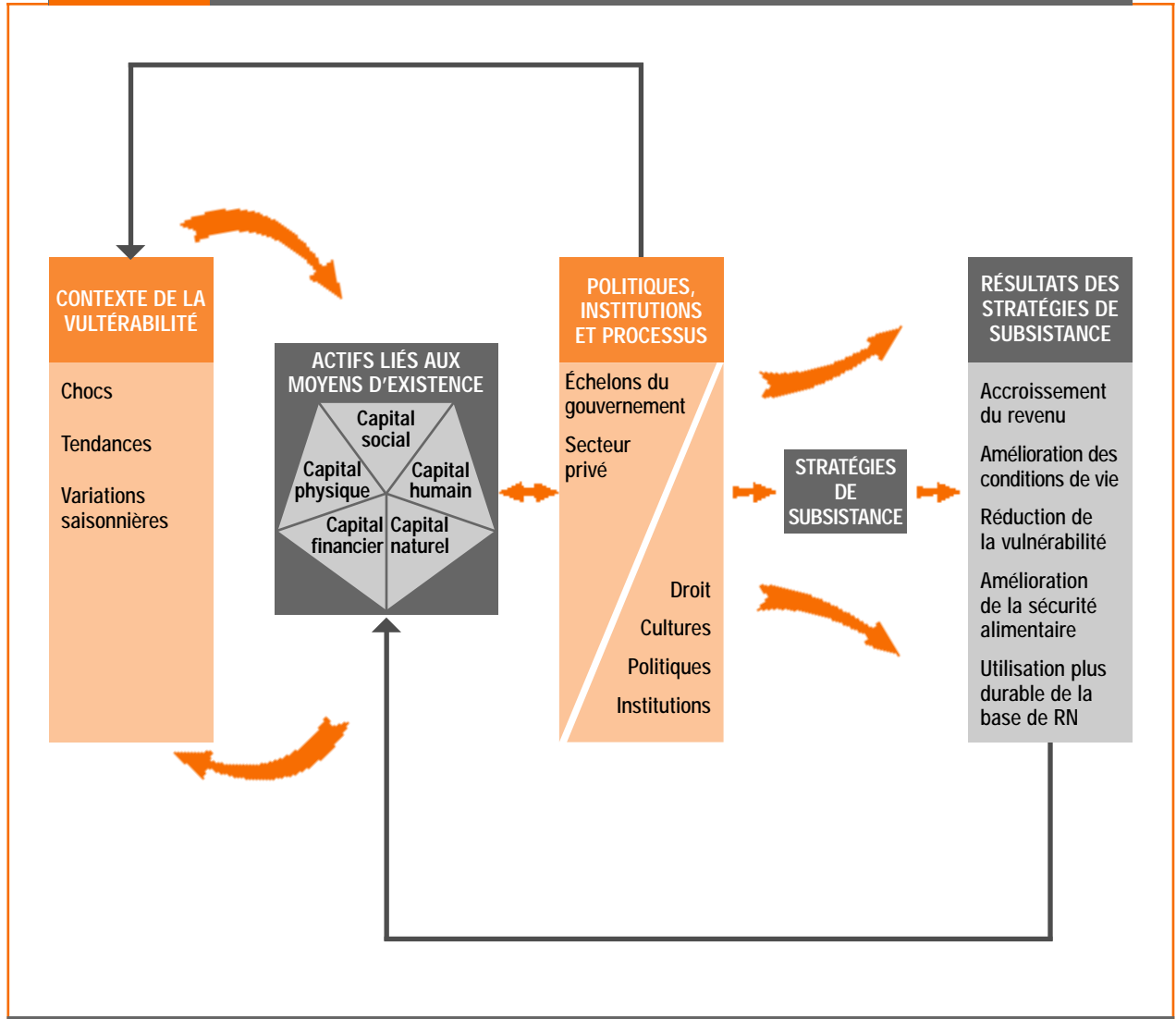
L'accès aux ressources naturelles est un actif clé pour les ménages ruraux, en particulier parce qu'il a une incidence sur la subsistance et la sécurité alimentaire des ménages pauvres. Les conflits liés aux ressources naturelles peuvent compromettre gravement les moyens d'existence des populations. Des conflits peuvent refléter l'inefficacité des *politiques, institutions et processus* à régler l'accès aux ressources, et compromettre les résultats des stratégies qu'adoptent les populations pour améliorer leurs conditions d'existence. Des conflits à long terme peuvent accroître la vulnérabilité des populations et réduire leurs capacités d'adaptation à des imprévus, tels que les fluctuations des prix, les sécheresses ou le SIDA.

Dans n'importe quelle société, les actifs sont répartis de manière inégale. Même dans les communautés les plus démunies, il existe des niveaux de pauvreté différents. Le sexe, l'âge et d'autres variables peuvent avoir une influence significative sur l'accès aux actifs. Par exemple, un arbre peut être considéré comme un actif du ménage, mais une femme peut avoir moins de droits qu'un homme quant à son utilisation. Le contrôle dont disposent les populations sur leurs actifs clés varie aussi avec les saisons et au fil du temps, en fonction des problèmes et des opportunités qu'ils rencontrent.

Les moyens d'existence des ménages et les stratégies qu'ils adoptent pour assurer leur subsistance sont au cœur du développement. La promotion des moyens d'existence durables est donc:

- un objectif qui contribue à l'éradication de la pauvreté;
- un cadre de réflexion sur la pauvreté;
- une approche de lutte contre la pauvreté.

FIGURE 1.1 CADRE DES MOYENS D'EXISTENCE DURABLES



L'objectif ultime est d'aider les populations à obtenir les moyens d'existence dont ils ont besoin. Un moyen d'existence est durable si (Chambers et Conway, 1992):

- il gère le stress et les chocs (comme la sécheresse ou un changement économique brutal) et s'en remet;
- il conserve ou renforce les points forts et les actifs présents et futurs;
- il n'appauvrit pas la base de ressources naturelles.

En d'autres termes, les moyens d'existence devraient assurer de bonnes conditions de vie aux ménages – non seulement aujourd'hui, mais aussi à l'avenir, ce qui suppose de sauvegarder la base de ressources naturelles.

## ENCADRÉ 1.2

## PRINCIPES DIRECTEURS RELATIFS AUX MOYENS D'EXISTENCE DURABLES

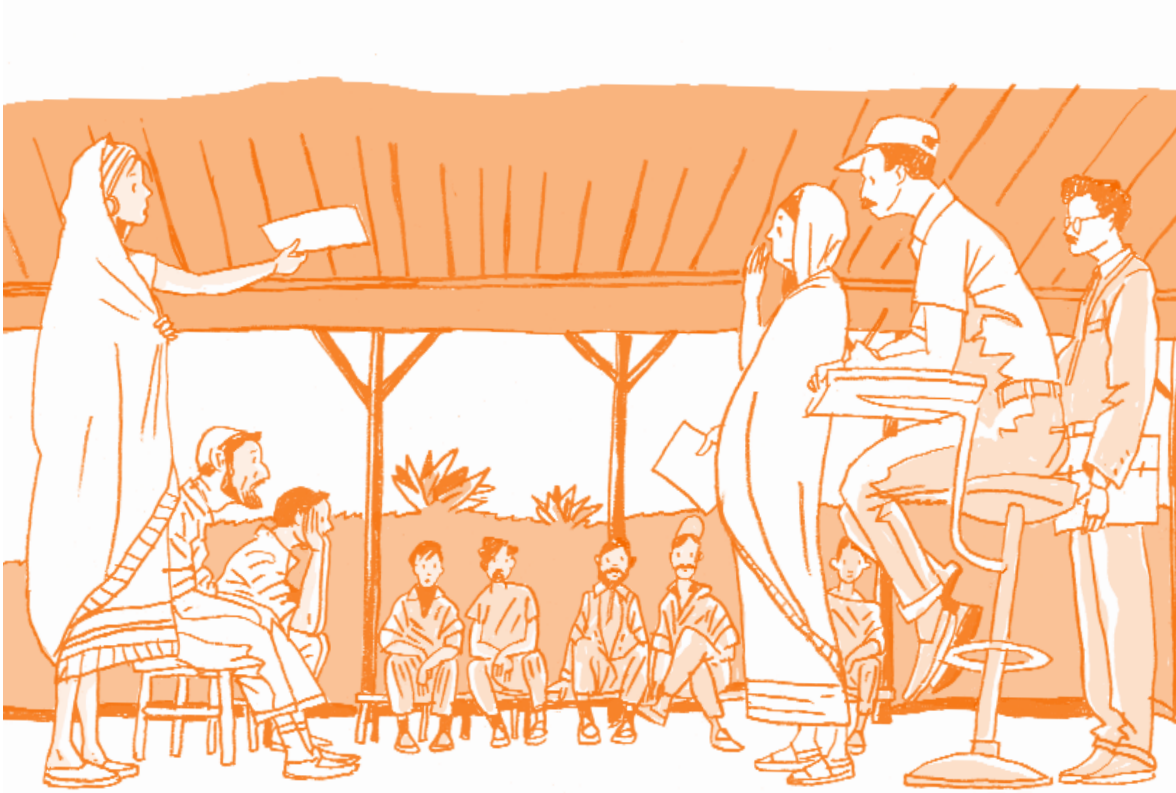
Les approches fondées sur les moyens d'existence durables étayant la gestion communautaire des ressources naturelles devraient présenter les caractéristiques suivantes:

- Être centrées sur les populations et participatives: Elles devraient être réorientées à partir des ressources vers les populations. Les interventions devraient être participatives et respecter réellement les points de vue des populations, notamment la liberté et les choix humains, se concentrer sur ce qui importe aux populations et travailler de concert avec elles en tenant compte de leurs objectifs en matière de moyens d'existence, de leur environnement social et de leur capacité d'adaptation.
- Tenir compte des différences entre les personnes: Elles devraient être conscientes de la variabilité des actifs, de la vulnérabilité, de la capacité de se faire entendre et des stratégies de subsistance en fonction des groupes, mais aussi du sexe. Il est également important de comprendre en quoi ces différences affectent la capacité et la disponibilité des personnes à s'engager dans des processus participatifs.
- Renforcer les pouvoirs et répondre aux besoins: Elles devraient chercher à renforcer les droits des pauvres et les capacités des institutions pour leur permettre d'intervenir pleinement dans les décisions concernant tous les aspects des moyens d'existence. Les populations doivent faire entendre davantage leur voix lors de l'identification des objectifs et des stratégies prioritaires en matière de moyens d'existence. Les gens de l'extérieur devraient être capables d'écouter (et pas seulement d'entendre) les pauvres et de leur répondre comme il convient.
- Être intégrées et «multiniveaux»: Elles devraient reconnaître les nombreux facteurs qui ont des incidences sur les populations et chercher à comprendre leurs interactions et leur impact sur les stratégies de subsistance et leurs résultats. Pour supprimer les contraintes aux moyens d'existence durables, il faut souvent agir sur plusieurs niveaux, secteurs et régions géographiques.
- Tirer parti des atouts, à travers des partenariats: Elles devraient favoriser un environnement porteur et donner aux pauvres des possibilités de protéger, d'entretenir et d'améliorer leurs actifs nécessaires à la subsistance. L'approche encourage aussi la collaboration entre les pauvres, leurs institutions et organisations et les secteurs public et privé. Les partenariats doivent être fondés sur des accords transparents et des objectifs communs.
- Être durables: Les moyens d'existence des populations sont dits «durables» lorsqu'ils parviennent à gérer les stress et les chocs et à s'en remettre, et à maintenir ou à améliorer les actifs présents et futurs sans porter atteinte à la base de ressources naturelles. La durabilité a quatre dimensions clés - économique, institutionnelle, sociale et environnementale - qui doivent toutes être prises en compte. Il est crucial de parvenir à concilier ces dimensions, ce qui ne peut être fait qu'avec la participation active des populations pauvres concernées.
- Être axées sur le long terme et flexibles: La lutte contre la pauvreté se fait dans un contexte très changeant, avec des chocs imprévus et des cycles saisonniers qui se produisent constamment. L'appui aux moyens d'existence durables nécessite un engagement à long terme et une attitude flexible pour s'adapter au changement.

Source: Adapté de Carney, 2002.

Une gestion des conflits basée sur les principes relatifs aux moyens d'existence durables vise à faciliter une *négociation équilibrée des revendications relatives aux ressources* entre les parties prenantes locales (et régionales) opposées dans le conflit. Une gestion des conflits réussie:

- renforce la prise de conscience et la connaissance des contraintes entravant le processus de développement, ainsi que la capacité de les identifier et de les surmonter (capital humain);
- renforce les relations et instaure la confiance entre les groupes et au sein des groupes (capital social);
- met les communautés, les organisations et les institutions mieux à même de résoudre les problèmes (capital social);
- contribue à renforcer les arrangements institutionnels qui règlementent l'accès aux ressources et leur utilisation (politiques, institutions et processus);
- favorise l'augmentation des flux de revenu et d'avantages en facilitant l'accès aux ressources naturelles et à leur gestion.





## ENCADRÉ 1.3

## NÉGOCIATIONS CONSENSUELLES

Ce guide explique comment établir et faciliter un processus de *négociations consensuelles* pour gérer un conflit et forger une collaboration. Il s'adresse aux agents des organisations gouvernementales, internationales, nationales et locales et des ONG qui s'occupent de divers projets relatifs aux ressources naturelles et aux moyens d'existence des parties prenantes.

La négociation consensuelle est une méthode de gestion des conflits. Son but est de faciliter une entente, fondée sur des avantages mutuels entre des individus, groupes ou institutions. Au fur et à mesure que les populations acquièrent une compréhension plus large de leurs intérêts et de leurs besoins et de ceux des autres, et apprennent à dépasser leurs positions rigides et émotionnelles, il devient possible d'obtenir des résultats bénéfiques pour tous. Dans certains conflits, une tierce partie peut contribuer à améliorer les chances de réussite des négociations fondées sur les intérêts. Cette tierce partie est appelée indifféremment médiateur ou facilitateur.

La gestion des conflits et les négociations consensuelles peuvent aider à parvenir à une gestion participative des ressources et à des moyens d'existence durables. Au niveau local, cela implique d'améliorer les capacités des individus, des groupes et des institutions pour les mettre mieux à même de résoudre les nombreuses situations conflictuelles qui compromettent la coordination et la coopération.

Les négociations consensuelles ne sont pas toujours efficaces. Elles peuvent être utiles pour gérer les conflits fondés sur des intérêts, qui sont souvent négociables. En revanche, des besoins fondamentaux comme l'identité, la sécurité, la reconnaissance ou la participation équitable au sein de la société sont plus difficilement négociables ou ne le sont pas du tout, et maints conflits comportent des problèmes qui semblent insolubles. Les grandes disparités de pouvoir entre les parties prenantes peuvent nécessiter d'autres approches pour apporter des changements qui pourraient difficilement être obtenus par une négociation ou une médiation.

Le choix de stratégies adaptées à la résolution du conflit en question est fondamental; tous les conflits sont différents et il n'existe aucune approche efficace à elle seule dans tous les cas.

## RÉSUMÉ DE LA SECTION

Nous avons vu dans la Section 1 comment les conflits liés aux ressources naturelles peuvent survenir et les incidences qu'ils peuvent avoir sur les moyens d'existence durables; nous avons aussi essayé de comprendre pourquoi une approche de gestion des ressources naturelles basée sur la collaboration est essentielle pour renforcer la durabilité des moyens d'existence et ce que la gestion des conflits apporte à ce processus plus général. La Section 2 passe en revue différentes approches de gestion des conflits et décrit les points forts et les limites des négociations consensuelles. Les sections suivantes présentent les négociations de manière plus détaillée et établissent une carte du processus, en dix étapes, pour l'application pratique des approches de gestion des conflits liés aux ressources naturelles.

**Les conflits liés aux ressources naturelles sont des désaccords et des différends sur l'accès, le contrôle et l'utilisation des ressources naturelles.** Ils peuvent être utiles pour aider une communauté à mieux définir ses intérêts et ses besoins et à atténuer les éventuelles injustices ou inégalités dans la répartition des ressources. Toutefois, certains conflits liés aux ressources naturelles doivent être réglés de manière efficace et en temps voulu, sous peine de perturber les moyens d'existence locaux en détruisant la confiance entre les parties prenantes et en accroissant l'insécurité et la dégradation des ressources.

**Les conflits liés aux ressources naturelles, à l'échelle des communautés, ont souvent des causes multiples étroitement imbriquées – certaines étant le noyau du conflit, alors que d'autres le sous-tendent ou y contribuent.** Les quatre principaux types de facteurs qui provoquent des conflits sont: 1) la concurrence croissante pour les ressources naturelles; 2) des causes structurelles; 3) les pressions du développement; et 4) les politiques, programmes et projets de gestion des ressources naturelles.

**Les politiques, les programmes et les projets de promotion de la gestion des ressources naturelles peuvent sans le vouloir devenir des sources ou des tribunes de conflits.** Cette situation est généralement la résultante d'un manque de participation des populations locales aux interventions et du manque d'anticipation des conflits potentiels.

**Les conflits liés aux ressources naturelles reflètent l'incapacité des politiques, institutions et processus divers à régler de manière satisfaisante l'accès aux ressources.** Bon nombre de ménages ruraux ont des stratégies d'amélioration de leurs conditions d'existence basées sur les ressources naturelles, de sorte que les conflits de ce type peuvent compromettre les résultats de ces stratégies et leur bien-être.

**La promotion de moyens d'existence durables pour les pauvres passe par une approche de gestion des ressources naturelles reposant sur les communautés et sur la collaboration.** L'objectif est d'améliorer la gouvernance et les moyens d'existence durables. L'élément central de ce processus est de permettre aux différentes parties prenantes de participer aux prises de décision afin de développer et de gérer leurs ressources.

**La gestion des conflits est un élément important à intégrer dans le cadre plus large de la gestion participative.** La gestion participative est efficace lorsque les institutions et les processus qui réglementent l'utilisation des ressources sont en mesure d'anticiper et de satisfaire les différents intérêts des parties prenantes en matière d'utilisation des ressources, et de chercher des solutions avantageuses pour tous.

---