

# Précis

## Philippines : Gestion des ressources par des organisations locales

DANS LES ANNÉES 80, UN PROJET FINANCÉ AVEC l'aide de la Banque dans l'archipel des Visayas, au centre des Philippines, a contribué à l'élaboration de nouveaux outils de gestion des ressources naturelles dans des conditions très délicates. La plupart des objectifs ont été atteints : regroupés en associations, les agriculteurs et les pêcheurs ont pris en charge un large éventail d'activités et leurs interactions avec les organismes publics et les autorités locales ont utilement élargi leur expérience. L'originalité du projet résidait dans l'indépendance du bureau d'exécution vis-à-vis des grandes structures publiques, et dans son financement direct par l'administration centrale et non par les organismes de tutelle.

Selon l'audit effectué par le Département de l'évaluation des opérations (OED)\*, les résultats de ce projet montrent que l'amélioration de la gestion des ressources naturelles doit procéder d'une démarche institutionnelle tout autant que technique pour promouvoir le changement et qu'il ne faut pas se contenter d'investissements physiques. Pareils projets doivent être assez souples pour s'adapter à l'évolution de leur environnement, et s'appuyer sur trois éléments : des politiques publiques et un cadre juridique appropriés, une équipe de direction capable d'organisation et des autorités locales dotées de pouvoirs de décision suffisants.

### Un concept original

En 1981, à l'époque de la préparation du projet aux Philippines, la gestion des ressources naturelles et la réduction de la pauvreté venaient au premier rang des priorités. La région des Visayas, qui compte quatre provinces (Cebu, Bohol, Siquijor et Negros Oriental), était l'une des plus pauvres du pays. Son potentiel agricole était restreint et les paysans pauvres allaient s'installer dans les zones montagneuses pour se procurer des terres en défrichant des forêts.

Le projet visait à améliorer la gestion locale des forêts, des terres de montagne et des pêcheries côtières pour mettre un



terme à la dégradation de l'environnement et donner de nouvelles sources de revenus aux pauvres. Dans le droit fil des efforts engagés par les pouvoirs publics pour décentraliser les pouvoirs de décision et l'activité économique, les responsables de la planification du projet ont cherché à maximiser la participation de la population locale et à assurer l'autonomie de la région. Deux innovations majeures en ont découlé :

- Le bureau d'exécution du projet relevait directement du Premier ministre et comprenait un conseil exécutif où siégeaient quatre représentants locaux et quatre représentants des organismes de tutelle.
- Les fonds destinés au projet étaient versés directement au bureau d'exécution par l'administration centrale, sans transiter par les organismes de tutelle.

Les activités du projet étaient centrées sur cinq sites, représentant 140 000 hectares et 200 km de littoral, et regroupant environ 200 000 personnes. Le prêt approuvé par la Banque en 1983, d'un montant de 26 millions de dollars, a financé cinq types d'interventions visant respectivement à :

- Assurer la sécurité des droits fonciers des paysans de quatre bassins versants, et les aider à modifier leurs pratiques en passant à des activités d'élevage et à des cultures pérennes plus stables.
- Améliorer et reboiser une zone dont les ressources avaient été épuisées par la pratique de cultures sur brûlis, assurer la sécurité des droits fonciers de ses habitants et les encourager à protéger l'environnement.
- Créer des récifs artificiels, régénérer les mangroves dégradées et établir quatre réserves coralliennes, en attribuant des droits d'utilisation aux ménages participant au projet.
- Construire des routes d'accès et des pistes, approvisionner les villages en eau, et aménager de petits ouvrages d'irrigation.
- Financer des activités de renforcement institutionnel, de formation et d'assistance technique, et la préparation d'études.

### Problèmes juridiques

Il avait très vite été reconnu que l'un des problèmes fondamentaux était celui des droits d'accès aux ressources naturelles et de la protection de ces droits. C'est dans les zones forestières que le problème se posait avec le plus d'acuité, propriétaires de grandes entreprises et petits paysans se disputant les mêmes terres exploitables. Ni les uns ni les autres ne détenaient de titres formels, mais les gros opérateurs se trouvaient en meilleure position pour faire valoir leurs revendications.

De même, les communautés du littoral n'étaient pas en mesure de se réserver l'exclusivité des frayères qu'elles avaient aménagées. Un pas dans la bonne direction a cependant été franchi, les municipalités ayant été habilitées à établir des comités chargés des plans d'utilisation des sols et du zonage, à créer des réserves marines et à en contrôler l'accès.

### Résultats

*Le projet a effectivement profité aux pauvres.* Des enquêtes ont montré que, dans la plupart des cas, la progression du revenu des participants avait été supérieure à la moyenne régionale au cours du projet. Au départ, l'attribution de permis de coupe de bois a beaucoup contribué à cette augmentation dans le cas des participants au volet agroforestier du projet, mais, avec le retrait de ces permis, les revenus ont plafonné. L'amélioration des routes et des pistes a créé de nouvelles possibilités de revenus agricoles et autres. Qu'ils tirent leur revenu de l'agriculture ou d'autres activités, les participants au projet ont vu leurs gains augmenter davantage que ceux des autres habitants pendant la période du projet, et les sources de revenu des ménages ont continué à se diversifier depuis l'achèvement du projet.

*Le bilan est nettement positif, bien que des changements imprévus des politiques publiques aient compromis le succès de certains éléments du projet.* En 1988, au milieu du projet, le gouvernement a brutalement annulé l'autorisation d'exploiter les bois morts ou dégradés, certains titulaires de permis ayant été surpris en train de couper des arbres en bon état. Les autorités locales n'ont reçu aucun pouvoir en la matière, ce qui est allé à l'encontre des objectifs du projet qui étaient de promouvoir une gestion autonome des ressources naturelles et de donner aux paysans la possibilité d'améliorer leurs revenus en exploitant le bois et autres produits secondaires des forêts.

*Le volet relatif à la pêche a lui aussi souffert de contentieux juridiques.* Le projet a créé des récifs artificiels et régénéré les mangroves en bord de mer. Les pêcheurs des sites du projet ont signalé une augmentation de leurs prises, mais ils ont aussi déploré que de grands propriétaires terriens tentent de monopoliser le littoral (le litige a été porté devant la justice) et que de grosses entreprises commerciales dotées d'un matériel sophistiqué viennent empiéter sur leurs pêcheries. Aujourd'hui, de nouvelles lois donnent aux autorités locales des moyens plus efficaces de contrôler l'accès aux zones de pêche locales.

*La grande majorité des paysans des zones de montagne ont adopté les pratiques de gestion préconisées*

*par le projet* : conservation des sols, développement agroforestier, reboisement, création de viviers, et planification et aménagement de petits bassins versants. De surcroît, les agriculteurs ont signalé que les restrictions mises à l'exploitation forestière ont contribué à réduire le ruissellement et à protéger leurs rizières contre les dégâts des crues. La plupart d'entre eux appliquent désormais les deux principes essentiels d'une gestion intensive des terres en pente : la plantation de brise-vent et la culture suivant les courbes de niveau.

*Le projet a suscité la création d'un certain nombre d'associations paysannes et d'autres organisations de proximité qui ont très bien appris à traiter et à négocier avec les pouvoirs publics et les autorités locales et à tirer parti des possibilités de faire valoir leurs priorités.* Ces groupes constituent de précieux auxiliaires pour l'apprentissage du travail en équipe et de la négociation et pour l'obtention d'informations pratiques sur la gestion des sols. Le projet a contribué à la création d'un groupe de travail sur le régime foncier, transformé depuis en comité régional qui fait contrepoids au pouvoir des propriétaires locaux. Le projet a aussi financé de nombreuses actions de formation au profit des bénéficiaires du projet et du personnel des administrations locales et des services régionaux des organismes de tutelle.

*Les innovations du projet font école.* Certaines innovations encouragées par le projet, comme l'adoption de nouvelles méthodes de gestion des ressources halieutiques côtières, sont désormais largement répandues aux

Philippines, preuve du succès global de ce projet. L'expérience du projet a également ouvert la voie au programme de foresterie géré par les communautés que parraine le ministère des Ressources naturelles.

## Conclusion

*Les principales réalisations du projet sont d'ordre institutionnel plus que matériel.* Ce sont les décisions prises sur le plan de la gestion et des politiques (plus que dans le domaine technique) qui ont contribué à ces réussites, en donnant confiance à la population locale et en développant son aptitude à faire front aux problèmes, ce qui a créé des conditions favorables à des changements durables. Même si certains groupements d'agriculteurs cessent d'exister et certaines techniques sont abandonnées, les processus institutionnels mis en place ont toutes chances de durer. La plupart des groupements créés sous les auspices du projet sont toujours opérationnels et actifs.

*La réussite des projets visant à renforcer les moyens d'action des communautés locales est subordonnée à trois conditions* : le cadre d'action réglementaire et juridique doit être approprié et stable ; les communautés locales doivent être dotées de pouvoirs de décision suffisants pour résoudre leurs problèmes sans intervention de l'administration centrale ; et les organisations de base doivent posséder les compétences nécessaires, techniques mais aussi gestionnelles et politiques, pour fonctionner efficacement dans l'environnement qui est le leur.

## Précis

\*Rapport d'évaluation rétrospective : « Philippines: Central Visayas Regional Project » par John English, à paraître. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :  
tél. : 1-202/458-5454  
fax : 1-202/522-1500  
email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignement doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ces précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

**DÉNI DE RESPONSABILITÉ** : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.