

# Negotiating land and water use: participatory planning of resource management

SOLAW Background Thematic Report - TR10

J. Bonnal





# Résumé exécutif

Les méthodologies partagées et l'appropriation de leur utilisation	5
Main Message	7
Texte principal	7
Introduction	7
1. Enjeux et défis : espace, objet d'étude ou espace vécu	8
2. Les méthodologies partagées et l'appropriation de leur utilisation	15
Pour en savoir plus	25

# Encadré

1. Les critères utilisés dans les zonages
2. L'émergence des paiements des services environnementaux
3. Des réponses diverses selon les régions
4. Ressources et perspectives des populations montagnardes vulnérables
5. France: trois exemples de partenariats pour les Parcs naturels régionaux
6. Les exigences de la planification intégrée des terres
7. Les différents niveaux de planification
8. L'implication des acteurs locaux dans les processus de planification en Italie
9. Le rôle de la négociation dans le traitement des Paiement des Services Environnementaux

## Résumé exécutif

Ce chapitre complète les grands défis et enjeux abordés dans les parties précédentes en les présentant sous l'angle d'une part, des relations entre les producteurs ruraux et les ressources en terre et eau qu'ils utilisent et d'autre part, de la manière dont les intervenants observent, analysent, conseillent, modifient ces relations. De nouveaux comportements ont en effet été adoptés par les utilisateurs des ressources en terre et en eau pour répondre aux contraintes qu'ils subissent. De même, des modifications ont été introduites par les intervenants dans leur manière de traiter ces questions. L'évolution simultanée qu'ont connue les uns et les autres ont conduit progressivement à proposer une planification et une gestion participatives dans l'utilisation des terres et des eaux. Ces changements d'attitude et de pratique ont aussi leurs exigences et soulèvent de nouvelles contraintes au regard de la manière d'appréhender et de comprendre les situations observées ou celles qui sont vécues, tout en assurant une utilisation équitable et durable de ces ressources (Point 1).

Pour pouvoir gérer ces deux aspects de la connaissance et de l'action incluant une implication plus large de tous les acteurs en présence, il convient s'interroger sur les différentes composantes de l'utilisation des terres et des eaux basée sur une approche de négociation entre les parties prenantes. A ces composantes peuvent être rattachées trois dimensions principales : l'approche intégrée c'est-à-dire capable de tenir compte de multiples composantes reliées entre elles, l'approche décentralisée c'est-à-dire capable de couvrir les actions locales en les reliant aux niveaux plus larges et l'approche participative c'est-à-dire capable d'impliquer tous les acteurs concernés. Tout cela se conjugue dans une démarche de développement territorial, participatif et négocié : le DTPN<sup>1</sup> présenté dans le texte (Point 2).

### Enjeux et défis : espace, objet d'étude ou espace vécu

Les méthodologies d'analyses des ressources naturelles se sont progressivement enrichies grâce aux efforts des scientifiques et des observateurs désireux de mieux connaître les potentialités de développement qu'elles détiennent. La démarche est d'abord celle d'une identification afin de disposer d'une évaluation la plus précise possible. Elle est ensuite celle d'une représentation descriptive améliorée, notamment en terme cartographique, et permettant de classer et d'apprécier les caractéristiques des ressources analysées. Les critères ont ainsi été progressivement affinés, permettant de mieux connaître en les catégorisant les zones agro-écologiques observées tout en maintenant la préoccupation principale de favoriser leur mise en valeur.

Petit à petit les limites à l'utilisation des ressources se sont imposées aux populations comme aux aménageurs. Elles ont été accompagnées par le faible taux de régénération des ressources surexploitées entraînant la détérioration croissante du patrimoine naturel. Ces différentes limites ont obligé utilisateurs et développeurs à revoir leur manière de prendre en considération, de classer et de mettre en valeur les ressources en terre et en eau. Pour les scientifiques, il a fallu recadrer le travail entrepris sur les zones agro écologiques dans le contexte de contraintes internes ou externes de plus en plus fortes dont elles sont l'objet. Pour les utilisateurs, ces pressions amplifiées ont déterminé différents types de réponses allant de la soumission à la capacité de réaction, d'adaptation voire de maîtrise de la détérioration du milieu.

Ces différents enjeux induisent des changements dans les relations des agents, cadres, scientifiques ou techniciens avec les problématiques qu'ils analysent et avec les populations qu'ils appuient. Ces changements peuvent déboucher sur une adaptation du regard et de l'écoute, sur une amélioration des méthodes

---

<sup>1</sup> [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/pe2\\_050402a1\\_fr.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_fr.htm)

et des outils de diagnostic et de préparation des actions. Mais le changement le plus radical va consister à entreprendre un saut épistémologique en considérant les populations et plus généralement les utilisateurs des ressources (hommes et femmes) en terre en eau, comme acteurs et parties prenantes dans ces nouvelles dynamiques. Ceci ne supprime ni ne rabaisse la fonction d'expertise mais lui confère un rôle plus spécialisé d'accompagnement et de soutien technique et scientifique du diagnostic concerté des situations locales et de la préparation des actions. Dans cette nouvelle optique de participation, l'espace et ses multiples composantes n'est plus un objet d'étude mais doit être considéré comme un espace vécu et les initiatives en faveur d'une gestion responsable des acteurs et de leurs partenaires devront donc être promues et facilitées.

## Les méthodologies partagées et l'appropriation de leur utilisation

La planification négociée des terres et des eaux est une approche complexe enrichie des prises en compte successives de la dynamique des écosystèmes : la dimension intégrée, la dimension locale, la dimension participative. Ceci confère à la démarche négociée des exigences mais aussi un avantage comparatif pour fournir des éclairages différents sur les espaces et constitue une tentative pour remédier aux contraintes vécues par les utilisateurs des ressources en terre et en eau.

### A. Comment gérer la dimension intégrée ?

1. La multiplicité et la complexité croissantes des critères de diagnostic et de zonage ont marqué l'évolution des méthodologies pour établir des diagnostics et proposer des actions. Les expertises ont bénéficié d'avancées technologiques, scientifiques et surtout informatiques pour affiner la conduite de leurs analyses. Mais ce phénomène a eu comme conséquence d'accroître la coupure entre savoir et action alors que le but recherché était de se rapprocher le plus possible des attentes et besoins des populations locales. Ce n'est pas en additionnant les critères que l'on arrivera à reconstituer le réel ni à résoudre les problèmes rencontrés par les utilisateurs des espaces ruraux.
2. L'analyse systémique et la dynamique historique de fonctionnement et de dysfonctionnement des systèmes ruraux et de leurs emboîtements ont constitué la meilleure porte de sortie de la contradiction entre science et développement. C'est en effet dans la capacité de prendre en compte des aspects multiples, mais surtout de s'intéresser aux relations entre toutes ces dimensions et de déceler les logiques de fonctionnement des systèmes en mouvement que se situe la compréhension des problèmes à traiter et l'identification des potentialités à mobiliser. Le comportement des utilisateurs du milieu revient au centre des préoccupations. Le plus grand avantage de cette approche est de se rapprocher de la vision des populations, avec une vision de genre, pour qui la dimension intégrée est évidente puisqu'ils sont dans le monde réel au quotidien.

### B. Comment gérer la dimension décentralisée ?

1. Les expertises sont passées des vertiges de l'altitude avec une vision globale des situations, à l'attraction du local car permettant de se rapprocher des problèmes urgents à traiter. De nouveaux éclairages se sont orientés vers les dimensions locales nécessitant de gérer les changements d'échelle permettant de passer du niveau global à un niveau zonal. Le zonage est en fait à double sens puisqu'il éclate des entités de grandes tailles en dessinant des unités homogènes plus petites mais dont la délimitation regroupe leurs points communs. Dans le même temps le souci de travailler avec les utilisateurs en tenant compte de la délimitation des espaces vécus, oblige à définir les échelles appropriées à ces deux exigences.

2. Les échelles multiples conduisent à rechercher un équilibre acceptable entre le global et le local. Trop synthétisé, le zonage n'est plus lisible par les partenaires locaux. Trop éparpillé, il ne permet pas de voir les liens d'appartenance à des phénomènes plus larges. C'est dans ce sens que l'on peut reprendre les repères fournis par une décentralisation institutionnelle bien équilibrée c'est-à-dire donnant aux niveaux intermédiaires le rôle de pouvoir à la fois agréger les attentes locales tout en assurant l'articulation avec les dimensions nationales et les analyses globales.

### **Comment gérer la dimension participative ?**

1. Impliquer les utilisateurs va enrichir la méthodologie de planification de l'utilisation des terres et des eaux. Mais entre la simple consultation des utilisateurs à leur maîtrise totale d'une gestion responsable et durable, un grand nombre de degrés existe (consultation, concertation, décision conjointe, délégation). Les outils utilisés sont aussi différents et de plus il sera nécessaire de les adapter aux conditions politiques, socio-économiques et culturelles des espaces de concertation si l'on veut obtenir compréhension et adhésion à la démarche entamée avec les acteurs locaux.
2. La participation est d'abord un partage de l'information pour mettre les parties prenantes en situation de comprendre, d'analyser et de choisir ensemble. De plus il faut considérer que faire entrer les populations dans une fonction de co-décideurs imposera aussi de les préparer par une formation adaptée et d'une manière plus générale leur organisation en tant que membres d'une communauté d'intérêts. Ce sont les mécanismes de concertation, de prise de décision, d'arbitrage et dans le cadre de mise en œuvre d'actions d'amélioration ou de restauration des ressources en terres et en eaux, les mécanismes de financement et de gestion des actions planifiées.

### **Comment gérer la dimension négociée ?**

1. Le territoire a été reconnu intéressant à considérer car permettant de retrouver simultanément toutes les composantes recherchées dans les critères de zonage. En considérant l'implication des utilisateurs dans la démarche d'analyse et d'action, on peut penser qu'il sera plus facilement un espace de convergence de la concertation et de la prise de décision. Ceci à condition que la prise en compte des parties prenantes soit large sans risque de créer des exclusions de certaines catégories socioculturelles. A cela s'ajoute le fait qu'en confrontant des visions multiples mais aussi des intérêts pouvant être divergents, le territoire peut devenir un lieu de conflits
2. La négociation se présente alors comme outil de dialogue, de cohésion sociale, de gestion des conflits et de programmation des actions locales, régionales, nationales et internationales. Elle est parfois intégrée dans des approches de zonage mais intervient ponctuellement ou pour faire valider des options déjà préparées. Le développement territorial cherche à aller plus loin en constituant la négociation comme le centre de la démarche de planification des terres et des eaux.

En guise de conclusion il convient d'insister sur les changements dans les rôles respectifs des expertises scientifiques et techniques et des acteurs locaux, sur la place de la participation et partenariat comme outil de mise en relation entre ces différents types d'acteurs et d'intervenants, sur l'importance de la négociation comme moyen de trouver un terrain d'entente pour assurer la gestion durable et responsable des terres et des eaux. Un point important consiste à souligner les fonctions de facilitation que devraient avoir les agents et techniciens et particulièrement ceux de proximité, dans la conduite des dispositifs proposés par ce document.

# Main Message

Demands over land and water, by a wide range of old and new actors, who are sometimes competing with each other, will increase in the future. The diversity of actors, from the international down to the local level, see themselves as having a stake, therefore wanting to be part of the decision-making process (accessing and governing the resources).

No one single actor (government, an international organisation and/or NGOs/CSOs) has, or will have, the capacity to deal with this complexity on its own. However, it is true that everybody can help to find a solution. This process has to be based on real participation and negotiation, involving all concerned stakeholders, with a deemed gender approach in order to reach a consensus on what to do and how to do it.

How to combine the different demands for socially legitimate and integrated natural resources planning is an issue. In the context of ecosystem approach FAO proposes participatory and negotiated land use planning to facilitate the emergence of a territorial agreement between them.

## Texte principal

### Introduction

Ce chapitre complète les grands défis et enjeux abordés dans les parties qui précèdent en les conjuguant sous deux aspects fortement liés entre eux. Il s'intéresse en premier lieu aux relations entre les producteurs ruraux et les ressources en terre et en eau qu'ils utilisent, en analysant particulièrement leurs pratiques quotidiennes de gestion, d'exploitation, de renouvellement ou de détérioration de ces ressources. A cette occasion, il aborde aussi les niveaux de connaissance et d'attitude de ces producteurs face aux problématiques globales auxquelles ils sont confrontés et dont ils subissent localement les effets. En second lieu, ce chapitre étudie la manière dont les intervenants externes (chercheurs, développeurs, aménagistes, décideurs) ont organisé leurs appuis, supports, conseils ou directives scientifiques et techniques, dans le cadre de ces relations dynamiques entre producteurs et ressources. Il aborde cette influence des intervenants dans leur capacité à modifier et améliorer le vécu de ces producteurs ruraux tout en essayant d'apporter des réponses aux enjeux et défis plus globaux.

L'analyse proposée s'appuie sur ce double constat : d'un côté, celui de l'adoption de nouveaux comportements chez les utilisateurs des ressources en terre et en eau en vue de répondre aux contraintes qu'ils subissent, de l'autre celui des modifications introduites par les intervenants dans leur manière d'appréhender ces nouvelles situations et de traiter les questions que cela soulève. Le document aborde donc la dynamique des relations entre producteurs et intervenants. Les changements d'attitude et de pratique des producteurs ruraux soulèvent en effet de nouvelles contraintes dans la manière d'appréhender, d'analyser et de comprendre les situations observées ou vécues. Pour assurer une utilisation équitable et durable des ressources, les méthodologies ont été affinées, proposant progressivement une planification et une gestion participative dans l'utilisation des terres et de l'eau et offrant une prise en compte de ces contraintes et de ces modifications (Point 1 ci-dessous).

Une approche centrée sur les gens, sur leurs relations mutuelles et vis-à-vis de leur environnement, doit leur permettre de définir l'utilisation adéquate et durable de leurs ressources en terre et en eau. Dans ce dessein, une démarche de négociation va s'imposer, s'élargir et intégrer, en reliant entre elles, les composantes multiples de la gestion des ressources en terres et en eau. Elle va s'appuyer sur la décentralisation des activités et des espaces de décision, en reliant la gestion des ressources aux différents niveaux de gouvernance possibles et particulièrement en faisant jouer un rôle plus important aux niveaux intermédiaires dans leur fonction d'interface entre les défis globaux et les préoccupations et attentes locales. Elle va enfin s'appuyer sur une approche participative en vue d'impliquer tous les acteurs concernés par l'utilisation des ressources et de leur renouvellement (Point 2 ci-dessous).

La gestion des terres et de l'eau s'inscrit alors dans une démarche de développement territorial, participatif et négocié présenté en conclusion car rassemblant les différentes dimensions et préoccupations soulevées par ce chapitre qui vise ainsi à démontrer l'avantage comparatif d'une approche territoriale dans la gestion des terres et de l'eau, en associant à la vision intégrée de l'environnement la démarche participative et la gestion durable de son utilisation.

## 1. Enjeux et défis : espace, objet d'étude ou espace vécu

Les méthodologies d'analyses et de gestion des ressources naturelles se sont progressivement enrichies grâce aux efforts des scientifiques et des observateurs, poussés par le souci de mieux connaître les potentialités de développement qu'elles détiennent.

En premier lieu, cette dynamique s'est manifestée au travers des efforts d'identification des ressources afin de disposer d'une évaluation la plus précise possible, en termes de quantité et qualité. Les points intéressants se dégageant de ces activités d'inventaire et de classification des ressources sont non seulement l'amélioration du niveau d'appréciation des ressources examinées, mais aussi le fait d'avoir pu associer plusieurs disciplines scientifiques et techniques lors de ces examens systématiques. Le recours à la géologie, à la pédologie, l'agronomie, la climatologie, etc. sont autant d'ouverture et d'enrichissement de la vision des choses, permettant de mieux saisir la complexité des milieux étudiés et ceci même si les différentes disciplines sont restées malheureusement trop souvent cloisonnées dans leurs domaines spécifiques.

La seconde manifestation à relever est celle de l'amélioration de la représentation descriptive, notamment en terme cartographique, des résultats de la recherche et des travaux scientifiques. Ce phénomène n'est pas évident à comprendre car d'une part, en se perfectionnant les spécialités scientifiques se sont de plus en plus complexifiées. Elles ont eu une tendance forte à devenir l'apanage de scientifiques, rendant de plus en plus difficile leur compréhension par les non-spécialistes. Mais d'un autre côté, en s'orientant délibérément vers le développement, les méthodologies ont été contraintes de s'ouvrir à un public plus large d'utilisateurs. Afin de pouvoir être partagées avec les autres niveaux de décision, les représentations des analyses scientifiques et techniques sont devenues plus didactiques et des efforts pédagogiques ont été entrepris pour rendre accessibles et plus opérationnels les résultats des travaux des chercheurs et des universitaires.

Les critères d'analyse ont ainsi été progressivement affinés, permettant de mieux connaître en les catégori-

sant les zones agro-écologiques observées tout en maintenant la préoccupation de favoriser leur mise en valeur. L'avantage d'une meilleure connaissance des zones rurales fournit la possibilité de descendre au niveau local mais la principale réserve tient au fait que la vision des techniciens demeure généralement trop optimiste, trop orientée vers la productivité, comme si les ressources détiennent un potentiel illimité de développement qui ne demandent qu'à être exploitées. Néanmoins, les différents phénomènes d'élargissement à des disciplines multiples, d'ouverture à un public plus nombreux et de couverture plus détaillée des zones rurales constituent une évolution intéressante des pratiques techniques de ces 50 dernières années. Elles vont préparer les orientations futures vers la multidisciplinarité et vers la participation, orientations qui vont marquer les méthodologies des années plus récentes.

### Encadré 1 : Les critères utilisés dans les zonages

Petit à petit des limites à l'utilisation des ressources se sont imposées aux populations comme aux aménageurs. Des pressions croissantes sont apparues ou si elles ne sont pas nouvelles, leurs effets ont été fortement amplifiés. Selon leurs intérêts et leurs besoins, les populations utilisent les ressources naturelles - terre, eau, pâturages ou forêts - de manières diverses et parfois divergentes. Lorsqu'il existe une compétition pour des biens matériels, des avantages économiques, une propriété foncière convoitée, des conflits peuvent en résulter. Ils demeurent souvent locaux mais peuvent aussi concerner des acteurs régionaux ou nationaux. Ils s'appuient le plus souvent sur des événements manifestes de pouvoir, de provocation, de différends ouverts voire de confrontation ou d'affrontements violents. Ils peuvent aussi parfois refléter de simples croyances, des opinions ou des attitudes préconçues et rester dans ces cas là simplement latents. Tous les différends ne débouchent pas forcément sur des conflits, il peut être néanmoins être opportun de les identifier, de les connaître pour les maintenir et éviter des manifestations néfastes pouvant entraver la gestion des ressources. Cette évaluation

#### ENCADRÉ 1 : LES CRITÈRES UTILISÉS DANS LES ZONAGES

Pendant ces dernières décennies, un grand nombre d'événements désastreux ont témoigné de manière répétitive du rôle croissant de production agricole dans la dégradation et l'épuisement des ressources naturelles, dans la pollution de l'environnement et dans la contamination des produits alimentaires. Ces tendances alarmantes et la multiplication des sécheresses, la prolifération d'insectes ravageurs, d'épidémies et de maladies, ainsi que les carences alimentaires et les famines, font douter de la possibilité de fournir une offre alimentaire suffisante, fiable et sûre à une population mondiale en constante augmentation. En abordant ces problèmes à Rio de Janeiro, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a adopté en 1992 une série de mesures, notamment dans trois domaines importants touchant le cœur du mandat de la FAO: l'agriculture et le développement rural durables, la lutte contre la désertification et la sécheresse et la planification et gestion intégrée des ressources en terres.

L'Agenda 21, qui est le résultat de la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, tenue à Rio de Janeiro, et les conventions post-conférence telles que celles traitant de la biodiversité et de la désertification, ont réclamé une approche plus intégrée de la planification et de la gestion des ressources en terres. Elles insistent sur la nécessité, particulièrement au niveau local, d'impliquer et de faire participer les intéressés aux décisions sur l'utilisation et la gestion des terres. Dans ce contexte, la planification des terres est plus considérée comme un mécanisme d'aide à la décision que comme une procédure d'évaluation technique. Son concept est ainsi plus proche de la définition donnée au Bhoutan comme étant le moyen d'aider les fermiers et les communautés rurales dont la vie est basée sur l'utilisation des ressources naturelles, de manière telle que leur niveau de vie augmente de façon durable, c'est-à-dire sans créer de conflits entre les différents types d'affectation et d'utilisateurs des terres, et sans que la base des ressources ne diminue dans le futur.

*Source : Les terres et l'agriculture : de la Conférence de Rio au Sommet de Johannesburg, FAO, Rome, 2002*

des conflits potentiels ou manifestes est importante, (voire document *Points chauds liés au foncier et aux droits sur l'eau. Une perspective géographique*) mais compte tenu des causes et des facteurs multiples pouvant être à l'origine des conflits, elle renvoie à des dimensions historiques, culturelles voire psychologiques, rendant l'analyse plus complexe et difficile à mener. Des techniques de gestion des conflits sont aujourd'hui proposées. Elles proposent d'envisager le conflit comme étant constitué de trois éléments :

- **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, des intérêts et des besoins incompatibles, 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.

Cette approche ouvre de nouvelles possibilités d'analyse et d'approche des problématiques sur les ressources naturelles. Elle fait appel aux sciences humaines comme la sociologie des acteurs, l'analyse comportementale, pour déboucher sur des diagnostics partagés. Ceci est un grand progrès, mais comporte des exigences méthodologiques et techniques relativement complexes même si les initiateurs de ces réflexions ont cherché à les rendre accessibles aux techniciens dont les formations n'ont pas toujours été conçues dans ce sens. Cette approche amorce aussi les méthodologies actuelles qui donnent plus d'importance aux relations entre acteurs et à la manière de les gérer plutôt qu'aux dimensions techniques des problèmes à régler.

La dynamique des pressions sur les ressources se double d'un autre phénomène qui inquiète les observateurs et touche bien évidemment en premier lieu les utilisateurs de ces ressources. En effet, les pressions croissantes ont été accompagnées ces dernières années d'un taux de régénération de ressources de plus en plus faible. Ceci indique que les ressources sont surexploitées, entraînant la détérioration croissante du patrimoine naturel. Des limites ont obligé utilisateurs et développeurs à revoir leur manière de prendre en considération, de classer et de mettre en valeur les ressources en terre et en eau qui ont souvent été considérées comme illimitées. Pour les scientifiques, il a fallu recadrer le travail entrepris sur les zones agro écologiques dans le contexte de contraintes internes ou externes de plus en plus fortes dont elles sont l'objet. Pour les utilisateurs, ces pressions amplifiées ont déterminé différents types de réponses allant de la soumission à la capacité de réaction, d'adaptation voire de maîtrise de la détérioration du milieu. La revue de certaines des dynamiques négatives ou dans certains cas positives vont influencer d'une part, sur la manière d'observer les zones rurales et d'y travailler et d'autre part, sur la manière qu'ont les populations rurales de gérer les risques qu'ils subissent. Il est donc intéressant de passer en revue quelques-unes de ces contraintes, non pas dans l'absolu, mais en les replaçant dans la dynamique de l'utilisation des ressources par l'ensemble des populations rurales.

- a. Traditionnellement, les pressions croissantes sur les ressources sont présentées comme le résultat d'une demande accrue en terre et en eau en raison de la croissance sans précédent de la population et aux

effets qu'elle induit. Si l'on doit admettre que la disponibilité des ressources connaît des limites finies au regard de l'explosion démographique, il faut dépasser la seule comparaison comptable des ressources face aux besoins. Les choses sont plus complexes et d'autres variables sont à considérer. En effet, les analyses actuelles mettent en évidence le fait que la mauvaise exploitation et les gaspillages observés sur les ressources utilisées sont fortement responsables des déséquilibres observés et de la spirale infernale qui semble en être la conséquence. Malgré ces constats décevants et inquiétants, il reste une lueur d'espoir. La modification de ces comportements peut en fait constituer un potentiel important d'améliorations et déboucher finalement sur un allègement des pressions. La conséquence attendue est d'accroître la disponibilité de ressources. De plus, ces situations seront améliorées par les réserves de productivité que la recherche scientifique offre aux producteurs et que les conventions internationales et les politiques nationales bien menées vont vouloir introduire. Le problème demeure néanmoins dans la mesure où il est souvent difficile de mettre en œuvre en milieu rural des mesures administratives adaptées. C'est d'ailleurs vers ces aspects d'opérationnalisation que s'orientent de plus en plus les efforts des politiques nationales et des projets de terrain.

- b. Une autre dimension de la complexité des problèmes à traiter tient au fait que de grandes variations existent selon les types de ressources et les zones agro-écologiques. Ceci est primordial à considérer

#### ENCADRÉ 2: L'ÉMERGENCE DES PAIEMENTS DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

L'agriculture est la source de 24 services éco systémiques, qui se répartissent en services de production, et services environnementaux. La biodiversité est un facteur commun à ces catégories et représente un service environnemental transversal important. Les services environnementaux sont considérés en général comme des biens publics, ils n'ont longtemps bénéficié d'aucune rémunération (à la différence des services de production), car leur gestion n'incombe à personne.

Si quelques-uns des services éco systémiques se sont améliorés (essentiellement les services de production), la majorité se sont dégradés durant les 50 dernières années (services environnementaux)<sup>1</sup>. Devant cela, à travers le monde, une importance plus grande est attachée à la préservation des ressources naturelles afin de :

- a. protéger l'environnement, le patrimoine, la biodiversité
- b. maintenir / accroître les capacités productrices des écosystèmes
- c. lutter contre le changement climatique.

Les ressources naturelles peuvent être protégées par la Loi, ou des taxes sur la pollution ; une autre modalité de préservation, plus nouvelle, est le paiement de ces services environnementaux (PSE). Les PSE peuvent prendre la forme de paiements publics, de dons par des ONG ou des Organisations Internationales, d'achats par des entités privées. Mais aussi ils peuvent consister en des mesures d'exemption fiscale ou de droits d'usage (droits d'eau ou d'occupation de terres ou d'exploitation forestière), de programmes de formation ou d'équipement rural.

Les paiements atteignent des niveaux appréciables à travers le monde : la séquestration du Carbone par les forêts totalisait en 2008 US\$22 millions. La fourniture d'eau est rémunérée plus de US\$5 milliards à certains gestionnaires de bassins versants et communautés rurales; la protection de la biodiversité représentait en 2009 environ US\$3 milliards ; enfin, la certification des produits agricoles, liés aux savoirs faire, aux terroirs, dépasse au niveau mondial US\$42 milliards.

Leur mise en œuvre requiert avant tout une ressource financière (un acheteur public ou privé), et une évaluation du prix du service. Cette évaluation peut procéder de diverses méthodes. Sont également nécessaires un cadre légal précis (une définition des pollueurs par exemple), une définition précise des services à payer, de leur mode de mesure et de contrôle, et une mobilisation efficace des parties prenantes. Leur organisation requiert en préalable une formation et une information de qualité, et un facteur d'entraînement (faiseur / entraîneur d'opinion...).

si l'on veut adapter les diagnostics à la réalité des situations de terrain et adapter les propositions aux conditions naturelles et aux capacités techniques, économiques et socioculturelles des acteurs vivant dans les aires géographiques considérées. Les observations globales doivent donc être absolument corrigées, en tenant compte de ces différenciations d'une région à l'autre et sans vouloir chercher à plaquer des solutions toutes prêtes, ni à extrapoler systématiquement des expériences réussies sans les adapter au contexte de leur utilisation. Les outils existent pour une analyse plus fine des situations rencontrées. Ils mettent en évidence que les choses diffèrent fortement d'une région à l'autre d'une part, en termes de disponibilité de ressources mais aussi, selon les types de ressources elles-mêmes. Toute la diversité naturelle d'une zone rurale est en effet basée sur cette différence de répartition des terres et des eaux. L'autre conséquence de ce constat réside dans le fait que la mauvaise distribution spatiale des ressources a plus d'influence sur l'équilibre général d'une zone rurale que ne peut l'avoir leur disponibilité globalement considérée. Dans ces conditions, il faudra s'intéresser non seulement à la quantité de ressources et à leur qualité mais encore à leur distribution dans les territoires ruraux. Ces considérations vont elles aussi faire évoluer l'approche des problèmes comme la recherche de solutions.

c. En se positionnant dans une analyse locale, de nouveaux constats émergent. A la distribution inégale

### ENCADRÉ 3: DES RÉPONSES DIVERSES SELON LES RÉGIONS

La pression croissante sur l'utilisation des terres insuffisantes et des maigres ressources en eau, la dégradation de l'environnement et la possibilité de changements climatiques constituent des défis pour la durabilité des systèmes de production agricole dans toutes les régions, même celles où la densité de la population est faible. On est à présent très conscient, tant au niveau des exploitants agricoles que du grand public, de la nécessité de mieux conserver et gérer de façon productive les ressources naturelles. On s'attend à ce que la pression et le soutien croissants du public portent essentiellement à l'avenir sur la gestion durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement. La gestion améliorée des terres peut être stimulée par la promotion de pratiques qui, non seulement comportent des avantages environnementaux, mais également produisent rapidement des résultats tangibles. Quatre objectifs prioritaires au plan mondial ont été définis en ce qui concerne l'utilisation plus durable et productive des ressources naturelles et la réduction au minimum des conséquences climatiques négatives:

- se concentrer sur l'amélioration de la durabilité de l'utilisation des ressources naturelles;
- recapitaliser les ressources du sol;
- améliorer la gestion des ressources en eau; et
- renforcer les capacités des secteurs public et privé afin de faire face aux changements climatiques.

Les contraintes de l'approvisionnement en eau constituent un problème majeur inhérent à certains systèmes de production agricole spécifiques dans toutes les régions des pays en développement, notamment les terres arides peu fertiles d'Amérique latine ou les systèmes agropastoraux d'Afrique subsaharienne. Dans de nombreux cas, la demande croissante en eau pour les usages domestiques et industriels liée à l'urbanisation contribuera à accroître la concurrence pour l'eau potable disponible. Là où les systèmes de production agricoles sont pluviaux, les stratégies doivent privilégier l'amélioration de la collecte de l'eau de pluie et la mise à profit de l'humidité du sol. La faible efficacité de l'utilisation de l'eau est souvent imputable au fait que l'eau est considérée comme un bien public à faible valeur ou gratuit. S'agissant des systèmes agricoles irrigués, des changements s'imposent dans les domaines clés que sont la politique de tarification de l'eau et de l'énergie en milieu rural, ainsi que le renforcement de la gestion au niveau local des infrastructures d'irrigation. Ces deux volets constituent un impératif pour l'accroissement de l'efficacité technique de l'utilisation de l'eau.

Source : *Systèmes de production agricole et pauvreté* FAO/BM, Rome et Washington, 2001

des ressources se superposent des problèmes d'accès aux ressources. Ces problèmes sont différents selon les types de producteurs agricoles et plus largement, selon les utilisateurs agricoles et non agricoles de ces ressources (ville, secteur industriel, touristique). Il existe de fortes différences d'une région à l'autre et même au sein d'une région entre les diverses utilisations qui sont faites des ressources en présence. L'agriculture est souvent considérée, à juste titre, comme la principale consommatrice des ressources en terre et en eau. Ceci est vrai en règle générale si l'on considère uniquement l'aspect comptable des quantités de ressources consommées. Encore qu'il faille aussi voir la profession agricole comme une force d'entretien des paysages et de contribution à leur sauvegarde. Il faut néanmoins prendre en compte les différences existantes dans l'accès aux ressources et ceci non seulement d'un secteur à l'autre mais encore au sein d'une même activité entre les utilisateurs. On retrouve à ce niveau les différences sociologiques au sein des familles rurales et la capacité de certaines à se positionner plus favorablement face aux ressources en terre et en eau. A l'inverse, il est souvent noté que le déséquilibre dans la

#### ENCADRÉ 4: RESSOURCES ET PERSPECTIVES DES POPULATIONS MONTAGNARDES VULNÉRABLES

L'eau est une importante ressource naturelle que l'on trouve à des altitudes élevées et qui provient principalement des sources montagneuses et de la neige fondue. Le captage de cette précieuse ressource est un problème important pour les populations montagnardes, car une bonne partie de la demande provient de populations installées dans les basses terres environnantes. L'utilisation de l'eau provenant des montagnes pour générer de l'électricité, mais aussi pour l'irrigation ou pour la vente d'eau minérale embouteillée, de même que pour les usages industriels, est un phénomène commun. Cependant, on voit apparaître de plus en plus fréquemment des conflits axés sur les droits d'exploitation de l'eau entre les utilisateurs en aval et les populations montagnardes vivant à proximité des sources; or, les politiques publiques ne réussissent pas à traiter efficacement ce problème.

Bien que l'eau abonde en montagne, les sols risquent d'être arides lorsque les pluies sont insuffisantes. Dans de nombreuses régions, les agriculteurs montagnards ont élaboré des techniques sophistiquées de gestion de l'eau et d'irrigation à petite échelle. Lorsque la qualité des sols a été préservée ou lorsque l'on veut la reconstituer dans des conditions économiques, l'agriculture montagnarde demeure une option viable. L'élevage et l'aquaculture de montagne offrent également des perspectives de diversification du revenu, tout en contribuant à l'obtention de produits riches en protéines de haute qualité destinés aux chaînes alimentaires montagnardes.

La beauté naturelle et la biodiversité dont sont dotés de nombreux environnements montagneux offrent de bonnes possibilités de développement de l'écotourisme et de l'ethnotourisme, outre des perspectives d'emploi pour le personnel chargé de la protection des zones désignées. Il conviendra, afin de réaliser ces possibilités, d'investir dans l'infrastructure et dans les programmes de formation destinés à soutenir le secteur touristique.

De nombreuses montagnes offrent un potentiel élevé de mise en valeur de la foresterie. Cependant, l'exploitation de ce potentiel a été entravée par le besoin prioritaire, pour les populations montagnardes, d'utiliser les arbres comme source d'argent frais, sous forme de vente de bois de feu et de bois d'œuvre, ou encore pour dégager des pâturages. Pour que de telles initiatives réussissent, il est nécessaire d'introduire des pratiques de gestion forestière qui permettent aux populations de maintenir leurs revenus sans devoir abattre les arbres à un taux de non-renouvellement.

La croissance spontanée de centres urbains à laquelle on assiste dans certaines régions montagnardes pourrait être encouragée dans d'autres régions, car ils offrent toute une gamme d'emplois virtuels pour les populations montagnardes et peuvent contribuer à maintenir l'équilibre entre ces populations et la capacité offerte par la base de ressources naturelles. En investissant dans le développement d'infrastructures de transport et d'industries susceptibles d'ajouter de la valeur aux ressources locales et de réduire le volume des produits avant qu'ils ne soient expédiés vers les marchés situés en dehors de zones montagneuses, on pourra favoriser un processus d'urbanisation harmonieux des régions montagneuses.

*Source : L'état de l'insécurité dans le monde, 4ème édition, FAO, Rome, 2002*

disponibilité des ressources tend à enfermer certaines catégories ou groupes sociaux dans des situations de vulnérabilité, en termes de besoins de base (accès inégal à la terre, à l'eau) mais aussi en termes de précarité des conditions de vie d'une manière plus générale (pauvreté, insécurité alimentaire). Aux dimensions sociologiques se superposent donc des aspects de géopolitiques avec les relations entre pays pour le contrôle des ressources que leur position géographique respective oblige à se partager (même bassin fluvial, emprise sur les terres de parcours, sur les massifs forestiers ou sur les potentiels d'irrigation par exemple).

- d. En prenant en compte la dynamique sociale pour en comprendre les tenants et aboutissements sur la gestion des ressources, l'analyse selon les acteurs est intéressante car elle apporte des réponses au questionnement sur les comportements des utilisateurs de ces ressources. Mais il est important de suivre quelques règles méthodologiques. Cette analyse s'appuie d'abord sur l'identification des acteurs et selon leur position dans l'utilisation et la gestion des ressources, elle détermine leur degré d'implication et permet de comprendre les stratégies suivies par chaque catégorie d'acteurs. Reconnaître par exemple les parties prenantes directement engagées par rapport à celles dont l'intérêt est minime, donne une autre dimension aux problèmes de la mauvaise disponibilité des ressources et de leur répartition inégale entre les utilisateurs. Une plus grande variété d'acteurs impliquée dans la dynamique des écosystèmes ruraux et la diversité des intérêts qu'ils expriment face aux ressources et à leur appropriation enrichissent l'analyse mais en même temps rendent plus complexe la prise en compte

#### ENCADRÉ 5: FRANCE: TROIS EXEMPLES DE PARTENARIATS POUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Au niveau des Parcs naturels régionaux, un nombre important d'initiatives cherchent à réconcilier le développement de l'économie locale avec la préservation de la nature. Dans ce domaine, les points clés de la réussite sont d'abord une action conduite à partir d'une plate-forme commune, permettant ainsi une approche intégrée des problèmes, des négociations fructueuses et une bonne communication entre les divers acteurs locaux et enfin, le caractère facultatif des contrats passés avec les agriculteurs. Etant donné que les plans ne sont pas imposés, mais plutôt développés grâce à un processus ouvert et participatif, les agriculteurs ne se sentent pas forcés.

Les hautes chaumes des Vosges, utilisés depuis longtemps comme terres agricoles, subissent actuellement deux pressions différentes: l'utilisation des terres s'est intensifiée dans certaines zones, conduisant à un déclin de la biodiversité, alors que dans d'autres secteurs, des terres ont été abandonnées, conduisant à une avancée de la forêt. Des comités techniques ont été créés par les autorités du parc pour définir, avec l'ensemble des principaux intéressés, une politique commune de gestion des terres. Des études ont été réalisées avec les agriculteurs. Il était particulièrement important d'impliquer tout le monde, dans la mesure où la zone se situe à cheval sur deux régions et sous le contrôle de plusieurs autorités locales. A présent, les agriculteurs se sont engagés par contrat à mettre en œuvre des pratiques agricoles plus durables telles que le contrôle du nombre de têtes de bétail, la non-utilisation de fertilisants et l'interdiction du brûlis.

Les marécages de la péninsule de Cherbourg (Marais du Cotentin et du Bessin) sont d'une importance écologique internationale, mais la dégradation de l'habitat s'est à présent généralisée. Les pâturages humides abandonnés se transforment en tourbières qui se gorgent d'eau, les sols deviennent acides, la biodiversité végétale diminue et la zone devient moins intéressante pour l'agriculture. Cela encourage une plus grande intensification des pâturages restants dont la productivité est constamment augmentée par l'apport intensif de fertilisants. Un groupe de travail a été formé avec les gouvernements local et central, les agriculteurs, les écologistes, les chasseurs et les pêcheurs. Le projet a conduit à des études et des expérimentations de pratiques alternatives. Il en résulte que les agriculteurs sous contrat se sont engagés à utiliser des pratiques d'agriculture extensive qui préservent ce paysage unique.

*Source : Les terres et l'agriculture : de la Conférence de Rio au Sommet de Johannesburg, FAO, Rome, 2002*

des conditions et modalités de l'utilisation des ressources et de leur régénération. L'élargissement de la responsabilisation de tous les acteurs face aux impacts environnementaux et aux défis mondiaux constitue donc une nouvelle donne dans la gestion des ressources en terre et en eau. A ceci s'ajoute une autre opportunité à exploiter. Les stratégies convergentes que peuvent conduire des acteurs aux intérêts différents ouvre la porte aux alliances, au partenariat, à la coopération entre acteurs,. Ce sont des modes de relations entre acteurs pouvant apporter en même temps des améliorations dans la gestion et le renouvellement des ressources.

Ces différents enjeux induisent des changements dans les relations des agents, cadres, scientifiques ou techniciens avec les problématiques qu'ils analysent ainsi qu'avec les populations qu'ils appuient. Ces changements peuvent déboucher sur une adaptation du regard et de l'écoute, sur une amélioration des méthodes et des outils de diagnostic et de préparation des actions. Mais le changement le plus radical va consister à entreprendre un saut épistémologique en considérant les populations et plus généralement les utilisateurs des ressources en terre et en eau, comme acteurs et comme parties prenantes de ces nouvelles dynamiques. Ceci ne supprime ni ne rabaisse la fonction d'expertise mais lui confère un rôle plus spécialisé d'accompagnement et de soutien technique et scientifique d'un diagnostic concerté de situations locales et de la préparation des actions. Dans cette nouvelle optique de participation, l'espace et ses multiples composantes n'est plus un objet d'étude mais doit être considéré comme un espace vécu et les initiatives en faveur d'une gestion responsable des acteurs et de leurs partenaires devront donc être promues et facilitées.

## 2. Les méthodologies partagées et l'appropriation de leur utilisation

La planification négociée des terres et des eaux est une approche complexe enrichie par les prises en compte successives de la dynamique des écosystèmes, c'est-à-dire : la dimension intégrée, la dimension locale, la dimension participative. Ceci confère à la démarche négociée des exigences mais aussi un avantage comparatif pour fournir des éclairages différents sur les espaces et constitue une tentative pour remédier aux contraintes vécues par les utilisateurs des ressources en terre et en eau. Pour mieux expliquer les choses on considérera le balancement entre le défi nouveau lancé aux experts et les éléments d'une solution aux problèmes posés débouchant sur une méthodologie nouvelle, compréhensible et appropriable par un grand nombre d'acteurs même s'ils ne sont pas spécialistes de ces questions. Les conditions et exigences d'utilisation de ces méthodologies doivent être mis en avant comme sources du succès de leur utilisation. Elles pourront concerner les aspects techniques, institutionnels, réglementaires, financiers comme ceux de la rémunération des externalités positives, ainsi que les capacités renforcées des différents partenaires impliqués dans une approche intégrée, décentralisée, participative et négociée.

### A. Comment gérer la dimension intégrée?

- a. La multiplicité et la complexité croissantes des critères de diagnostic et de zonage ont marqué l'évolution des méthodologies pour établir ces diagnostics et proposer des actions. Elles ont été rendues nécessaires pour répondre aux nouveaux défis environnementaux, économiques et sociaux, mais aussi pour compenser les difficultés (pour ne pas dire les échecs) souvent rencontrées par les projets. Les expertises ont bénéficié d'avancées technologiques, scientifiques et surtout informatiques pour affiner la conduite de leurs analyses. Mais ce phénomène a eu comme conséquence d'accroître la coupure entre

savoir et action alors que le but recherché était de se rapprocher le plus possible des attentes et besoins des populations locales. Ce n'est pas en effet en additionnant les critères que l'on arrivera à reconstituer le réel ni à résoudre les problèmes rencontrés par les utilisateurs des espaces ruraux. Néanmoins, il était important de compléter, d'enrichir, d'affiner la connaissance du milieu. Ceci en faisant intervenir non seulement des disciplines directement liées aux ressources étudiées (Géologie, Pédologie, Sciences des sols, Hydrogéologie, Hydraulique, etc.) mais plus encore celles qui leur sont rattachées par l'utilisation et la gestion de ces ressources (Agronomie, Irrigation, Foresterie, Economie agricole, Sociologie rurale, Aménagement des territoires, etc.). A cela s'ajoute les sophistications déterminantes qui ont donné à toutes ces sciences encore plus d'ampleur et d'efficacité quant à leur emploi (Statistiques, Informatique, Cartographie, Documentation, Communication, Psychologie sociale et comportementales, Sciences politiques et stratégiques, etc.).

- b. L'analyse systémique et la dynamique historique de fonctionnement et de dysfonctionnement des systèmes ruraux et de leurs emboîtements a constitué la meilleure porte de sortie de la contradiction entre science et développement. C'est en effet dans la capacité à prendre en compte des aspects multiples, mais surtout à s'intéresser aux relations entre toutes ces dimensions et y déceler les logiques de fonctionnement des systèmes en mouvement que se situe la compréhension des problèmes à traiter et l'identification des potentialités à mobiliser. Les années 80 ont connu un grand intérêt pour ces approches : « On peut en théorie définir un système comme étant une série d'éléments ou de composantes interdépendantes et agissant les uns sur les autres. Aussi un système d'exploitation agricole est le résultat de l'interaction complexe d'un certain nombre de composantes interdépendantes. Au centre de cette interaction se trouve l'agriculteur lui-même qui est la figure de proue des Recherches sur les Systèmes d'Exploitation Agricoles (Farming System Research). De plus, la production agricole et les décisions familiales des petits exploitants sont étroitement reliées et doivent être analysées dans le cadre des recherches sur les systèmes d'exploitation agricole. Un système spécifique émane des décisions prises par un petit exploitant ou une famille agricole au sujet de l'allocation de différentes quantités et qualités de terre, de main-d'œuvre, de capital et de gestion à la culture, à l'élevage et aux activités hors exploitation d'une manière telle qu'il sera possible pour la famille, compte tenu de ses connaissances, de maximiser la réalisation de ses objectifs»<sup>(2)</sup>
- c. L'avantage de l'analyse holistique est de savoir intégrer dans son raisonnement les influences et interrelations qu'un système donné subit ou confère aux autres systèmes dans lequel il est emboîté. En d'autres termes, cela permet de changer d'échelle tout en poursuivant la réflexion et l'action. Le comportement des utilisateurs du milieu revient au centre des préoccupations. La caractéristique essentielle de la recherche système est donc qu'elle commence chez le paysan (identification des contraintes) et qu'elle finit chez le paysan (propositions d'actions pour dépasser les contraintes). Au point de vue méthodologique, le plus grand avantage de cette approche est de se rapprocher de la vision des populations pour qui la dimension intégrée est évidente puisqu'ils sont dans le monde réel, au quotidien. Le concept de système de production ne peut plus être séparé de la démarche systémique : parler de système de production ce n'est plus seulement prendre un objet d'étude utile dans une perspective micro- économique ou macro-économique, c'est insister sur une nouvelle démarche scientifique de résolution des problèmes. Dans le cas de l'étude des problèmes de l'agriculture des pays en développement, on peut résumer ainsi l'intérêt de ce concept et de cette démarche :
- La démarche holistique facilite la compréhension des systèmes paysans (cohérence et logique des

<sup>2</sup> Norman, D. 1980. *La méthode de recherche sur les systèmes d'exploitation agricole : son applicabilité au petit exploitant*. Rural Development Papers MSU, 29 p.

systemes de production existants) ;

- l'exploitation agricole est vue comme un système (quels sont les acteurs de ce système, quelle est la définition de ce système?) ;
- la cohérence des systèmes de production est accessible à partir d'une analyse fine du fonctionnement interne des systèmes (identification des pratiques et des séquences techniques) ;
- la recherche est donc fondamentalement pluridisciplinaire.

## B. Comment gérer la dimension décentralisée ?

- d. Les expertises techniques sont passées des vertiges de l'altitude avec une vision globale des situations, à l'attraction du local car permettant de se rapprocher des problèmes urgents à traiter. De nouveaux éclairages se sont en effet orientés vers les dimensions locales nécessitant de gérer les changements d'échelle permettant de passer du niveau global à un niveau zonal. Le zonage est en fait à double sens puisqu'il éclate des entités de grandes tailles en dessinant des unités homogènes plus petites mais dont la délimitation regroupe leurs points communs. Dans le même temps le souci de travailler avec les utilisateurs en tenant compte de la délimitation des espaces vécus, oblige à définir les échelles appropriées à ces deux exigences. Les échelles multiples conduisent à rechercher un équilibre acceptable entre le global

### ENCADRÉ 6: LES EXIGENCES DE LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DES TERRES

La planification intégrée des terres est :

- un prérequis essentiel à l'aménagement durable des ressources en terres et la considère comme une composante de la production et de la conservation. Elle introduit des mécanismes et des incitations pour modifier l'affectation des terres afin de les utiliser dans des contextes biophysiques et socio-économiques appropriés; elle prescrit des méthodes adaptées de gestion ainsi que des options pour assurer une bonne conservation des ressources en terres;
- essentiellement un mécanisme d'aide à la décision afin d'aider les intéressés à sélectionner les meilleures options pour une utilisation durable des terres et qui soient compatibles avec leurs objectifs. Cette approche est participative et reconnaît les droits de tous les intéressés, y compris les groupes autochtones ou les femmes des zones rurales; dans certaines sociétés en effet, la tradition peut les marginaliser et les empêcher de participer aux négociations sur l'utilisation et sur la gestion des ressources en terres;
- une utilisation de la négociation comme base de résolution des conflits sur l'affectation des terres et pour s'accorder sur des objectifs mutuellement accessibles. Essentiellement, l'approche fait naître un partenariat interactif entre gouvernement et population, afin d'aborder le problème qu'ils ont en commun de gérer durablement les terres pour le bénéfice des générations présentes et futures.

Le succès de la planification intégrée des ressources en terres comprend sept éléments-clés:

- un objectif clairement formulé et/ou un problème à résoudre
- une politique et un environnement légal favorables
- des institutions efficaces aux niveaux local, infra-national et national
- une base de connaissance des conditions physiques accessible, comprenant des alternatives pour l'affectation des terres, les conditions socio-économiques et un cadre légal
- une identification des intéressés et de leurs objectifs souvent divergents
- une plate-forme pour des négociations
- un ensemble de procédures de planification

Source : *Le futur de nos terres*, FAO, Rome, 2002

et le local. Trop synthétisé, le zonage n'est plus lisible par les partenaires locaux. Trop éparpillé, il ne permet pas de voir les liens d'appartenance à des phénomènes plus larges. C'est dans ce sens que l'on peut reprendre les repères fournis par une décentralisation institutionnelle bien équilibrée c'est-à-dire donnant aux niveaux intermédiaires le rôle de pouvoir à la fois agréger les attentes locales tout en assurant l'articulation avec les dimensions nationales et les analyses globales.

- e. Les politiques de décentralisation font partie des initiatives les plus importantes pour soutenir le développement des zones rurales. Dans sa définition élémentaire, la décentralisation désigne en effet le transfert d'une partie du pouvoir de l'Etat national à des instances régionales ou locales. L'intérêt pour cette forme d'organisation de l'Etat vient de la reconnaissance qu'une prise de décision moins centralisée permettrait d'améliorer l'efficacité et la responsabilité des institutions publiques nationales ainsi que la capacité des gouvernements locaux et de la société civile à gérer leurs propres affaires. Ces constatations ont conduit certains Etats à se tourner vers des approches décentralisées du développement, et ce d'autant plus que les processus de démocratisation sont forts et que les nouvelles organisations de la société civile revendiquent leur participation dans la prise de décision. L'échelon local cesse d'être considéré comme le point d'application d'orientations de développement décidées par des intervenants extérieurs ou nationaux, pour devenir le lieu où les acteurs locaux définissent les orientations de leur développement et les mettent en œuvre. Ces nouvelles dynamiques en faveur du local se manifestent sous forme d'équilibre entre centralisme et décentralisation. En effet du point de vue de l'action publique, à l'impératif d'unité et de cohérence nationales correspond la centralisation. Mais si la revendication visant à considérer la diversité des situations locales est recherchée, alors la décentralisation s'impose. En fait les deux formes coexistent dans un même système politique avec des degrés divers. Un consensus paraît se dégager, plus nettement au cours des années 80 et 90, pour reconnaître qu'un excès de centralisation comme une autonomie locale absolue seraient également déplorables et qu'il faut donc œuvrer à la mise en place d'une meilleure collaboration et d'un équilibre entre les centres de décision nationaux, régionaux et locaux lorsqu'une dynamique de décentralisation est entreprise. On entre alors dans une logique de partenariat entre acteurs et entre niveaux.
- f. Formellement le partenariat peut être défini comme un simple accord d'association. Mais au-delà de cet aspect purement formel, il y a derrière le concept de partenariat deux idées beaucoup plus fortes, à savoir celle d'engagement collectif autour d'objectifs et/ou d'un projet commun et celle de complémentarité nécessaire pour atteindre ces objectifs ou réaliser ce projet commun. Ainsi dans un jeu, les partenaires s'associent dans un même objectif, celui de gagner le jeu, chaque partenaire est indispensable et a un rôle spécifique pour pouvoir atteindre cet objectif. De même, formellement le partenariat horizontal, que l'on appelle aussi partenariat territorial, est un accord d'association entre plusieurs acteurs, publics et/ou privés d'un même territoire, se traduisant par la création d'une entité juridique qui regroupe ces partenaires (cela peut-être une association, une agence, un groupement coopératif, un périmètre irrigué, etc.). Toutefois cet accord d'association ne prend son vrai sens de partenariat que si les acteurs partagent la conception et la mise en œuvre d'un projet commun global de développement du territoire et que chacun d'entre eux est ressenti comme nécessaire par les autres acteurs pour concevoir et réaliser ce projet.

### C. Comment gérer la dimension participative ?

- g. Impliquer les utilisateurs va enrichir la méthodologie de planification de l'utilisation des terres et des eaux. Mais entre la simple consultation des utilisateurs et leur maîtrise totale d'une gestion responsable et durable, un grand nombre de degrés de participation existe (consultation, concertation, décision

## ENCADRÉ 7: LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION

La planification de l'utilisation des terres peut être effectuée à trois niveaux: niveau national, niveau des districts et niveau local. Une telle planification n'est pas nécessairement séquentielle mais correspond aux niveaux de l'administration auxquels les décisions touchant l'utilisation des terres sont prises. Différents types de décisions sont prises à chaque niveau, et les méthodes de planification et les types de plan établis sont différents. A chaque niveau, cependant, il importe de mettre au point une stratégie d'utilisation des terres, des politiques établissant un ordre de priorité, des projets correspondant à ces priorités et une planification opérationnelle pour mener à bien la tâche à accomplir. Plus l'interaction est étroite entre les trois niveaux de planification, et mieux cela vaut. Les courants d'information doivent être à double sens. A chaque niveau successif de planification, le degré de détail nécessaire s'accroît, et la participation directe des populations locales doit s'accroître également.

Au niveau national, la planification porte sur la détermination des objectifs nationaux et l'allocation des ressources. Dans bien des cas, les objectifs nationaux sont complexes. Les décisions de politique générale, les lois et les mesures budgétaires peuvent affecter des populations très nombreuses et des régions vastes. Il est absolument impossible pour les décideurs d'être parfaitement familiarisés avec tous les aspects de l'utilisation des terres, de sorte que les planificateurs doivent présenter les informations pertinentes sous une forme telle qu'elles soient compréhensibles pour les décideurs et puissent servir de base de décision.

Au niveau des districts, il ne s'agit pas nécessairement des districts au sens administratif mais plutôt des régions intermédiaires entre le niveau national et le niveau local. C'est souvent à ce niveau que s'intègre le projet de développement. C'est à cette échelle que la planification commence à tenir compte de la diversité des terres et de leurs aptitudes à favoriser la réalisation des objectifs fixés. A ce stade du processus de planification, il faudra aussi résoudre les conflits entre intérêts nationaux et locaux sur des questions comme:

- l'emplacement des activités ;
- les améliorations à apporter à l'infrastructure;
- l'élaboration de directives de gestion afin d'améliorer les utilisations qui sont faites de chaque type de terre.

Au niveau local («à partir de la base») Par planification «à partir de la base», l'on entend une planification qui trouve son origine au niveau local et à laquelle participe activement la communauté locale. L'expérience et les connaissances localisées acquises par les utilisateurs des terres et les techniciens locaux sont mobilisées pour identifier les priorités de développement, élaborer des plans et les appliquer. Au niveau local, l'unité de planification peut être le village, un groupe de villages ou un petit bassin versant. A ce niveau, il est plus facile d'adapter le plan aux populations et de faire appel aux connaissances et à la contribution des populations locales. Lorsque la planification commence au niveau du district, le programme de travail visant à introduire des modifications dans les utilisations ou la gestion des terres doit être exécuté localement. Il se peut aussi que ce soit à ce niveau que la planification commence, les priorités étant déterminées par les populations locales. La planification, au niveau local, porte sur ce qui doit être fait dans tel ou tel secteur des terres, ainsi que sur la question de savoir quand les activités devront être entreprises et qui en sera responsable. On peut donner quelques exemples:

- aménagement des travaux de drainage, d'irrigation et de conservation des sols;
- conception de l'infrastructure: tracé des routes, localisation des points de vente des récoltes, de distribution des engrais ou de collecte du lait ou des services vétérinaires;
- localisation de cultures spécifiques sur des terres appropriées.

Source : Directives pour la planification de l'utilisation des terres, FAO, Rome, 1993

conjointe, délégation). Les outils participatifs utilisés sont aussi différents et il sera nécessaire de les adapter aux conditions politiques, socio-économiques et culturelles des espaces de concertation si l'on veut obtenir compréhension et adhésion à la démarche entamée avec les acteurs locaux. La participation est apparue dans un contexte marqué par des interventions en milieu rural essentiellement sous forme

de grands projets à caractère technique et économique. La préparation des actions était le fait d'équipes d'experts et visait à identifier les contraintes et problèmes à traiter puis à projeter des améliorations reconnues pour leur qualité technique et leur intérêt financier par rapport aux investissements consentis, en proposant les modalités d'application des choix retenus par les experts. Des enquêtes spécialisées et souvent complexes ont cherché parfois à se rapprocher des conditions que vivent les bénéficiaires des projets mais dans la majorité des cas, les projets étaient soumis aux populations au moment de leur mise en œuvre, sans qu'aucune concertation ait pu avoir lieu auparavant. La participation s'est développée car elle permettait de répondre aux difficultés rencontrées par les projets antérieurs (lourdeur bureaucratique, coût élevé des actions, appropriation limitée des innovations, etc.). Elle s'est aussi progressivement imposée sous l'impulsion des organisations non gouvernementales, plus souples et plus proches des gens. Les efforts entrepris ont consisté à adapter les formules connues par les institutions internationales en les ouvrant à des dimensions plus propices à la concertation avec les populations, à la conduite de diagnostic partagé et à la reconnaissance de leur implication dans l'élaboration des solutions et des actions face aux problèmes vécus. Dans certains cas plus rares, la participation a été utilisée pour assurer le suivi et l'évaluation des projets. Dans tous les cas de figure, la participation, en assurant l'engagement des parties prenantes, oblige à prendre en compte la dimension multiple des problèmes traités et des actions entreprises.

- h. Les exigences de la participation vont conduire à ne pas chercher à imposer aux populations une vision de la manière de gérer les ressources naturelles ni de rechercher un accord sur des choix techniques faits antérieurement et sans eux. La participation est d'abord un partage de l'information pour mettre les parties prenantes en situation de comprendre, d'analyser et de choisir ensemble. Bien entendu cela impose de décoder et recoder le langage scientifique et technique, de le rapprocher des vocabulaires usuels des utilisateurs des espaces considérés. De plus il faut considérer que faire entrer les populations dans une fonction de co-décideurs imposera aussi de les préparer par une formation adaptée (et d'une manière plus générale en oeuvrant à renforcer leur organisation) en tant que membres d'une communauté d'intérêts. Mais cette organisation concerne aussi toutes les procédures permettant de faire fonctionner cette dynamique participative. Ce sont les mécanismes de concertation, de prise de décision, d'arbitrage et dans le cadre de mise en œuvre d'actions d'amélioration ou de restauration des ressources en terres en en eaux, les mécanismes de financement et de gestion des actions planifiées. La stratégie des acteurs est orientée par d'autres aspects agissant plus indirectement mais néanmoins d'influence importante. Ces aspects vont ressortir de l'analyse intégrée, mentionnée plus haut. En effet en élargissant le diagnostic à des dimensions autres que celles habituellement prises en compte, l'on va faire ressortir, volontairement ou involontairement, des influences autres. Elles conditionnent parfois les stratégies des acteurs. S'attaquer aux contraintes ou exploiter les potentialités peut donner aux techniciens et aux producteurs ruraux d'autres idées sur la manière de gérer les améliorations et au moins donner plus de chances de réussite des actions entreprises. On sait en effet qu'une partie de la réussite proviendra de la manière dont le diagnostic sera mené et partagé avec les acteurs principaux et que l'autre partie de la réussite des propositions dépendra de la capacité des acteurs à s'approprier ces améliorations.
- i. L'appui des techniciens est trop souvent considéré comme un moyen de diffusion du progrès scientifique et technique et de transfert de technologies. Cette définition étroite est très insatisfaisante. La diffusion des connaissances ne se fait pas à sens unique, du milieu scientifique vers les producteurs. Il existe des savoirs paysans qu'il faut recenser, analyser, valoriser, faire circuler et diffuser. Les informations dont ont besoin les producteurs ne sont pas seulement techniques. En matière de ressources

naturelles, il est rare qu'une solution simple soit suffisante pour traiter des questions comportant des aspects techniques mais également économiques, commerciaux, sociaux et environnementaux. Les acteurs doivent disposer d'informations sur leur environnement, sur les marchés, les crédits et la demande des consommateurs. Mais, un accès plus aisé aux informations n'est pas suffisant pour que celles-ci soient exploitées de manière adéquate. Aux différentes échelles où se développent leurs activités (exploitations, communautés locales, filières, régions, nations), les acteurs doivent être en mesure d'analyser eux-mêmes les contraintes, de rechercher et de tester des solutions et de choisir parmi les opportunités, et aussi être en mesure de trouver des solutions conjointes pour des problèmes qu'ils ne peuvent pas résoudre au niveau individuel. L'appui des techniciens consistera à faciliter les interactions et à développer les synergies au sein d'un système global d'information auquel participent la recherche, le développement et un vaste ensemble d'opérateurs économiques porteurs d'informations. En améliorant les capacités d'initiative individuelle et collective des acteurs, cette facilitation permet à court terme, une meilleure adéquation des solutions techniques aux contraintes de leur application et à long terme, elle structure une recherche continue de l'innovation.

#### D. Comment gérer la dimension négociée ?

- j. Le territoire a été reconnu intéressant à considérer car permettant de retrouver simultanément toutes les composantes recherchées dans les critères de zonage. En considérant l'implication des utilisateurs dans la démarche d'analyse et d'action, on peut penser qu'il sera plus facilement un espace de conver-

#### ENCADRÉ 8: L'IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX DANS LES PROCESSUS DE PLANIFICATION EN ITALIE

Les deux tiers de l'Italie sont couverts de montagnes. A la fin des années 90, l'Italie a établi des pactes territoriaux (lois nationales n°104 de 1995 et n°662 de 1996) qui constituent des contrats légalement contraignants de partenariat social dans le domaine de la planification. Ces pactes sont des contrats publics et privés destinés à la mise en œuvre de mesures de développement local qui intègrent la gestion des ressources naturelles, l'industrie, l'agriculture, la pêche, les services publics, le tourisme et l'infrastructure. Toutes les zones peuvent bénéficier d'un pacte, mais les zones marginales sont prioritaires. Les pactes territoriaux concernent aujourd'hui 47 pourcent de la population italienne et couvrent 53 pourcent du territoire. Ces pactes sont pertinents pour l'aménagement des bassins versants dans la mesure où ils sont fondés sur une approche intégrée intersectorielle et sur la participation des principaux groupes concernés.

La principale caractéristique de ces pactes est de promouvoir la concertation entre divers acteurs locaux sans imposer de conditions extérieures. La participation est bénévole et inclut tous les secteurs: l'administration, les entreprises, les banques, la recherche, le commerce, etc. L'objectif d'un pacte territorial est de donner une cohésion aux initiatives, tant en cours que nouvelles, qui portent sur les ressources naturelles, les communautés et les activités économiques. Chaque pacte porte sur des activités bien définies, comme la gestion des ressources naturelles, dont les ressources hydriques; plus de la moitié des pactes approuvés jusqu'en 2003 ciblent des activités liées aux ressources naturelles et à l'hydrologie. Un pacte peut s'appliquer aussi bien à un petit bassin versant qu'à toute la dorsale des Apennins.

Le pacte territorial de la province de Rieti concerne 12 municipalités, trois communautés de montagne et 35 signataires. Dans ce cadre, 277 nouveaux emplois à plein temps ont été créés et 18 millions d'euros ont été consacrés à ces deux principales activités: le renforcement des capacités des petites et moyennes entreprises et l'investissement dans l'infrastructure, le tourisme et les services environnementaux, dont l'agriculture et la forêt.

Le pacte territorial fournit un cadre d'action et permet de réaliser des économies d'échelle, mais les facteurs humains et culturels ont une profonde incidence sur sa mise en œuvre. Il ne s'agit pas d'un outil normatif, mais d'un processus de gouvernance.

*Source : La nouvelle génération de programmes et projets d'aménagement des bassins versants, FAO, 2008*

gence de la concertation et de la prise de décision. Ceci à condition que la prise en compte des parties prenantes soit large, sans risque de créer des exclusions de certaines catégories socioculturelles. A cela s'ajoute le fait qu'en confrontant des visions multiples mais aussi des intérêts pouvant être divergents, le territoire peut aussi devenir un lieu de conflits- Les territoires ruraux sont en effet non seulement des supports des ressources naturelles mais aussi des espaces vécus. En attribuant de nouvelles chances aux initiatives locales pour s'inscrire dans une problématique plus large de changement climatique et de sécurité alimentaire, tout en leur donnant une certaine autonomie de décision au niveau des instances régionales, une place importante est attribuée à la gestion des territoires ruraux. A ces fonctions de gouvernance locale s'ajoutent celles de cohérence avec d'autres espaces ruraux dans une vision de complémentarité et de coopération. On doit aussi considérer le fait que les zones rurales sont elles-mêmes emboîtées dans des espaces plus larges du fait de leur appartenance à des entités administratives, agro-écologiques ou historiques et socio-économiques. Dans ces différentes dimensions, le territoire régional devient un espace privilégié de planification et de programmation des actions locales.

- k. La démarche de négociation territoriale se justifie pour plusieurs raisons. Elle permet de réduire les asymétries de pouvoir causé par un accès et un contrôle inégal des ressources, des informations et des capacités. Elle peut aussi stimuler et/ou entamer des processus de changement et assurer leur assimilation. Elle va enfin soutenir des accords socialement légitimés en impliquant tous les acteurs et en appuyant leur engagement volontaire et leur appropriation du processus de développement. Face aux mutations économiques et sociales des pays et dans un contexte politique plus large de globalisation, les méthodologies, les instruments et les activités doivent s'adapter aux nouvelles exigences que génèrent ces changements. L'importance de l'engagement, l'appropriation et la volonté des acteurs locaux doivent être accentuées pour promouvoir une image différente des enjeux territoriaux et offrir de nouvelles perspectives de développement aux populations rurales. L'approche du Développement Territorial Participatif et Négocié (DTPN) propose des réponses concrètes pour améliorer la confiance parmi les acteurs sociaux, consolider la cohésion sociale et promouvoir un développement du système territorial afin de produire des résultats socialement acceptés et légitimés. Cette démarche appuie un processus ascendant et participatif de la prise de décision et encourage un dialogue social ainsi que l'élaboration de partenariat entre les acteurs sur un territoire donné. L'objectif du DTPN est de faciliter l'insertion de l'assistance technique en matière de production agricole, d'activités génératrices de revenus ou d'accès et de gestion des ressources naturelles dans un cadre plus large de développement rural, comme un développement multisectoriel. La négociation se présente alors comme outil de dialogue, de cohésion sociale, de gestion des conflits et de programmation des actions locales, régionales, nationales et internationales. Elle est parfois intégrée dans des approches de zonage mais intervient ponctuellement ou pour faire valider des options déjà préparées. Le développement territorial cherche à aller plus loin en constituant la négociation comme le centre de la démarche de planification des terres et des eaux.
- l. Le transfert des compétences vers les entités locales suppose une participation des différents acteurs. Leur implication dans les processus participatifs facilite la prise en compte des positions de chacun et la possibilité d'examiner les attentes et demandes des populations. Les territoires ruraux deviennent ainsi des espaces de discussion et de partage permettant de recréer des liens d'appartenance entre les membres des communautés impliquées dans l'analyse conjointe de diagnostic et de programmation d'actions. La négociation constitue le mécanisme de gestion et de résolution des conflits lorsque des différences d'intérêts apparaissent entre les parties prenantes. L'emploi du terme négociation ne se réfère pas uniquement aux situations conflictuelles. Plus largement, le dialogue est un moyen

permettant d'harmoniser la diversité d'intérêts des acteurs sur le territoire. Elle s'effectue selon des règles et des procédures convenues et acceptées par toutes les parties et rendues opérantes par un tiers crédible et légitimé.

En affinant les trois dimensions proposées (intégrée, participative et négociée) on peut identifier le profil du territoire à partir de 8 composantes, que chacun peut approfondir en fonction de sa situation ou de ses attentes particulières:

- Les ressources physiques et leur gestion (en particulier les ressources naturelles, les équipements et infrastructures, le patrimoine historique et architectural, etc.).
- Les ressources humaines (hommes et femmes qui peuplent le territoire, qui s'y installent ou qui le quittent; caractéristiques démographiques et structuration sociale de la population).
- Les activités (les entreprises, leur secteur, leur place dans ce secteur, leur taille, leur degré de concentration géographique, etc.) et les emplois (structure, stabilité, statut, etc.).
- Les savoir-faire et compétences (implicites et explicites, le degré de maîtrise des technologies, les capacités de recherche et développement, etc.).
- La culture et l'identité du territoire (valeurs communément partagées par les acteurs du territoire, leurs intérêts, leur mentalité, leurs attitudes, leurs formes de reconnaissance, leurs us et coutumes, etc.).
- Le niveau de "gouvernance" (les institutions et administrations locales, les règles du jeu politique, les acteurs collectifs, les relations entre tous ces acteurs, le degré d'autonomie de gestion du développement, y compris des ressources financières) et de démocratie (les formes de consultation et de participation).
- L'image et la perception du territoire (par les habitants eux-mêmes et par l'extérieur), la communication territoriale.

#### ENCADRÉ 9: LE RÔLE DE LA NÉGOCIATION DANS LE TRAITEMENT DES PAIEMENT DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Le DTPN trouve ici un terrain de déploiement remarquable ; car dans le cadre de négociations de mise en place de PES, puis de mise en œuvre, il est nécessaire d'intégrer les éléments sociologiques, biologiques, réglementaires, fiscaux, économiques.

Une approche systémique est un préalable. La conjugaison de plusieurs services environnementaux peut augmenter l'attractivité des paiements (une bonne gestion des terres peut à la fois favoriser la séquestration du Carbone par les sols, et la régulation des flux hydriques). Un système de PES suppose également une approche décentralisée, afin que soient pleinement prises en compte les spécifications locales des services environnementaux et les contraintes de terrain, le type de dégradation à corriger et l'organisation des parties prenantes, leur niveau de savoir faire ou leur degré de sécurité alimentaire ou de pauvreté. Leur organisation sociale, le système de propriété foncière sont des éléments importants. Le mode de paiement est fortement dépendant des besoins ressentis localement, ou de la demande des 'acheteurs', ou ... des capacités de contrôle.

Enfin, une approche participative est la seule possibilité de parvenir à un consensus sur la définition du service à rémunérer, sur les niveaux, natures et échéances de paiements, les sanctions éventuelles (recours, arbitrages...) ou les cas de force majeure... et pour assurer une véritable durabilité au système, après la phase de lancement.

- Les relations extérieures (notamment le degré d'intégration du territoire sur les différents marchés, les contacts avec d'autres territoires, les réseaux d'échanges, etc.).

Le "capital territorial" est donc la résultante de ces huit composantes et représente l'ensemble des éléments dont dispose le territoire sur les plans matériel et immatériel. Ils peuvent constituer, sur certains aspects, des atouts et, sur d'autres, des contraintes. Le capital territorial correspond à ce qui fait la richesse du territoire (personnes, activités, paysages, patrimoine, savoir-faire, etc.) dans la perspective non d'un inventaire "comptable", mais de la recherche des spécificités susceptibles d'être mises en valeur. Le territoire est ainsi une entité vivante, à multiples facettes et évoluant dans le temps. Chaque territoire résulte d'un lien entre le passé, le présent, et l'avenir. Loin d'être inéluctablement conditionné par son passé, il se nourrit d'un regard sur celui-ci, de la comparaison de l'état présent avec ce qui se passe ailleurs, de l'analyse des réussites et des échecs, de la projection dans l'avenir issue d'une analyse et d'une volonté partagées des acteurs.

Le "diagnostic" territorial de qualité est une des conditions importantes du succès de la démarche de développement rural. Le diagnostic ne se limite pas à une simple photographie de la situation, mais prend en compte les forces et faiblesses du territoire et les axes pouvant permettre d'enclencher ou renforcer une dynamique locale de développement. Il met en évidence les évolutions et les problèmes – actuels ou à venir – en pointant les facteurs sur lesquels il est possible d'agir et les comportements favorables à une mise en projet. Le diagnostic initial représente la première étape d'implication des populations et de la mobilisation des acteurs, permet l'utilisation des méthodes participatives ainsi que l'élaboration des scénarios alternatifs. L'analyse du capital territorial va prendre tout son sens avec la construction du programme de développement rural local. Pour cela, 4 pistes sont à privilégier:

- Partager les résultats du diagnostic qui ont permis d'identifier un certain nombre de besoins d'innovation importants pour le territoire – cette action prolonge la mobilisation des populations et l'implication des acteurs locaux.
- Privilégier une approche intégrée (qui donnera une cohérence au tout et permettra d'identifier ce qui est prioritaire et ce qui l'est moins, de hiérarchiser les objectifs et les actions). Cette approche intégrée aide à repérer les déséquilibres existants (d'ordre géographique, économique, social, culturel) et les synergies possibles afin de prendre en compte les interrelations entre les actions envisagées et de construire des solutions dans le temps. L'approche intégrée sert de fil conducteur à tout le processus.
- Choisir un ou plusieurs thèmes fédérateurs qui puisse à la fois répondre aux besoins d'innovation et donner des perspectives à un horizon plus lointain. Le thème fédérateur sera l'axe structurant des projets. La qualité d'un thème fédérateur tient en sa qualité de levier pour faire émerger les initiatives tout en correspondant aux besoins diagnostiqués.
- Construire une vision commune du devenir du territoire – cette construction à partir d'un thème fédérateur demande à la fois une certaine "utopie" et une capacité d'adaptation aux réalités concrètes. Ces deux sont souvent portées par des personnes voire des institutions différentes, d'où l'intérêt d'une réflexion large et collective, qui demande du temps.

## Pour en savoir plus:

**DTPN:** Développement Territorial Participatif et Négocié (DTPN)[http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/pe2\\_050402a1\\_fr.htm](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_fr.htm)

### **PES:**

- **FAO.** 2009. *Payment for environmental services in agricultural landscapes*, Lipper, L., Sakuyama, T., Stringer, R., Zilberman, D. (eds). Rome and New York, FAO and Springer.
- Ecosystem Marketplace, <http://www.ecosystemmarketplace.com/>
- <http://www.fao.org/climatechange/micca/en/>
- Paying for environmental services in mountain areas, *Mountain Forum Bulletin*, January 2010.
- **SOFA.** 2007. Paying farmers for environmental services et (<http://www.fao.org/es/esa/pesal/index.html>). Watershed markets (<http://www.watershedmarkets.org/>) incl. *All that glitters... a review of payments for watershed services in developing countries.* (<http://www.ecoagriculture.org/>).

### **Autres documents FAO :**

**FAO.** 1993. Directives pour la planification de l'utilisation des terres

**FAO.** 2002. Les terres et l'agriculture : de la Conférence de Rio au Sommet de Johannesburg

**FAO.** 2002. L'état de l'insécurité dans le monde, 4ème édition

**FAO.** 2002. Le futur de nos terres

**FAO.** 2008. La nouvelle génération de programmes et projets d'aménagement des bassins versants

**FAO/BM.** 2001. Systèmes de production agricole et pauvreté

### **Autres documents non FAO :**

**Norman, D.** 1980. La méthode de recherche sur les systèmes d'exploitation agricole : son applicabilité au petit exploitant. *Rural Development Papers MSU*, 29 p.