

Le local, le national et l'international dans la gestion des forêts tropicales : une aire protégée au Nicaragua

Christophe Maldidier *

Le « local » émerge de façon croissante dans les politiques de gestion des milieux naturels comme alternative aux échecs de la gestion publique centralisée et s'inscrit dans les tendances de désengagement de l'État et de libéralisation économique. Poser la question du local c'est s'interroger sur les relations que ce niveau entretient avec les niveaux supérieurs, national et international.

Dans le cadre de la recherche de nouveaux rapports entre État et populations locales visant à permettre une gestion viable à long terme des milieux naturels, des auteurs ont proposé la notion de « cogestion » [McCay *et alii*, 1987] ou de « gestion patrimoniale » [Ollagnon, 1988]. Par ailleurs, les États sont au centre des initiatives récentes de coopération internationale cherchant à maîtriser les phénomènes écologiques globaux en prenant en charge les *global commons*. Les négociations en cours, autour du cas des forêts en particulier, traduisent l'émergence d'un niveau international de décision dans les modes de gestion choisis [Rosendal, 1995].

L'État est donc à la charnière entre ces deux segments sur lesquels se déploient les efforts de gestion de l'environnement, État/populations locales et communauté internationale/État, et cela à un moment où ce dernier passe par une crise institutionnelle et un déficit de légitimité notable dans de nombreux pays du Sud. L'analyse se doit ainsi de tenter de réintégrer la question de la décentralisation de la gestion des milieux naturels dans cette perspective.

Pour définir le rôle et la nature d'une gestion locale et ses rapports avec les niveaux national et international, nous considérerons que la mise en place de modes de gestion des ressources renouvelables viables à long terme peut être appréhendée comme le résultat d'un processus de décision et de négociation complexe, où participent des acteurs sociaux et institutionnels situés à différents niveaux. Les enjeux associés à la gestion des milieux, les représentations sociales et les logiques des acteurs qui y sont engagés demandent donc à être identifiés.

Nous développerons cette réflexion dans le cas de l'aire protégée forestière de Rio San Juan, au Nicaragua, où une gestion au niveau local semble émerger diffi-

* Socioéconomiste rural et de l'environnement, conseiller technique à l'Office national de l'environnement, Madagascar.

cilement. Nous présentons d'abord le contexte national dans lequel s'inscrit cette aire protégée et les caractéristiques de celle-ci. Ensuite nous analysons les interactions entre les niveaux local, national et international sous trois angles complémentaires : la construction sociale des enjeux associés aux forêts, puis la question de la cohérence entre politiques économiques et politiques de gestion, et enfin le caractère des politiques publiques.

Le contexte forestier national et l'aire protégée de Rio San Juan

Jusque récemment, les forêts tropicales du Nicaragua n'étaient pas gérées : leur conversion agricole était en grande partie promue par l'État et représentait une « mise en valeur ». Ces incitations à la colonisation agricole s'inscrivaient, de plus, dans une stratégie de l'État visant, depuis les années soixante, à favoriser l'accès à la terre des paysans sans terre et désamorcer ainsi les conflits sociaux provoqués par la concentration de la propriété foncière et la ruine de l'économie paysanne dans le reste du pays [Levêque, 1986].

Les espaces forestiers du versant atlantique du pays ont ainsi représenté dans l'imaginaire des populations du Pacifique ce que l'Amazonie a été pour les Brésiliens : un espace infini, vide en hommes et riche en ressources, qui devait contribuer à la prospérité des hommes et du pays [Daudelin, 1993]. Grâce à un secteur agroexportateur dynamique et à un doublement des surfaces agricoles au détriment de la forêt, la croissance du secteur agricole a été remarquablement forte, durant trente ans (1950-1979), avec un taux annuel de 4,7 %, tandis que l'économie dans son ensemble croissait au taux de 8 % par an. Les forêts qui couvraient 7,3 millions d'hectares (55 % du territoire national) en 1950 n'en occupent plus que 4,3 millions (33 % du territoire national) en 1990.

Enjeux nationaux pour les forêts dans la décennie quatre-vingt-dix

Au début des années quatre-vingt-dix, l'épuisement relatif des forêts, combiné aux préoccupations internationales de leur sauvegarde, induisent un revirement des politiques. Parallèlement, le pays cherche à promouvoir une relance économique et met en place un programme draconien d'ajustement structurel, sous tutelle du FMI et de la Banque mondiale. Avec une dette extérieure de plus de 10 milliards de dollars, soit six fois le PIB, et dont le service s'élève à plus de deux fois la valeur des exportations annuelles, le Nicaragua est alors au premier rang mondial de l'endettement par habitant.

Comment ont évolué les deux principaux enjeux nationaux liés aux forêts : leur contribution au développement économique d'une part et la question foncière d'autre part ?

Au début de la décennie quatre-vingt-dix, l'expansion des surfaces agricoles sur les espaces forestiers, et en particulier l'élevage extensif, n'est plus envisageable comme source de croissance économique. Les espaces forestiers restants sont en effet plus reculés et écologiquement plus fragiles à mesure que l'on s'enfonce dans les basses terres de l'Est, où les précipitations sont plus abondantes. Les marchés internationaux agricoles sont quant à eux moins favorables que dans la décennie

soixante-dix : les prix des produits alimentaires, provenant des excédents du Nord, rendent moins intéressante la production vivrière nationale, et les prix de la viande et du café ont chuté. Enfin, les subventions publiques qui ont jadis joué un rôle clé dans la croissance agricole ne sont plus de mise [Kaimowitz, 1995; Roux, 1975].

L'exploitation forestière en revanche – qui avait certes représenté une activité mineure jusqu'à la fin des années soixante-dix (moins de 4% du PIB et à peine 10% des exportations du pays) et avait été très réduite du fait de la guerre durant les années quatre-vingt – semblerait mieux pouvoir remplir les besoins de réactivation de l'économie nationale (création d'emploi, obtention de devises pour combler l'important déficit de la balance des paiements, revenus fiscaux pour l'État).

Néanmoins, le rôle historique de réserve foncière continue à avoir toute son importance dans un pays où, malgré la réforme agraire menée sous les sandinistes dans les années quatre-vingt, la moitié des familles rurales du pays ne possèdent pas, ou insuffisamment, de terre. Au début des années quatre-vingt-dix, cette pression s'exerçant sur les forêts se voit accrue, le gouvernement devant faire face à une forte demande de terre de la part des deux groupes belligérants du conflit militaire des années quatre-vingt – tant les *contra* que l'armée régulière –, désormais démobilisés et qu'il faut réinsérer dans la vie civile.

Émergence d'un nouveau projet national pour les forêts du pays

Quels sont les arbitrages nationaux qui sont faits et dans lesquels vont s'inscrire les politiques destinées spécifiquement à Rio San Juan ?

Dans un premier temps (1990-1991), le gouvernement choisit de diriger les demandes de terres vers les régions forestières. En effet, le fragile consensus national post-sandiniste qui se manifeste par de multiples conflits sur le foncier empêche le recours à de nouvelles redistributions de grandes propriétés. Cette contrainte est particulièrement vitale à un moment où la sécurisation de la propriété est considérée comme l'un des piliers du programme d'ajustement structurel, censé assurer une relance du secteur agricole [World Bank, 1993]. Les forêts continuent donc de représenter pour le gouvernement une soupape de sécurité importante pour résoudre des conflits sociopolitiques liés à la question foncière, créant d'ailleurs des conflits entre les ministères de la Réforme agraire d'une part et ceux de l'Économie et de l'Environnement d'autre part.

Après l'urgence des remises de terres forestières, s'affirme un consensus au sein de l'État autour d'un nouveau projet pour les forêts du pays. Ce projet, qui s'institutionnalise dans un Plan d'action forestier tropical, prévoit que sur les 4,3 millions d'hectares de forêts, 60% des surfaces seraient destinées à une exploitation forestière contrôlée, 25% totalement protégées de l'activité humaine, et les 15% restantes seraient consacrées à la protection de milieux particulièrement fragiles [Irena, 1992]. Le potentiel forestier pourrait être exploité, grâce à des politiques d'appui à la réactivation et la modernisation de l'industrie forestière, actuellement sous-utilisée et peu performante.

Les nouveaux objectifs concernant les espaces forestiers nationaux visent ainsi prioritairement la mise en place d'un mode d'exploitation centré sur le bois d'œuvre, tout en améliorant les pratiques forestières, traditionnellement peu

soucieuses des effets sur le milieu et de la pérennité de la ressource. Cette option est censée assurer tout à la fois le renouvellement sur le long terme des ressources forestières et une certaine préservation des écosystèmes. Elle procède fondamentalement d'une approche sectorielle d'industrialisation du bois, s'appuyant sur une argumentation d'ordre économique, et est liée à l'obtention de financements extérieurs de l'aide publique et d'investissements étrangers. Elle trouve sa légitimité internationale dans la mise en avant des avantages écologiques attachés au maintien sur pied des forêts. Au niveau interne, sa légitimité proviendrait d'une large consultation publique où se seraient exprimés la population rurale, le secteur privé, les différentes institutions étatiques et les structures politiques mais qui a relevé en réalité d'un exercice bureaucratique débouchant sur une somme de projets à présenter aux bailleurs de fonds.

La création de deux aires protégées – dont celle de Rio San Juan –, couvrant les principaux massifs forestiers intacts du pays, ne vient que compléter ces objectifs. La conservation totale des forêts, dépendante à court terme de ressources financières externes, est en effet plus incertaine du point de vue de la valorisation économique de la biodiversité ou de revenus issus de l'écotourisme. Elle permet cependant à court terme de se concilier d'importants secteurs de bailleurs de fond et d'obtenir des flux d'aide externe, tout en laissant ouvertes des possibilités d'exploitation économique future.

Une gestion locale absente dans l'aire protégée de Rio San Juan

L'aire protégée de Rio San Juan (du nom du fleuve qui la borde) est située dans la partie sud-est du Nicaragua, en bordure de la frontière avec le Costa Rica. C'est une région tropicale humide couverte de forêts, avec un relief composé de collines basses s'estompant à mesure que l'on s'approche de l'océan Atlantique et un régime pluvial qui passe de 2 500 millimètres par an à 5 000 à l'extrême pointe sud-est.

Cette aire protégée, la plus importante au yeux du gouvernement, a été créée en 1990. Son origine est toutefois plus ancienne. L'idée date de 1974, une époque où les aires protégées firent leur apparition en Amérique centrale. Abandonnée par la suite du fait de l'instabilité politique qui a marqué la fin du régime de Somoza, cette idée n'est reprise qu'en 1985 par le gouvernement sandiniste tandis que la guerre fait rage – l'opposition armée, la *contra*, opérant alors depuis le Costa Rica – sous la forme d'un projet bilatéral Nicaragua-Costa Rica, à cheval sur la frontière et auquel on donnera le nom de « Système international d'aires protégées pour la Paix » (SI-A-PAZ).

Ce n'est qu'une fois le processus de paix en cours, et sous le régime postsandiniste, que peut être mis en œuvre le projet SI-A-PAZ. L'aire protégée, conçue selon les modalités classiques promues par l'Unesco dans les réserves de la biosphère, est en réalité « plaquée » sur un espace correspondant à l'aire de progression de l'agriculture sur un massif forestier, c'est-à-dire sur un ensemble de frontières agricoles d'âges différents.

Elle comporte une réserve centrale de forêts inhabitées de 250 000 hectares (réserve biologique Indio-Maiz) destinée à une conservation totale. Seules y sont autorisées des activités de tourisme et de recherche scientifique. Entourant cette

réserve s'étend une zone tampon de 180 000 hectares couverte à 80% de forêts et peuplée en 1994 d'environ 8 000 personnes. Elle correspond à un front pionnier du milieu des années soixante-dix où la colonisation, stoppée durant la guerre, a repris aussitôt enclenché le processus de paix. Une deuxième auréole de taille plus grande encore, la zone dite de « transition », recouvre un ancien latifundium d'élevage à l'est, et des frontières agricoles des années soixante et soixante-dix au nord. C'est de là que provient une partie importante des flux de migration en direction de la zone tampon.

Les efforts nationaux et internationaux portent sur la zone tampon pour en faire un « mur de contention » destiné à protéger la réserve forestière centrale. Plusieurs ONG ainsi que des administrations publiques interviennent alors grâce à d'importants financements extérieurs. Elles aspirent à la mise sur pied d'une gestion « durable » dans la zone tampon qui reposerait sur la participation active des populations rurales. Une telle stratégie doit permettre selon elles de stopper de futures migrations paysannes vers les forêts protégées.

Au bout de quelques années cependant, la réalité oblige à des réserves quant à un tel projet. Si la réserve forestière a été pratiquement maintenue intacte, les objectifs fixés par les autorités en termes de taux de déforestation dans la zone tampon sont dépassés. Les défrichements agricoles paysans s'y sont intensifiés et des incendies ravagent des pans entiers de forêt. Quelques entreprises forestières opèrent, parfois de façon semi-clandestine, selon les modalités techniques traditionnelles, souvent à l'origine d'importants dégâts sur le milieu. Des instances de gestion locale n'ont pas surgi et l'adhésion des populations au projet est faible. Elles tentent plutôt de se soustraire au rôle de simples exécutants qu'on veut leur faire jouer. De nombreuses décisions continuent d'être prises au niveau des institutions étatiques centrales, et l'État est amené à utiliser des mesures coercitives, elles-mêmes peu efficaces du fait de sa faible capacité de contrôle.

Des enjeux associés aux forêts de Rio San Juan qui pénalisent le local

C'est dans les divergences, selon les niveaux considérés (international, national et local) entre les enjeux associés aux forêts de la région de Rio San Juan, que reposent pour une part les difficultés d'une politique de gestion des forêts qui donnerait une place plus importante au niveau local. Nous décrivons d'abord les principaux enjeux associés à chaque niveau, puis la logique des arbitrages réalisés par l'État en matière d'intérêt général à Rio San Juan.

Des enjeux différenciés selon les niveaux

Au niveau international, la préservation des écosystèmes forestiers est liée à des enjeux internationaux que sont principalement la conservation de la biodiversité et l'effet de serre. La position géographique de l'isthme centraméricain, pont entre deux océans et entre les deux blocs du continent américain, confère aux forêts de Rio San Juan une richesse écologique exceptionnelle [Léonard, 1987] que la communauté internationale juge important de conserver. Bien que du point de vue de l'effet de serre, les forêts du Nicaragua ne représentent que

des enjeux négligeables, certains organismes internationaux¹ veulent aussi que les surfaces boisées soient maintenues sur pied et qu'une reforestation soit promue, proposant pour cela des subventions aux différentes formes de stockage du carbone (reforestation, « gestion durable » ou protection totale). Les forêts de Rio San Juan sont susceptibles d'en bénéficier.

Au niveau national, la région de Rio San Juan semble un enjeu relativement mineur au regard des dimensions de développement économique et de réserve foncière, du fait qu'elle ne représente qu'une faible proportion des surfaces totales de forêts. Cependant des questions de nature géopolitique liées à de possibles conflits frontaliers modifient leur importance nationale. Le fleuve Rio San Juan, qui tient lieu de frontière, représente en effet une voie de navigation transocéanique potentielle, qui est à l'origine de conflits historiques avec le pays voisin.

Son utilisation comme voie de passage transocéanique, mise à profit par les Espagnols puis par les colons nord-américains lors de la ruée vers l'or en Californie, a suscité très tôt l'intérêt des grandes puissances (France, Grande-Bretagne, États-Unis). Frontière imprécise héritée de la colonie espagnole, le fleuve a été l'objet de profondes rivalités par Nicaragua et Costa Rica interposés jusqu'à ce que les États-Unis affirment leur hégémonie sur le continent face à la Grande-Bretagne et donnent au Nicaragua, qu'ils contrôlaient mieux, l'exclusivité de la maîtrise du fleuve [Giro, 1994]. Le choix pour la construction d'un canal transocéanique s'étant porté finalement sur le Panamá au début du xx^e siècle, les États-Unis se protégeront de la sorte de la concurrence éventuelle d'un autre canal [Demyck, 1981].

Assurer la souveraineté de l'État nicaraguayen sur cette région enclavée, plus accessible depuis la capitale du Costa Rica que depuis Managua, prend alors une place importante dans l'intérêt national. Le contrôle du Nicaragua y est d'autant plus crucial que le contexte de paix permet d'envisager une fois de plus des possibles utilisations énergétiques ou de navigation, auxquelles s'ajoutent aujourd'hui des activités écotouristiques.

Au niveau local, les espaces forestiers de Rio San Juan correspondent à l'aire d'expansion historique d'une importante région agricole. Comme souvent ailleurs, les enjeux qui leur sont liés peuvent s'appréhender en termes de contrôle de l'espace et de ses ressources, et particulièrement la principale ressource marchande qu'est le bois d'œuvre. Avec un statut juridique public, les forêts sont historiquement en accès libre. Différentes couches rurales (paysans sans terre, paysans-éleveurs et grands éleveurs) ainsi que des exploitants forestiers sont en conflit dans leur appropriation.

Pour les premiers, les forêts représentent une possibilité d'accéder à coût très faible à la terre puisque celle-ci est « gratuite ». Il s'agit d'une terre particulièrement « fertile ». Le mot même de « forêt » est étranger à leur vocabulaire, ils utilisent plutôt celui de *montaña*, terme qui évoque les montagnes boisées du centre du pays où s'est déroulée la colonisation agricole depuis cinquante ans, et qui sous-entend un lieu idéal pour pratiquer l'essartage. L'exploitation de ces forêts et leur transformation progressive en pâturages s'inscrivent dans un processus d'accumu-

1 Telle la « United State Initiative for Joint Implementation », d'implantation récente en Amérique centrale.

lation marchande en terres et en bétail, quoique sous deux formes différentes : pour les plus pauvres, il s'agit de reconstituer une économie familiale indépendante de polyculture-élevage; pour les plus riches, de dynamiser un processus d'accumulation avec une logique de profit.

Les entreprises forestières, quant à elles, exploitent les forêts sous forme de concessions cédées par l'État pour une durée de vingt ans. De grande taille, liées à des capitaux urbains, et souvent tournées vers le marché extérieur de grumes, elles se sont limitées traditionnellement à prélever quelques essences précieuses. Les retombées sur l'économie locale de ce mode d'exploitation sont liées surtout à la construction de quelques chemins forestiers de pénétration, que des investissements publics pourront par la suite rendre carrossables et permanents. Les prix payés pour le bois aux paysans, dans le cas où ces derniers s'étaient approprié antérieurement des forêts, sont en général modiques.

« L'intérêt général » défini selon des enjeux nationaux et internationaux

À la lumière de cet inventaire réalisé aux trois niveaux, il apparaît que les principaux enjeux associés aux forêts de Rio San Juan sont différenciés selon le niveau considéré. Leur diversité touche les espaces, les échelles de temps et les acteurs sociaux concernés. On peut les résumer schématiquement sous forme de trois représentations. La première privilégie des horizons de très long terme, des intérêts généraux et lointains (les générations futures, la communauté internationale) et fait appel à une conception de la conservation des forêts reposant sur un antagonisme supposé entre l'homme et la nature. Une deuxième représentation met en avant le rôle des ressources en bois d'œuvre devant contribuer au développement économique national et sur lesquelles l'État aurait la légitimité d'imposer des règles d'exploitation. Enfin, dans les pratiques locales dominantes, la forêt est plutôt perçue comme un milieu hostile, un espace accessible à tous, source de fertilité agricole et base d'un projet individuel de survie ou d'ascension sociale mené à l'horizon d'une génération.

Dans sa décision de créer une aire protégée dans la région de Rio San Juan, l'État met en avant des enjeux prioritairement internationaux liés à la conservation de la biodiversité, tout en attendant, d'un point de vue interne, un meilleur contrôle de la frontière sud du pays et des avantages en termes de coopération internationale. La priorité des politiques à Rio San Juan vise donc à soustraire les forêts de l'emprise agricole pour protéger une réserve forestière.

Dans la modalité choisie pour stabiliser le front pionnier, l'État cherche à appliquer son option nationale de gestion durable des forêts, qui repose sur la mise en œuvre d'une exploitation réglementée du bois d'œuvre. En y régulant l'accès aux forêts, en contrôlant sévèrement l'agriculture et en valorisant économiquement les forêts au profit des paysans, c'est-à-dire en faisant de ceux-ci de véritables « entrepreneurs forestiers », l'État estime que la migration paysanne sera stoppée, que l'actuel front pionnier sera stabilisé et pourra jouer son rôle fondamental de zone tampon. De cette façon serait réinsérée à ses yeux la question paysanne et agricole au sein de la problématique forestière. Cette conception du « développement durable » s'enracine dans une vision, non sans préjugés, qui attribue la cause de la

déforestation aux paysans et à leurs pratiques inadaptées d'agriculture itinérante, ainsi qu'à leurs aspirations à l'élevage, qui serait plus fondée sur des aspects culturels que sur une rationalité économique.

Les jeux dominants et les représentations sociales de la gestion des forêts qui concourent à la définition par l'État de l'intérêt général à Rio San Juan sont donc issus principalement des niveaux nationaux et internationaux. Cet intérêt général s'oppose radicalement aux pratiques, aux intérêts et aux représentations locales, liés à la colonisation agricole. Une telle inégalité dans la construction sociale des enjeux locaux constitue un premier élément explicatif du rôle prééminent que devra se donner l'État, reléguant la participation locale à un second plan.

L'antagonisme entre politiques économiques et gestion locale des forêts

Un deuxième type de facteur, lié cette fois à la nature spécifique du processus de déforestation, constitue un cadre contraignant pour les rapports entre le local, le national et l'international dans une politique de gestion des ressources forestières. Il s'agit de la cohérence entre politiques économiques et politiques de gestion. Après avoir mis en relief la dimension sociale et spatiale du processus de la déforestation, nous verrons en quoi les politiques économiques de la période 1990-1994 ont contribué à accroître les pressions agricoles sur la zone tampon de Rio San Juan.

Le front pionnier est la crête d'une vague qui vient de loin. L'avancée d'un front de déforestation n'est pas seulement le produit des actions anthropiques se déroulant sur le propre front pionnier. Le phénomène de frontière agricole peut être analysé comme le résultat de la confrontation de plusieurs dynamiques sociales, prenant place dans un espace plus large et à l'échelle de temps d'une ou plusieurs générations : différents groupes sociaux (paysans pauvres, paysans-éleveurs, grands propriétaires fonciers-éleveurs) y entrent en concurrence et s'affrontent pour le contrôle de l'espace et la maîtrise de leur ascension sociale ou de leur accumulation.

Si la terre est gratuite sur les fronts pionniers, elle acquiert peu à peu une valeur marchande du fait de l'investissement en travail et en capital dont elle fait l'objet, mais surtout du fait de son désenclavement progressif qui facilite l'insertion marchande et l'accumulation. Cette valorisation progressive de la terre crée un gradient de prix le long d'un transept qui part des zones anciennement colonisées (accessibles au marché) jusqu'aux fronts pionniers (enclavés). Le différentiel de prix donne alors lieu à une série de transactions sur la terre entre différents colons, et par conséquent à des migrations, dans une sorte de « migration en cascade » [Maldidier, 1995]. En chaque point de l'espace, tout colon peut vendre sa « propriété » (droits de possession) à un colon plus capitalisé, et en racheter une moins chère dans une zone plus « neuve », située plus à l'intérieur des massifs forestiers. Chacun peut mettre ainsi à profit les différences de valeurs de lots de terre, se procurant un capital monétaire précieux pour accélérer ou recommencer un cycle d'accumulation. « Trajectoires sociales, mobilité spatiale et accumulation » [Léna, 1992] sont à l'origine de l'avancée toujours reconduite de la frontière agricole. Les mécanismes en jeu dans la progression des frontières agricoles touchent donc un espace géographique ample et se trouvent liés aux processus de différenciation sociale.

Les conditions socioéconomiques (prix agricoles, accès au crédit, chaîne de commercialisation, etc.) et les structures institutionnelles déterminent si la concurrence entre secteurs sociaux dans le processus d'appropriation des terres forestières se résoudra en faveur des uns ou des autres. Dans l'histoire des frontières agricoles d'Amérique centrale mais aussi en Amazonie, lorsqu'il s'agit des basses terres humides tropicales, les paysans qui défrichent la forêt pour produire des cultures vivrières finissent souvent, au bout de quelques dizaines d'années au plus, par laisser la place à des grands éleveurs extensifs.

On comprend ainsi mieux pourquoi la zone tampon de Rio San Juan, front pionnier aujourd'hui, se trouve soumise à des dynamiques sociales mettant en jeu un espace plus vaste, la région Sud-Est et même au-delà.

Les politiques économiques et institutionnelles, macroéconomiques et agricoles, ont donc des conséquences directes sur l'intensité des pressions agricoles s'exerçant sur une région forestière comme Rio San Juan. Elles peuvent avoir pour conséquence de contribuer à l'émergence de structures agraires où les exploitations paysannes auraient leur place. Ou au contraire, elles peuvent provoquer une progressive concentration de la terre entre les mains des grands éleveurs extensifs, ce qui ne ferait qu'accroître l'expulsion et l'émigration de paysans vers les fronts pionniers.

Dans l'optique néoclassique des théories de la croissance agricole et de la gestion des ressources forestières qui inspirent les politiques publiques actuelles au Nicaragua, de telles questions ne sont pas abordées. La réduction de l'intervention de l'État dans le secteur agricole et la régulation par le marché sont supposées permettre une relance agricole tournée vers les marchés extérieurs et des changements techniques orientés vers une plus grande intensification agricole. Dans la même logique, la préservation des ressources forestières est conçue comme le produit d'une extension des droits de propriété sur les forêts et les arbres permettant une gestion par le secteur privé et une régulation par les prix. En complément, l'État est censé fournir un cadre réglementaire spécifique pour s'assurer que les exploitants forestiers adopteront le comportement nécessaire à une conservation à long terme des ressources [Irena, 1992]. L'accès libre aux forêts serait ainsi éliminé.

La réalité est autre. À court terme, les politiques ont contribué à l'apparition d'une crise agricole nationale. Les restrictions de crédit, le retrait des subventions publiques, l'ouverture commerciale et les dévaluations de la monnaie nationale ont mis à mal une agriculture très dépendante du crédit bancaire et ayant adopté à des degrés variables le modèle technique de la révolution verte promu dans la décennie quatre-vingt. Le secteur agricole tend à reprendre son ancien mode de développement extensif, impliquant un regain de demande de terre. Dans les anciennes frontières agricoles particulièrement, la migration en direction des fronts pionniers et l'appropriation de terres forestières redeviennent ainsi une solution pour les paysans et éleveurs cherchant de meilleures conditions de production. C'est le cas, par exemple, des paysans qui ne peuvent plus acquérir comme avant des herbicides, rendant plus difficile leur lutte contre les mauvaises herbes dans des systèmes de défriche-brûlis à rotation courte. Ou encore des petits éleveurs, décapitalisés par la guerre, et affrontant un environnement économique hostile pour reconstituer leur troupeau.

La région de Rio San Juan n'échappe pas à cette demande de terres « neuves », impliquant depuis 1990 un flux de migration continu, en provenance des frontières agricoles plus anciennes, vers la zone tampon, selon le tracé historique suivi par les migrations dans la région.

La nature sociale et spatiale du processus d'avancée des frontières agricoles met donc en relief les liens existant entre les questions du développement rural et celles spécifiquement forestières. L'accroissement de la demande de terre dans d'autres régions du pays, ou même à l'échelle nationale, peut créer des pressions locales importantes. La transition d'un mode d'exploitation des forêts basé sur leur conversion agricole à une véritable gestion pose donc des problèmes de cohérence entre le niveau local et un niveau national. Les politiques libérales dans lesquelles se sont engagés l'État et des institutions internationales sont probablement contradictoires avec les exigences en matière d'intensification agricole et d'équité que demanderait un projet de gestion des forêts [Griffon *et alii*, 1996].

Absence d'espaces et d'institutions de négociation pouvant intégrer les intérêts locaux

Les effets de la politique publique menée à Rio San Juan sont le résultat des interactions entre acteurs locaux. C'est dans les essais infructueux de résorber l'accès libre aux forêts et de mettre en place un « développement forestier » local que l'on pourra mesurer l'absence de capacité de l'État de mettre en œuvre cet intérêt général qu'il a lui-même défini pour la région.

La politique de l'État pour la région de Rio San Juan vise, on l'a vu, à réguler l'accès aux forêts et à stabiliser le front pionnier au moyen de l'intégration paysanne à l'exploitation forestière. Pour ce faire, il organise un redécoupage du foncier forestier, méconnaissant ainsi le droit des premiers colons qui s'étaient déjà approprié dans les années soixante-dix une partie de l'espace, en délimitant des lots de taille homogène (35 hectares par famille). Il définit les populations bénéficiaires de ces attributions, en donnant la priorité aux militaires démobilisés, pour pouvoir répondre à l'urgence politique. Cette remise de terres forestières s'inscrit dans un aménagement du territoire basé sur un zonage élaboré par les techniciens à partir de critères de « potentialités du milieu », et destiné à minimiser l'impact de l'activité agricole sur le milieu. La réserve centrale de l'aire protégée, les zones d'installation des villages, les zones agricoles, les forêts destinées à la conservation, etc., sont soigneusement délimitées.

Des droits d'usages restrictifs sont alloués sur ces terres forestières : plafonds dans les surfaces à défricher et dans la possession de bovins; autorisation du ministère de l'Environnement pour mettre à feu et couper du bois; interdictions de commercialiser la faune sauvage, etc. La remise de titres formels de propriété est conditionnée au respect par les paysans de ces droits d'usage. Afin d'empêcher le cycle d'achat et de vente de lots (prélude commun à la pénétration dans la zone tampon d'éleveurs plus importants), il est prévu que les titres de propriété soient inaliénables.

Le modèle de gestion forestière préconisé par les services forestiers est un réaménagement du système classique de la concession forestière. Puisque les

paysans n'ont ni l'expérience technique ni les moyens financiers de se consacrer à l'exploitation forestière, c'est « associés » à une entreprise forestière qu'ils pourront valoriser leur bois. La main-d'œuvre paysanne assurera les besoins de travail que demande une exploitation contrôlée des forêts (inventaires forestiers, plans de coupes, etc.), sous la supervision du technicien de l'entreprise et des services forestiers.

Toutefois, la mise en œuvre de cette politique rencontre de nombreux obstacles. La reprise des migrations spontanées a provoqué un afflux de demandeurs de terres en quantités non prévues par les autorités, dont les capacités d'encadrement ont vite été dépassées. De nombreux conflits éclatent sur le foncier, tant entre groupes de nouveaux colons en concurrence, qu'entre nouveaux colons et les premiers occupants de la terre des années soixante-dix, ces derniers s'estimant lésés par le redécoupage qu'a fait l'État de leurs « propriétés » initiales, réalisé sans dédommagement.

L'exploitation forestière, quant à elle, n'a pu avoir lieu en l'espace de quatre ans. Hormis quelques opérations localisées semi-clandestines réalisées dans les parties déjà accessibles par des chemins forestiers, aucune entreprise forestière n'a sollicité de concession. Le contexte national l'explique en partie, du fait des incertitudes concernant les nouvelles réglementations de l'exploitation forestière et d'un moratoire sur l'extraction de bois décrété au niveau du pays en 1992. Il faut sans doute aussi mettre en cause les surcoûts financiers et d'organisation que représente, pour ces entreprises, l'exploitation de parcelles de bois dispersées physiquement, dépendantes de multiples centres de décisions et quelque peu entamées par les défrichements, en comparaison avec une concession classique en zone forestière non peuplée. Sans possibilités de vendre le bois de leurs parcelles, les revenus paysans ont dépendu de la production agricole. Les subventions offertes en compensation des restrictions des défrichements agricoles (matériaux pour la construction de maisons, services sociaux collectifs, etc.) ont été d'une faible efficacité.

Ainsi l'accès libre aux forêts n'a pu être résorbé que partiellement et la « solution de rechange » à la conversion agricole dans la zone tampon n'a pu être mise en œuvre. Le degré de conflit dans l'appropriation des terres – normal en situation de front pionnier – a été rendu plus aigu encore par l'intervention de l'État. Les paysans ont perçu « l'exploitation durable des forêts » comme un moyen de contrôle par l'État. Des effets « pervers » sont apparus du fait du manque d'autorité et de capacité de contrôle de celui-ci : certains paysans par exemple se sont installés dans la réserve centrale de l'aire protégée dans le simple but de s'en faire déloger et pouvoir ainsi se faire remettre des terres dans la zone tampon. La mise à feu des forêts a été, pour d'autres, la méthode la plus efficace d'appropriation des terres puisque, une fois « dégradées », il y avait moins de raison pour que l'État freine leur mise en culture.

Symétriquement, l'image de « paysans destructeurs des forêts » s'est renforcée aux yeux des agents de l'État, confirmant leur rôle clé dans la mise en place de la gestion des milieux et les incitant à renforcer les rapports d'autorité avec les populations locales et à multiplier des mesures réglementaires et coercitives qu'ils n'avaient pas toujours les moyens d'appliquer.

L'inexistence ou la fragilité d'institutions locales, qui auraient pu constituer des contre-pouvoirs à l'État, a constitué un handicap dans l'émergence d'une capacité locale de gestion. Les collectivités publiques, d'une part, issues d'un processus récent de décentralisation municipale, ne peuvent prétendre dans l'immédiat à un rôle significatif. Les institutions rurales locales – organisations et associations paysannes –, d'autre part, sont traditionnellement très faibles dans les régions de frontière agricole : la colonisation y est surtout un projet individuel (familial) et les relations sociales sont dominées par les liens interpersonnels qui freinent l'émergence de dynamiques collectives. Les structures collectives mises en place par l'État ou les ONG ont surtout été promues dans une logique d'intermédiation et de contrôle local, et n'ont pu permettre aux populations de défendre leurs intérêts face à l'État et aux autres acteurs.

Dans le contexte d'un faible tissu institutionnel d'un côté et d'un déficit de légitimité de l'action publique de l'autre, la construction d'une institutionnalité locale permettant le dialogue et la négociation avait un rôle important à jouer pour permettre une gestion viable des forêts.

*

L'analyse de la création de l'aire protégée de Rio San Juan suggère que les rapports entre les niveaux local, national et international peuvent s'appréhender sous trois angles. Le premier concerne la construction des enjeux principaux attachés aux forêts. Une politique de décentralisation de la gestion ne peut être efficace que dans la mesure où les perceptions des enjeux et les objectifs à attribuer à cette gestion sont mutuellement légitimes aux différents niveaux du processus de décision. Particulièrement, s'impose, face aux acteurs nationaux et internationaux, une reconnaissance des pratiques locales d'appropriation de l'espace et des ressources.

Le deuxième facteur est à rattacher au fait que les modes locaux d'exploitation des forêts sont liés aux politiques économiques nationales et internationales, du fait de la nature sociale et spatiale du processus d'avancée des frontières agricoles. On confirme ainsi l'idée qu'une gestion locale est indissociable d'une politique nationale de gestion, et que se pose la question de la nature des politiques sectorielles et macroéconomiques qui permettraient d'offrir un cadre cohérent à une gestion locale. La question des forêts ne demande pas seulement une bonne politique forestière mais une « bonne politique pour les forêts » [Serageldin, 1991 ; Southgate, Clark, 1993]. On peut par ailleurs mieux saisir les limites de certaines approches axées exclusivement sur le local et ne donnant aucune place à l'État et à une politique nationale de gestion [Bertrand, 1995].

Le troisième angle est lié à la nature même de l'intervention publique et à sa légitimité, et pose la question des modalités d'émergence du local dans le contexte de la crise de légitimité de l'État et de crise institutionnelle que traversent de nombreux pays du Sud. Le mode d'intervention de l'État peut contribuer à accroître le degré de conflits, et impliquer un haut degré de centralisation des décisions et des mesures coercitives. Cette situation est défavorable à des transferts ou un partage des responsabilités et rend tout schéma participatif illusoire.

La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables, malgré les avantages qu'elle procure en théorie en rapport à une gestion publique centralisée, n'est donc pas un processus qui découlerait automatiquement du désengagement de l'État ou qui dépendrait seulement d'une « volonté politique » ou d'un « certain » niveau de démocratisation des sociétés. Parce que les décisions concernant ces ressources et leur mode de gestion mettent en jeu des interactions complexes entre niveaux de décision – touchant à la question des enjeux, des représentations sociales et des logiques sociales d'acteurs –, une décentralisation demande un cadre institutionnel nouveau.

La négociation pourrait être un élément central de ce cadre institutionnel débouchant sur une « gestion en bien commun » [Ollagnon, 1988]. Des espaces de négociation mobilisant les trois niveaux de décision (local, national et international) et les acteurs sociaux et institutionnels qui leur correspondent permettraient la conciliation des différents enjeux et l'émergence d'objectifs collectifs à long terme en matière de gestion [Weber, 1995]. Serait ainsi possible l'élaboration de nouvelles modalités de répartition des droits et des devoirs entre les différents niveaux, gérés de façon contractuelle. Ces formes de relations entre État et populations locales permettraient à l'action publique, porteuse d'objectifs et de représentations propres, de retrouver sa place dans une gestion négociée se déployant sur les trois niveaux [Karsenty, 1996]. En effet, l'État, en cherchant à négocier ses propres objectifs face au local, retrouve une légitimité pour négocier souverainement au niveau international.

BIBLIOGRAPHIE

- BERTRAND A. [1995], « Nouvelles politiques forestières et marchés ruraux du bois-énergie : le transfert de la gestion locale des ressources ligneuses aux communautés rurales », *Cahiers Agricultures*, Paris, 4 : 185-193.
- DAUDELIN J. [1993], « Politiques de développement et conflit ethnique : le cas de la côte atlantique du Nicaragua », *Revue canadienne d'études du développement*, XIV (3) : 359-371.
- DEMYCK M., DEMYK N. [1981], « Conflits frontaliers en Amérique centrale », *Les Phénomènes de frontières dans les pays tropicaux*, Paris, Travaux et Mémoires de l'IHEAL-CREDAL-CNRS, 34.
- GRIFFON M., WEBER J. [1996], *Les Aspects économiques et institutionnels de la Révolution doublement verte*, séminaire international de Poitiers, Cirad, 8-9 novembre.
- IRENA [1992], *Plan de acción forestal. Documento base*, Managua.
- KAIMOWITZ D. [1995], *Livestock and Deforestation in Central America in the 1980s and 1990s : a Policy Perspective*, Environment and Production Technology Division, discussion paper 9, Washington, International Food Policy Research Institute.
- KARSENTY A. [1996], « Les enjeux de la gouvernabilité », in E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, *La Sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala : 250-254.
- LÉNA P. [1992], « Trajectoires sociales, mobilité spatiale et accumulation paysanne en Amazonie brésilienne : un exemple en Rondônia », *Cahiers des sciences humaines*, Paris, Orstom, 28 (4).
- LÉONARD [1987], *Recursos naturales y desarrollo económico en America Central : un perfil ambiental*, Turrialba, CATIE.
- LEVÊQUE F. [1986], « Les processus de formation et les dynamiques des régions pionnières, les cas de la côte atlantique nicaraguayenne et de l'Amazonie brésilienne », *Cahiers des sciences humaines*, Paris, Orstom, 22 (3-4).
- MACKAY J., ACHESON J.M. [1987], *The Question of the Commons*, the University Arizona Press.

- MALDIDIER C. [1995], *Marché, Institutions, Pouvoir et Gestion de la forêt tropicale. Le cas du Nicaragua*, mémoire de DEA, Paris, EHESS.
- MERLET M. [1993], *La Question agraire au Nicaragua*, thèse de doctorat, manuscrit.
- OLLAGNON H. [1988], « Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel », in N. Mathieu, M. Jollivet, *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan : 258-268.
- ROUX [1975], « Expansion du capitalisme mondial et développement du sous-développement : l'intégration de l'Amérique centrale au marché de la viande bovine », *Revue Tiers Monde*, XVI, juin : 355-380.
- ROSENDAL G.K. [1995], « The Forest Issue in Post-UNCED International Negotiations : Conflicting Interest and Fora for Reconciliation », *Biodiversity and Conservation*, 4 : 91-107.
- SERAGELDIN I. [1991], *La Protection des forêts tropicales ombrophiles en Afrique*, Bureau régional africain, Banque mondiale.
- SOUTHGATE D., CLARK H.L. [1993], « Can Conservation Projects Save Biodiversity in South America? », *Ambio*, 22 (2-3) : 163-166.
- WEBER J. [1995], *Théorie des ressources renouvelables*, Paris, multigr.
- WORLD BANK [1993], *Nicaragua. Country Economic Memorandum*, Washington.