

Géraldine Froger, Vincent Géronimi,
Philippe Méral et Patrick Schembri (dir.)

Diversité des politiques de développement durable

Temporalités et durabilités en conflit
à Madagascar, au Mali et au Mexique



**DIVERSITÉ DES POLITIQUES
DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>
Paiement sécurisé**

**Couverture. De haut en bas : Madagascar, Photo de Géraldine Froger ;
Mexique, Photo de Jean Foyer ; Mali, Photo de Catherine Choquet.
Montage photographique : Estelle Sohier.**

**© Éditions KARTHALA et GEMDEV, 2009
ISBN : 978-2-8111-0268-5**

SOUS LA DIRECTION DE
**G. Froger, V. Géronimi, Ph. Méral
et P. Schembri**

Diversité des politiques de développement durable

**Temporalités et durabilités en conflit
à Madagascar, au Mali et au Mexique**

KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris

GEMDEV
9, rue Malher
75004 Paris

Des mêmes éditeurs

Géraldine Froger (dir.), 2001, *Gouvernance I – gouvernance et développement durable*, Bâle/Munich/Genève : Helbing et Lichtenhahn.

Géraldine Froger, Philippe Méral (dir.), 2002, *Gouvernance II – action collective et politiques d'environnement*, Bâle/Munich/Genève : Helbing et Lichtenhahn.

Géraldine Froger, Claire Mainguy, Jean Brot, Hubert Gérardin (dir.), 2005, *Quels acteurs pour quel développement ?*, Paris : Karthala.

Géraldine Froger (dir.), 2006, *La mondialisation contre le développement durable ?*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang.

Christian Chaboud, **Géraldine Froger, Philippe Méral** (dir.), 2007, *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala.

Philippe Méral., Christian Castellanet., Renaud Lapeyre (dir), 2008, *La gestion concertée des ressources et de l'environnement : l'épreuve du temps*, Paris : Karthala/GRET.

Vincent Géronimi, Irène Bellier, Jean-Jacques Gabas, Michel Vernières, Yves Viltard (dir.), 2008, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXIe siècle*, Paris : Karthala.

GEMDEV

Le GIS-GEMDEV, Groupement pour l'étude de la mondialisation et du développement, est un groupement d'intérêt scientifique, rattaché au ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il a été créé en novembre 1983. Il rassemble des équipes de recherche et formations doctorales des universités et grandes écoles, principalement de la région Ile-de-France travaillant, dans le domaine des sciences humaines et sociales, sur les thèmes de la mondialisation et du développement.

Ce groupement est interuniversitaire et pluridisciplinaire. Il publie des cahiers de recherche (31 numéros parus à ce jour) et des ouvrages (16 livres parus fin 2007) ; il organise des séminaires et colloques et aide à l'orientation des étudiants et chercheurs, français et étrangers, intéressés par ses domaines d'intervention.

Le GEMDEV travaille en étroite collaboration avec d'autres équipes, universitaires ou non, dans toute la France, tels le CERI, le CIRAD, l'IDDRI ou l'INRA, ainsi qu'avec des équipes étrangères du Nord comme du Sud et/ou des institutions et organisations internationales comme l'UNESCO, la Banque mondiale, l'OCDE; il est membre de l'EADI¹ et coopère avec ses organisations partenaires². Il coopère également régulièrement avec le ministère des Affaires étrangères français (programme Regards croisés France Mali, Programme de recherche urbaine pour le développement), le HCCI, Haut conseil de la coopération internationale, ou encore des ONG, comme Coordination Sud ou le GRET, etc.

GEMDEV, Centre Malher, 9 rue Malher, F-75181 Paris cedex 04, France
www.gemdev.org

¹ Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement. Cet organisme dont le siège est à Bonn, rassemble des instituts et centres de toute l'Europe (PECO compris).

² Tels le CLACSO, Conseil latino-américain pour les sciences sociales, dont le siège est à Buenos-Aires ou le CODESRIA, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, organisme panafricain dont le siège est à Dakar.

Introduction

Enjeux des politiques de développement durable au Sud : propos introductifs

*Géraldine Froger
Vincent Géronimi
Philippe Méral
Patrick Schembri*

« [Le développement durable] est constamment en évolution, il représente plusieurs réalités différentes dans chaque territoire, et résulte d'une confrontation entre la logique économique, le savoir scientifique sur l'environnement et les coutumes et traditions sociales. Il n'y a donc pas de mode d'emploi universel, de voie unique, du développement durable ». Le Cercle des économistes et Érik Orsenna (2007 : 48-49).

L'émergence du concept de développement durable sur la scène internationale et plus particulièrement dans les pays du Sud est un phénomène récent qui traduit une prise en compte croissante de l'interdépendance des économies dans un monde de ressources rares et d'irréversibilités. Les récents travaux de l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (GIEC, 2007) ou du *Millenium Ecosystem Assessment* (MEA, 2003) s'inscrivent dans cette réflexion générale. Ils montrent clairement que, d'une part, les conditions d'un développement durable sont intimement liées à la problématique de globalisation écologique et que, d'autre part, la mise en agenda politique (aux différentes échelles) devient prioritaire.

Or la plupart des travaux qui s'intéressent à cette nouvelle donne institutionnelle dans les pays du Sud montrent clairement que l'entrée du développement durable dans les politiques publiques renvoie à un double mouvement¹.

D'une part, le poids de l'histoire de chaque pays (des politiques sectorielles, de l'organisation administrative du pays, des régimes politiques, des choix économiques concernant notamment les économies de rente...) est particulièrement important pour comprendre les interprétations nationales du développement durable et les trajectoires des politiques qui s'en réclament. Ainsi, alors que la dégradation de la ressource forêt rend l'action urgente, les bilans des politiques forestières amènent souvent à souligner leur inertie. Cette inertie traduit les multiples difficultés de la mise en œuvre de ces politiques qui ne sont pourtant pas nouvelles.

D'autre part, l'insertion des différents pays dans des réseaux internationaux, via la médiatisation de telle ou telle composante de la biodiversité contribue largement à orienter, accélérer ou freiner telle ou telle politique ou mise en place d'instruments. Par exemple, les politiques de conservation se traduisent depuis peu par un retour à des pratiques plus descendantes (*top-down*), excluant partiellement ou totalement les communautés locales. Ces dernières sont portées par des acteurs internationaux, telles les Organisations non gouvernementales (ONG) de conservation qui agissent comme de véritables intermédiaires financiers, et légitimées par la médiatisation du réchauffement climatique et de la perte de la biodiversité (Chaboud *et al.*, 2007).

Ainsi, comprendre les différentes déclinaisons du développement durable dans les pays du Sud, en mettant l'accent, au sein des politiques environnementales, sur les politiques publiques de conservation et de lutte contre la déforestation, conduit à un premier ensemble d'interrogations : Pourquoi les pays du Sud n'adoptent-ils pas le même type de politiques et de projets de développement durable ? Pourquoi ces politiques ne sont-elles pas mises en œuvre au même moment ? Quelles sont les contradictions entre l'horizon temporel des bailleurs de fonds qui accordent des aides financières consacrées aux projets et politiques de développement durable (ou de lutte contre la déforestation) et l'horizon temporel des acteurs nationaux ou locaux ? Comment représenter et

¹ En règle générale, les premières politiques publiques sectorielles visées par le référentiel de développement durable dans les pays du Sud sont celles qui ont trait à la conservation et à la lutte contre la déforestation. On notera toutefois que d'autres politiques sectorielles se réfèrent dorénavant au développement durable, comme les politiques agricoles et rurales (voir les travaux menés dans le cadre du programme de recherche PROPOCID, <http://www.cirad.bf/fr/propocid.php>)

articuler les différents cycles temporels des différents acteurs ? Quelles sont les modalités d'appropriation locale des projets et politiques de développement durable ? Quelles sont les conceptions de la durabilité des acteurs en présence ? Quelle est la véritable efficacité des processus participatifs ?

Répondre à ces questions a été l'objectif du programme de recherche « Diversités dans le développement durable. Acteurs, institutions et conflits de temporalité » qui a bénéficié du financement d'une Action concertée incitative (ACI) du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et qui comprenait trois partenaires principaux : le Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV), le Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED UMR IRD-UVSQ n 063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines) et le Centre de recherche et de documentation de l'Amérique latine de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (CREDAL, IHEAL, Université de Paris III)².

Dans la continuité des recherches menées au GEMDEV depuis la fin des années 1990, notamment dans le cadre du groupe de travail sur le développement durable au Sud³, plusieurs éclairages disciplinaires (économie, sociologie, histoire, droit) ont été mobilisés pour illustrer les changements des politiques de conservation et de lutte contre la déforestation et leurs impacts. Ces évolutions renvoient à des dynamiques institutionnelles (décentralisation, privatisation, affaiblissement des administrations,...), économiques (exploitation du bois de feu, forêt d'exploitation,...), sociales (pauvreté, absence d'alternatives économiques, démographie,...), et politiques (démocratisation, libéralisation,...), dont la rencontre produit des configurations originales. L'ambition initiale du programme de recherche ACI a été de constituer des passerelles non seulement entre les disciplines, mais aussi entre plusieurs pays du Sud. De fait, des études de terrain ont été menées sur trois pays⁴ : Madagascar, le Mali et le Mexique, et les recherches ont été réalisées par des chercheurs du Nord et du Sud entre 2005 et 2008.

² D'autres partenaires ont également été associés à cette recherche : le C3EDM (Université d'Antananarivo, Madagascar), et une partie des équipes appartenant au programme « Regards croisés Mali-France » (Université du Mali et CERFOD).

³ Cahiers du GEMDEV n° 28, 29 et 30, consultables sur le site du GEMDEV : <http://www.gemdev.org>

⁴ Le choix de ces pays reflète les expériences acquises par les différents auteurs de l'ouvrage. La démarche qui a prévalu a été celle de partager des expertises nationales en optant pour une nouvelle grille d'analyse, celle de la temporalité.

Au-delà d'une approche pluridisciplinaire et comparative, c'est sans doute le parti pris d'une analyse en termes de conflits de temporalité qui constitue la principale originalité des travaux présentés ici. Effectivement, à travers les politiques de conservation et de lutte contre la déforestation, ce sont des dynamiques aux temporalités distinctes qui entrent en conflit. Ces politiques se déploient selon un agenda qui leur est propre, souvent imposé de l'extérieur, sur des terrains où les calendriers sont porteurs d'autres urgences (notamment la lutte contre la pauvreté). Ces politiques se distinguent par l'inscription de leurs objectifs dans le long terme : respecter un temps écologique de restauration de la ressource, gérer la ressource forêt. Ainsi, les temps des politiques veulent se saisir des temps de la nature. Or les temps de la nature, eux-mêmes divers, ne se laissent pas facilement appréhender par des politiques aux temporalités hétérogènes, qui s'inscrivent souvent dans l'urgence. Le premier chapitre de l'ouvrage explicite cette typologie des conflits de temporalité, non seulement entre temps du projet et temps de la nature, mais aussi entre les temps du projet eux-mêmes et entre les temps de la nature.

À partir de cette typologie des conflits de temporalité, un guide d'entretien a été défini et administré dans plusieurs terrains identifiés à Madagascar, au Mali et au Mexique. Une seconde série de questions a ainsi structuré les analyses de terrain : qui définit l'agenda, qui subit le calendrier ? Quelle cohérence des temporalités entre les différents programmes et politiques des bailleurs de fonds, des ONG et de l'État ? Quelle est la cohérence temporelle interne des politiques et programmes environnementaux ?

Cet ouvrage synthétise les principaux résultats de ce programme de recherche ACI. Il se propose d'étudier les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, des programmes et projets en matière de développement durable dans les pays du Sud. Il se focalise essentiellement sur les acteurs qui élaborent ces politiques, ceux qui les mettent en place, et ceux qui se les approprient, sur les rapports de pouvoir et les mécanismes de régulation qui permettent d'articuler ces stratégies de développement durable aux différents niveaux (local, national, international). Enfin, il vise à analyser les lieux d'homogénéisation des politiques ainsi que les lieux de leur diversification et appropriation. La multiplication des différents niveaux d'analyse et des terrains nationaux et locaux est, selon nous, essentielle pour appréhender la « diversité dans le développement durable ».

Des analyses comparées sur la base d'autres expériences nationales auraient pu et pourraient être également réalisées.

Compte tenu de l'approche transversale et pluridisciplinaire retenue pour traiter de l'importance des questions de temporalités et de durabilités, cet ouvrage est structuré en deux parties.

La première, « Quelles temporalités des politiques environnementales ? », présente les trames historiques des politiques de développement durable (entendues au sens de politique de conservation et/ou de lutte contre la déforestation) à Madagascar, au Mexique et au Mali. Ces trames analysent la manière dont les actions politiques des pays étudiés en matière de développement durable sont « encadrées » dans les temps globaux de l'environnement, de la conservation et du développement⁵, et ce afin de mettre en évidence les décalages et les synchronisations entre temporalités mondiales et nationales, ainsi que les phénomènes de dépendance au sentier (*path-dependency*)⁶.

En reprenant les travaux de Rodary et Castellanet (2003), nous distinguons les trois temps de la conservation suivants :

- le temps de « l'intégration manquée » (XVIIe à fin du XIXe) ;
- celui de la « conservation excluante » (début du XXe jusqu'aux années 1980) correspondant à l'imposition des aires naturelles protégées, au contrôle étatique de l'espace et des ressources, au contrôle et/ou à la limitation de l'activité humaine au sein des aires protégées se traduisant par l'exclusion des populations locales, à la ségrégation entre pratiques protectionnistes et pratiques développementalistes ;
- et le temps de la « conservation intégrée » (fin des années 1980 jusqu'à 2003) avec pour caractéristiques principales : la

⁵ Les temps globaux de l'environnement, de la conservation et du développement renvoient aux grandes conférences qui ont lieu au niveau international, comme la conférence de Stockholm (1972), celle de Rio (1992) ou encore celle de Johannesburg (2002). Ils renvoient également aux temps des différentes conventions internationales, des congrès internationaux (sur les aires protégées notamment) et à celui des rapports dessinant la(les) stratégie(s) des organismes internationaux, comme la Banque mondiale par exemple.

⁶ On retrouve la notion de dépendance au sentier dans les sciences de la nature et dans les sciences sociales. Cette dernière souligne l'importance de l'histoire et des mécanismes d'auto-renforcement dans la détermination des trajectoires. Celles-ci résultent de processus continus de construction et de destruction entre eux combinés, qui impliquent une succession de déséquilibres et de rééquilibrations ; elles ont une histoire même si certaines de leurs propriétés dépendent du chemin parcouru ; elles peuvent être fortement influencées par de petits événements et l'aléa. Au demeurant, la notion de dépendance au sentier renvoie à la question de l'évaluation de ces trajectoires. Voir, entre autres, les travaux de Mahoney (2000) et de Pierson (2000, 2004).

gestion participative et communautaire des ressources naturelles, le développement et l'utilisation durables, la dévolution de droits sur les ressources aux communautés locales, la volonté de rapprocher la conservation du développement : « ce qui est recherché est un dépassement de l'opposition spatiale entre les pratiques de mise en valeur (agriculture, exploitation forestière, etc.) et la préservation des ressources sauvages » (*Ibid.* : 35-36).

À ces trois temps peut être rajouté un quatrième, contemporain, caractérisé par un mouvement de balancier vers des politiques reposant sur des formes plus classiques de conservation (Rodary, 2008). En effet, suite aux constats d'échec de plusieurs expériences basées sur le tout participatif et le local, on assiste actuellement à un « retour aux barrières » et la (re)mise en avant de la « forteresse de la conservation » avec des « formulations d'approches de conservation à grande échelle valorisant nécessairement les grandes organisations non gouvernementales puisque celles-ci sont les seules capables de les mettre en œuvre (.../...) et s'accompagnant d'une marchandisation de la nature dont les enjeux économiques mondialisés deviennent de plus en plus prégnants au sein de la conservation » (Aubertin et Rodary, 2008 : 24).

Par ailleurs, nous reprenons les temps du développement correspondant aux périodes distinguées par Hugon (2008)⁷, et discutés dans le cadre des travaux du GEMDEV (Géronimi *et al.*, 2008) :

- celle qualifiée de pionnière (1945/1950-1960/1965) caractérisée par un projet « développementaliste » lié à la décolonisation ;
- la phase de radicalisation (1960/1965-1975/1980) renvoyant à un « projet tiers-mondiste », aux luttes de libération et à la recherche d'un nouvel ordre économique international ;
- la période de gestion de la crise (1975/1980-1998) où dominent les problèmes de gestion de la dette, le libéralisme et les politiques d'ajustement structurel ;

⁷ Comme le souligne l'auteur, cette périodisation est liée aux grandes évolutions et transformations telles que la reconstruction d'après-guerre, la décolonisation, l'endettement des années 1980, la chute du mur de Berlin en 1989, l'émergence d'un monde multipolaire..., et aux histoires spécifiques des pays en développement, (en particulier des anciennes colonies francophones) avec, entre autres, la différenciation entre les pays émergents et les pays pris dans les trappes à pauvreté. « Cette périodisation est évidemment simplificatrice et de nombreux travaux [en économie du développement] chevauchent les périodes » (Hugon, 2008 : 12).

- enfin, celle de la mondialisation accélérée et du post-ajustement (ou du « désenchantement », *Ibid.*: 7) correspondant à la phase « institutionnaliste » de prise en compte de la pauvreté, des institutions (légitimité de l'État dans les discours, limitée à certains domaines), de l'appropriation, des acteurs locaux, du renforcement politique (*empowerment*) local et de la décentralisation.

Aussi, la problématique centrale de la première partie est la suivante : comment les temps de la conservation et ceux du développement impactent-ils les trajectoires des politiques de développement durable des pays étudiés dans cet ouvrage ?

Géraldine Froger et Philippe Méral étudient les temps de la politique environnementale à Madagascar. La politique environnementale a-t-elle créé une véritable rupture par rapport au paradigme de la « conservation excluante » caractérisant la politique malgache de conservation et de lutte contre la déforestation antérieure aux années 1990 ? Quelles sont les évolutions contemporaines ? Quels sont les éléments de continuité et de rupture dans le temps ? Quelle a été l'influence des bailleurs de fonds, des organisations internationales de conservation, et la marge d'autonomie des acteurs malgaches dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale ?

Florence Galletti, aborde la question des politiques de développement durable à Madagascar par le droit et les institutions. Comment se caractérise l'institutionnalisation du développement durable en matière environnementale et forestière à Madagascar ? Quels sont les acteurs, leurs temporalités, et les règles juridiques mises en place dans les secteurs environnementaux et forestiers ? Quels sont les conflits de temps induits ?

David Dumoulin Kervran confronte les temps de la conservation au récit historique mexicain. Quelles sont les grandes séquences temporelles de la politique de conservation au Mexique ? Quels sont les moments d'inflexion ou de rupture ? La trajectoire des politiques de conservation possède-t-elle son propre rythme ou est-elle sujette aux impositions de l'agenda international ? Quelle a été l'influence des organismes internationaux et la marge d'autonomie des acteurs mexicains dans les politiques de conservation ?

Vincent Géronimi et Boubacar Segha Diallo s'intéressent à l'historique des politiques de lutte contre la déforestation et environnementales au Mali. Quels sont les « invariants » dans cet historique ? Quels sont les conflits de temporalité entre les différentes activités (forestières et environnementales) ? Existe-t-il une(des) rupture(s) dans les politiques forestières au Mali, porteuse(s) de nouvelles

dynamiques ? Portées par de nouveaux acteurs ? Comment se manifeste et s'explique « l'extraversion » de la politique environnementale malienne ?

La deuxième partie, « Conflits de temporalité dans le développement durable : études de cas », croise la méthodologie proposée dans l'ouvrage et les expériences observées sur les terrains malgache, malien et mexicain. Ces expériences ont été conduites et analysées sur la base d'un guide d'entretien (voir plus haut). Celui-ci vise deux objectifs. Le premier consiste à mettre en lisibilité l'épaisseur des temps ainsi que les conflits à l'œuvre dans la définition et la mise en application des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation. Le second a trait à l'évaluation de ces politiques au regard de l'exigence de durabilité, laquelle renvoie à la cohérence temporelle des mesures qui sont adoptées (Schembri, 2003). À ce propos, la durabilité est approchée en tant que méthode ou « grille de lecture ». Elle ne vise pas chacune des dimensions, économique, sociale et environnementale, prises isolément, mais leurs interactions et autres interdépendances. Le maître-mot est bien ici l'articulation des dimensions entre elles. En privilégiant l'approche par l'articulation, nous évitons de réduire le développement durable à un développement qui doit seulement durer. Le développement durable ne doit pas se réduire à une problématique qui a trait au temps long. Bien au contraire, ce concept nous oblige à traiter de la conflictualité inhérente aux diverses temporalités du développement.

La conflictualité est ici abordée de manière particulière puisqu'elle porte aussi bien sur les points de jonction entre les dimensions, que sur la dimension même. Quant à la cohérence temporelle des politiques, elle est évaluée par référence à cette conflictualité. Dans cette deuxième partie, les auteurs s'attachent à analyser le conflit des temporalités sur les différents terrains étudiés en dissociant les temps du projet des temps de la nature. Les temps du projet concernent les processus d'élaboration et de construction des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation. Les temps de la nature portent sur les processus de mise en œuvre de ces politiques, ainsi que leurs impacts et le contexte dans lequel elles sont appliquées. Cette asymétrie des temps confère à l'analyse des trajectoires historiques des dispositifs de gestion durable des ressources forestières une teneur originale, centrée sur les propriétés de dépendance au sentier.

Hery Andriananja et Fano Andriamahefazafy étudient les conflits de temporalités dus à la présence d'une multitude d'intervenants en matière de développement durable, en particulier dans le domaine de la lutte contre la déforestation, à Madagascar. Ils réalisent une analyse comparative entre la région de Majakatempo (comportant une station

forestière) et celle de Ranomafana (comprenant le parc national de Ranomafana et le corridor Ranomafana-Andringitra). Quels sont les historiques des dispositifs de gestion forestière de Ranomafana et de Majakatempo ? Quels sont les conflits de temporalité et les perspectives de durabilité dans ces régions ? La conservation des ressources s'accompagne-t-elle d'une amélioration des conditions de vie des populations locales ?

Jean Foyer et David Dumoulin Kervran comparent deux expérimentations en matière de développement durable au Mexique : celle des Aires naturelles protégées (ANP) de la forêt de Lacandonne et celle de la Gestion forestière communautaire (GFC) dans la Sierra de Oaxaca. Quelles sont les trajectoires historiques qui ont vu l'apparition, dans des contextes socio-économiques très différents, de ces deux dispositifs distincts de gestion durable des ressources forestières ? Comment ces trajectoires conditionnent-elles la manière dont sont traités les conflits de temporalité ? Quelles sont les disjonctions de rythmes, d'horizons temporels, entre acteurs et entre secteurs ? Comment les perspectives de durabilité sont-elles impactées, autant pour le développement des régions étudiées que pour les différents dispositifs que sont la conservation ou la gestion communautaire des forêts ?

Vincent Géronimi, Patrick Schembri et Issa Sacko s'intéressent au programme malien de gestion durable des forêts pour lutter contre la déforestation et à ses modalités de mise en œuvre dans la troisième région du Mali. Quelles sont les dynamiques conflictuelles associées au programme de gestion durable des forêts ? Nuisent-elles à son efficacité ? Quels sont les diverses temporalités et les conflits induits s'exprimant à travers les dynamiques conjointes de déforestation et d'élaboration de dispositifs de lutte contre la déforestation dans la troisième région du Mali ? La mise en œuvre du programme de gestion durable des forêts révèle-t-elle une conflictualité entre les temps du projet de lutte contre la déforestation (associés au calendrier envisagé et à la coordination des plans des acteurs concernés) et les temps de la nature (exogènes au projet, renvoyant aux dynamiques longues, qu'elles soient forestières ou institutionnelles) ? Sous quelles formes ?

Une analyse comparative des expériences malgaches, maliennes et mexicaines en matière de politiques de développement durable permet de dégager plusieurs faits stylisés. Madagascar en tant qu'ancienne colonie française tropicale est devenue, à partir des années 1980, un lieu privilégié des projets nord-américains de conservation de la biodiversité, c'est un pays pionnier parmi les pays africains pour l'expérimentation du développement durable (avec l'adoption d'un plan d'action environnementale dès 1991), mais qui dispose de peu de marge de

manœuvre face aux injonctions internationales, d'où le caractère « extraverti » des dispositifs de conservation mis en œuvre. Le Mali, ancienne colonie française, est marquée avant tout par les problèmes de déforestation/désertification et intéressent peu les acteurs internationaux de la conservation ; le Mali est soumis à l'agenda des bailleurs de fonds internationaux mais avec des décalages en ce qui concerne les questions environnementales (il définit son plan d'action environnementale en 1998) ; les politiques mises en œuvre pour lutter contre la déforestation sont « extraverties » et « externalisées » (point commun avec Madagascar). Le Mexique, à la frontière entre Amérique latine et « Amérique du Nord », indépendant depuis le début du XIXe, est devenu à partir de la fin des années 1980 un lieu central pour l'élaboration de nouvelles politiques de conservation (point commun avec Madagascar). Malgré l'imposition d'un rythme mondial dans la mise en œuvre de dispositifs mexicains, deux spécificités, en contraste avec Madagascar et le Mali, restent prégnantes : l'influence exercée par les experts mexicains qui participent à l'élaboration de normes internationales et la puissance politique des communautés locales qui se sont construites de manière *ex ante* aux dispositifs de conservation.

Les expérimentations des politiques de développement durable au sein des trois pays étudiés, dans des régions différentes, illustrent également la difficile continuité des dispositifs institutionnels du développement durable qui s'affichent et nous amènent à penser les problématiques de mise en cohérence temporelle comme faisant partie de la construction même du développement durable.

Bibliographie

- Aubertin C., Rodary E., 2008, *Aires protégées, espaces durables ?* Paris : IRD Éditions.
- Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), 2007, *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala.
- GIEC, 2007, *Bilan 2007 des changements climatiques*. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, Suisse.
- Géronimi V, Bellier I., Gabas J.-J., Vernières M. et Viltard Y. (dir.), 2008, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXIe siècle*, Paris : Karthala.

- Hugon Ph., 2008, *L'économie du développement et la pensée francophone*, Paris : Éditions des archives contemporaines et Agence universitaire de la Francophonie.
- Le Cercle des économistes et Orsenna E., 2007, *Un monde de ressources rares*, Paris : Éditions Perrin.
- Mahoney J. (2000), « Path dependence in historical sociology », *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548.
- MEA, 2003, *Ecosystems and Human Well-being : A Framework for Assessment*. Millennium Ecosystem Assessment Washington : Island Press.
- Pierson P., 2000, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics of Retrenchment », *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Pierson P., 2004, *Politics in Time*, Princeton : Princeton University Press.
- Rodary E., Castellanet C., 2003, « Les trois temps de la conservation », in Rodary E., Castellanet C., Rossi G. (dir.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* Paris : Karthala, pp. 5-44.
- Rodary E., 2008, « Développer la conservation ou conserver le développement ? Quelques considérations historiques sur les deux termes et les moyens d'en sortir », *Mondes en développement*, 36(141), pp. 81-92.
- Schembri P., 2003, Les politiques de développement durable : quelle cohérence des horizons temporels ? in Froger G., Blanc M.-O., Schembri P. (dir.), *Développement durable : quelles dynamiques ?* Cahiers du GEMDEV, 29, pp. 85-93.

Politiques de conservation et de lutte contre la déforestation. Une analyse par les conflits de temporalités

*Vincent Géronimi
Patrick Schembri*

L'économie du développement se situe, à son origine, en fonction d'un temps long (Prebish-Singer, Lewis). Il s'agit d'un temps de rupture, de seuils et d'indivisibilités, un temps de transformation, dans les travaux des « pionniers du développement » (Rosenstein-Rodan, Hirschman, Perroux,...). En cela il s'oppose nettement au temps de l'approche orthodoxe, temps analytique et réversible.

Le développement durable se définit par un horizon du long terme (et même infini si l'on considère la succession des générations dont on doit préserver le bien-être), temps de la durabilité. Les politiques qui se réclament du développement durable s'inscrivent, quant à elles, dans le court et moyen terme à travers des programmes qui se déclinent sur des horizons opérationnels qui dépassent rarement 10 ans¹, et dans la plupart des cas ne dépassent pas 5 ans (temps programmatique).

Sur un plan théorique et méthodologique, une grille de lecture en termes de conflits de temporalités permet d'approfondir l'analyse des difficultés rencontrées par les politiques de lutte contre la déforestation et de conservation (mise en place d'aires protégées)². L'objet de ce premier chapitre est tout d'abord de présenter les enjeux pluridisciplinaires, théoriques et méthodologiques d'une grille de lecture en termes de conflits de temporalités, puis de présenter l'intérêt de son application sur les trois terrains retenus dans cet ouvrage (Madagascar, Mali, Mexique).

¹ À noter que Madagascar dispose d'un Plan national d'action environnementale (PNAE) d'une durée de 15 ans (voir Froger et Meral, cet ouvrage).

² Difficultés largement illustrées dans le bilan des politiques de lutte contre la déforestation effectué par la Banque mondiale (2000).

Ce premier chapitre propose ainsi une grille de lecture de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation dans une perspective de développement durable. Les politiques environnementales aux Sud sont singulièrement traversées par des conflits de temporalités. De ce fait, plus que d'autres, elles sont exposées au risque d'un manque de cohérence temporelle fortement préjudiciable à leur crédibilité.

1. Quelles temporalités ? Enjeux théoriques et méthodologiques

1.1. Une question pluridisciplinaire

La question du temps traverse l'ensemble des sciences sociales. Elle constitue un objet de recherche pluridisciplinaire³. Les sciences politiques privilégient le temps de construction des politiques, selon une démarche séquentielle (rationnelle) ou selon une approche en terme de flux (Kingdon, 1984)⁴. La sociologie fait référence aux temporalités perçues par les individus par opposition aux temps des institutions et organisations. L'économie distingue temps de l'action et temps de la décision, et insiste de plus en plus, y compris dans le courant orthodoxe, sur la complexité des dynamiques et l'importance de l'incertitude. Les travaux sur le développement durable opposent quant à eux le temps des hommes aux temps de la nature.

Le temps est défini à l'image d'un processus qui imprime sa direction tant dans la décision que dans l'action. Il ne saurait être un simple contenant dans lequel les activités humaines viennent trouver leur place. L'expérience humaine du temps résulte des problèmes que rencontrent les hommes, ou plus précisément les diverses façons dont ils les conçoivent, formulent et résolvent. La cognition des agents explique pour une bonne part leur comportement et les phénomènes qui en découlent. Elle renvoie, par ailleurs, à deux notions qui demeurent fondamentales : l'irréversibilité et la séquence. L'irréversibilité définit

³ « *A focus on the temporal dimensions of social processes provides exciting possibilities for shaping some common-or at least overlapping intellectual terrain for scholars working out of highly diverse research traditions* », Pierson (2004: 10).

⁴ Dia *et al.* (2008) proposent une analyse de l'évolution des politiques environnementales au Mali selon une telle approche en termes de flux. Selon cette approche, 1991 aurait été une fenêtre d'opportunité pour un changement radical de politique. Géronimi et Diallo (cet ouvrage) proposent une lecture de l'année 1991 au Mali comme un point de bifurcation dans les politiques de lutte contre la déforestation.

une potentialité, non un état (Boyer *et al.*, 1991). Elle nous incite à réfléchir quant à la nature du changement. Elle peut être socialement construite, donnant alors naissance à des comportements stratégiques qui visent à la prévenir, à l'exploiter ou à s'en accommoder. Elle contribue en cela à l'émergence d'institutions, de règles de conduite et autres politiques. Son acuité peut varier selon l'échelle de temps considéré : un processus qui se révèle irréversible à l'échelle d'une ou de plusieurs décennies peut perdre ce caractère à très long terme. Dans sa dimension subjective, l'irréversibilité évoque l'incapacité de l'agent à modifier une situation ou le cours d'un processus. Dans sa dimension objective, elle s'inscrit dans l'impossibilité d'un retour à la situation initiale par inversion de l'action. Dans les deux cas, l'irréversibilité souligne l'importance que l'on doit accorder à l'asymétrie temporelle.

Dans le cadre d'analyse proposé, l'asymétrie des temps repose sur la distinction entre deux modes de temporalité : le temps du projet et le temps de la nature. Le temps du projet coule en sens inverse du temps de la nature. Il est endogène à l'agent. Ce dernier raisonne de manière régressive, de l'avenir vers le présent, en anticipant l'impact des conséquences de ses actions sur les finalités visées (Dupuy, 1991). Le temps de la décision, ou encore du projet, interroge le principe de rationalité lié à la collecte et au traitement de l'information. Les agents sont dotés de croyances relatives à leur environnement, lesquelles associent les informations perçues et les anticipations réalisées sur le monde (Walliser, 2000). Ces derniers procèdent à des raisonnements, qui sont soumis à des contraintes cognitives au niveau de la collecte comme du traitement de l'information dont ils disposent. Cette rationalité cognitive évoquée au sens faible se manifeste tant dans la vision du futur de l'agent inhérente aux comportements d'investissement ou de spéculation que dans les relations entre les agents.

Ainsi, à l'intersection des différentes sciences sociales trois notions se distinguent : la dépendance au sentier (expression de l'irréversibilité), la chronique (ou séquence) et les dynamiques silencieuses.

1.1.1. La dépendance au sentier

Particulièrement mise en avant dans les analyses néo-institutionnalistes, elle a l'intérêt de se décliner selon différentes disciplines correspondant à autant d'éclairages de la question de la cohérence temporelle des politiques de développement durable au Sud (Schembri, 2003). L'approche par la dépendance au sentier conduit notamment à mettre l'accent sur les bifurcations, les choix et acteurs critiques, les coûts de transaction, la séquence des politiques, et les dynamiques « silencieuses » (Pierson, 2004) de long terme, difficiles à

capturer sur des horizons de court terme. L'idée même de la dépendance au sentier est d'échapper à la surdétermination par les conditions initiales. Elle délimite un processus de développement ni unique ni linéaire, mais au contraire multiple et malléable ; tout le long d'une trajectoire, les choix effectués en chemin sont susceptibles de déboucher sur de nouvelles bifurcations (Adelman, 2002).

Dans la littérature économique, la dépendance au sentier trouve des fondements multiples, dans la prise en compte de l'incertitude (Keynes, école autrichienne), du changement technique (approche de Schumpeter, Arthur, 1989), des défauts de coordination⁵, des comportements stratégiques, où la décision des agents à une période donnée dépend de la décision prise à la période précédente par d'autres agents, (Hoff, 2001), et des institutions (North, 2005). Au niveau macroéconomique l'approche par la régulation conduit à insister sur les dynamiques de long terme (la mise en place de « régimes de croissance », qui ne sont pas les mêmes que les « régimes » des politistes), où les institutions jouent un rôle prépondérant, offrant un lien privilégié avec les analyses de sciences politiques, de sociologie politique et du droit. Au niveau microéconomique, la prise en compte de l'incertitude débouche sur les questions de rationalité procédurale (Simon, 1995), d'information asymétrique et limitée, de routines et de dissonance cognitive qui ouvrent un lien avec des analyses sociologiques et psychologiques.

Les travaux de North (2005), de Pierson (2004) et Mahoney (2001) illustrent l'intérêt de cette notion pour l'analyse comparative. Pierson (2004) développe notamment une analyse comparative des régimes politiques des pays d'Amérique centrale à partir des notions de dépendance au sentier, de séquence et de dynamiques silencieuses qui permettent d'expliquer et de différencier les régimes politiques autocratiques des régimes politiques plus libéraux en fonction des choix et des coalitions qui ont pu se former à certains points de bifurcation historiques.

1.1.2. La séquence

L'idée que l'ordre dans lequel les événements se produisent définit le résultat final est directement reliée à la propriété de dépendance au sentier. Le paradoxe d'Arrow en économie établit théoriquement la façon dont l'ordre des choix détermine son résultat. Ce résultat s'étend à tout processus social se traduisant par une réduction des opportunités avec le

⁵ Kydd et Dorward (2004) proposent une analyse particulièrement stimulante des différents modes de régulation du secteur coton en mobilisant la notion de défauts de coordination.

passage du temps (Pierson, 2004). Un exemple classique est celui de la privatisation, qui peut conduire à la constitution de monopoles privés inefficaces lorsque les dispositions réglementant le fonctionnement des marchés n'ont pas été préalablement définies et mises en œuvre (Hoff, 2001). Une autre illustration concerne la mise en œuvre des politiques de lutte contre la déforestation au Mali, qui a souffert de l'instrumentalisation d'acteurs locaux pas encore en mesure d'assumer les rôles qui leur ont été assignés.

Cette même notion de « séquence » permet de mettre en avant l'avantage dont peut disposer le *first mover* dans une situation de concurrence, et apporte un premier éclairage sur l'urgence qui pèse sur les décisions. L'augmentation de la concurrence peut se traduire par l'augmentation de l'urgence de la décision, et accroître les risques d'erreurs qui en découlent (Sapir, 2000 ; Laidi, 2005).

1.1.3. Les dynamiques silencieuses

L'importance des dynamiques longues pour définir l'impact de politiques de court et moyen terme constitue une évidence sur laquelle il paraît utile de revenir. Les analyses focalisées sur les horizons du court et du moyen terme rendent les dynamiques longues « silencieuses », car situées hors champs. Celles-ci peuvent alors se manifester bruyamment lorsque des seuils sont atteints, en présence d'indivisibilités notamment. L'arrêt de l'entretien des pistes rurales dans le secteur coton au Mali, suite à la modification des missions de la Compagnie malienne pour le développement du textile (CMDT) en 2002, en est une illustration assez frappante. Les pistes rurales ne se dégradent que progressivement, il n'y a pas d'impact visible à court terme. Jusqu'au moment où la disparition d'un radier, d'un pont, ou bien l'apparition d'ornières trop profondes interdisent complètement la collecte des biens agricoles, bloquant le développement économique de la zone concernée.

Les processus cumulatifs lents peuvent être particulièrement significatifs pour l'analyse des changements de comportements (routines) ou d'institutions qui apparaissent brutalement à certains points de bifurcation. Ces mêmes dynamiques longues (la dégradation séculaire des termes de l'échange ; le dualisme sectoriel) ont été invoquées pour expliquer le maintien dans le sous-développement par les pionniers du développement.

Les notions de dépendance au sentier, de séquence et de dynamiques silencieuses peuvent se décliner selon une grille d'analyse en termes de conflits de temporalités.

1.2. Les conflits de temporalités

Alors que la littérature propose un foisonnement de typologies des temps selon la discipline d'appartenance et l'objet étudié, peu d'analyses explicites sont menées sur les conflits de temporalités.

L'expression de conflits de temporalités est utilisée par Grossin (1996) pour caractériser les conflits qui peuvent émerger entre les différentes « sources » du temps. Les conflits de temporalités deviennent centraux dans l'analyse des phénomènes sociaux dès que l'on considère l'hypothèse de « temps pluriels, produits et interactifs »⁶, desquels émerge un temps social dominant, comme « source d'une représentation collective à laquelle les autres se subordonnent ». Très stimulante, l'analyse de Grossin, exploratoire sur cette dimension, jette les bases d'un cadre d'analyse pluridisciplinaire autour de la notion de conflits de temporalités.

Les néo-institutionnalistes abordent cette notion de façon plus indirecte, en mettant au centre de l'attention « les diverses temporalités du changement des institutions et des processus économiques, en ce que l'on pourrait qualifier de 'différentiel de changement' » (Chavance, 2007 : 68). On retrouve de façon transversale aux travaux de cette dernière école l'idée que les institutions formelles changent rapidement par opposition à des institutions informelles dont le changement est lent. La notion d'holindividualisme « relie le niveau macro des institutions produites par les actions individuelles et le niveau micro des actions individuelles conditionnées par les institutions existantes, en distinguant les temporalités différentes de genèse et de changement des deux niveaux » (Boyer et Saillard, 2002 : 88).

Mais les conflits de temporalités dépassent la question institutionnelle. Ils sont présents de façon implicite dans de multiples analyses théoriques et appliquées. Ainsi, la dépendance au sentier émerge-t-elle de la rencontre de deux dynamiques superposées (par exemple par la superposition d'une instabilité de court terme avec une équation dynamique à long terme à la Solow). L'ordre dans lequel une politique se déploie (l'agenda programmatique) et rencontre les anticipations des agents et les calendriers exogènes, détermine son impact final. Le développement durable, qui recouvre les dimensions économiques, environnementales et sociales, s'inscrit tout particulièrement au sein de temporalités conflictuelles.

⁶ Voir entretien avec W. Grossin (Gadea et Lallement, 2002).

La notion de conflits de temporalité appliquée au-delà de la dimension institutionnelle, offre une grille d'analyse pertinente des questions soulevées par la mise en œuvre de politiques de développement durable, souvent ramenées à leur dimension environnementale. La distinction entre temps du projet et temps de la nature conduit à préciser cette grille d'analyse.

La réflexion sur le temps du projet conduit à souligner la dimension sociale des croyances des agents. Cette réflexion porte sur la diffusion de l'information entre les agents. Elle concerne également l'apprentissage que réalisent les agents sur leurs comportements. Dans ce cadre d'analyse, la question du conflit des temporalités dans la décision nécessite que l'on évoque le caractère dynamique des interactions entre les agents et des changements d'ordre institutionnel qui en résultent. Les agents sont dotés de processus d'adaptation qui combinent les expériences accumulées dans le passé et les actions mises en œuvre dans le présent (Walliser, 2000). La conflictualité s'inscrit ici dans la volonté de reconnaître une asymétrie des temps fondée sur la distinction entre l'instant présent, la perception de l'avenir et la séquence d'adaptation. Il s'agit donc d'associer le mental et le temporel : les croyances des agents ne sont pas prédéterminées et figées, mais sont révisées au cours du temps selon des processus visant à préciser l'état actuel du monde et à suivre son évolution. Ces processus d'adaptation sont mis en œuvre de manière à compenser par le travail du temps des capacités cognitives limitées. L'agent adapte alors ses croyances aux observations réalisées sur un contexte qui change sous l'influence même de ses propres actions. De même, ses anticipations sont séquentiellement ajustées en fonction des réalisations correspondantes.

Dans l'analyse des interactions sociales qui influencent les délais de mise en œuvre des politiques forestières, Kumar et Kant (cités par Bertrand *et al.*, 2006) dissocient ainsi le niveau des règles et des procédures administratives du niveau des représentations et des attitudes individuelles des agents administratifs. Appliquée à l'analyse de l'évolution des politiques forestières, une telle grille d'analyse permet de retrouver les conclusions de Bertrand sur la nécessité de différencier un « temps pour la réforme », un temps « pour intégrer l'esprit des nouvelles règles » et un temps « pour changer les pratiques » (Bertrand *et al.*, 2006). Il existe donc des niveaux de comportement qui mettent en œuvre des compétences cognitives de plus en plus élevées, et opérant à des échelles temporelles de plus en plus longues [nous retrouvons ici la problématique de l'urgence]. À ce propos, la question relative à la formation des anticipations ne saurait être réduite à la problématique traditionnelle des fondements micro-économiques de la macro-économie. Elle devrait plutôt porter sur le caractère dynamique du mécanisme de

normalisation des choix ou des plans des agents. Pareils fondements reposent sur l'hypothèse que les comportements des agents peuvent être saisis dans des trajectoires qui dépendent du chemin et qui peuvent conduire à des enfermements, empêchant en cela certaines options de se développer. Dans le cadre de cette recherche, la coordination apparaît comme un processus qui s'inscrit de fait dans la durée. Elle revêt un coût d'opportunité qui peut avoir une incidence sur le lieu d'équilibre que le mécanisme de convergence des choix est censé désigner.

Le temps du projet est une dimension essentielle de la temporalité. Elle ne saurait toutefois en constituer la totalité. Le temps du projet ne peut se passer du temps de la nature, lequel s'écoule du présent vers l'avenir. Pareille temporalité est exogène à l'agent. Elle peut être l'expression d'une contrainte d'ordre physique ou technique. Le temps de la nature recense l'ensemble des rythmes temporels sur lesquels aucun agent n'a de prise. Il s'agit du temps des chocs « exogènes », des délais « techniques » et de la contrainte à laquelle chacun doit s'adapter. Saisis à travers le prisme des politiques environnementales, ils renvoient aux temps des écosystèmes, et aux délais qui séparent une action de ses effets. Ces délais sont longs ou très longs, et parfois incertains, dans le cas de l'environnement. Entre la plantation et la forêt, plusieurs dizaines d'années s'écoulent ; entre l'émission de gaz carbonique et l'élévation significative de la température, ces mêmes délais sont longs et incertains.

1.3. Une typologie des conflits de temporalités

Les conflits dans le temps du projet sont analysés d'après les interactions entre les agents. Les temps du projet interagissent en permanence, à travers des relations de pouvoir, des conflits. Les agendas peuvent être définis par l'extérieur, et imposés aux acteurs locaux. Ces derniers peuvent modifier l'agenda lorsqu'ils disposent de la capacité pour le faire. Les conflits de temporalités qui se nouent à ce niveau opposent les différents temps programmatiques des acteurs et institutions. Les manifestations principales de ces conflits étant la réinterprétation et le détournement du temps des politiques publiques. L'hypothèse du raccourcissement des horizons temporels en situation de crise, ou lorsque l'on considère des revenus décroissants, repose sur de telles temporalités subjectives.

Ainsi, les politiques de lutte contre la déforestation ou de conservation insistent sur l'urgence de la décision, face à des dégradations irréversibles. Il faut décider « vite ». Et cette urgence produit des effets dommageables dans la conception des projets et politiques (voir Laïdi, 2008) ; « l'éviction du temps long » par le temps court ; « l'entrave à la mise en œuvre du temps long », et un effet d'offre

qui « conduit l'urgence à générer sa propre demande ». Pour les politiques du développement durable, ces effets pervers jouent fortement. La perception de l'urgence est variable selon les acteurs et institutions, dont les représentations, largement spéculatives (les routines étant une forme de spéculation), peuvent différer largement. Dès la genèse d'un problème, il y a conflit entre les temps de décision. Les agendas des acteurs et institutions diffèrent. Il y a asymétrie entre des acteurs dont le temps de décision est court par rapport aux autres acteurs. Certains acteurs et institutions ont la capacité d'imposer leurs agendas⁷. Avec des comportements stratégiques, les *first movers* peuvent capter l'essentiel des avantages aux dépens des autres acteurs.

Les conflits des temps de la nature sont analysés d'après les interactions entre les systèmes. Les temps de la nature sont multiples, ils interagissent, se confortent ou se contrarient mutuellement. Des dynamiques complexes émergent du fait de la superposition des délais d'action⁸. Les dynamiques de déforestation actuelles se mesurent aussi par rapport aux dynamiques de reforestation dont les effets ne se feront sentir qu'à longue échéance (en supposant que d'autres dynamiques ne viennent pas perturber leurs déroulements)⁹. Les dynamiques migratoires (ou d'urbanisation) participent fortement à la déforestation, elles suivent des rythmes propres et entrent en conflit avec les dynamiques de régénération ou de conservation de la forêt. Ainsi l'exploitation économique de la forêt permet-elle de lutter contre la pauvreté à court terme, alors qu'elle peut se traduire par une baisse de revenu à long terme pour l'ensemble de la population ? Les dynamiques de reforestation et de protection viennent contrarier à long terme cette tendance, mais elles peuvent rentrer à leur tour en conflit avec la dynamique de réduction de la pauvreté à court terme¹⁰. Plus globalement, les dynamiques complexes

⁷ Comme le signale Bertrand (2006 : 19) dans l'analyse de la réforme de l'administration forestière en Afrique francophone, les effets de domination jouent fortement. Les bailleurs de fonds « ...interviennent pour pousser le rythme de certaines évolutions soit même pour définir et imposer de nouvelles orientations ou des solutions institutionnelles toutes faites ».

⁸ L'analyse Kaleckienne de la dynamique, mais aussi l'approche en termes de détour de production de Böhm-Bawerk en est une illustration.

⁹ Wirl (1999) montre théoriquement que des cycles-limites le long desquels des phases de reforestation et de déforestation se succèdent sont à la fois optimaux, et peuvent être la résultante paradoxale d'une intervention publique visant à ralentir le rythme de la déforestation.

¹⁰ « Renoncer à ces bénéfices financiers et économiques entraîne des coûts locaux et immédiats, tandis que les bénéfices environnementaux sont nationaux/mondiaux et à long terme. » (Banque mondiale, 2000 : XII). Voir citation du premier ministre du Sabah en 1997 devant l'OIT: « À court terme il y

appartenant au temps de l'action créent des situations de dépendance au sentier, des points de bifurcation, des non-linéarités, des cycles-limites (Wirl, 1999).

Les conflits entre temps du projet et temps de la nature, se traduisent par des erreurs d'anticipation, des chocs, et impliquent des temps d'adaptation et d'apprentissage des agents. Les agendas des différents acteurs peuvent entrer en contradiction avec les calendriers agronomiques. Les temps des acteurs ne coïncident pas forcément avec les temps des politiques qui les instrumentalisent. Ces conflits peuvent se traduire par des syncopes, de fortes instabilités dans la mise en œuvre des programmes, qui se trouvent en décalage avec les temps de la nature. L'arrêt de programmes (parfois définis dans l'urgence) dans des contextes de crise politique ou de chocs macroéconomiques est la manifestation de tels conflits entre temps de la nature et temps des projets... où l'urgence s'enlise parfois. Les temps de la décision entrent en conflit avec les temps de l'action lorsque l'urgence de la décision et l'incertitude qui la limite conduisent à des erreurs, au repli sur des routines face à l'accélération du temps de la décision. Dans de tels cas, les décisions peuvent perdre toute prise sur l'action, dessinant un simple décor en carton-pâte ne masquant qu'imparfaitement les actions qui continuent à se dérouler dans les coulisses.

De façon exploratoire, le tableau 1 propose une typologie des conflits de temporalité autour de cette première distinction.

aura une perte de revenus forestiers pour, à long terme, assurer le renouvellement » (*in Smouts, 2001 : 236*).

Tableau 1 : Une typologie exploratoire des conflits de temporalité***

	Temps de la nature	Temps du projet
Temps de la nature	<p>Inter-systèmes</p> <p>Dynamiques conjointes. Superposition, renforcement, combinaison.</p> <p>Superposition des délais source de dynamique complexe (ex: dynamiques superposées d'extension de la culture sur brûlis, de migration et de déforestation sur certains zones de Madagascar).</p>	<p>Systèmes → acteurs</p> <p>Révision des plans, précocité. Chocs et adaptation, révision des plans. Incertitude et urgence (lenteur de l'action, horizon très éloigné (effets irréversibles et globaux de la déforestation et de la perte de biodiversité) et urgence de la décision (face aux délais d'action).</p>
Temps du projet	<p>Acteurs → systèmes</p> <p>Formation des anticipations. Histoire, stratégies, routines. Anticipations, effets de mémoire, comportements stratégiques, routines, qui conduisent à des situations sous-optimales (en situation d'incertitude). Urgence de la décision face à une action incertaine. Exemple des politiques instrumentalisant des acteurs pas encore constitués (Mali).</p>	<p>Inter-acteurs</p> <p>Hétérogénéité. Inégalités, pouvoir, perception. Hétérogénéité des agents et institutions dans leurs horizons temporels. Conflits de pouvoir autour du temps programmatique des acteurs et institutions. Phénomènes de réinterprétation et de détournement du temps des politiques publiques.</p>

***Lecture du tableau : en ligne, les variables exogènes (ou explicatives) ; en colonne, les variables endogènes (ou expliquées). Au plan de la causalité, lecture en ligne : dans quelle mesure les temps de la nature influencent-ils les temps de la nature ? Les temps du projet ?

Les éléments d'analyse comparative des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation entre Madagascar (voir Froger et Meral, cet ouvrage), le Mali (voir Géronimi et Diallo, cet ouvrage) et le Mexique (voir Dumoulin, cet ouvrage) proposés en deuxième partie de ce chapitre utilisent cette grille d'analyse.

2. Conflits des temps du projet : agendas et calendriers

Sur la base de ces prémisses théoriques, la question des conflits de temporalité des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation peut être abordée selon une approche comparative, autour de trois axes de questionnement :

- Qui définit l'agenda, qui subit le calendrier ?
- Quelle est la cohérence des temporalités entre les différents programmes et politiques des bailleurs de fonds, des Organisations non gouvernementales (ONG) et de l'État ?
- Et quelle est la cohérence temporelle interne des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation ?

L'encadré 1 présente succinctement les principales caractéristiques des dynamiques de déforestation sur ces trois terrains.

Encadré 1 : Les dynamiques de déforestation, Madagascar (forêt des Makis), Mali (Sikasso) et Mexique (Forêt Lacandone et Sierra de Juarez)

Les trois pays ont en commun des rythmes élevés de déforestation [de -7 % par an au Mali sur la période 1990-2000, de -9 % pour Madagascar et de -10 % pour le Mexique, selon les données de l'Organisation de Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)], largement supérieurs à la moyenne mondiale (-2 %). La situation du Mali diffère fortement par le type de couvert forestier, essentiellement constitué de végétation arbustive. Par contraste, Madagascar et le Mexique ont un couvert forestier dense. La forêt représente 20 % de la superficie totale à Madagascar, 28 % au Mexique et 11 % au Mali.

Les facteurs de déforestation sont fortement diversifiés selon les zones étudiées. La principale dynamique de déforestation au Mali est liée à l'utilisation domestique du bois de feu. Celle-ci répond directement à l'extension des villes, en phase avec la croissance démographique rapide.

Par contraste, les zones étudiées au Mexique sont des zones situées à la marge, où les principales dynamiques de déforestation renvoient à la logique de front pionnier, d'extension des surfaces cultivées, et à l'exploitation commerciale de la forêt, pour des usages industriels. Dans le cas de Madagascar, c'est l'extension des surfaces cultivées qui constitue la principale contrainte sur la forêt.

2.1. Axe 1 : *Qui définit l'agenda, qui subit le calendrier ?*

Dans une première étape, on peut considérer que les « institutions internationales » produisent des injonctions de politiques économiques et environnementales selon des rythmes qui s'imposent et se diffusent plus ou moins rapidement en direction des politiques nationales (délais illustrés par l'analyse historique comparative). En suivant l'approche de Haas (1992), le mode de production de ces injonctions peut faire l'objet d'une étude où le rôle des communautés épistémiques est primordial. Dans le cas des politiques de lutte contre la déforestation, Smouts (2001) a pu montrer les limites de la communauté épistémique correspondante, avec les courants contradictoires qui la traversent. Dès « l'origine », les discours internationaux sur la question des aires protégées et de la lutte contre la déforestation souffriraient ainsi d'une insuffisance de cohérence qui rend la lecture de la mise en place d'un « régime international » plus incertaine¹¹.

Les trois pays sont soumis à des injonctions internationales communes, exprimant une tendance à la globalisation et à la normalisation des politiques d'environnement. Ces politiques se déclinent selon un socle commun largement exposé dans divers travaux des institutions internationales. Après une conception « forte » de la conservation, la politique de gestion forestière doit répondre depuis le début des années 1990 à des objectifs qui intègrent les dimensions économiques et sociales. Le consensus autour des objectifs du millénaire est un élément central de cette évolution des politiques de lutte contre la déforestation et la pauvreté (Sunderlin *et al.*, 2005).

La réorientation des politiques de lutte contre la déforestation consécutive au bilan fait en 2000 par la Banque mondiale¹² insiste notamment sur :

- la participation des communautés locales,
- le renforcement du cadre réglementaire et légal,
- le renforcement des capacités.

¹¹ « Toutes les tentatives pour encadrer les politiques de conservation et de gestion des espaces boisés dans une grande convention intergouvernementale sont restés sans effets » (Smouts, 2001 : 205). « Mais cette absence ne doit pas faire illusion: la problématique de la forêt est cernée de tous côtés par des instruments juridiques internationaux qui ne l'abordent pas directement mais créent un climat général auquel on ne peut pas se soustraire » (Smouts, 2001 : 206).

¹² Banque mondiale (2000)

De fait, les évaluations des politiques menées dans les années 1970 et 1980 ont insisté sur la déficience de la mise en œuvre de ces politiques, celle-ci étant expliquée par le manque d'appropriation des dispositifs par les populations locales. Le rôle central dévolu aux communautés locales sera décliné sur des zones aux contextes socio-économiques très différents. Ainsi, le Mexique se distingue clairement du Mali et de Madagascar par le degré d'organisation et de reconnaissance des communautés impliquées dans la gestion forestière.

Les politiques internationales se sont diffusées selon des vitesses et des modalités différentes dans les pays et les zones considérés. La focalisation des programmes sur les acteurs locaux peut s'interpréter comme une instrumentalisation de ces acteurs, qui deviendraient les vecteurs de propagation de rythmes imposés par les acteurs extérieurs, ou, de façon alternative, comme un ralentissement des rythmes des actions externes afin qu'ils rentrent en résonance avec le temps des acteurs locaux.

Des trois pays étudiés, le Mexique est le pays qui dispose de la plus ancienne expérience en termes de conservation et de réforme agraire (1917). Il apparaît comme le pays le plus en connexion avec les rythmes internationaux, largement impulsés depuis les États-Unis (effet de proximité géographique). De ce point de vue, l'expérience du Mexique se distingue fortement de celle de Madagascar et du Mali, qui ont en commun une décolonisation en 1960. Avant cette date, la question de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles s'inscrit dans l'approche développée par le colonisateur, où les communautés locales sont absentes. La réforme agraire est dans ce cas tardive, lorsqu'elle existe... Le contraste avec le cas mexicain est flagrant sur les questions du rôle des communautés et de l'appropriation. Alors que dans le cas de la Sierra de Juarez, les communautés récupèrent la gestion de la forêt dès 1982, à travers un véritable processus de résistance, on ne retrouve pas de telles dynamiques au Mali ni à Madagascar. Dans le cas du partenariat entre l'Union de communautés Zapotèques et Chinantecs (UZACHI) et l'ONG Études rurales et conseils (ERA) (voir Foyer et Dumoulin, cet ouvrage), la collaboration entre communautés et ONG s'inscrit dans le long terme (plus de 30 ans).

Le fait que Madagascar et le Mali aient été colonisés jusqu'en 1960 explique aussi le relatif isolement de ces économies vis-à-vis des rythmes internationaux, la France occupant l'essentiel de leurs relations avec l'extérieur, y compris en ce qui concerne la question environnementale.

L'extrême dépendance envers l'extérieur des Pays les moins avancés (PMA) explique que, pour ces deux pays, la montée en puissance de l'ajustement structurel pendant les années 80, se soit traduite par une

mise en connexion directe avec les rythmes des injonctions environnementales internationales. La soumission des politiques nationales aux programmes d'ajustement structurel, repose sur des conditionnalités qui ouvrent les institutions nationales aux priorités du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Cette dernière joue un rôle prépondérant dans la prise en compte de plus en plus prononcée (au moins dans les discours) de la dimension environnementale dans les politiques nationales¹³. Ainsi, la décennie 1980 peut-elle apparaître comme une période de mise aux normes des politiques nationales des pays en développement (et, parmi eux, plus particulièrement les moins avancés) aux rythmes internationaux¹⁴.

En situation de pénurie globale de financement domestique, les programmes mis en œuvre se déclinent aussi selon la disponibilité de ressources financières extérieures. La montée en puissance de nouveaux acteurs peut s'expliquer soit par leur rôle de bailleur de fonds (ONG internationales), soit par un effet de substitution vis-à-vis d'un État défaillant (collectivités locales et ONG), soit par la recherche de positionnement sur le marché de plus en plus rentable de la coopération internationale (ONG locales et internationales).

La mise en œuvre et la transmission de ces politiques nationales sur les terrains respectifs se font selon des délais supplémentaires, et les rythmes internationaux peuvent se trouver singulièrement déformée par des syncopes plus ou moins importantes (la non-application des directives des politiques est l'illustration d'une syncope prolongée). Selon cette lecture *top-down*, où le haut définit l'agenda et le bas suit un calendrier (agricole, saisonnier, etc.), il n'y a pas de garantie que les deux coïncident. On retrouve ce premier niveau de conflit de temporalité sur les différents terrains.

D'autre part, selon le degré d'autonomie des collectivités locales (décentralisation) et d'organisation des « communautés », on peut assister à une remontée des temporalités du bas vers le haut, le fameux *bottom-up*. Les communautés et les collectivités locales peuvent construire leur propre agenda programmatique, en cohérence ou non avec les agendas nationaux et internationaux, et peut-être les infléchir. Dans le cas du Mali, les éléments disponibles rendent peu probable cette remontée de temporalité, contrairement à ce que montrent certains éléments rassemblés au Mexique (Dumoulin ; Foyer et Dumoulin, cet ouvrage).

¹³ La dimension environnementale reste peu présente dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (Aknin *et al.*, 2002).

¹⁴ Madagascar et le Mali se distinguent assez fortement ; l'émergence d'une politique environnementale remonte à 1991 dans le cas de Madagascar, alors que le Mali définira son PNAE en 1998.

Enfin, les délais de mise en œuvre des politiques nationales jouent un rôle essentiel, et s'avèrent parfois extrêmement importants. Les informations collectées jusqu'à présent ne donnent qu'une image partielle de ces délais. Dans le cas du Mali, il semble que le délai de mise en œuvre de certaines dispositions des politiques de lutte contre la déforestation puisse tendre vers l'infini...

Il y a donc conflits entre agenda programmatique et temps des acteurs locaux. Les essais d'imposition d'un agenda international dans les différents pays butent sur les calendriers locaux.

2.2. Axe 2 : Cohérence des temporalités entre les différents programmes et politiques des bailleurs de fonds, des ONG et de l'État

Un deuxième axe d'investigation, est celui de la cohérence des temporalités entre les différents programmes et politiques des bailleurs de fonds, des ONG et de l'État dans le domaine de la lutte contre la déforestation et la conservation. L'horizon temporel de ces programmes et politiques (date de début, date de fin), leur déroulement dans le temps (continu, discontinu, cyclique) définissent-ils des agendas compatibles entre eux ? Se renforcent-ils mutuellement, créent-ils des effets d'embouteillage ?

La mise en cohérence des horizons temporels et des rythmes des différents bailleurs de fonds reste un chantier largement ouvert jusqu'à présent. Une tension forte existe entre la cohérence qui peut découler de la domination d'un acteur particulier (ex. Banque mondiale) et l'appropriation qui suppose la participation des parties prenantes à la définition de l'agenda de référence. Sur les trois terrains, il apparaît que l'imposition du calendrier par un acteur dominant ne conduit pas forcément à une meilleure cohérence temporelle, du fait notamment, de calendriers « cachés » auxquels les parties prenantes se conforment au-delà de la soumission apparente¹⁵.

Les ONG peuvent échapper partiellement à cette surdétermination du calendrier lorsqu'elles disposent d'une certaine autonomie financière. L'État, opérateur légitime des politiques publiques, ne dispose pas forcément en la matière d'une forte crédibilité.

¹⁵ Ainsi, l'exploitation du bois qui répond parfois à une logique de compensation de pertes de revenu ou de « soudure » entre les périodes de récolte agricole dans la région de Bougouni (Mali). Cette logique continue de s'exprimer au sein même des dispositifs qui prétendent encadrer l'exploitation du bois... Et en détourne les objectifs (Geronimi, Schembri, Sacko, cet ouvrage).

Les multiples effets d'annonce, les remises en cause des calendriers de référence de certaines politiques expriment les difficultés que l'État peut rencontrer dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation¹⁶.

2.3. Axe 3 : La cohérence temporelle interne des politiques de conservation et de lutte contre la déforestation

Un troisième axe est celui de la cohérence temporelle interne des politiques visant au développement durable. On peut distinguer un temps d'adaptation des administrations publiques (création de ministère ad hoc, comités interministériels, directions nationales, régionales, etc.), un temps d'interpellation, de renforcement, de « création » et d'instrumentalisation d'acteurs locaux (décentralisation, associations et ONG), et enfin un temps de construction d'un « marché ».

Dans le cas du Mali, dans le domaine de la forêt, c'est d'abord la solution législative qui a été empruntée (premières lois forestières de 1985), avec l'idée que le marché pouvait représenter une solution (création de taxes, définition d'un prix « durable »). En l'absence d'effets de ces dispositifs, le renforcement de l'administration centrale, et sa réorganisation a constitué un domaine d'action prioritaire. La formulation de politiques nationales qui en a découlé a mis au centre le rôle des collectivités locales et des « communautés ».

Paradoxalement, ces acteurs locaux « construits » par ces politiques n'ont pas atteint un degré d'organisation suffisant pour être des vecteurs fiables de mise en œuvre des politiques. Les politiques mobilisent des acteurs qui n'ont pas (encore ?) les capacités qu'on leur prête (Bertrand et Montagne, 2006b). On retrouve l'incohérence du temps des politiques de libéralisation avec le temps de construction des acteurs pourtant instrumentalisés par celles-ci.

Conclusion

Dans ce chapitre, l'expression de « développement durable » révèle davantage une démarche analytique, une grille de lecture, soumise à des contingences particulières, que la seule description d'un état. Cette démarche exige que l'on traite des politiques de lutte contre la

¹⁶ Voir par exemple, dans le cas malien, le retard de plus de deux ans dans le démarrage du programme de gestion durable des forêts dans la 3^{ème} région (Geronimi, Schembri, Sacko, cet ouvrage).

déforestation et de conservation en tenant compte de leurs dimensions multiples, dans une perspective fondamentalement dynamique. À cet égard, la question des temporalités est pluridisciplinaire et renvoie à trois notions qui se situent à l'intersection des sciences sociales : la dépendance au sentier, la séquence et les dynamiques silencieuses. Ces notions sont mobilisées pour construire une typologie des temps et des conflits de temporalités.

Les réflexions présentées ici autour de la notion de conflits de temporalité proposent un éclairage original sur les difficultés de mise en œuvre des politiques de conservation et de lutte contre la déforestation. Parce que les politiques de développement, comme les politiques qui adressent les différentes dimensions du développement durable, se situent à la fois dans l'urgence et sur des horizons du long terme, elles sont particulièrement mises en question par les conflits de temporalités qui les traversent. Les paradoxes, parfois cités dans la littérature, et présents sur certains des terrains analysés dans cet ouvrage (notamment au Mali), de politiques de lutte contre la déforestation qui aboutissent à son accélération, trouvent là des explications renouvelées.

Bibliographie

- Adelman I., 2002, « Les idées fausses de la théorie du développement et leurs implications pratiques », in Meier P., Stiglitz P. (dir.), *Aux frontières de l'économie du développement*, Washington D.C. : Banque mondiale, Eska, pp. 87-112.
- Aknin A., Froger G., Géronimi V., Méral P., Schembri P., 2002, « Environnement et développement : Quelques réflexions autour du concept de 'développement durable' » in Martin J.-Y. (dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Paris : IRD Éditions.
- Arthur W.B., 1989, « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events », *Economic Journal*, 99, pp. 116-131.
- Banque mondiale, 2000, *A Review of the World Bank's 1991 Forest Strategy and Its Implementation*, Rapport, 2000 (1).
- Bertrand A., 2006, « Réformes des administrations forestières, décentralisation, développement du secteur privé et évolution des représentations sociales, in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp. 114-128.

- Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan.
- Bertrand A., Montagne P., 2006a, « Les difficiles mutations des politiques forestières : d'une gestion autoritaire et exclusive vers une politique publique intégrée », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp. 37-53.
- Bertrand A., Montagne P., 2006b, « Nouvelles politiques forestières et redéfinition des fonctions des administrations forestières en Afrique francophone et à Madagascar », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp. 87-95.
- Boyer R., Chavance B., Godard O., 1991, « La dialectique réversibilité – irréversibilité : une mise en perspective », in Boyer R., Chavance B., Godard O. (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), pp. 11-36.
- Boyer R., Saillard Y. (dir.), 2002, , *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris : La découverte, Recherches.
- Chavance B., 2007, *L'économie institutionnelle*, Paris : La Découverte, Repères.
- Dia A.H., Becerra S., Gangneron F., 2008, « Crises climatiques, ruptures politiques et transformations de l'action publique environnementale au Mali », *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, 8 (1), pp. 1-12.
- Dupuy J.-P., 1991, « Temps du projet et temps de l'histoire », in Boyer R., Chavance B., Godard O. (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), pp. 97-136.
- Grossin W., 1996, *Pour une science des temps. Introduction à l'écologie temporelle*, Toulouse : Octares.
- Haas P., 1992, Introduction, « Epistemic Communities and International Policy Coordination, International Organization », *Special Issue on Epistemic Communities*, 46, pp. 1-35.
- Hoff K., 2001, Beyond Roseinsein Rodan : The modern Theory of Coordination Problems in Development, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 2000, Washington D.C.

- Karsenty A., 2005, Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique, in Akinin A., Froger G., Géronimi V., Méral Ph., Schembri P. (dir.), 2005, Quel développement durable pour les pays en voie de développement ?, Cahiers du GEMDEV, 30.
- Kydd J., Dorward A., 2004, « Implications of Market and Coordination Failures for Rural Development in Least Developed Countries », *Journal of International Development*, 16, pp. 951-970.
- Kingdon, J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Mass., Little, Brown.
- Laïdi, 1998, « L'urgence ou la dévalorisation de l'avenir », *Revue Esprit*, 2, pp. 8-20.
- Mahoney J., 2001, « Path dependent Explanations of Regime Change : Central America in Comparative Perspective », *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), pp. 111-141
- North D., 2005, *Le processus du développement économique*, Paris : Éditions d'Organisation.
- Pierson P., 2000, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics of Retrenchment », *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.
- Pierson P., 2004, *Politics in Time*, Princeton: Princeton University Press.
- Sapir J., 2000, *Les trous noirs de la science économique*, Paris : Le Seuil.
- Schembri P., 2003, Les politiques de développement durable : quelle cohérence des horizons temporels ?, in Froger G., Blanc M.-O. , Schembri P. (dir.), Développement durable : quelles dynamiques ?, Cahiers du GEMDEV, 29, pp. 85-93.
- Simon, H. A. 1995, Rationality in Political Behavior. *Political Psychology*, 16(1), pp. 45-61.
- Smouts M.C., 2001, Forêts tropicales jungle internationale, Presses de Sciences Po, Paris.
- Sunderlin W.D., Angelsen A., Belcher B., Burgers P., Nasi R., Santoso L., Wunder S., 2005, « Livelihoods, Forests and Conservation in Developing Countries: An Overview », *World Development*, 33 (9), pp.1383-1402.
- Walliser B., 2000, *L'économie cognitive*, Paris : Éditions Odile Jacob.
- Wirl F., 1999, « De- and Reforestation : Stability, Instability and Limit Cycles, Environmental & Resource Economics », *European Association of Environmental and Resource Economists*, 14 (4), pp. 463-479.

Annexe : Guide d'entretien

Les questions adressées aux responsables des programmes et politiques, ainsi qu'aux animateurs, responsables d'organisations paysannes, des collectivités locales et des administrations en charge de l'environnement, ont été classées selon les trois axes présentés dans le chapitre 1, en isolant d'abord les questions « transversales » à ces trois axes. Les questions centrales sont en gras.

Questions transversales aux trois axes

Les actions / politiques menées, historique et perception

1. **Que signifie pour vous la durabilité ?**
2. **Depuis quand la déforestation est-elle perçue comme un problème ?**
3. Quelles actions / politiques connaissez-vous ? Qu'en pensez-vous ?
4. Quelles sont les actions / politiques en terme de gestion durable des forêts ?
5. Quelles sont les actions / politiques passées (continuité / discontinuité) ?
6. Quel est le calendrier *du* projet/programme/politique (prévu / réalisé) ? Quelles en sont les principales étapes (prévu / réalisé, cycle du projet) ?
 - a. Conception (interactions acteurs et terrains continues / discontinues)
 - b. Mise en œuvre (interactions acteurs et terrains continues/ discontinues, rythmes des décaissements, type d'actions ponctuelles ou continues (i.e. formations)
 - c. Suivi (interactions acteurs et terrains continues / discontinues) ?

Les délais objectifs et perçus

7. **Les cycles des projet/programme/politique s'accélèrent-ils ? Pour quelles raisons ?**
8. Quels sont les délais entre soumission et acceptation des projets ?
9. Est-ce que les actions dans le domaine de la déforestation sont plus nombreuses ?

10. Quel est le temps nécessaire pour qu'une loi ou règlement soit appliquée dans un secteur ?
11. Est-ce que le droit dans le domaine de l'environnement se transforme plus vite que dans le passé ?

Axe 1 : Qui définit l'agenda, qui subit le calendrier ?

Le temps des projets / programmes / politiques et les effets de domination

12. **Qui décide du calendrier de référence ?**
13. **Avez-vous une influence sur le calendrier de vos interlocuteurs ?**
14. Quels sont les interlocuteurs des acteurs, quels sont leurs calendriers ?
15. Qui est à l'origine de ces projets/ programmes/ politiques, depuis quand (global) ?
16. À quel moment l'idée de ce projet/programme/politique a-t-elle émergé (spécifique) ? Par qui ? De quelle manière ? Sur la base de quelles données (pourquoi maintenant, quelle urgence, quelle évaluation des menaces) ?
17. Quelles sont les révisions de calendrier qui se sont produites ? Quels sont les facteurs expliquant ces révisions (modification dans la perception du degré d'urgence) ?
18. Les objectifs initiaux sont-ils toujours pertinents ?
19. Les outils d'intervention sont-ils adaptés / urgence ?

Axe 2 : Cohérence des temporalités entre les différents programmes et politiques des bailleurs de fonds, des ONG et de l'État

20. **Votre calendrier est-il en phase avec celui des autres acteurs et de leurs projets/programmes/politiques ? Y a-t-il des effets de cacophonie (embouteillage, suractivité) et des syncopes prolongées ?**
21. Comment l'organisation perçoit-elle la succession d'approches développées par les donateurs ainsi que leurs pas de temps respectifs ?
22. Justification de la durée du projet/ programme / politique ?
23. Justification des écarts entre temps de la mise en œuvre et urgence de la situation ?
24. Justifications du cycle de vie des actions et programmes ?

Axe 3 : La cohérence temporelle interne des politiques environnementales

Le temps des organisations et des acteurs

- 25. Votre organisation a-t-elle évolué dans ses principes et son fonctionnement ? Pourquoi, quand ?**
26. Depuis quand l'organisation existe-t-elle ? Quelles en sont les origines ?
27. Depuis quand l'organisation/acteur intervient-il dans la gestion durable des forêts ?
28. Quel est le *turn over* dans l'organisation ? Depuis combien de temps occupez-vous vos fonctions, pour combien de temps encore ?

Le temps des « autres » et le temps du droit

- 29. Les autres acteurs/organisations sont-ils trop rapides, trop lents, trop « jeunes », trop « vieux », trop présents, pas assez présents, changent-ils trop vite ?**
30. Est-ce que le temps de la transformation de la législation coïncide avec les calendriers prévus ou voulus des bailleurs pour agir ?
31. Pensez-vous que la législation, droit ou loi change trop rapidement ?
32. Dans l'optique du développement durable, préférez-vous un droit stable ou évolutif ?

PREMIÈRE PARTIE

**Quelles temporalités
des politiques environnementales ?**

Les temps de la politique environnementale à Madagascar : entre continuité et bifurcations¹

*Géraldine Froger
Philippe Méral*

La politique environnementale malgache repose en grande partie sur l'idée selon laquelle la déforestation serait un phénomène récurrent, réduisant de manière irréversible une biodiversité endémique qu'il convient de protéger. Cette justification, si elle est controversée sur le plan scientifique², a eu des conséquences très importantes tant sur le plan politique [influence forte des Organisations non gouvernementales internationales (ONG) de conservation dans la conduite des programmes par exemple] qu'institutionnels [création de nouvelles agences d'exécution avec un statut indépendant ; regroupement des services des eaux et forêts et de l'environnement...] (Andriamahefazafy *et al.*, 2007). Elle a finalement induit une convergence entre politiques de lutte contre la déforestation, de conservation et environnementale. Sachant que l'actuelle politique environnementale malgache s'inscrit dans les cadres

¹ Notre contribution s'appuie sur des recherches antérieures aux événements politiques survenus au début de l'année 2009 qui a vu la destitution du Président Marc Ravalomanana par son opposant Andry Rajoelina.

² Les données sur la déforestation à Madagascar sont très différentes selon les sources (Carrière, 2006 ; Muttentzer, 2006 ; Montagne et Ramamonjisoa, 2006). Les estimations du rythme de la déforestation se situent entre 100 000 et 200 000 hectares par an, allant du simple au double. La couverture forestière est, quant à elle, évaluée entre 12 et 15 millions d'hectares, comprenant entre 9 et 10 millions d'hectares de forêts naturelles. Il existe en fait une très grande variation dans les estimations selon la période de référence, selon l'intervalle de calcul et selon que l'on se réfère au couvert forestier ou aux forêts naturelles. Par conséquent, il est difficile d'établir une tendance (à la baisse ou à la hausse) du rythme de déforestation au niveau du pays. Enfin, la déforestation peut être analysée comme une destruction pour les uns, comme une reconstruction pour les autres (Michon, 2003).

internationaux du développement durable, censés renouveler les politiques traditionnelles de conservation et de lutte contre la déforestation, il apparaît pertinent de la replacer dans une perspective temporelle longue.

En effet, les préoccupations liées à la conservation s'inscrivent dans le temps long puisque les premiers textes réglementant l'accès à la forêt remontent au règne d'Andrianampoinimerina (1787-1810) (Montagne et Ramamonjisoa, 2006 ; Ramamonjisoa *et al.*, 2008). Le caractère coercitif de ces actions, relayées et accentuées par la suite durant la période coloniale, a été, en théorie du moins, atténué lors de la mise en place durant les années 1990 d'une nouvelle politique environnementale. Encadrée par un plan national d'action d'une durée de 15 ans financé par les bailleurs de fonds, cette politique a cherché à se démarquer des pratiques antérieures en conciliant conservation et développement, adoptant ainsi le référentiel du développement durable (Chaboud *et al.*, 2007). Comme le soulignent Greve *et al.* (1995 : 1-3), « les plans nationaux d'action environnementale sont des structures stratégiques à l'intérieur desquelles les problématiques environnementales et de développement durable sont identifiées et priorisées (...) ils correspondent à un processus, et non pas simplement un document, avec un cycle continu de planification, d'action d'information, de replanification ».

Mais au-delà des intentions, cette nouvelle politique a-t-elle créé un véritable point de bifurcation par rapport au paradigme de la « conservation excluante »³ caractérisant la politique malgache de conservation et de lutte contre la déforestation antérieure aux années 1990 ? Depuis le lancement de cette politique, d'autres points de bifurcation peuvent-ils être identifiés ? Et finalement, est-ce que l'on constate des phénomènes de dépendance au sentier⁴ dans l'historique des temps de la politique environnementale malgache ?

³ La « conservation excluante », illustrée par les formes les plus classiques d'aires naturelles protégées (réserves intégrales, parcs), se caractérise par « une étroite imbrication qui existe entre une pratique présentée comme strictement scientifique et la production d'un espace social particulièrement inégalitaire, articulé sur un double processus d'inclusion et d'exclusion : exclusion des populations par la création d'espaces clos ou par la marchandisation des ressources auxquelles elles n'ont plus accès ; et inclusion, mais en position subordonnée, dans un système étatique de contrôle de l'espace et des ressources » (Rodary et Castellanet, 2003 : 31).

⁴ La notion de « sentier de dépendance » ou de « dépendance au sentier » (*path dependence* ou *path dependency*), proposée initialement en économie par David (1985), a été mobilisée par Pierson (1994) lorsqu'il s'est intéressé aux programmes de démantèlement de l'État providence préconisés par Reagan et

Pour illustrer les éléments de continuités et de discontinuités (points de bifurcation avec irréversibilités) de la politique environnementale à Madagascar, nous procéderons à une analyse historique en trois temps. Le premier concernera l'étude des caractéristiques de la politique de conservation et de lutte contre la déforestation durant les périodes de la colonisation et de l'indépendance. Le deuxième portera sur l'analyse des dispositifs de conservation mis en place à travers le Plan d'action environnementale (PAE) pendant les années 1990. On remarquera un point de bifurcation important à partir de 1988 (adoption du programme d'ajustement structurel (PAS) et premières réflexions sur le PAE) avec la remise en cause du rôle de l'État et les premières tentatives de « conservation intégrée » (Rodary et Castellanet, 2003) en « rupture » avec les expériences de « conservation excluante » précédentes. Le troisième temps se focalisera sur les évolutions contemporaines, à partir de 2003. On y décèlera un autre point de bifurcation⁵ avec l'adoption du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP – réhabilitant le rôle de l'État, du moins en théorie, dans certains domaines même si les principes des PAS perdurent dans la plupart des secteurs économiques), un retour vers des approches plus centralisées et plus conservatrices illustrant l'hybridation de la politique environnementale malgache actuelle. Cet historique en trois temps mettra en avant plusieurs éléments de continuité illustrant des phénomènes de dépendance au sentier, dont les défaillances de l'État

Thatcher. Alors même que Reagan et Thatcher disposaient de ressources institutionnelles et politiques importantes (majorité aux Chambres, remise en cause des succès de l'État-Providence, syndicats et oppositions affaiblis, ...), ils ne sont pas parvenus à mener à bien leurs programmes de démantèlement, et notamment à éliminer les dispositifs de retraite essentiels (même si leurs actions ont eu des conséquences à plus long terme). Des formes de dépendance au sentier dans les États providence sont alors illustrées. Sur les cadres théoriques de la notion de « dépendance au sentier », (voir Géronimi et Schembri, cet ouvrage). Dabat et Ramanarivo (2008) proposent également une analyse historique des formes d'intervention de l'État malgache en recourant à la notion de dépendance au sentier, appliquée aux politiques agricoles et rurales.

⁵ Il est encore trop tôt pour connaître l'ampleur de ce deuxième point de bifurcation (véritable bifurcation ou simple inflexion ?). Toutefois, il ne concerne pas les seules politiques de conservation et de lutte contre la déforestation, puisque des démarches plus centralisées sont également mises en place dans la conduite de politiques du développement rural et autres politiques publiques. La personnalité de Marc Ravalomana, président de la République malgache de 2002 à 2009, contribue à expliquer le retour vers ce type de démarches. Ce retour n'est pas pour autant synonyme de l'arrêt de l'externalisation constatée de ces politiques vers d'autres acteurs (communautés, ONG, firmes privées...) mais illustre plutôt une véritable « hybridation » des politiques publiques.

s'exprimant de différentes manières (remise en cause de la gestion centralisée des ressources, carences d'un État affaibli par le PAS, crises politiques), et le caractère « extraverti » de la politique de conservation et de lutte contre la déforestation soumise aux injonctions de la puissance coloniale puis à celles des cadres globaux de la conservation et du développement.

1. Aux origines de la politique environnementale malgache : la « conservation excluante »

Durant la période pré-coloniale⁶, les monarques successifs ont adopté plusieurs dispositifs de lutte contre la dégradation des ressources naturelles et forestières. En interdisant le déboisement, les feux de végétations et les cultures sur brûlis et en menaçant d'emprisonnement les contrevenants, les règles établies relèvent d'une approche répressive (Montagne et Ramamonjisoa, 2006). Comme le note Andriamahefazafy (2005), ces dispositifs ont été adoptés dans un objectif de sécurisation du royaume face aux éventuelles tentatives de rébellion, généralement préparées à partir des forêts, lesquelles sont dorénavant propriété royale. Si dans les faits, ces interdits ne furent que rarement respectés, ils constituent les fondements de la réglementation forestière élaborée durant la période coloniale.

En effet, la période coloniale voit le développement combiné et convergent d'une transposition de la législation forestière métropolitaine dans les colonies et d'un discours scientifique des naturalistes utilisé comme argumentaire pour appeler à une politique de conservation. Moreau (2005 : 254) note que « l'on assiste [à partir de 1896, avec la colonisation française] à la construction d'une vision de la nature malgache reposant sur l'association étroite de trois paradigmes fondamentaux : la préciosité, résultant de l'endémicité, qui fait l'exceptionnel intérêt scientifique de Madagascar, associée à la vulnérabilité, résultant de la destruction historique de cette végétation,

⁶ L'histoire politique de Madagascar débute sous le règne d'Andrianampoinimerina (1787-1810) qui étend son pouvoir à l'ensemble des petits royaumes préexistants. Par la suite, son fils Radama I régna de 1810 à 1828 et poursuivi l'œuvre unificatrice de son père. A sa mort, son épouse Ravalonana I lui succéda jusqu'en 1861. Son fils, Radama II régna seulement pendant 2 ans et laissa place aux règnes successifs des reines Rasoherina, Ravalonana II et III, même si l'histoire retient surtout le Premier ministre Rainilaiarivony, époux de ces 3 reines, comme véritable monarque. L'histoire coloniale de Madagascar débute en 1895, date à laquelle Madagascar devient protectorat français puis colonie française en août 1896.

processus qui se poursuit ou s'accélère sous les yeux des observateurs coloniaux (...) et le devoir de protection»⁷. Le discours naturaliste dénonce alors les conséquences écologiques de la déforestation associée aux feux de brousse et aux défrichements et leurs effets économiques désastreux (notamment pour les activités agricoles). Ce discours a servi d'argumentaire aux politiques de conservation, de mise en valeur, et de contrôle des populations de l'administration coloniale qui a adopté et mis en place les dispositifs suivants : la notion de domaine de l'État et de zones d'interdiction pour les défrichements (1896) ; la transformation de l'ensemble de la forêt malgache en « propriété domaniale » (1900) ; l'interdiction et la répression des feux de brousse et du *tavy* (cultures sur abattis brûlés) (loi de 1913).

Une fois encore, en dépit de ces textes législatifs, les mesures prises n'induisent pas de changements significatifs dans les faits⁸. Dans ce contexte, les naturalistes français tels que Perrier de La Bâthie vont proposer la mise en place de réserves naturelles intégrales. La création en 1927 (par décret du Président de la République française) des premières réserves naturelles intégrales (RNI), au nombre de 10⁹ destinées en particulier à la protection de la flore et de la faune et théoriquement entièrement soustraites aux activités humaines autres que scientifiques, illustre parfaitement cette politique excluante.

La période qui s'échelonne de l'indépendance (juin 1960) aux années 1980 s'inscrit dans la continuité de la précédente via la prise en main directe par l'État de la gestion des ressources naturelles (par la nationalisation de leur propriété), notamment de la forêt malgache (classée en « forêts d'État ») et la multiplication de législations restrictives et exclusives (publication de trois ordonnances en 1960) : seul l'État détient le pouvoir de décision en matière d'attribution des permis

⁷ Pour les naturalistes, la mission de la science est de rappeler « l'impérieux devoir de ne pas détruire entièrement ce que la Nature a créé au cours des époques géologiques et éviter la transformation complète de la Grande Ile en une terre ravagée, à la flore exterminée, au sol détruit, où ne pourront plus subsister que quelques espèces pyrophiles ou anthropophiles et ubiquistes, et où des cultures ne pourront être maintenues qu'au prix de travaux considérables en vue de la reconstitution artificielle et combien aléatoire des sols, appuyée sur toutes les ressources de la technique » (Humbert, 1954, cité par Moreau, 2005 : 255).

⁸ Selon Montagne et Ramamonjisoa (2006), malgré la création d'un service forestier dès 1896, la gestion effective des forêts a été directement placée sous contrôle du gouverneur général Gallieni qui n'était pas lui-même sensibilisé à ces questions, laissant ainsi la situation inchangée.

⁹ Le décret portant création des 10 premières RNI à Madagascar a servi de modèle à la Convention internationale pour la protection de la faune et de la flore en Afrique adoptée à Londres en 1933.

d'exploitation et il est le seul à définir les droits et responsabilités de l'ensemble des usagers des forêts.

Cette période se caractérise par une exclusion des populations locales dans la gestion des ressources naturelles et forestières avec parfois des interdictions d'entrer dans certaines forêts d'État (ne restait utilisable que le droit d'usage traditionnel : collecte de bois de feu ou des branches mortes pour les charbonniers artisanaux).

Finalement, il est unanimement reconnu que la politique environnementale (forestière essentiellement) de l'époque a été :

- « centralisatrice », parce que la gestion des ressources était un monopole de l'État et de l'administration ;
- « interventionniste », en ce sens que l'administration, par l'intermédiaire de ses agents, exerçait des surveillances et des contrôles sur tout agissement des communautés et des individus touchant aux ressources naturelles renouvelables ;
- « répressive », puisque le dispositif juridico-administratif mis en place pour les réaliser instaurait interdiction, amende et emprisonnement ;
- et enfin « exclusive », parce que les communautés et les individus n'avaient accès à aucune forme de prise de décision effective dans la gestion des ressources naturelles (Froger *et al.*, 2004).

Sont alors imposées des logiques et des pratiques centralisées, techniciennes, voire technocratiques, en matière de gestion des ressources qui ont fragilisé les systèmes de règles communautaires et les institutions locales sans être capables de les remplacer par d'autres systèmes de régulation efficaces (Lavigne Delville, 2001). À titre d'exemple, la nationalisation de la propriété de la forêt s'est traduite par un libre accès aux ressources là où il existait des ressources communes d'accès limité. Une situation de surexploitation des ressources a été induite par les défaillances de la gestion centralisée, en particulier des dispositifs de contrôle et de surveillance pour faire respecter les réglementations sur l'usage des forêts, l'existence de marchandage et de passe-droits, etc.

Par conséquent, cette période coïncide avec le temps de la conservation qualifiée d'excluante par Rodary et Castellanet (2003). Le passage à une conservation intégrée que ces auteurs observent dans différents pays à partir des années 1980, s'est réalisé progressivement à Madagascar à partir de la deuxième moitié des années 1980 et surtout à partir de 1990.

2. La politique environnementale malgache des années 1990 : une « conservation intégrée » ?

Concomitamment à la chute du bloc soviétique amorcé en 1989, Madagascar alors sous régime socialiste (1^{ère} République), commence à s'ouvrir au monde capitaliste. Elle adopte en 1988 un programme d'ajustement structurel, point de bifurcation à l'origine d'un phénomène de dépendance au sentier, mettant en cause le rôle de l'État dans la conduite des politiques économiques, prolongé par une réforme décentralisatrice, défendue par les institutions économiques et financières internationales. Il s'en suit une critique de l'intervention directe de l'État dans la gestion de l'environnement.

En 1984 est élaborée une « Stratégie pour la conservation des ressources vivantes au service du développement durable »¹⁰. En 1985 se tient à Antananarivo un séminaire international sur « la conservation au service du développement », suivi d'un second en 1988 à Toamasina, portant sur « la gestion de l'environnement ». En 1987 est créée une réserve UNESCO : *The Man and the Biosphere* (MAB) : la réserve de biosphère de Mananara-Nord.

Progressivement, la participation et la gestion « locale » ou « communautaire » des ressources naturelles, sont présentées comme la clé du succès en matière de développement rural et de gestion des ressources naturelles. En effet, l'évolution constatée à Madagascar s'explique en partie par « l'évolution des approches environnementales au niveau international, d'une vision essentiellement naturaliste à une prise en compte de l'économie et des sociétés, d'une vision étatiste et centralisatrice vers la reconnaissance du rôle des populations et la réhabilitation du niveau local, enfin, d'une approche purement 'conservacionniste' à une vision plus dynamique et aménagiste privilégiant la nécessité de gérer et de négocier en impliquant tous les acteurs concernés » (Razafindrabe, 1996).

En 1990 est promulguée une Charte de l'environnement qui définit les grands principes de la politique environnementale malgache¹¹ avec le développement durable comme objectif global : « L'action environnementale ne doit pas se réduire à la seule protection et à la sauvegarde des ressources naturelles, des espèces rares ou des sites. Elle est inséparable des actions pour un développement économique et social

¹⁰ Décret n°84 445 du 14/12/84.

¹¹ C'est la Charte de l'environnement qui a fixé le cadre général d'exécution de la politique environnementale malgache, loi 90.033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la loi 97.012 du 06 juin 1997. C'est une loi et elle constitue la base juridique du PAE correspondant à la mise en œuvre de la politique définie dans la Charte.

durable ». La même année voit le lancement par le gouvernement malgache du PAE¹² avec l'appui de bailleurs de fonds pour une période de 15 années et avec comme objectifs de lutter contre les dommages environnementaux subis par le pays et ses habitants, au premier rang desquels la déforestation, et de créer ou de renforcer le dispositif institutionnel malgache en vue de pérenniser ces actions (Andriamahefazafy *et al.*, 2007). Cette politique environnementale se singularise par sa durée¹³ et par l'ampleur des financements accordés par les bailleurs de fonds¹⁴.

Ainsi, le PAE est divisé en trois programmes environnementaux quinquennaux avec les caractéristiques principales suivantes :

- le programme environnemental 1 (PEI), de 1991 à 1997 : ses principaux objectifs ont porté sur le démarrage du PAE, la mise en place des fondements institutionnels et les actions de conservation les plus urgentes ; une attention toute particulière a été accordée aux aires protégées, les plus vastes étant confiées au *World Wildlife Fund* (WWF)¹⁵, d'abord pour y poursuivre les Projets de conservation et de développement intégrés (PCDI)¹⁶,

¹² Les premières réflexions sur le PAE ont été amorcées dès 1988, date de l'adoption du PAS à Madagascar. 38 pays africains et de l'océan Indien se sont dotés d'un Plan national d'action environnementale (PNAE) entre le début et le milieu des années 1990. Andriamahefazafy *et al.* (2007) divisent cette période en trois phases : une période qualifiée de pionnière (1989-1990) dans laquelle on trouve Madagascar, le Lesotho, Maurice et le Botswana ; une période intermédiaire (1991-1993) avec 9 nouveaux plans et une période d'accélération (1994-1996) avec 25 autres plans. D'autres plans ont été adoptés par la suite (voir le Mali en 1998).

¹³ Décomposée en trois Programmes environnementaux quinquennaux (PEI, PEII, PEIII), elle s'étale sur plus d'une quinzaine d'années.

¹⁴ Financement à hauteur de 85% de la part des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux [Banque mondiale, *United States Agency for International Development* (USAID), WWF, Coopération française, *Conservation international*, Coopération allemande, Coopération suisse, Coopération norvégienne, Union européenne, Fonds international de développement agricole (FIDA), *Global Environment Facility* (GEF) du Programme des Nations unies pour le développement (GEF/PNUD)]. Le PEI est financé à hauteur de 85,5 millions de USD ; les PEII et PEIII à hauteur de 150 millions de USD (Froger et Andriamahefazafy, 2003).

¹⁵ Dorénavant appelé : *World Wide Fund for Nature*

¹⁶ Les aires protégées sont découpées en plusieurs zones. Au centre une zone de conservation au sens strict est soustraite à toute utilisation autre que scientifique, et parfois touristique. Dans les zones périphériques sont tolérés (jusqu'à un certain seuil) les prélèvements de produits forestiers, etc. Les populations riveraines des aires protégées bénéficient alors de revenus monétaires ou de petits projets de développement agricole et commercial locaux contre l'abandon

puis pour être aménagées en parcs nationaux ouverts au tourisme. Dans le cadre du renforcement des capacités institutionnelles ont été créées de nouvelles agences avec un statut indépendant, dont l'Agence nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP)¹⁷, l'Association nationale d'actions environnementales (ANAE) s'occupant de l'aménagement des bassins versants, et l'Office national de l'environnement (ONE) chargé du suivi global de la politique environnementale. Force est de constater que ce nouveau paysage institutionnel ne s'est pas construit sans poser de problèmes à l'instar de la confusion des rôles entre la direction des Eaux et Forêts (relevant du ministère des Eaux et Forêts) et l'ANGAP – la création du réseau d'aires protégées ayant été perçue comme une perte de prérogatives de l'administration forestière au profit de l'ANGAP –, ou encore entre le ministère de l'Environnement et l'ONE (Brinkerhoff, 1996).

- Le programme environnemental 2 (PEII), de 1997 à 2002, a intensifié les actions menées lors du programme précédent et à rendu opératoire la décentralisation de la gestion des ressources naturelles¹⁸ avec la loi 96-025 GELOSE (Gestion locale sécurisée) comme point d'orgue.
- Enfin, le programme environnemental 3 (PEIII), de 2003 à 2008, dont les objectifs consistent, d'une part, à renforcer la dynamique insufflée pendant le PEII, à savoir le développement de modes de gestion durables des ressources naturelles appropriés par les populations locales et, d'autre part, à initier la pérennisation de la gestion des ressources naturelles et environnementales au niveau national.

Est-ce que les premiers dispositifs de politique environnementale mis en place à Madagascar à partir de 1990 s'inscrivent réellement dans une logique de rupture avec les pratiques antérieures aux années 1980 ?

du droit d'accès à l'espace et aux ressources protégées (Hufty et Muttner, 2002).

¹⁷ L'ANGAP travaille en collaboration avec les ONG de conservation qui lui transfèrent progressivement la gestion des parcs nationaux.

¹⁸ Un rapport de la Banque mondiale mentionne « l'élimination progressive des PCDI pour les aires protégées, l'introduction de mécanismes au niveau régional pour assurer la synergie et la complémentarité entre les composantes et les PEII et autres programmes et projets, la priorité donnée à la décentralisation et à la gestion locale des ressources naturelles » (World Bank, 1996 : 41).

Malgré les avancées constatées, notamment en matière institutionnelle, la « rupture » induite par le PAE tarde à se manifester. Par exemple, durant le PEI, le dispositif le plus audacieux tranchant singulièrement avec les pratiques anciennes, les PCDI, est l'objet de nombreuses critiques. Selon Hufty et Muttentzer (2002 : 286), « à leurs débuts, les PCDI ont été dirigés par des biologistes étrangers, progressivement remplacés par des nationaux, mais eux aussi biologistes et venant de la capitale. Les uns comme les autres étaient peu au fait des coutumes locales, peu compétents face aux complexités des situations sociales locales, et ne parlaient pas le dialecte local. Leur tendance a été d'inféoder l'aspect développement aux objectifs de conservation, considérés comme prioritaires et, du fait de leur mauvaise intégration dans les réseaux locaux, de renforcer les principes d'exclusion et d'autorité sur lesquels reposent les PCDI en dernière instance ». Ensuite, la nationalisation des ressources forestières a été encore d'actualité jusqu'au milieu des années 1990 avec une réglementation de l'exploitation et de l'usage des forêts par l'État (mesures répressives). Les exploitations anarchiques et la distribution excessive des permis d'exploitation ont continué à contribuer à une déforestation rapide. L'insuffisance de ressources financières de l'administration forestière (illustration du phénomène de dépendance au sentier à partir de la mise sous ajustement de l'économie malgache) ne lui a pas permis de ralentir l'évolution en cours (Andriananja, 2006).

La période la plus significative de la conservation intégrée débute en 1996 avec le lancement de la deuxième phase du plan (PEII)¹⁹. En 1996 a été instaurée une politique de gestion communautaire des ressources naturelles connue sous le nom de loi GELOSE qui prévoit le transfert de gestion des ressources naturelles d'un terroir à une (des) communauté(s) locale(s), après sécurisation foncière relative²⁰ de l'espace concerné au nom de la communauté, et l'établissement d'un contrat fixant des règles respectueuses des intérêts des populations et de l'impératif de protection. Ce contrat est issu d'une médiation entre l'État via les services techniques déconcentrés de l'administration, la commune et les communautés locales de base bénéficiaires. La philosophie des contrats GELOSE repose, par conséquent, sur une démarche de médiation

¹⁹ C'est également durant cette période que la plupart des parcs nationaux sont créés (1997) et que certaines réserves naturelles intégrales ou réserves spéciales sont déclassées en parcs. L'idée est plutôt de ne pas exclure les activités humaines des dispositifs de conservation.

²⁰ « Constatation publique, collective et contradictoire des occupations foncières sur l'ensemble du territoire concerné : ce n'est ni une immatriculation, ni un cadastrage. Les droits sont convenus entre les parties mais ne sont pas garantis par l'État de façon absolue et inattaquable » (Belvaux et Rabearisoa, 2006 : 3).

patrimoniale et de sécurisation foncière, dont la réalisation correcte nécessite du temps (Babin *et al.*, 2002). La nouvelle loi forestière de 1997 prévoit la mise en place de la gestion contractualisée des forêts (GCF) sans sécurisation foncière, ni médiateur extérieur. En février 2001 paraît le décret sur la GCF²¹. Cette politique est renforcée par la mise en œuvre d'un processus de planification régionale. L'objectif est le développement d'approches ascendantes (*bottom-up*) visant une plus grande implication des populations locales dans la gestion durable de l'environnement. Elle aborde la problématique sous forme de planification participative et d'élaboration par les parties prenantes des priorités de développement local. L'accent est donc mis sur les processus davantage que sur les résultats immédiats. L'orientation donnée à la mise en place d'une gestion décentralisée des ressources naturelles est le point fort du PEII.

Ces dispositifs qui se veulent en rupture avec les politiques précédentes sont largement portés par des bailleurs bilatéraux tels que la France, l'Allemagne et la Suisse. Dans un premier temps, les contrats de transferts de gestion ont été mis en œuvre au sein de projets de développement associant bailleurs de fonds, l'ONE et certaines ONG malgaches (Fanamby par exemple). En règle générale, ces contrats ont été couronnés de succès, i.e. adhésion de la population, respect du cahier des charges, réduction des pressions sur les écosystèmes... (Maldidier, 2001 ; Belvaux, 2007).

Malheureusement, en tant que dispositif du plan environnemental au niveau national, la gestion communautaire des ressources a rapidement été perçue non pas comme un processus d'apprentissage permettant l'élaboration d'une vision commune mais comme un objectif à atteindre dans le cadre du plan. Le nombre de contrats réalisés a davantage compté que leur effectivité c'est-à-dire l'adhésion de la population à cette démarche contractuelle. Or, de toute évidence, cette effectivité dépend en grande partie de la compréhension du fonctionnement des sociétés rurales par les opérateurs, fonctionnement qui diffère selon les endroits, ce qui nécessite une approche longue et graduée.

Le conflit entre une temporalité longue, celle de la gestion communautaire et des dispositifs de gestion durable des ressources et de l'environnement et une temporalité plus courte, celle des bailleurs de fonds et de leurs relais nationaux et locaux (contraints d'évaluer rapidement leurs actions) est patent. Ainsi, durant ce que nous appelons la première vague de contrats (1996-2001), moins de 100 contrats ont été finalisés (Froger *et al.*, 2004). Ce faible nombre de contrats, malgré leur réussite comme nous l'avons noté, a été préjudiciable pour la

²¹ Décret 2001-122, spécifique au transfert des ressources forestières relevant du domaine privé de l'État.

justification, au niveau national, d'une orientation politique en faveur de la gestion communautaire. Vers la fin de l'année 2001, les acteurs nationaux de la politique environnementale, essentiellement sous l'impulsion de la Banque mondiale, ont alors décidé d'atteindre l'objectif de 500 contrats de transfert de gestion avant la fin du PEII. Il est évident que les contrats durant cette période, ont été établis sans (véritable) médiation ni sécurisation foncière (Resolve *et al.*, 2004, 2005). Alors que les médiateurs passaient plusieurs mois sur le terrain concerné pour chaque contrat lors de la première phase, ce temps est passé à 1 à 2 semaines au cours de la deuxième phase (2002-2004). À l'issue du PEII, les bailleurs de fonds qui ont évalué le dispositif ont évidemment conclu que la plupart des contrats avaient été réalisés en dépit du bon sens²².

L'argument que l'on peut mettre en avant est l'existence d'une double temporalité au sein des acteurs de la politique environnementale. D'un côté, les bailleurs de fonds bilatéraux ont tendance à maintenir leurs actions dans le temps. Dans la plupart des cas, les zones d'intervention sont identiques au fil des projets si bien que l'on assiste à un empilement de différents projets portant des noms différents. C'est le cas notamment des États-Unis sur le versant Est du pays avec la succession de programmes : *Landscape Development Initiative* (1998-2003) devenu *Eco-Regional Initiative* (2004-2008), avec entre-temps un programme intermédiaire *Eco-Regional Transition Project* (2004). Cette tendance se confirme par la répartition géographique des bailleurs de fonds : la France est très impliquée de longue date autour du Lac Alaotra et la Suisse dans le Menabe, ce qui contribue à situer les trajectoires d'intervention sur le long terme et finalement, malgré le PAE, à les rendre peu sensibles aux évolutions extérieures.

D'un autre côté, le financement du PAE au niveau national (hors projets donc) induit une temporalité relativement courte (environ 4-5 ans, voire moins si l'on tient compte des évaluations à mi-parcours) et une certaine volatilité. Les agences d'aide qui octroient les fonds aux

²² Au-delà de ces questions de temporalité, d'autres raisons sont évoquées. Par exemple, dans leur étude de quatre projets de transfert de gestion (gestion contractualisée des forêts) sur les territoires ruraux d'Ambendrana, d'Amindrabe, d'Andrambovato et de Tatamaly, Blanc-Pammard et Ramiarantsoa (2008) montrent comment les dispositifs territoriaux de conservation de la biodiversité inclus dans les projets GCF interfèrent avec les formes d'organisation territoriale et sociale déjà en place, posant la question de leur appropriation dans un contexte local. Par ailleurs, « l'absence d'apprentissage et de partage des nouvelles règles techniques, territoriales et sociales serait la cause de dysfonctionnements inopérants dans le sens de la conservation de la biodiversité, ce qui ne permettrait pas aux communautés de se mettre aux commandes de la gestion » (*Ibid.* : 2).

partenaires malgaches sont soucieuses de leur bonne utilisation. Les logiques qui prédominent sont plus gestionnaires et administratives qu'opérationnelles ce que traduit l'importance donnée au décaissement des financements ou aux évaluations par des prestataires extérieurs (bureau d'études, ONG locales...). Les évaluations (mi-parcours, ex post, interne, externe...) sont fréquentes et viennent le plus souvent modifier les priorités et les orientations principales des programmes. Cette fréquence rapide tranche évidemment avec le temps de l'incubation des projets visant le développement durable.

La volatilité des priorités politiques est prégnante. Plusieurs travaux ont ainsi noté le manque de pérennité de nombreuses institutions comme le Centre de formation aux sciences de l'information géographique et de l'environnement (CFSIGE) ou l'ANAE qui ont disparu au fil du PAE (Larson, 1994 ; Brinkenhof, 1996 ; Andriamahefazafy et Méral, 2004 ; Duffy, 2006 ; Andriamahefazafy et al., 2007). Le démantèlement de l'ONE, avec l'apparition de l'association Service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE) récupérant en 2002 toutes les cellules d'appui au niveau local de l'ONE en est une des manifestations les plus évidentes.

Plus encore, ces changements incessants de priorités vont directement impacter la conduite du PAE, conduisant ainsi à un retour à des pratiques plus conservationnistes (et visiblement plus centralisées) durant le PEIII (deuxième point de bifurcation) avec une « hybridation » de la politique environnementale malgache.

3. La politique environnementale malgache à partir de 2003 : quels dispositifs, quelle conservation ?

Dans le cadre du PEIII, dernière phase du PAE, qui s'échelonne de 2003 à 2008²³, il s'agit de poursuivre les efforts entrepris lors des phases précédentes en tentant de consolider les principes et l'esprit du développement durable dans les pratiques, tant de la population que des institutions malgaches. Cependant dans les faits, à la suite du 5^{ème} congrès mondial sur les aires protégées à Durban en 2003, c'est davantage une politique d'extension des aires protégées qui a été favorisée. En effet, le PEIII semble consacrer le retour d'une approche plus classique de la conservation puisqu'il prévoit, à la suite d'une déclaration du Président de la République malgache lors du sommet de Durban en 2003, le

²³ Andriamahefazafy et al. (2007) notent que le PEIII n'a réellement démarré qu'en 2004, voire en 2005 si l'on se réfère à la lenteur des décaissements de fonds (suite à la crise politique malgache de 2002).

triplément de la surface des aires protégées (seulement 3 % de la surface nationale en 2003) pour atteindre la proportion moyenne de 10 % recommandée par l'Union internationale de conservation de la nature (UICN). Les ONG de conservation se sont alors regroupées au sein du groupe « Vision Durban » et ont mis en avant le concept de site de conservation. La vision Durban se concrétise par l'apparition du Système national d'aires protégées (SNAP – réseau traditionnel complété par de nouvelles aires protégées²⁴), rebaptisé Système des aires protégées malgaches (SAPM) absent initialement des documents de mise en place du PEIII.

L'impulsion donnée par la vision Durban, suite au sommet international de Durban de 2003, a également réactualisé la problématique du financement des aires protégées. Très rapidement, parmi l'ensemble des outils envisagés, c'est celui d'une Fondation pour les aires protégées et la biodiversité qui attire le plus d'attention. Créée en 2005, cette Fondation bénéficie d'un apport en capital de 18 millions de dollars US dont une partie importante sous forme d'échanges dette/nature, le reste étant composé par les apports de différents bailleurs. Le placement de ce capital en fonds fiduciaire est censé générer des intérêts permettant de couvrir les coûts récurrents de gestion du SAPM (Méral *et al.*, 2009). Andriamahefazafy *et al.* (2007) notent que la poursuite de l'esprit du PEII aurait été de financer la Fondation Tany Meva bénéficiant dès 1996 d'échanges dette-nature et de la constitution d'un fonds fiduciaire : « Les objectifs de cette Fondation, clairement orientés vers le financement de micro-projets à des fins communautaires, diffèrent sensiblement de ceux de la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité portant sur la communication environnementale, l'écotourisme, les recherches scientifiques, et la gestion des aires protégées » (*Ibid.* : 18).

Plus encore, en faisant un lien entre financement durable et conservation, les bailleurs de fonds (la Banque mondiale et les ONG de conservation principalement) appliquent, à Madagascar, les nouvelles orientations internationales intervenant au début des années 2000 se traduisant par la mise en place de « paiements pour services environnementaux » (Pagiola *et al.*, 2004 ; Wunder, 2005 ; Engel *et al.*, 2008 ; Wunder *et al.*, 2008). Cette période (à partir de 2006) est marquée par le développement de nouveaux outils de paiements directs. L'incitation à participer au développement des compensations carbone est forte, comme par exemple le projet « identification des projets d'appui à

²⁴ Sur les différents modes de gouvernance (en régie, en cogestion, privé ou communautaire) et les catégories d'aires protégées, voir Borrini-Feyerabend et Dudley (2005).

la filière carbone par le reboisement à vocation sociale et environnementale et par l'évitement des défrichements de forêt primaire » mené par le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France dans la commune de Lohariandava (dans le district de Brickaville, région de Toamasina) ou encore les concessions forestières et les contrats de conservation (concessions d'aires protégées à des opérateurs privés).

Ainsi, en dépit des efforts pour concevoir une politique environnementale novatrice alliant conservation et développement et accordant un rôle important aux populations locales, le PEIII via la mise en place du SAPM suite à l'impulsion de la vision Durban traduit un mouvement de balancier vers une approche plus conservacionniste, influencé par les bailleurs de fonds et les ONG de conservation et relayé par l'État²⁵ (illustration d'un phénomène de dépendance au sentier lié au caractère « extraverti » de la politique environnementale malgache). Chaboud *et al.* (2008) constatent que les politiques qui visent à complexifier les instruments de gestion de l'environnement en préconisant d'élargir la palette des outils au-delà des seuls dispositifs de conservation des ressources emblématiques sont confrontées à une certaine inertie. Cette inertie dans les trajectoires des politiques environnementales est en grande partie imputable aux réticences des différentes institutions à partager leurs prérogatives institutionnelles (issues des découpages administratifs ou ministériels), ce qui vient conforter les points de vue conservacionnistes qui jugent inefficaces ces dispositifs et encouragent le maintien des politiques dans un schéma très classique de priorité donnée à la conservation.

Force est de constater que la politique environnementale malgache s'inscrit dans les cadres globaux du développement : le pays s'est en effet engagé dans le tout participatif et le local au moment où l'État était discrédité et où les politiques de développement, suite à l'ajustement structurel, se focalisaient sur la décentralisation, les acteurs non gouvernementaux et le renforcement (*empowerment*) local. Aujourd'hui on assiste à une réorientation de l'action publique vers des modalités plus

²⁵ Dans le domaine environnemental, soulignons que la réussite du DRSP de Madagascar élaboré en juillet 2003 est évaluée uniquement en fonction de 5 indicateurs : les infractions à la loi, la superficie des aires protégées, le taux de réduction des surfaces incendiées, le nombre de plans de gestion mis en œuvre et le nombre de permis environnementaux octroyés. « Implicitement, l'administration environnementale sait qu'elle sera évaluée en fonction de ces critères. On comprend mieux l'importance que revêt l'accroissement de la superficie des aires protégées par l'administration malgache, facilitant ainsi la communauté de vue avec les bailleurs de fonds impliqués dans la vision Durban » (Andriamahefazafy *et al.*, 2007 : 23).

centralisées de gestion de l'environnement et des ressources naturelles (Rodary, 2008) au moment où les discours globaux de développement [du moins dans leur philosophie via les DSRP par exemple (Cling *et al.*, 2002)] octroient à nouveau une certaine légitimité à l'État dans la construction des politiques publiques.

Au niveau national malgache, le concept de développement durable est substitué par celui de « développement rapide et durable » qui traduit « l'idée de réappropriation du rythme de développement par les plus hautes instances de l'appareil étatique c'est-à-dire par une préférence donnée aux démarches centralisées » (Andriamahefazafy *et al.*, 2007 : 14-15). Dans le même ordre d'idée, durant le PEIII a été mise en place une nouvelle structure de coordination de la politique environnementale, la cellule de coordination (CELCO), placée sous la tutelle directe du ministère de l'Environnement, ce qui vient remettre en cause le rôle exercé par l'ONE durant les deux premières phases du PAE : « Cette situation met en exergue non seulement un problème de lisibilité institutionnelle par rapport à l'évolution du plan mais également l'absence de pérennité des différentes institutions créées pour ce plan » (Andriamahefazafy *et al.*, 2007 : 18). Notons également que le statut de l'ONE a changé en 2008²⁶, cet office passant sous tutelle du ministère de l'Environnement et de celui chargé des Finances.

Dernier dispositif en date, la mise en place par les pouvoirs publics malgaches, en parallèle au PAE, d'un nouveau cadre logique ou plan d'action en mars 2006, appliqué à partir de janvier 2007, le *Madagascar Action Plan* (MAP) (ou Plan d'action Madagascar), approuvé dans le cadre du DSRP-2 afin de cadrer la politique du développement du pays pour les années 2007-2012. Parmi les différents engagements sectoriels du MAP²⁷, le développement rural et du secteur privé occupe une place

²⁶ Décret 2008-600. L'ONE devient un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous tutelle technique du ministère de l'Environnement et sous tutelle financière du ministère chargé des Finances. Son conseil d'administration est composé de plusieurs membres de différents ministères (7, dont le président de l'ONE), d'un représentant du groupement des entreprises de Madagascar, d'un représentant de la Fédération des Mines et d'un représentant de la société civile. Ses mandats portent sur la prévention des risques environnementaux et la lutte contre les pollutions, ainsi que sur la gestion du système d'information environnementale, du suivi et de l'évaluation de l'état de l'environnement.

²⁷ Le MAP s'engage à mettre en place une bonne gouvernance, à améliorer les infrastructures, à renforcer les politiques d'éducation et de santé, à forger une identité nationale grâce à une politique de mobilisation sociale solidaire, à réduire les différentes pressions sur l'environnement tout en mettant en place une gestion responsable et rationnelle de la biodiversité. Tout comme dans le DSRP, la politique environnementale est reléguée au rang de politique sectorielle.

centrale (illustration d'un phénomène de dépendance au sentier suite au PAS de 1988)²⁸. Le MAP s'appuie sur une double orientation. D'une part, celle de la vision « Madagascar Naturellement », document initié au début des années 2000 par le président Ravalomanana pour préciser les priorités de son action ; d'autre part, celle du Millénaire pour le Développement. L'engagement n° 7 du MAP – « Prendre soin de l'environnement » – comporte les quatre objectifs suivants :

- augmenter les aires protégées pour la conservation et la valorisation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière (à 10 % du territoire national) ;
- réduire le processus de dégradation des ressources naturelles ;
- développer le réflexe environnemental à tous niveaux (internalisation) ;
- et renforcer l'efficacité de l'aménagement forestier. Il place l'intensification du transfert de gestion des ressources naturelles dans les projets prioritaires pour « réduire le processus de dégradation des ressources naturelles ». Combiné aux démarches plus centralisées et aux formes plus classiques de conservation explicitées en amont, ce dernier dispositif ainsi que ceux adoptés durant le PEII et encore en vigueur durant le PEIII illustrent le caractère « hybride » (démarches plus centralisées dans la conduite de la politique environnementale en parallèle au processus de décentralisation) et « extraverti » (rôle déterminant des cadres globaux de la conservation et du développement) de la politique environnementale malgache actuelle.

Conclusion

Au travers de l'historique que nous avons réalisé, nous constatons un phénomène important de dépendance au sentier ou encore une tendance lourde des politiques environnementale et forestière malgaches qui réside dans leur caractère « extraverti ». En effet, ces politiques ont d'abord été celles de la puissance coloniale qui a exploité et protégé les ressources naturelles et forestières pour son propre compte, à l'encontre des populations locales ; ce sont ensuite les acteurs internationaux (ONG de conservation et bailleurs de fonds) relayés par l'État malgache qui sont à l'origine de la politique environnementale qu'elle soit « exclusive » ou

²⁸ Le MAP bénéficie du support du *Madagascar Challenge Account (MCA)*, projet signé en 2005 entre Madagascar et les États-Unis, qui justifie la nécessité de passer d'une économie de subsistance à une économie de marché, thématique relayée explicitement *via* l'intitulé du dernier plan quinquennal pour le développement rural (Gouvernement de Madagascar, 2004).

« intégrée » : ils se retrouvent dans la situation de « commanditaires de la politique environnementale » (Moreau, 2005 : 267). Le choix de l'État malgache s'appuie sur des financements dont les conditionnalités peuvent apparaître comme une « traduction de normes internationales en applications nationales » (Aubertin, 2005 : 108).

Toutefois à travers cet historique, nous avons fait ressortir deux points de bifurcation : le premier, celui des années 1990 (1988-1990 dans les textes, à partir de 1996 dans les faits), illustre le passage d'une « conservation excluante » à une « conservation intégrée » avec les communautés et les institutions locales au centre des dispositifs mis en place ; la conjonction de plusieurs évolutions à savoir le bilan mitigé de la gestion centralisée des ressources naturelles, l'affaiblissement des capacités de l'État et de l'administration malgache, suite au consensus de Washington et aux politiques d'ajustement structurel, ainsi que la montée en puissance des questions de développement durable sur la scène internationale (à l'occasion des différents conférences et congrès internationaux), relayées par les bailleurs de fonds qui investissent ce champ²⁹, figurent parmi les facteurs explicatifs principaux de ce premier point de bifurcation.

Le deuxième point de bifurcation, amorcé à partir de 2003, traduit un mouvement de balancier vers une politique plus conservacionniste et plus centralisée des ressources. Cet effet d'inertie s'explique en grande partie par les difficultés d'ériger les expériences de conservation intégrée en politique publique que certains expliquent, entre autres, par les carences de l'État (affaibli durant le PAS)³⁰, par la montée en puissance de la thématique des paiements pour services environnementaux, et se

²⁹ L'intervention des bailleurs n'est pas nouvelle mais elle monte en puissance à partir des années 1980-1990 suite à la crise de légitimité qu'ils connaissent et à l'extension de leurs domaines d'intervention (Froger et Andriamahefazafy, 2003).

³⁰ Belvaux (2007) souligne le déficit d'encadrement des collectivités territoriales et des structures de regroupement local, l'incapacité de l'administration et de ses services déconcentrés à produire des documents de planification (zonage et aménagements forestiers), de nombreuses carences en matière de contrôle des flux (produits forestiers ligneux et non ligneux) et un laxisme dans le recouvrement de l'impôt (taxes et redevances). Ainsi, écrit-il, « la restauration d'un 'État de droit' constitue la pierre angulaire pour améliorer le système. Une administration forte, dotée de moyens de contrôle adaptés, une gouvernance locale autonome ne subissant pas de pressions politiques exogènes, la mise en place d'une fiscalité 'de proximité' permettant au citoyen de voir comment est utilisé et à qui profite l'impôt figurent parmi les principaux axes de travail à encourager » (*Ibid.* : 72).

traduit par une transnationalisation des politiques environnementales avec la mise en réseaux d'acteurs internationaux (firmes, agences d'aide, ONG d'envergure internationale, médias, etc.) qui financent directement la conservation via les grandes ONG de conservation, véritables intermédiaires financiers de la conservation.

Finalement, ces deux points de bifurcation traduisent une hybridation de la politique environnementale, fruit d'un processus d'empilement ou de sédimentation des dispositifs institutionnels successifs. Elle conserve cette tendance lourde à la conservation (en y déployant de nouveaux outils de financement), véritable inertie dans un pays médiatiquement reconnu pour la richesse de sa biodiversité, tout en maintenant des logiques intégratives et participatives.

Bibliographie

- Andriamahefazafy F., Méral Ph., Rakotoarijaona J.-R., 2007, « La planification environnementale : un outil pour le développement durable ? », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 23-49.
- Andriamahefazafy F., 2005, « Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du plan national d'actions environnementales de Madagascar », in Akinin A., Froger G., Géronimi V., Méral Ph., Schembri P. (dir.), 2005, *Quel développement durable pour les pays en voie de développement ?*, Cahiers du GEMDEV, 30, pp. 47-58.
- Andriamahefazafy F., Méral Ph., 2004, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*, 32 (127), pp. 27-42.
- Andriananja H.R., 2006, *Gouvernance des ressources forestières et aide à la délibération : le cas de la station forestière de Manjakatempo*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Aubertin C., 2005, *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, Paris : IRD Éditions.
- Babin D., Antona M., Bertrand A., Weber J., 2002, « Gérer à plusieurs les ressources renouvelables : subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence », in Cormier-Salem M.C., Juhé-Beaulaton D., Boutrais J., Roussel B. (dir.), *Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux*,

- Paris : IRD Éditions, Collection colloques et séminaires, pp. 79-100.
- Blanc-Pammard C., Ramiarantsoa H.R., 2008, La gestion contractualisée des forêts en pays betsileo et tanala (Madagascar), Cybergeog, Environnement, Nature, Paysage.
<http://www.cybergeog.eu/index19323.html>.
- Belvaux E., Rabearisoa A., 2006, Valorisation économique, exploitation raisonnée, utilisation et transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés de base : Quelle compatibilité ?, Communication au colloque : Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement – du local au mondial, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Belvaux E., 2007, « La mise en œuvre d'une politique décentralisée de gestion des ressources naturelles : un exercice délicat », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 51-79.
- Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan.
- Borrini-Feyerabend G., Dudley N., 2005, Élan Durban, Nouvelles perspectives pour les Aires protégées à Madagascar, Rapport, Commission mondiale des aires protégées (WCPA), Commission des politiques environnementales, économiques et sociales de l'UICN (CEESP), UICN.
<http://www.equilibriumconsultants.com/list.asp?pid=2&area=Protected+Areas>
- Brinkerhoff D., 1996, « Coordination Issues in Policy Implementation Networks : An Illustration from Madagascar's Environmental Plan Action », *World Development*, 24 (9), pp. 1497-1510.
- Carrière S., 2006, « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de Fianarantsoa », *Études rurales*, (178), pp.181-196.
- Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), 2007, *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala.
- Chaboud C., Froger G., Méral Ph., 2008, L'expérimentation du développement durable à Madagascar : réalités et difficultés, Communication au colloque international : La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques, et domaines d'extension,

- organisé par le Clerse (CNRS et Université de Lille 1), Villeneuve d'Asq.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (dir.), 2002, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris : Economica.
- Dabat M.-H., Ramanarivo S., 2008, Dynamiques des politiques agricoles et rurales à Madagascar : évolution des formes d'intervention de l'État dans le temps long, Document de travail du projet PROPOCID, 5 (08).
- David P., 1985, « Clio and the Economics of QWERTY », *American Economics Review*, 75 (2), pp. 332-337.
- Duffy R., 2006, « Non-governmental Organisations and Governance States : The Impact of Transnational Environmental Management Networks in Madagascar », *Environmental Politics*, 15 (5), pp. 731-749.
- Engel, S., Pagiola, S., Wunder S., 2008, « Designing Payments for environmental Services in theory and practice : An overview of the Issues », *Ecological Economics*, 65, pp. 663-674.
- Froger G., Andriamahefazafy F., 2003, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », *Mondes en développement*, 124, pp. 49-76.
- Froger G., Méral Ph., Herimandimby V., 2004, « The expansion of participatory Governance in the environmental Policies of Developing Countries: the example of Madagascar », *International Journal of Sustainable Development*, 7 (2), pp. 164-184.
- Hufty M., Muttenter F., 2002, « Devoted Friends: the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar », in Le Prestre Ph. (ed.), *Governing Global Biodiversity*, Londres : Ashgate, pp. 279-310.
- Gouvernement de Madagascar, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, 2004, Plan directeur quinquennal pour le développement rural : une approche de marché pour la lutte contre la pauvreté en milieu rural à Madagascar.
- Greve A.M., Lampietti J., Falloux F., 1995, National Environmental Action Plans in Sub-Saharan Africa, Post UNCED Series, Environmentally Sustainable Development Division, African Technical Department, Paper, 6, World Bank.
- Larson B.A., 1994, « Changing the Economics of Environmental Degradation in Madagascar: Lessons from the National Environmental Action Plan Process », *World Development*, 22, pp. 71-689.

- Lavigne Delville P., 2001, *Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ?*, Études, Agence française de développement.
- Maldidier C., 2001, *La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*, Antananarivo.
<http://www.ksurf.net/~smb-mad/new.htm>
- Méral Ph., Froger G., Andriamahefazafy F., Rabearisoa A., 2009, « Le financement des aires protégées à Madagascar : de nouvelles modalités », in C. Aubertin, E. Rodary (dir.), *Aires protégées, espaces durables ?*, Paris : IRD Éditions, pp. 135-155.
- Michon G. (dir.), 2003, *Forêts détruites ou reconstruites ?*, *Bois et forêts des tropiques*, 278 (4).
- Montagne P., Ramamonjisoa B., 2006, « Politiques forestières à Madagascar entre répression et autonomie des acteurs », *Économie rurale*, 294-295, pp. 9-26
- Moreau S., 2005, « Le développement durable au Sud : l'exemple de Madagascar », in Veyret P. (dir.) *Le développement durable : approches plurielles*, Paris : Hatier, pp. 251-274.
- Muttenzer F., 2006, *Déforestation et droit coutumier à Madagascar. L'historicité d'une politique foncière*, Thèse de doctorat en études du développement, IUED, Université de Genève.
- Pagiola, S., Bishop, J., Landell-Mills N. (eds), 2004, *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*, London: Eartscan.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramamonjisoa B., Méral P., Montagne P., Andriamahefazafy F., 2008, *Le développement durable dans les politiques publiques à Madagascar : l'expérience de la politique environnementale*, Document de travail du projet PROPOCID, 2008 (12).
- Razafindrabe M., 1996, *La gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Document du CERG2R.
- Resolve-PCP-IRD (Consortium), 2004, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3*, Rapport Final de la phase 1, Antananarivo.
- Resolve-PCP-IRD (Consortium), 2005, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3*, Rapport Final de Synthèse, Antananarivo.
- Rodary E., 2008, « Développer la conservation ou conserver le développement ? Quelques considérations historiques sur les deux

termes et les moyens d'en sortir », *Mondes en développement*, 36 (141), pp. 81-92.

Rodary E., Castellanet C., 2003, « Les trois temps de la conservation », in Rodary E., Castellanet C., Rossi G. (dir.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible?*, Paris : Karthala, pp. 5-44.

World Bank, 1996, Environmental Assessments and National Action Plans, OED Précis, Operations Evaluation Department, 130.

Wunder S., 2005, Payments for Environmental Services: Some Nuts and Boots, CIFOR Occasional, Working Paper, Center For International Forestry Research, Jakarta, Bogor Barat, 42.

Wunder S., Engel S., Pagiola S., 2008, « Taking Stock: A Comparative Analysis of Payments for Environmental Services Programs in Developed and Developing Countries », *Ecological Economics*, 65, pp. 834-862.

Institutionnalisation et expérimentation juridiques du développement durable forestier et environnemental à Madagascar

Florence Galletti

Engagés dans « l'exercice généralisé de traduction du concept de développement durable dans des formes concrètes d'intervention de l'État vers la société et réciproquement » (Galletti, 2006 : 221), les États organisent diversement des réformes ou des réajustements de plusieurs secteurs de développement économique sur le territoire national. Or tous les secteurs d'activités ne sont pas équivalents en termes d'historicité, de profondeur des réformes, et de pertinence de l'exemple. Certains, tels le secteur forestier, ancien, ou le secteur environnemental, plus récemment apparu dans les politiques et législations des états en développement, seraient davantage perméables aux trois éléments constitutifs du développement durable qui sont la protection et conservation de la ressource naturelle, l'augmentation de la croissance économique avec une meilleure répartition des richesses entre bénéficiaires du développement et la réduction de la pauvreté. L'hypothèse doit être confrontée à chaque État, Madagascar entre tous. Et s'il s'agit, dans une contribution limitée, d'aborder l'immense question du développement durable par le droit et les institutions à Madagascar, on choisit de centrer le commentaire sur deux secteurs d'activité, les secteurs environnemental et forestier malgaches. Ceux-ci, distingués par l'histoire, aujourd'hui s'interpénètrent, voire se confrontent, pour des raisons fonctionnelles (réformes des administrations et des fonctions régaliennes sur les ressources ligneuses et biologiques, intégration horizontale de la dimension environnementale) et écologiques (l'unité écologique des territoires forestiers ne pouvant plus s'accommoder de la superposition de multiples statuts juridiques de territoires et de leurs oppositions).

C'est donc l'ensemble formé d'activités environnementales et forestières malgaches qui a retenu notre attention. Il révèle les cheminements tâtonnants vers une énigmatique gestion « durable » des ressources et des territoires forestiers, entre « institutionnalisation » (première partie) et « expérimentation » (seconde partie) ; il est une vraie illustration de la diversité des acteurs, des actions, et des conflits dans le temps depuis une cinquantaine d'années. Cette illustration s'intègre à l'entreprise comparatiste tentée par les coauteurs de cet ouvrage dédié à l'analyse du cadre des politiques environnementales et forestières dans les États du Mexique, de l'Argentine, du Mali et de Madagascar, à leurs évolutions, et aux conflits de temporalités qu'elles suscitent.

1. L'institutionnalisation du développement durable en matière environnementale et forestière : les acteurs et les temps

1.1. La création institutionnelle : de l'unicité à la diversité des acteurs dans le temps à Madagascar

L'histoire de la construction institutionnelle dans le domaine forestier et environnemental malgache (Sarrasin, 2002), aujourd'hui affichée en faveur d'une gestion plus durable des ressources forestières, est sans doute celle du glissement de l'unicité d'institution qu'ont incarné le ministère des Eaux et Forêts et le corps des fonctionnaires de l'administration forestière (dans sa philosophie, ses méthodes et ses démembrements) vers une diversité d'institutions mobilisées. Sur le terme d'institution, quelques précisions : on utilise le terme d'institutions lorsque l'on fait prévaloir la structure (caractère organique) sur l'activité (pour laquelle on emploie bien vaguement le terme d'acteurs). Existente alors des institutions publiques et des institutions privées. Le qualificatif de « publiques » ou de « privées » est fonction du statut juridique de l'institution, ou de son appartenance à la sphère de l'action publique, ici étatiste (c'est-à-dire l'État central et ses rouages jusque dans les décentralisations), ou de son appartenance à la sphère non publique, sphère des intérêts particuliers et privés porté par un individu ou un groupe.

Le passage, dans le temps, de l'unicité institutionnelle, vers une diversité institutionnelle d'abord publique stricto sensu¹, puis semi-publique², voire totalement privée ou souhaitée telle à brève échéance, s'est traduit par deux mouvements.

Le premier est la réorganisation incessante du ministère chargé du traitement des ressources forestières avec adjonction rhizomique d'autres fonctions. Ainsi, l'historique ministère des Eaux et Forêts, légitimé dans sa fonction par l'antériorité de son administration, héritière de l'administration coloniale des eaux et forêts, a connu deux évolutions : d'abord, son unification, sous les termes de ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts (MINENVEF³), avec le ministère de l'Environnement plus récemment créé⁴ ; ensuite, en 2008, l'adjonction au MINENVEF, du volet « Tourisme » objet jusqu'en 2007 d'un ministère propre, avec une recombinaison désormais tripartite d'un nouveau grand ministère : le ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (MINENFET) en 2008. Précisons incidemment que les « Eaux », entre-temps, ont été déplacées pour relever d'un autre ministère. Dans cette recombinaison, l'ex. département des (Eaux et) Forêts n'a pas perdu son caractère hiérarchique et reste organisé de manière pyramidale. Relèvent désormais de la Direction générale de l'environnement et des eaux et forêts (DGEEF), une série de directions ou services – dont les 22 Directions régionales de l'environnement et des eaux et forêts (DREEF) ; le Service forestier (SF) ; les 107 Services régionaux de l'environnement, des eaux et forêts (SREEF) implantés au niveau des districts, les Cantonnements environnementaux et des eaux et forêts avec 1 500 CEEF et les Triages environnementaux et forestiers (TRIEEF) comme niveaux opérationnels auprès des communes et des *fokontany*⁵.

¹ Faite entre entités publiques, selon des méthodes et instruments de droit public.

² Statut privé, financements privés mais missions de service public ou de gestion du domaine public par exemple.

³ Décret n° 2005-334, 31 mai 2005, fixant les attributions du ministre de l'Environnement, des Eaux et Forêts ainsi que l'organisation générale de son ministère, remplacé par le Décret n° 2007-86, 12 février 2007, du même intitulé, remplacé par un Décret de 2008 fixant les attributions du ministre de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (MINENFET) et l'organisation de son ministère.

⁴ Unification suivie d'un contexte de course concurrentielle aux liens avec les organismes de financement de projets, bailleurs publics ou privés, aux contrats d'expertise, voire aux organismes de recherche, pour une administration forestière qui semblait moins susceptible d'attirer que l'administration de l'environnement.

⁵ La plus petite unité administrative à Madagascar.

Au sein du ministère, des effets de chevauchement ou de doublon sont toujours possibles avec des directions comme celles, en 2007, de la Planification et de la préservation de la biodiversité [DPPB – qui abritait le Service des reboisements, de l’enrichissement des forêts (SREF) et du Domaine forestier national (DF) et le Service des études et du suivi de plan d’aménagement forestier (SESPAF), de la pérennisation des actions environnementales (DPAE), de la valorisation et du développement (DVD) qui abritait le service des transferts de gestion des forêts par exemple, ou de la législation, de l’éducation et des conventions internationales (DLECI)]. Dans la jonction environnement-eaux et forêts, les répartitions et les frontières de compétences sont devenues difficiles, tandis que hors du ministère, d’autres ministères comme la Décentralisation et l’Aménagement du territoire⁶ auraient intérêt à participer à certaines décisions relevant de la gestion durable des ressources et du développement durable des régions, communes et *fokontany*. D’autres ministères sont aussi indirectement concernés, comme celui des mines par exemple.

Le second mouvement est celui du bourgeonnement institutionnel parapublic ou privé – devenant quasiment chargé de mission pour agir sur le domaine forestier et environnemental – à la place du ministère en titre. On renvoie aux multiples établissements publics, parapublics, privés impliqués fortement directement ou indirectement dans la gestion des territoires recelant des ressources forestières. Sur une majorité d’institutions et de programmes le ministère a gardé la tutelle⁷, mais avec d’autres, totalement indépendantes, voire étrangères, telles les succursales de grandes associations ou fondations environnementales ou les programmes relevant directement de bailleurs de fonds, le ministère n’a

⁶ Décret n° 2007-183, en date du 27 février 2007, fixant les attributions du ministre, auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l’Aménagement du territoire ainsi que l’organisation générale de son ministère, remplacé par deux Décrets de 2008 qui ont créé, d’une part, le ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l’Aménagement du territoire, et d’autre part, le ministère de l’Intérieur et de la Décentralisation auprès de la Présidence de la République.

⁷ Tutelle technique sur des institutions telles l’Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP), l’Association nationale pour les actions environnementales (ANAE), l’Office national de l’environnement (ONE), les organismes œuvrant dans le domaine de l’environnement et du secteur forestier, ou des programmes ou projets sous tutelle ou rattachés au ministère telle la Cellule de coordination du programme environnemental 3 (CELCO), le Service d’appui à la gestion de l’environnement (SAGE), le programme Protection et gestion durable des ressources naturelles, etc.

pas de lien statutaire, organique ou financier, donc aucun ou peu de moyens de pression ou d'inflexion.

En définitive, participeraient actuellement de l'institutionnalisation du développement durable en matière forestière et environnementale :

- au titre des institutions publiques pures, les principales personnes publiques comme l'État ministériel, législatif et judiciaire, les établissements publics, les collectivités territoriales de type régions, provinces, communes, et leurs représentants sur le territoire ;
- au titre des institutions parapubliques, des institutions sui generis créées en vue d'une mission particulière et directement reliées aux institutions publiques, soit par le procédé de nomination de ses membres (voir les procédés de nomination à l'ANGAP), soit par l'existence d'une délégation de service public et l'exercice de missions de service public ou de gestion du domaine public par exemple, sans toutefois posséder la totalité des critères habituellement utilisés pour caractériser l'existence d'une personne morale publique, soit dans le cadre de Partenariat public privé (PPP) etc. ;
- au titre des institutions privées (reconnues par le droit), les personnes morales de droit privé, ou groupements privés, déclarés formellement sur la base de statuts enregistrés tels que l'entreprise ou les multiples formes de la société commerciale, les fondations [comme la Fondation malgache des aires protégées et de la biodiversité (FAPB) créée en 2005), l'Organisation non gouvernementale (ONG), ou plus étroitement l'association nationale sous diverses formes, y compris celle de l'association reconnue d'utilité publique etc. (exemple encore de l'ANGAP) ; l'association reconnue d'utilité publique faisant l'objet de particularismes en matière d'instruction et de reconnaissance de l'utilité publique avec une appréciation de la nature du but poursuivi (but d'intérêt général), de sa taille etc., des formes de constitution, de fonctionnement, et de contrôle notamment par l'administration, des possibilités de recevoir fonds et legs...

On remarque néanmoins à Madagascar la difficulté de caractérisation rigoureuse de l'appartenance des institutions à la sphère publique ou privée ; le statut par exemple peut être privé, les financements aussi, mais les activités, la mission, voire certaines prérogatives, tout à fait publiques. Le cas de l'ANGAP en est ici le parfait exemple. Le « mélange des genres » juridiques et des critères d'identifications est désormais courant dans les volontés de réformes, du fait de l'influence du système juridique anglophone sur un socle juridique

qui est resté francophone et du fait, dans une mesure moindre, de la volonté de juridiciser dans des formes actuelles des parts de droit malgache endogène. Ce mélange des genres, marqué selon les années⁸, est de plus, non achevé et peu prévisible, débouchant sur des tentatives de rédaction de textes nouveaux proposant de nouvelles institutions aux fonctions voulues opérationnelles mais parfois peu conformes à l'orthodoxie juridique francophone. Mais ces propositions, issues d'expertises diverses, locales, comparatistes ou internationales, rapides, ne débouchent pas nécessairement sur l'accord de la Présidence et de ses services, encore moins celui du Parlement, ni non plus sur la promulgation de textes...

Plus intéressantes que la caractérisation des institutions, les explications possibles du bourgeonnement institutionnel. On retrouve les difficultés de l'organisation bureaucratique de l'appareil d'État, la vision très appuyée par les bailleurs des « commodités » de la gestion privée de l'appareil d'État, à savoir, selon les travaux de Féral (2000), « les collaborateurs privés de l'appareil d'État », « la gestion privée de l'État propriétaire pour ses activités non administratives », « l'administration d'État par délégation contractuelle » par exemple, ainsi que certaines tentatives de contrôle et d'utilisation des personnes associatives par l'appareil d'État et les bailleurs, on pense ici aux phénomènes « d'association déclarée, sherpa de l'appareil d'État » et de « l'intégration ou l'utilisation administrative » ou opérationnelle des associations. Ces derniers phénomènes marquent dans un autre contexte une « colonisation de l'administration de la société civile par l'appareil d'État » (*Ibid.* : 290-339), mais à Madagascar ils doivent être considérés avec prudence. La récupération de la société civile étant très largement le fait de bailleurs de fonds pourvoyeurs d'emplois à la vacation et de fonds, d'une part, la société civile pouvant également tenir l'État par des stratégies proactives de résistances, de contournements, d'autre part, [voir notamment les travaux de Muttenger (2006a, 2006b, 2006c, 2006d)].

⁸ Voir par exemple, en 2004, Loi n° 2004-015 du 19 août 2004 modifiant et complétant certaines dispositions de l'annexe à la Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement malgache et de la Loi n° 97-012 du 6 juin 1997 instituant les offices/agences ci-après en tant qu'institutions environnementales du programme environnemental 3 (PEIII) : Agence nationale pour la gestion des forêts (ANGEF), ONE, SAGE, ANAE. Toutefois, pour l'ANGEF, l'ex. MINENVEF « a développé une stratégie interne de réforme de l'administration forestière (DGEF) qui remplace l'option de créer une nouvelle agence parapublique (ANGEF) », (*in* Document officiel : « Troisième programme environnemental de Madagascar – Troisième mission de supervision (11 septembre-16 octobre 2006) – Draft Aide-mémoire », p. 7, version aimablement fournie par Belvaux E. en 2007. Voir aussi Belvaux *et al.* (2006a).

1.2. La création législative et son application : l'évolution de la règle dans le temps à Madagascar

1.2.1. Temps et règles juridiques : une question d'effectivité de droits revendiqués plutôt que de temporalités divergentes entre législations

Dans un pays pétri de cultures malgaches, très diverses, ne serait-ce que par le nombre des ethnies représentées, mais qui partagent un attachement fondamental aux aspects « passés » du temps (cultures de l'antériorité et antériorités comme modes d'explications du présent), on pourrait s'attendre à ce que l'évolution des législations dans le temps (rythme de modifications des législations, ruptures imposées dans leur contenu, utilisation de la législation comme accélérateur du changement social, etc.) suscite des interrogations et réactions fortes de la part des administrés, des professionnels de l'administration et des secteurs forestier et environnemental. Or, pour avoir provoqué un peu cette question auprès d'interlocuteurs divers, membres de l'administration ou du secteur de l'expertise sur projets en foresterie ou en environnement, on constate que les transformations de la législation, par exemple forestière, entre 1997 et 2005⁹, ou sur le Code des aires protégées¹⁰ en 2003-2005, sont connues dans leurs grandes lignes, que les quelques textes politiques marquant l'apparition d'une législation embryonnaire pour l'environnement également¹¹, mais que le rapport du temps au droit n'est que très rarement posé. En tout cas, il n'est pas posé de manière uniforme : c'est un peu une habitude de la discipline juridique en général et le cas malgache ne déroge pas à la règle ; chaque matière juridique se

⁹ Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière (J.O. n° 2449 du 25.08.94, p. 1717), Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière malgache (J.O. n° 2467 du 01.12.97, p. 2324), Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales d'application de la loi 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière. (J.O. n° 3024 du 17 avril 2006, p. 2009).

¹⁰ Loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de gestion des aires protégées, Décret n° 2005-013 du 11 janvier 2005 organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de gestion des aires protégées (J.O. 956 du 21 février 2005, p. 2568), Décret n° 2005-848 du 13 décembre 2005 appliquant les articles 2 alinéa 2, 4, 17, 20 et 28 de la loi n° 2001.005 portant Code de gestion des aires protégées.

¹¹ Notamment Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la Charte de l'environnement malgache modifiée par la Loi n° 97-012 du 6 juin 1997 et la Loi n° 2004-015 du 19 août 2004 (J.O. n° 2036 du 21.12.90, p. 2540) (J.O. n° 2436 du 09.06.97, p. 1171) (J.O. n° 2925 du 06.09.04, p. 3107).

réappropriée, on le sait, la question du temps et la question des effets que le juriste fait produire à ce temps qui passe : le droit international et le temps, le rôle du temps en droit civil, l'extinction ou prescription des délits en droit pénal, le raccourcissement dans le temps des procédures de droit administratif, etc., offrent ainsi des raisonnements et des conséquences différentes selon la matière juridique dans laquelle on se situe. Mais finalement toutes les branches du droit ont un lien avec le temps, temps qui détermine certains caractères des droits dont les individus citoyens, les États, ou certaines institutions publiques ou privées se prévalent. Ainsi, par le fait du temps, des « titulaires » de droits ou des « individus qui prétendent jouir de droits » sur les territoires, les ressources naturelles ou les produits, se les verront reconnaître ou confirmés¹². D'autres fois, au contraire, ils seront déchus de ces droits du fait du temps qui s'est écoulé, ou parce qu'ils n'ont pas agi de telle ou telle façon dans le délai (de temps) imparti. Le(s) droit(s) régissant l'activité sur les ressources forestières et les territoires qui les hébergent n'échappe(nt) pas à la règle, le temps faisant ou défaisant des situations que l'on croyait acquises légalement. Ainsi, si l'on croise l'élément droit et l'élément temps, c'est d'abord vers une interrogation sur le renforcement/affaiblissement d'une prérogative juridique dont un acteur (individu ou institution) se prévaut que l'on est amené. C'est l'exemple de la concession malgache de 99 ans à des étrangers, qui confère droit d'usufruit et d'usage d'une zone pendant cette durée, sans jamais transférer de propriété, la terre ne pouvant être vendue à des non Malgaches, et qui s'éteint ensuite, contrairement, par comparaison, à la prescription trentenaire française qui octroie la propriété d'un bien après 30 ans de possession même sans titre.

Dans ces situations aux conséquences économiques non négligeables pour le lésé ou le conforté, il est question, entre deux parties qui s'opposeraient, d'un conflit de possession ou de propriété sur un droit dont l'effectivité est atrophiée ou hypertrophiée par l'écoulement du temps, et il n'est pas question de conflit de temporalités. Le temps s'est écoulé de la même façon pour les deux parties, celui qui bénéficie de la concession par exemple et celui qui l'octroie.

¹² En droit français par exemple, le possesseur trentenaire d'un bien peut en devenir propriétaire.

Il faut bien comprendre cet état de choses et distinguer ce conflit entre acteurs de la question, plus rare, du conflit de temporalités stricto sensu qui met en présence un droit¹³ ou une politique publique¹⁴ X dont les temps se heurtent avec d'autres droit ou politique publique Y, et dont les acteurs/bénéficiaires/ou administrés se plaignent car ceci leur crée un préjudice. Ici on voit une partie qui oppose un temps (par exemple le temps d'un projet d'aménagement pilote de plantations financé par un bailleur) à l'autre partie qui en défend un autre, (par exemple le temps du plan national forestier qui couvre le même territoire). Ce cas se trouve souvent quand une même partie est engagée dans les deux activités (le projet plantation, et le plan national forestier), ou qu'elle doit subir des évaluations de performances de résultats qui conditionnent la suite du soutien, ou qu'elle s'attend à recevoir des subsides économiques à l'issue d'un temps écoulé (voir par exemple les conflits liés à l'attente du reversement des 50 % de droits d'entrée dans les Parcs ANGAP aux riverains chanceux, c'est-à-dire ceux dont les petits projets d'activités présentés aux administrations et retenus par elles ont « séduit » comme projets environnementaux de développement éligibles au reversement du pourcentage sur les entrées en parcs).

Dans l'absolu, au moins en matière de Législation, c'est-à-dire en considérant les lois et règlements entre eux, il ne devrait pas y avoir de conflits de temporalités : la Législation évolue et se transforme selon des formes préétablies, avec une certaine rationalité et avec un traitement réservé aux dispositions juridiques devenues obsolètes¹⁵. Ceci devant prévenir le conflit (de temps) entre deux législations adoptées à des périodes différentes et qui se trouveraient sinon en opposition l'une avec l'autre. En réalité, à Madagascar, ce point est suffisamment problématique pour qu'ait été engagé en 2007, sous le contrôle de la Direction générale du MINENVEF, un début d'analyse sur l'harmonisation et la mise en cohérence des textes juridiques et de procédures dans une dizaine de grands domaines¹⁶ de l'activité publique et privée, dont les secteurs « environnement » et « eaux et forêts » qui n'échappent pas aux doublons, désuétudes, incohérences textuelles, absence de décrets d'applications, contradictions de procédures, à l'intérieur du secteur, ou face à des secteurs qui traitent d'un même

¹³ Une législation par exemple.

¹⁴ Diligentée par une administration centrale – émanation du pouvoir Exécutif – avec, ou sans, renfort du Parlement/Assemblée – émanation du pouvoir Législatif.

¹⁵ Abrogation, désuétude, modifications dans le texte initial, information publique sur la modification de législation, etc.

¹⁶ La cohérence devant s'apprécier à l'intérieur du secteur dans un premier temps mais aussi au regard des autres secteurs.

territoire ou d'une même question sous un autre angle (voir l'importance du service des domaines et du foncier par exemple quand se posent des questions relevant de l'environnement).

1.2.2. L'évolution des règles et des attitudes institutionnelles

En matière d'action publique ou privée de foresterie, et plus largement, portant sur les domaines forestiers et les ressources forestières, alors que le droit international relatif aux forêts et aux activités économiques greffées a été marqué par un certain immobilisme jusqu'à ces dernières années, les droits nationaux ont fait évoluer leur Législation (lois, décrets, arrêtés, conventions du secteur) et tenté de modifier les pratiques (Galletti, 2006). En sus de l'apparition de nouvelles lois¹⁷ ou de réglementations¹⁸ visant les domaines publics et privés forestiers de l'État, ou ceux de particuliers, on perçoit aussi des aspects de refondation de l'appareil d'État par le biais de ses administrations chargées des départements « eaux et forêts » ou « environnement ». On a de nouvelles terminologies, de nouveaux organigrammes institutionnels de ces administrations, de nouveaux usages du pouvoir réglementaire (par décrets, arrêtés, directives, notes de services, etc.) et du droit administratif ou pénal, de nouvelles pratiques et références inculquées aux agents de l'État affectés à ces départements spécialisés.

Toutefois, l'organisation rénovée – ou voulue telle – des comportements des fonctionnaires, des nouvelles hiérarchies et nouveaux recoupements au sein du ministère, et de la révision du cadre de l'économie forestière, se heurte à des caractéristiques anciennes et ancrées du système juridique régissant le secteur « eaux et forêts » : celles de la prégnance de l'État sur cette ressource¹⁹, l'impuissance de ses agents sur un tel territoire, la délicate mutation des relations gouvernés/administrés/usagers/exploitants vers la citoyenneté active, participative et revendicatrice de droits sur la ressource forestière²⁰. Le glissement ne peut qu'être difficile, de l'autoritarisme des services administratifs et de l'unilatéralisme des instruments juridiques utilisés, vers plus de transparence et d'informations sur l'activité des pouvoirs publics « forestiers » ou des pouvoirs publics concernés un temps par le

¹⁷ Voir par exemple, Loi malgache n° 97/017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.

¹⁸ Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales d'application de la Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.

¹⁹ Au point que certains utilisent l'expression d'« État forestier ».

²⁰ Droits d'accès, de gestion, d'exploitation, de brevets, de partage des bénéfices...

secteur ou le territoire forestiers (voir ici le ministère de la Décentralisation, ou celui de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du territoire, ou même l'ancien ministère du Tourisme). Par ailleurs, la physionomie des entreprises du secteur privé économique vivant de la filière forestière n'évolue pas véritablement, avec un « ascenseur social » qui ne joue pas ou peu pour des communautés locales ou les individus qui n'accèdent pas facilement au statut d'exploitant ou de membre de coopératives d'exploitants par exemple. Si les textes législatifs/réglementaires et les procédures d'encadrement du secteur forestier et environnemental évoluent et se superposent dans le temps, l'interventionnisme économique étatique tente de se maintenir, dans ses formes traditionnelles, ou avec des inventions ou récupérations ; quitte ici à transformer un peu son rôle et à s'orienter vers des solutions alternatives comme ce qu'a été l'engouement pour le procédé dit du « transfert de gestion des ressources naturelles » et ses applications de 1996 à 2006. Les dispositions juridiques en faveur d'une énigmatique gestion durable des ressources forestières traduisent ces tendances.

1.3. Transformations accélérées de l'interventionnisme, temps court des réformes juridiques et conflits de temporalités à Madagascar

La déforestation est une préoccupation depuis les années 1960²¹ et ses conséquences socio-économiques depuis environ une quinzaine d'années à Madagascar, avec des initiatives de recherches anciennes, multipliées depuis 1996 [voir, par exemple, Banque mondiale (1993), Aubert (1999), Razanaka *et al.* (2001), Fanokoa (2007), etc.], date de réalisation d'un inventaire forestier auquel nombre d'auteurs ont pris l'habitude de se référer. Cette situation est conforme avec l'apparition de nouvelles politiques forestières en Afrique, marquées par des transitions (moins de répression, plus de participation) qui viennent se greffer sur le socle des administrations forestières aux principes de fonctionnement, d'action et de législation héritées des périodes coloniales (Bertrand *et al.*, 2006). Ces transitions théoriques, ou moins souvent, opérationnelles, ont été possibles suite à l'affaiblissement structurel, fonctionnel, puis chronique, des administrations soumises aux processus d'ajustement structurel et aux plans de stabilisation financière imposés par les institutions financières aux États en développement dans les années 1990 (Galletti, 2000).

²¹ Voir les grandes ordonnances malgaches de 1960, 1961, 1962 par exemple.

Le droit public d'un État en développement, dont l'objet est l'organisation des pouvoirs publics politiques, administratifs et judiciaires et la mise en œuvre de l'action publique définie par les gouvernants et appliquée par leurs administrateurs, est une construction continue (Galletti, 2004). Or depuis la décennie 1990, ce droit public doit modifier ses fondamentaux le plus rapidement possible. Les bases que sont la domanialité publique, le service public, la puissance publique, la responsabilité de l'État, la centralisation, sont remises en cause et repensées, dans un temps court, alors qu'elles ont essaimé et pris racine au long du XXe siècle. La modification doit se faire au profit de nouvelles méthodes (les procédés d'« agenciation » plutôt que l'administration classique wébérienne), de nouveaux acteurs (le chantier de la transformation des législations et droits matériels plus favorables et plus attractifs pour les acteurs privés) et d'une nouvelle conception du rôle de l'État (régulation du jeu des acteurs privés supposé plus efficace, ainsi en matière de gestion/conservation de certaines ressources naturelles où les services de l'État ont été stigmatisés comme défaillants ou trop coûteux). Incontestablement, le mouvement récent de libéralisation prend la forme de nouveaux modes d'interventions publiques dans deux directions : celle du droit économique lié au secteur environnemental et à la gestion des ressources forestières de l'État malgache biologiquement doté, et celle des rapports juridiques de l'État avec la société civile ou une part de celle-ci (Galletti, 2007).

Ceci imprime un rythme aux institutions qu'elles n'auraient pas suivi d'elles-mêmes et qu'elles ont toutes les difficultés à suivre. De là, naissent des conflits de temporalités entre institutions publiques, ou avec des institutions privées, dont il est utile d'essayer d'identifier la présence et les formes. En particulier, la mise en exergue de la société civile malgache redonne la parole à certains acteurs qu'on a crus silencieux et on voit paraître des conflits de temporalités entre acteurs et entre institutions. Des acteurs locaux s'accrochent à des modes plus anciens de gestion et de régulation et refusent de recevoir un droit de l'État officiel et vindicatif, d'autant que ce droit étatiste – autrefois autoritaire – vacille désormais sous les impulsions libérales souvent contradictoires des multiples bailleurs présents sur le territoire national. Le développement d'une société civile plus dense, juridiquement formalisée (syndicats, associations, entrepreneurs) favorise également l'apparition de conflits de temporalités au sens où les acteurs réclament une transformation extrêmement rapide d'éléments de législation, ou la création de certains pans de législation, ou l'abrogation pure et simple de carcans administratifs (règlements, procédures) dans des temps courts, tels les temps qui existent dans les transactions commerciales privées ou les arrangements, temps courts auquel l'administration nationale

interventionniste ne peut se résoudre sous peine d'implosion (les récriminations permanentes sur le délai de reversement des parts de droits perçues par l'ANGAP, à certaines communes, ou projets communautaires en sont un exemple).

Ce n'est pas frontalement que la question temps et droit gagne à être abordée (voir *infra*), mais c'est au travers de la transformation accélérée de l'État (structures, méthodes d'actions, et types de politiques publiques) imposée par des pressions internationales et exogènes qui en font une condition du soutien, que le temps réapparaît d'une manière plus éclairante. C'est dans ce contexte spécial de l'institutionnalisation du développement durable à Madagascar que des expérimentations sont essayées en matière environnementale et forestière.

2. L'expérimentation du développement durable en matière environnementale et forestière : conflits d'acteurs et de temps

2.1. L'expérimentation juridique : le droit expérimental contre les invariants du droit à Madagascar ?

L'expérimentation juridique renvoie ici aux sollicitations adressées actuellement au droit pour réguler des conflits sur l'accès à la ressource forestière ou empêcher des atteintes aux ressources ou territoires menacés. Par pragmatisme, parfois opportun et parfois de manière fantaisiste, l'invention et l'application d'un droit expérimental sont demandées. Or, ce droit expérimental (contenu, prescriptions) n'est pas forcément compatible avec les invariants, ou fondamentaux, du droit, qui ont fondé l'ordre juridique interne de l'État.

2.1.1. Les fondamentaux du droit comme invariants ? Une question cruciale à Madagascar

Composé de différentes matières, à principes et à autonomie marqués, le droit, comme discipline juridique, se divise en deux ensembles dans la tradition francophone : le droit privé (droit civil, commercial, pénal, etc.) et le droit public (droit administratif, constitutionnel, de l'environnement, international...). Schématiquement, le droit public est destiné à gérer les activités administratives et les relations des personnes publiques administratives entre elles et avec les particuliers, tandis que le droit privé concerne normalement les relations entre particuliers, et les relations juridiques se formant autour des intérêts privés particuliers à un individu, ou un regroupement de biens.

Or, dans le monde francophone auquel Madagascar s'est référé, au moins à une période, le rapport du droit privé et du droit public au temps a longtemps été différent. La perception qu'en ont les agents du pouvoir politique et administratif, également. En effet, le droit apparaît prioritairement comme une tradition conservatrice statique en droit privé, et comme un instrument de pérennisation de l'action publique étatiste en droit public.

En droit privé, tel qu'hérité de la philosophie napoléonienne (inspiration du Code civil français de 1804 par exemple), le temps est censé jouer un rôle de sécurisation juridique des droits acquis. La sécurisation, par un droit stable, des droits matériels, est chère au droit privé ; les droits des individus ou des sociétés ne doivent pas pouvoir être aisément remis en cause, ni même transformés rapidement ; d'où une certaine lourdeur, solennité, et parfois le coût de certaines procédures déclaratoires de droit ou destinées à enregistrer des droits. C'est le sens du formalisme et de l'officialité. Un droit fait pour durer et ne pouvant pas facilement être remis en cause.

En droit public, ce qui est en cause, ce sont les instruments juridiques de l'interventionnisme de l'État puissance publique (l'acte juridique unilatéral, les régimes de droit public dérogatoires au droit ordinaire et qui permettent une action forte de l'État, les contrats publics, les politiques publiques diligentées à partir des ministères...). Ici, le temps a longtemps servi comme appui à la construction de modes monolithiques de gouvernance et d'intervention publique dans le domaine forestier. On s'est habitué à ces fonctions traditionnelles du droit public, à la fois normative, organisatrice, conservatrice, véritable cadre de pensée et d'action dans lequel s'est engouffré l'État malgache post-indépendant, à l'instar, pour partie, des vieux États européens, à l'exception de l'Angleterre peu concernée par la discipline du droit public²².

Pour le droit public ou le droit privé donc, le temps a paru comme un allié nécessaire à l'établissement de droits forts, ou supposés tels, au profit de l'État et de ses structures d'abord, au profit de certains privés titulaires de droits à opposer à d'autres privés qui n'en bénéficient pas, ensuite. Le temps est ici censé jouer pour le droit et la sécurisation juridique et le conflit de temporalités n'était pas même envisageable. Le Législateur, le gouvernement et les fonctionnaires des administrations supposent et défendent que le « rouleau compresseur » juridique va s'appliquer uniformément sur un territoire national forestier et va convaincre le plus grand nombre au besoin par la coercition. Ce point est important car à Madagascar, ni la relativité du postulat du droit privé

²² Système anglophone de *Common Law*.

obligatoire, ni l'incertitude sur la pérennité des droits octroyés aux privés (individus, entreprises, associations), ni les difficultés de mise en œuvre du droit public par les administrateurs et les agents sur le terrain, n'ont modifié le discours, voire la croyance, en un droit « pilier », fondamental, appuyé sur de grands principes inébranlables : typologie du domaine public forestier ou protégé, règles juridiques d'accès aux ressources, instruments d'aménagement du territoire, physionomie de l'administration, par exemple.

2.1.2. La remise en question des invariants du droit ? Une issue incertaine à Madagascar

C'est à l'orée des années 1990-2000 que la philosophie du droit privé d'une part, et du droit et de l'action publiques, d'autre part, s'infléchit, entraînée dans les Pays en voie de développement, par les purges économiques et les transformations du droit économique. Au plan du droit privé, c'est l'idée de l'effort vers plus de sécurisation juridique des droits accordés aux privés, pour soutenir les investissements privés, qui se développe. Elle a seulement abouti à simplifier certaines procédures administratives, et à faciliter l'accès et l'information à ces procédures²³. Au plan du droit public, la philosophie cinquantenaire de l'action publique et de l'usage des dispositions juridiques (voir *supra*) commence à être perçue différemment. Les causes de ce changement de perception sont attribuables aux effets de la mondialisation sur les droits nationaux, et au passage du droit de l'organisation à un droit de la dérégulation, non anarchique mais plus flexible, sous l'arbitrage d'un État qui se doit d'être plus régulateur qu'interventionniste. La part de suggestion des bailleurs de fonds et des créanciers de l'État en faveur d'un droit expérimental, ad hoc, provisoire si besoin, mais rapide et reproductible à des situations similaires, est ici essentielle. Il a comme première vertu d'être mobilisable, et même réquisitionné, très rapidement, au contraire du droit en vigueur accusé d'être trop long à mobiliser ou à modifier.

2.1.3. Le droit expérimental comme remède aux conflits de temporalités ? Miracles et dangers à Madagascar

Par retournement de situation, le droit parfois pointé du doigt comme la cause d'un conflit de temporalités devient aussi le remède, sous condition d'endosser le caractère flexible, expérimental, etc. On voit ici que le droit public classique, face à un conflit, dont par certains aspects il

²³ Voir la mise en place du « Guichet unique » pour les entreprises par exemple.

est la cause, pourrait être requis pour organiser des solutions inattendues, difficiles, telles que l'articulation du droit formel et du droit de l'informel, la remise en cause de l'administration centralisée, le soutien à un droit jurisprudentiel, la construction d'une régulation étatique dans des secteurs d'activités où il n'avait pas institué de contrôle complexe... Faute d'y parvenir dans un délai raisonnable, la tentation n'est-elle pas – et elle est connue des diverses branches du droit – de recourir aux arrangements (juridiques) provisoires. La procédure est utilisée entre États en droit international par exemple, et elle trouve(r)ait des occasions de se développer à un échelon national sous la forme d'un droit public ou privé expérimental : un mode de comportements provisoires des parties en conflit sur la zone forestière visée, ou quelques mesures provisoires de gestion, le temps qu'une résolution définitive d'une ou de plusieurs questions intervienne, par voie législative ou réglementaire, par décision d'arbitrage, par jurisprudence, ou même par voie d'accord... Ces formes provisoires de droit qui viendraient éteindre justement un conflit de temporalités appellent une remarque. Elles ont les avantages du droit rapide, flexible, empirique et expérimental. Elles en ont aussi les limites et les dangers dans des situations concrètes où les intérêts économiques sont exacerbés et où le risque de se perdre dans une nébuleuse d'acteurs aux intérêts difficilement identifiables est permanent. Elles sont enfin, dans le contenu de leurs prescriptions (souvent d'inspiration anglo-saxonne), parfois totalement incompatibles avec les règles juridiques en vigueur (d'inspiration francophone). D'où des hiatus juridiques importants dont nul ne peut prédire l'issue, tandis que les responsabilités de ceux qui les proposent sont évanescences.

2.2. L'expérimentation planifiée : les plans et objectifs et leurs temporalités à Madagascar

Par expérimentation planifiée, on renvoie à la succession dans le temps des plans et objectifs politiques et à leurs évaluations, quand elles se font, mais aussi à la conception/exécution de multiples projets de bailleurs de fonds appliqués au domaine environnemental ou forestier à Madagascar. L'expérimentation est continue comme le montrent les changements multiples de dénomination des cadrages publics ou des projets privés. Elle se veut aussi organisée : avec les trois grands plans environnementaux malgaches et leurs suites (Froger et Méral ; Andriamahefazafy et Rakotovao, cet ouvrage). L'État malgache recherchant une concrétisation du concept de développement durable et entreprenant, à l'intérieur de cette programmation politique, financière et opérationnelle, une rénovation de ses dispositifs institutionnels et environnementaux. Est en cause ici la maîtrise de l'agenda politique dans

le domaine environnemental et forestier, finalement très convoité, à la fois par les hommes qui animent les institutions d'État – ce qui est normal en définitive –, par les responsables au sein des institutions d'aide ou d'investissements, et par des individus défendant des intérêts catégoriels professionnels privés et corporatistes. La vision de la « Révolution verte », celle de « Madagascar naturellement », ou récemment le document cadre « *Madagascar Action Plan (MAP)* » valant plan quinquennal pour le pays (2007-2011) ont témoigné de la volonté de conserver la main sur un panel de domaines d'intervention. Le ministère de l'Environnement des Eaux et Forêts et du Tourisme est notamment concerné par la mise en œuvre du 7^{ème} engagement du MAP et de la politique forestière. Au-delà du volontarisme politique que traduit l'exercice de planification(s) successive(s) et les enchaînements de programmations de ce que devraient être l'interventionnisme public et les actions privées, on peut s'interroger sur ces focalisations sur des priorités toujours renouvelées, à un rythme cadencé, sans que les précédentes aient jamais été totalement atteintes. Le temps des cabinets ministériels est fondu avec celui des conseillers de grandes institutions de conservation et de soutien, ou d'investissements, désireux d'expertises et de changements à réaliser dans des délais très courts (par exemple de 1 mois à 3 mois, rarement jusqu'à 9 mois, octroyés pour des expertises sur des sujets juridiques pourtant très complexes, de 6 mois à 1 an posés pour la traduction, en textes, des conclusions des expertises, ce qui comprend rédaction du nouveau texte, acceptation par les services de la primature, promulgation...) dans un contexte déjà très difficile d'exercice par les administrations malgaches de leurs missions essentielles. On peut retenir, entre autres, une récente étude/expertise de 2006-2007 visant à modifier les textes et surtout les fondements profonds des règles de la domanialité publique d'inspiration francophone pour permettre l'instauration d'un régime de concession de terres protégées très ouvert, voire même la possibilité de transférer la propriété publique de ces terres à des individus privés ; à cette occasion, des questions – telles les relations juridiques et politiques entre l'association qu'est l'ANGAP et le ministère de tutelle MINENVEF, l'étendue des pouvoirs de l'ANGAP, le sens de la délégation de missions octroyées, l'extension ou la limitation de celles-ci au-delà d'une simple gestion et dans quels intervalles de temps – ont été envisagées ; à notre connaissance, cette expertise MCI/BAMEX sur ce sujet n'a pas débouché sur une modification frontale de législation, ni sur l'apparition de nouveaux instruments juridiques transférant à des investisseurs privés des droits sur les territoires classés protégés couverts par des statuts protecteurs.

2.3. *L'expérimentation institutionnelle : la recherche de nouvelles structures et de nouveaux acteurs à Madagascar*

À Madagascar, structures et acteurs associés aux secteurs forestier et environnemental ne manquent pas ; évoquons par exemple tous ces partenaires administratifs, techniques et financiers du Plan environnemental 3 (PEIII) concernés à un titre ou à un autre par les secteurs forestier et environnemental ; les membres du ministère de l'Environnement, des Eaux, et Forêts, de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ; la Direction générale des domaines ; le ministère de la Justice ; le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) ; le ministère de la Fonction publique, de l'Aménagement, de la Décentralisation, des Finances et du Budget, des Mines et de l'Énergie ; les agences d'exécution (AGEX) ; les cadres déconcentrés aux niveaux régionaux et les partenaires stratégiques et financiers du PEIII ; le secrétariat multibailleurs ; les institutions de coopération ; les programmes, tel le Programme national foncier... Par ailleurs, l'expérimentation et l'élargissement du cercle ne font pas peur. Récemment analysée en matière de gestion locale avec des illustrations diverses²⁴, il importe aussi d'aborder l'expérimentation institutionnelle à un niveau étatique : ce à quoi elle renvoie, ce qu'elle poursuit.

L'expérimentation sert là à tester une nouvelle gouvernance étatique, dans un secteur donné, ou sur un ensemble d'objectifs. Mais l'Institution étatique a-t-elle la capacité d'absorber ces réformes de gouvernance dans leur principe, de les mettre en œuvre par la législation, l'intervention publique, et l'établissement d'un réseau d'acteurs sur qui elle peut compter et s'appuyer ? Au profit de quels successeurs se désengager d'un secteur forestier ancien et d'un secteur environnemental manne financière, et surtout comment se désengager si ce n'est par un retrait physique administratif du territoire et par de la dérégulation ? Or ces deux attitudes ne sont pas sans risque. De plus, il est mal aisé, face à des fonctions longtemps mal exercées par les services centraux ou contestées (comme l'organisation administrative et commerciale du secteur des activités forestières), de s'engager dans le changement de mesures, même si des « solutions » pragmatiques d'inspiration anglo-saxonne sont largement proposées. En définitive, le faire faire plutôt que réaliser soi-même, le recours à des fonds privés, aboutissent pour l'État ministériel à se trouver face à de multiples structures et acteurs le dépossédant de la gestion opérationnelle d'un secteur clef. Le risque est de passer de la situation où des instruments étaient utilisés par des

²⁴ Voir Froger et Méral ; Andrianambinina et Andriamahefazafy ; Rabaovololona et Ralalaoherivony in Chaboud *et al.* (2007).

pouvoirs publics (mal ou bien) à une situation où ils pourraient être détournés de leur fonction par des initiatives privées sans résultats positifs, sans responsabilité, et sans légitimité. C'est sans doute pour cette raison que l'État s'est engagé dans des expériences de gestion communautaire localisée des ressources forestières, et de décentralisation des pouvoirs et compétences sur les ressources naturelles transférées, ou à transférer, aux collectivités locales. Il y a ici recherche de structures et de nouveaux acteurs mais sans disparition étatique centralisée ou déconcentrée et qui, au contraire, s'y ajoutent.

Pour éviter toute confusion, précisons qu'à Madagascar, les expériences de « gestion communautaire » pastorale et de la forêt – qui sont stricto sensu des expériences de gestion de la ressource forestière de type plus localisée (par rapport à une gestion centralisée, déconcentrée et technocratique ou technique) et de type responsabilisante (par rapport à une gestion dont la décision est ôtée aux populations riveraines) – existent depuis 1996 [voir par exemple, RESOLVE-PCP-IRD Consortium (2005)]. Elles portent également sur les ressources du littoral, ces dernières générant des questions différentes à Madagascar aussi bien en termes de droit, d'économie ou d'anthropologie (Chaboud, 2007, 2006 ; Chaboud et Goedefroit, 2002 ; Goedefroit, 2006) que l'on n'aborde pas ici. Ces expériences ont historiquement précédé de quelques années le processus politique et administratif débutant de « décentralisation des compétences et des pouvoirs » du pouvoir central vers les collectivités locales. On ne confondra pas les expériences de gestions communautaires des forêts ou d'autres ressources, très commentées à l'occasion de l'évaluation commandée de ces expériences, avec le phénomène distinct de « décentralisation » actuellement embryonnaire et peu perceptible qui est, lui, un processus tout à fait juridique, administratif et politique, recommencé avec des avancées tangibles depuis trois années à peine à Madagascar²⁵, sous divers aspects.

²⁵ La décentralisation était déjà au programme du Président de la République malgache Didier Ratsiraka, en 1999. Elle a été stoppée lors de sa chute en 2001, puis a été remise à l'ordre des priorités et actions sous le régime du Président Marc Ravalomanana entre 2002 et le 17 mars 2009, date à laquelle les pouvoirs présidentiels ont commencé d'être transférés à l'issue des procédures suivantes : - Ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 du Président Ravalomanana conférant les pleins pouvoirs (présidentiels et du Premier Ministre) à un Directoire militaire et Décret n° 2009/239 du 17 mars 2009 portant dissolution du Gouvernement, puis signature par le Président du Directoire militaire de l'Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à M. Andry Rajoelina, puis nouvelle organisation des pouvoirs formalisée par M. Rajoelina par Ordonnance n° 2009-003 du 19 mars 2009 instituant le régime de transition vers la IV^{ème} République. L'actuel Président de la République est

Parmi eux, il y a, entre autres, la question d'une décentralisation des compétences, pouvoirs, finances, responsabilités, en matière de ressources naturelles, vers des collectivités locales à statut restrictivement et légalement défini (communes, provinces, régions), d'une manière précisément orchestrée. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles, forestières ou non, est donc un des aspects de la décentralisation en marche à Madagascar. Ce faisant, elle succède aux expériences de gestions communautaires, sans les remplacer à ce jour, et sans que l'on sache si elle va, ou peut, les englober. Il y a là une vraie situation de concurrence, voire de conflits, entre ce qui n'est finalement qu'une tentative expérimentale décennale de faire gérer des ressources par ceux qui les exploitent et qui vivent au plus près d'elles dans un pays immense ; ceci s'apparente à une véritable mutation de toute la philosophie et la pratique des affaires publiques et politiques qui serait de transférer le pouvoir politique et administratif à des collectivités locales, liées par de nouvelles règles hiérarchiques, et investies du pouvoir de gérer les affaires locales, sans, ou avec moindre, contrôle du pouvoir central, de ses représentants et de ses institutions. Autour de la mise en place, possible ou dirimante, de la décentralisation, il y a des implications et changements d'échelles dépassant très largement le fait de savoir si les (simples) transferts de gestion des ressources forestières par contrats, ou si les contrats juridiques de Gestion contractuelle des forêts (GCF) doivent ou non se proroger dans l'avenir. Ces dernières questions, certes utiles, peuvent trouver réponses dans des rapports d'évaluation visant l'état des ressources forestières qui ont été gérées par les populations et le niveau de développement économique de ces populations ayant participé à ces expériences ; mais ces points ne peuvent pas se substituer aux gestions décentralisées au sens juridique du terme, ni dissimuler « La » question de l'évolution vers la décentralisation malgache avec tous les renoncements qu'elle impliquerait pour un État central encore réticent. Des exemples concrets, cités dans un article de Belvaux (2007) et inscrits dans des résultats de projets (Belvaux *et al.*, 2006) visent le cœur du problème de la décentralisation malgache des ressources naturelles et l'éclairent comme processus, comme objectif et comme leurre parfois.

Enfin, au-delà de toute rhétorique sur l'organisation administrative et politique décentralisée, il n'est pas inutile de rappeler que ses représentants sur le territoire, tout en constituant l'institution

Andry Rajoelina. Sur ce processus constitutionnel, voir Bolle : « Changement de légalité à Madagascar », site juridique <http://www.la-constitution-en-afrique.org/> ; la place accordée aux décentralisations devra être réanalysée à la lumière de ces changements.

décentralisée sont en même temps des acteurs de cette institution, donc des acteurs publics même si certains agissent parfois en contrariété avec leur fonction et leur statut comme des pouvoirs privés ; c'est un écueil toujours affleurant.

Reste que concernant la situation actuelle, en matière de conflits d'accès, le recours aux pouvoirs administratifs ou aux tribunaux est très rare. En cas de conflits entre acteurs, le déséquilibre est net entre les pouvoirs de représentants de l'État vis-à-vis de la communauté locale et les pouvoirs des institutions locales pures vis-à-vis de la communauté locale. Il existe des capacités de la population – par le biais de ces institutions locales – à dégager des processus de prises de décisions plus collectives qu'individuelles ou unilatérales ; ainsi d'aucuns relèvent « les capacités à la gestion et à la gouvernance de leur communauté » (Buck, 1997). Par ailleurs, les réglementations internes aux communautés, anciennes ou renouvelées persistent ; elles tendent à être fatalement modifiées par des contraintes réglementaires externes que sont les textes officiels. Une part des réglementations internes fait l'objet d'une formalisation et deviennent des *Dina* reconnues par le pouvoir central, d'autres continuent d'exister sans avoir été recouvertes du sceau de la légalité « moderne » et il est difficile de dire si leur efficacité en est ou non amoindrie ; leur connaissance en est beaucoup plus limitée fatalement. Dans tous les cas, des autorités sociales, de type *Mpanjaka* ou comité des vieux, etc. veillent à l'application des réglementations locales d'autant plus fortes que l'éloignement géographique des pouvoirs administratifs centralisés ou déconcentrés existe (*Ibid.*). Enfin, on note la tendance à faire passer en *Dina* des prescriptions de droit formel et contemporain, en espérant ici faire entrer le droit « par le goulot » des réglementations localisées²⁶. C'est une tendance de tous les ateliers de restitution de projets visant la gestion durable des ressources à Madagascar ; ils prescrivent systématiquement une série de présentations des résultats dans les provinces ainsi que des efforts d'appropriation par les communautés des prescriptions et recommandations. Il s'agit d'ailleurs ici davantage d'un procédé de transfert et d'insertions dans les structures sociales que de véritable appropriation, par celles-ci, des discours et des prescriptions sur la « durabilité » de la gestion ou des ressources en cause.

²⁶ Voir sur cette question des *Dina*, plus largement, Bérard (2009).

Conclusion

En général, le conflit entre acteurs titulaires de droits ou les revendiquant, dans le cadre du secteur forestier ou environnemental, porte sur des aspects comme le territoire, l'accès, l'exploitation, la valorisation de la ressource, les confrontations dans le temps – de droits acquis ou réclamés, ou – de projets de développement, par exemple. Les conflits de temporalités (définis *supra*) ne sont donc qu'une petite partie des conflits entre acteurs. D'ailleurs, au plan du droit, l'abord du conflit par la notion de « temps » ne va pas de lui-même. L'abord n'est ni immédiat, ni évident. On l'a appliqué à des terrains malgaches, au niveau national (voir cet article) et au niveau de deux localités (Andriamahefazafy et Rakotovoao, cet ouvrage). On le propose sous l'angle de la gouvernance dont les caractères évoluent²⁷, gouvernance que l'on croise avec la question de la gestion des ressources naturelles du secteur forestier, environnemental, mais aussi, par extension, du secteur touristique ; du moins pour une part de celui-ci qui s'implante à l'orée des territoires forestiers protégés ou remarquables, qui en vit et est à l'évidence affecté par ce qui se décide ou ne se décide pas en terme de politiques et de législations forestières et environnementales protectrices²⁸. La gouvernance naît originellement dans le cadre de politiques de l'État centralisé et se trouve en refondation avec le concept de développement durable et les tentatives d'applications juridiques pour la durabilité : modalités de gestion rationnelle et responsable des ressources forestières floristiques et faunistiques et de leurs produits, irruption de la décentralisation comme mode de gestion de la richesse naturelle, recherche de formes sociétales d'usage collectif et de conservation des biens environnementaux.

Ce faisant, l'intérêt n'est plus de recenser exhaustivement les conflits de temporalités stricto sensu qui se laisseraient appréhender, tâche impossible et finalement vaine, tant les pas de temps internationaux²⁹, nationaux ou locaux ont d'occasions de se heurter, mais

²⁷ Ce qui implique de considérer la caractérisation et la critique de l'appareil d'État hérité des années 1960, l'évolution des doctrines du développement, l'apparition de la « bonne gouvernance » et sur critères institutionnels et juridiques de cette nouvelle gouvernance en cours d'implantation.

²⁸ C'est ici le sens, au moins l'un des sens du récent regroupement du tourisme avec le ministère.

²⁹ Ceux de conventions internationales par exemple, *via* les conférences des parties, dites COP, qui, le plus souvent suggèrent des délais aux États partie pour adopter des mesures, ou entreprendre des actions, ou conditionnent, de fait, le

il est de montrer que, dans un État, les transformations des règles juridiques au long de l'histoire et dans un secteur ne sont pas (que) le résultat du hasard, du chaos juridique, du mimétisme manqué ou du caprice des dirigeants, ou des acteurs, ou des bailleurs. En effet, le droit ne se transforme pas (vraiment) parce qu'il est issu de la société qui « joue des coudes » pour faire prévaloir tels ou tels conceptions ou intérêts, mais aussi parce qu'il est le fait et le produit d'un État qui évolue perpétuellement et fait varier les priorités de son ordre public interne. Ceci, évidemment, est beaucoup plus difficile à mettre en lumière mais peut aussi être une raison d'espérer en des présents plus vivables et des futurs plus durables pour des sociétés très éprouvées.

Bibliographie

- Aubert S., 1999, Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar, Thèse de Doctorat de Droit, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, France.
- Andriamahefazafy F., Rakotoarijaona J.R., Meral Ph., 2007, «La planification environnementale: un outil pour le développement durable à Madagascar? », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 20-49.
- Banque mondiale, 1993, Politiques opérationnelles, Manuel opérationnel de la Banque mondiale, PO 4.36, Foresterie.
- Bérard M.-H., 2009, Légitimité des normes environnementales et complexité du droit : l'exemple de l'utilisation des Dina dans la gestion de la forêt à Madagascar (1996-2006), Thèse de Doctorat de Droit, Université de Laval, Canada.
- Belvaux E., 2007, « La mise en œuvre d'une politique décentralisée de gestion des ressources naturelles à Madagascar ; un exercice délicat, in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 51-79.
- Belvaux E. et al., 2006a, Assistance technique à la DGE dans le cadre de la réforme du secteur Environnement. Institutions et Développement, Projet Fond de solidarité prioritaire (FSP), Projet Gestion décentralisée des ressources naturelles, Coopération

décassement de fonds d'aide à la réalisation des objectifs conventionnels dans des délais non impératifs mais fortement conseillés.

franco-malgache et MINENVEF, Cd-rom, (Aimablement fourni par Belvaux E.).

Belvaux E. *et al*, 2006b, Document Atelier de travail 10-11 mars 2005 à Mantasoa, Madagascar, DGEF, projet JARIALA, Groupe de travail pour la Réforme GTR « Reform Working Group » et al. « Note de synthèse de l'atelier GTR », « Aide mémoire GTR » à propos de la réforme de la DGEF et secteur forestier, Cd-rom (Aimablement fournis par Belvaux E.).

Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar, Paris : L'Harmattan.

Buck L.E., Rakotoson Lalaina N., Ramamonjisoa B., Rakotoarison J., Razafindrabe M, Herimandimby V., Ratefiarivelo O., 1997, Vers la gestion et la gouvernance communautaire des ressources forestières dans le contexte de la politique de Décentralisation appliquée à Madagascar: cas des Parcs nationaux de Ranomafana et Masoala, Rapport de recherche-action, Draft, Université d'Antananarivo, Ecole supérieure des sciences agronomiques, Université de Fianarantsoa, Faculté de Droit, Protected and Peripheral Area Management Systems (PAPAMS).

Chaboud C., 2007, «L'exploitation durable des ressources marines et côtières », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 230-257.

Chaboud C., 2006, « Gérer et valoriser les ressources marines pour lutter contre la pauvreté », *Etudes rurales*, 178, pp.197-212.

Chaboud C., Goedefroit S., 2002, *La ruée vers l'or rose. Regards sur la pêche crevette à Madagascar*, Paris : IRD Éditions, Coll. Latitudes 23.

Chaboud C., Froger G., Méral Ph., 2007 (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala.

Fanokoa P.S., 2007, Dynamique des pratiques paysannes face à la déforestation dans l'extrême sud de Madagascar, Thèse de Doctorat en Economie, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Feral F., 2000, *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'Etat face à la société civile*, Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques.

- Froger G., Andriamahefazafy F., 2003, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », *Mondes en développement*, 124, pp. 49-76.
- Galletti F., 2007, « La gestion juridique de la biodiversité dans un pays en développement », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 81-105.
- Galletti F., 2006, « Quelle(s) gouvernance(s) pour le développement durable face à la mondialisation. Le cas de Madagascar », in Froger G. (dir.), *La mondialisation contre le développement durable ?*, Bruxelles : PIE Peter Lang, Coll. Ecopolis, pp.218-233.
- Galletti F., 2004, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre Étatisme et libéralisation*, Bruxelles : Bruylant.
- Galletti F., 2000, *La politique de coopération de l'Union européenne pour un développement durable en Afrique de l'Ouest. Problématique de l'appui aux politiques publiques d'environnement*, Perpignan : Publication CAP/C.E.R.J.E.M.A.F. (Centre d'études et de recherches juridiques sur les espaces méditerranéens et africains francophones) et Presses universitaires de Perpignan (P.U.P), Coll. Études.
- Goedefroit S., 2006, « La restitution de la parole », in *Études rurales*, Spécial Madagascar (178), pp.38-63.
- MCI (Madagascar Conseil International), 2006, Politique de mise en concession dans le domaine forestier national incluant le Système des aires protégées malgaches, Programme *Business And Marketing Expansion* (BAMEX), USAID, Madagascar.
- Montagne P., Ramamonjisoa B., 2006, « Politiques forestières à Madagascar : entre répression et autonomie des acteurs », *Economie rurale*, 294-295, pp. 9-26.
- Muttenzer F., 2006 a, « Fiscalité, corruption et culture de l'Etat forestier à Madagascar », in Froger G. (dir.), *La mondialisation contre le développement durable ?*, Bruxelles : PIE Peter Lang, Coll. Ecopolis, pp. 235-256.
- Muttenzer F., 2006b, « L'exception malgache: communautarisme politique et gouvernance en Afrique postcoloniale », in Hufty M., Dormeier Freire, A., Plagnat, P., Neumann V. (dir.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris/Genève : Karthala/IUED, Coll. Développement, pp. 213-229.
- Muttenzer F., 2006c, « Le 'droit en action' dans la politique malgache relative aux paysages forestiers: une ineffectivité légitime de

- l'action publique? », in Le Roy E. (dir.), *Le droit en action*, Cahiers d'Anthropologie du Droit, 5, Paris: Karthala.
- Muttenzer F., 2006d, Déforestation et droit coutumier à Madagascar: l'historicité d'une politique foncière, Thèse Doctorat en études du développement, Institut universitaire d'études du développement, Genève.
- Muttenzer F., 2001, La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié, ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar, Bulletin de liaison du LAJP, 26, pp.91-129. [Repris in Le Roy E. (dir), 2002, *Retour au Foncier*, Cahiers d'Anthropologie du Droit, 1, Paris : Karthala].
- Razanaka S., Razafindrandimby J., Ranaivo J., 2001, « Un problème environnemental: la déforestation » in Razanaka *et al.*(dir.), *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud ouest de Madagascar*, Antananarivo : CNRE/IRD, pp. 25-34.
- Resolve-PCP-IRD (Consortium), 2005, Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3, Rapport final de synthèse, Antananarivo.
- Sarrasin B., 2002, L'élaboration et la mise en œuvre du Plan national d'action environnementale à Madagascar (1987-2001): construction et problèmes d'une politique publique, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature ?

David Dumoulin Kervran

Le Mexique appartient au club sélect des pays « mega-divers » (4^{ème} ou 5^{ème} position mondiale) : il contiendrait environ 12 % du total de la biodiversité (Sarukhan, 2006 : 13), grâce à un territoire très étendu, comprenant des écosystèmes particulièrement variés, un nombre très élevé de mammifères (3^{ème} position mondiale), d'oiseaux, de reptiles (2^{ème}), de papillons ou de plantes vasculaires (5^{ème}). Malgré la grande étendue de sa couverture forestière, le Mexique peine à installer une véritable sylviculture qui pourrait freiner la rapide avancée de la déforestation¹. La conservation de la nature est longtemps restée le projet de quelques individus sans véritables ressources et centrés sur les forêts. Si le Mexique n'est pas le pays le plus médiatisé pour ses réserves naturelles, il a, depuis de nombreuses années, construit une solide politique de conservation, et il est même devenu une référence dans ce petit milieu international de la conservation, ce qu'ignorent la plupart des Mexicains ! En reprenant les trois temps de la conservation proposés par Rodary et Castellanet (2003), qu'il nous semble intéressant de discuter², on présentera les grandes séquences de la trajectoire mexicaine qui ont conduit à l'institutionnalisation du secteur tel qu'il existe aujourd'hui.

¹ Le Mexique possède 65 millions d'hectares (ha) de *bosques y selvas* dont 21,5 avec un potentiel d'exploitation forestière, mais à peine 8 millions d'ha sont effectivement consacrés à l'exploitation forestière, alors que le pays connaît un fort changement de l'usage du sol et que va croissant l'importation de bois, qui correspond à un déficit commercial de plus de 4 milliards de dollars par an (Sarukhan, 2006 : 23).

² Une proto-conservation (en particulier à travers la dynamique coloniale, elle accompagne l'émergence progressive de cette activité comme autonome), une conservation exclusive (elle exclut les populations locales et ne s'articule pas aux autres dynamiques économiques et sociales), puis conservation intégrée (conservation participative et articulée au développement). Voir l'introduction sur ce découpage en 3 temps.

Mettre en valeur une trajectoire nationale spécifique n'empêche pas de souligner les retours en arrière et la présence constante du rythme international, comme le suggèrent les études sur l'histoire des politiques de conservation (Vargas Marquez, 1984, Simonian, 1999 ; De la Maza, 1999 ; Dumoulin, 2003).

Comment ce pays, si proche des États-Unis et si nationaliste, classé tantôt dans l'Amérique du Nord, tantôt dans l'Amérique du Sud, a-t-il construit sa politique de conservation de la nature ? La trajectoire des réformes est-elle celle d'un pays « du Nord » avec son propre rythme, ou celle d'un pays « du Sud », sujet aux impositions de l'agenda international ?

Cet article esquissera d'abord un historique mexicain, en discutant des possibles moments d'inflexion ou de rupture dans la trajectoire des politiques de conservation, avant et après 1992. Il évaluera ensuite l'imposition temporelle qu'ont exercée les bailleurs internationaux et la marge d'autonomie des acteurs mexicains.

1. Quel « séquençage » pour la trajectoire mexicaine de conservation ?

Il est possible en effet de distinguer dans la trajectoire mexicaine trois grandes périodes dont le bornage resterait assez proche de celui de Rodary et Castellanet (2003). Mais cet article voudrait souligner plusieurs points qui remettent partiellement en question cette mise en récit historique – qui mérite le plus grand intérêt.

Il faudrait insister tout d'abord sur la lenteur et les multiples facettes des changements permettant de passer d'une séquence à l'autre. La question du séquençage connaît des réponses variables suivant les objectifs de l'analyse et la perspective adoptée lorsqu'il s'agit d'identifier une inflexion de la trajectoire. De plus, l'analyse de Rodary et Castellanet concerne en fait peu l'Amérique latine et se centre sur les changements de modèle (ou de paradigme) inscrits dans les proclamations des acteurs et dans les lois. Ne conviendrait-il pas plutôt – comme on voudrait le faire ici – de privilégier une analyse plus institutionnaliste, centrée sur la réalité de la conservation sur le terrain, sur l'émergence d'une « véritable politique publique », avec des moyens et des dispositifs administratifs, bref, sur une politique avec des effets durables tant sur les jeux d'acteurs que sur les dynamiques locales au niveau des réserves ?

On verra donc dans les deux premières parties de cet article que le découpage des périodes peut être fait selon plusieurs critères qui permettent de bien souligner la spécificité de la trajectoire mexicaine.

1.1. L'histoire ancienne et l'arrivée des Parcs nationaux

1.1.1. Des mesures éparses en faveur de la conservation (forêt, sols, gibier)

Il est possible d'observer sur ce point, au Mexique, une certaine continuité entre les périodes pré-hispanique, coloniale (1492-1810) et républicaine (1810-1910).

Malgré les formidables bouleversements que connaît le pays dans son ensemble pendant cette très longue période « d'avant les Parcs nationaux », il est difficile d'utiliser les mêmes mots pour des pratiques opérées dans un contexte si éloigné du contexte actuel. On pourrait cependant dire des premières mesures de conservation qu'elles sont bien « étatiques », mais elles sont « pré-modernes ou pré-industrielles » dans leurs formes et dans leur esprit. Ces mesures gardent des traits communs : elles sont marginales, localisées et non constituées en secteur autonome. Pourtant, avec la succession des empires indiens³ puis la colonisation espagnole, et enfin l'époque républicaine qui accélère la privatisation des terres indigènes, l'organisation sociopolitique du monde rural comme les conditions d'exploitation des ressources sont profondément restructurées. Les transformations peuvent être rapides à certaines époques et dans certaines régions de croissance urbaine, mais les impacts environnementaux de la pression démographique et technologique restent faibles, ou ne sont pas perçus comme de nature à transformer la relation avec le monde de « la vie non-humaine ».

L'époque coloniale est particulièrement intéressante pour la comparaison des trajectoires car la colonisation espagnole en Amérique latine est très différente de celle qui a été menée par les Anglo-saxons en Afrique ou en Asie⁴ : elle commence beaucoup plus tôt (1492), est beaucoup plus profonde, et se termine à l'époque (1811) où la conquête

³ Le Mexique pré-colombien a connu certains traits de conservation de la part des États impériaux aztèques ou mayas, comme d'autres empires agraires : jardins préservant des espèces rares (en particulier à usage cérémonial), chasses préservées pour les élites, zoos, et certaines mesures notables de limitation de la déforestation, qui a connu également des phases d'accélération dès cette époque. La polémique sur la dimension de surexploitation des ressources dans la fin de l'empire maya n'est pas close.

⁴ L'Afrique et l'Asie semblant être la base de la grille proposée par Rodary et Castellanet (2003). En Amérique latine, l'époque coloniale est donc loin du choc provoqué par les colonisations européennes du XIX^e siècle sur les perceptions européennes de la nature, et de la nouvelle relation à la « nature sauvage » qu'elle permet.

de l'Afrique prend réellement son essor. Bien sûr, plusieurs transformations peuvent être relevées : intense exploitation forestière et minière, introduction de l'élevage, repli des communautés indigènes dans des territoires plus reculés, « régions de refuge ». D'autre part, la conquête espagnole a provoqué en un siècle un effondrement démographique d'une telle ampleur que la population ne retrouvera le même niveau qu'au XVIII^e siècle. Malgré les mesures éparses prises par la couronne – restées d'ailleurs lettre morte – la réalité de cette époque coloniale est bien loin des préoccupations protectionnistes, et les limites à l'exploitation des ressources naturelles sont finalement seulement d'ordre démographique et technologique.

L'époque républicaine (1811-1917) est également très spécifique de l'Amérique latine puisqu'elle voit naître des trajectoires marquées par l'indépendance politique et un fort décalage socio-économique avec l'Europe. Cet isolement des dynamiques impériales et cette conjoncture politique très mouvementée n'empêchent cependant ni qu'une frange de l'élite reste très proche des idées et des sensibilités européennes, ni que l'industrialisation et la mondialisation économique commencent à se faire sentir de manière prédatrice sur les paysages de ce continent. Au Mexique, c'est une époque mouvementée politiquement, mais durant laquelle les transformations productives restent lentes, à l'exception de la toute fin du XIX^e siècle, début d'une nouvelle époque.

1.1.2. Quand situer le changement de cap vers les Parcs nationaux ?

Quand cette très longue période « pré-moderne » se termine-t-elle ? Plusieurs points d'inflexion pourraient être identifiés :

- tout d'abord, en 1898, avec le premier décret présidentiel créant une réserve naturelle, décision qui représente le premier signe de l'influence du grand conservationniste mexicain Miguel Angel de Quevedo⁵. C'est en effet avant la révolution mexicaine de 1917 que des conditions d'émergence d'une politique de conservation se mettent en place : influence croissante du voisin nord-américain et donc de ses nouvelles préoccupations conservationnistes⁶, pénétration du pays par des réseaux de collaboration scientifique avec l'Europe. Avec le dictateur Porfirio Diaz (1876-1911) un État fort et modernisateur s'est

⁵ 1862-1946

⁶ C'est la même année, en 1909, que, comme en Afrique avec la Conférence pour la conservation de la faune sauvage, se tient la Conférence internationale nord-américaine sur la conservation des ressources naturelles à Washington D.C., avec une participation active de M.A. de Quevedo.

installé, suscitant ouverture internationale, accélération de l'exploitation des ressources économiques sur l'ensemble du territoire national, mais aussi prégnance du scientisme au plus haut niveau de l'État, ce qui permet la prise de certaines mesures de conservation des forêts. En revanche, le fait que ce soit les paysans les plus pauvres et traditionnels – Indiens ou assimilés – qui sont stigmatisés comme les destructeurs les plus irrationnels des ressources naturelles constitue bien une tendance mondiale et récurrente, où racisme et mépris social trouvent un nouveau terreau, comme on l'observe dans les discours en faveur de la conservation de la nature (Simonian, 1999, chapitre 2 et 3). À partir de 1901 est créée, sous l'égide de M. A. de Quevedo, la Direction centrale des forêts qui concrétise au plus haut niveau de l'État une nouvelle préoccupation pour une gestion durable des ressources naturelles (grandes pépinières et école forestière).

- Ensuite, en 1917, la révolution mexicaine entraîne une transformation sur le long terme de la propriété de la terre : nationalisation de la majorité des terres et réforme agraire qui va permettre aux communautés rurales d'être propriétaires d'une grande partie des zones forestières. C'est aussi l'année de la déclaration isolée du premier « Parc national » (un des premiers d'Amérique latine). Ces deux points, début de la réforme agraire et premier parc, sont en effet importants, l'un pour l'influence qu'il a encore aujourd'hui sur le monde rural et la culture politique, et le second, à un niveau plus symbolique : la conservation semble devenir un problème d'une dimension nouvelle, une tâche légitime de l'État moderne, tout en renvoyant aux modifications des perceptions sur la nature d'une élite cosmopolite. Cependant, la période 1917-1934 se situe, en fait de politique conservationniste, plutôt dans la continuité de la précédente, puisque la création de nouvelles réserves forestières par le gouvernement se fait au compte-gouttes⁷, plutôt sous l'influence du ministère de l'Agriculture, et toujours sous l'impulsion centrale d'un individu, M. A. de Quevedo.
- Ne faudrait-il pas plutôt voir la césure dans la seconde partie des années 1930, avec le véritable début d'une politique nationale de création de Parcs nationaux ? C'est en effet à cette époque que sont créés une quarantaine de Parcs nationaux (l'appellation,

⁷ Divers présidents créent quelques réserves forestières en 1922, 1926, 1931, avant que l'on assiste à une accélération des décrets de zones préservées (forêts et bassins hydrographiques, réserves de faune plus rarement) dans la première moitié des années 1930.

soudain dominante, a son importance), une loi forestière, et d'autres institutions de l'État central⁸ : une sorte d'apothéose pour la vie de M.A.de Quevedo. Finalement le véritable changement a lieu entre 1934 et 1940, sous l'administration de Lazaro Cárdenas qui, malgré ses relations houleuses avec les États-Unis, lance une politique de parcs et réserves forestières directement inspirée des recommandations du Traité interaméricain, mais comportant aussi des justifications originales en faveur d'une conservation par et pour les paysans. À des degrés divers, cet effet de diffusion transnationale à la fin des années 1930, avec deux traités interaméricains importants en 1936 et 1940⁹, est perceptible dans l'ensemble du continent latino-américain et marque donc un moment commun des trajectoires nationales¹⁰.

- Enfin, une dernière hypothèse serait que tous ces événements n'en sont pas et que rien n'a vraiment changé... En effet, les institutions gouvernementales créées par M. A. de Quevedo sont fermées en 1940, et, après une période d'activisme, il semble que la flambée retombe comme un feu de paille après la mort de celui qu'on appelait « l'apôtre des forêts ». Sans même parler des « populations locales », les gouvernants et les élites mexicaines semblent ensuite avoir été peu concernés par ce projet, vite oublié sous les espoirs du développementalisme (Vargas Marquez, 1984 ; Simonian, 1999) ; et les Parcs nationaux créés n'ont eu que très rarement de l'effet sur le terrain. Aussi, finalement, peut-on reconnaître au Mexique ce changement d'époque vers un « temps 2 » de la conservation ?

⁸ 1935-1940 est aussi l'époque où existe au Mexique un « Département autonome de Forêts-Chasse-Pêche » qui publie la revue « Protection de la nature », mais ce département est fermé en 1940.

⁹ En 1936, le Traité interaméricain pour la protection des oiseaux migratoires et des mammifères cynégétiques et en 1940, la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés scéniques naturelles des pays d'Amérique ratifiée en 1942 par le Mexique. C'est exactement l'époque où sont créés les premiers Parcs nationaux au Vénézuéla, Bolivie, Brésil, Équateur...

¹⁰ 1933 : Conférence internationale pour la protection de la flore et de la faune d'Afrique, et en 1940, 560 réserves naturelles ont été déclarées dans le monde (mais dépourvues de moyens).

C'est bien la nouvelle conception de « la Nature » contenue dans le dispositif des Parcs nationaux qui s'impose, mais la mutation est lente et elle a peu d'impact sur le terrain... On peut considérer que c'est l'ensemble de la période, où la conservation mexicaine est dominée par la figure de M. A. de Quevedo (1898-1940), qui constitue le début des politiques modernes de conservation au Mexique. Si le tournant institutionnel vers un secteur à part existe, il se situerait plutôt à la fin des années 1930¹¹. Mais les impacts de cette politique dans les institutions comme sur le terrain restent faibles, et il semble que d'autres critères marquent une rupture avec le temps long de l'époque précédente :

- un État capable d'impulser de véritables politiques publiques et prenant en charge la gestion des ressources naturelles du territoire national (Constitution de 1917),
- une poignée d'individus réunie autour d'un leader qui se spécialise dans ce domaine de la conservation,
- et qui se fait le relais des discours internationaux nouveaux sur la nature bâtissant le référentiel de ces politiques.

Les Parcs nationaux qui se mettent en place signalent donc autant, d'une part, la diffusion d'une nouvelle perception de la nature comme soumise à l'action humaine, comme entité séparée, comme objet de nostalgie, que d'autre part, l'institution d'un nouveau type d'État se voulant moderne, inspiré par les analyses d'experts scientifiques, garant de ressources naturelles qui ne sont plus perçues comme infinies, et au nom de l'intérêt général. Les deux processus vont le plus souvent de pair, au revers de la civilisation industrielle, même si des décalages selon les pays doivent être notés.

Cependant, au Mexique, les moyens humains restent très faibles et les influences internationales superficielles. L'alliance a bien eu lieu entre un conservateur célèbre, M.A. de Quevedo, et un grand homme d'État, Cárdenas (1934-1940); en revanche, il n'est pas vraiment possible d'identifier un secteur de « conservation exclusive », une « fixation du discours environnemental » (Rodary et Castellanet, 2003 : 11). La discussion qui se déroule au Mexique pendant les années 1930 entre les deux hommes ressemble bien à celle qui émerge à la fin du XIXe aux États-Unis entre préservation stricte et gestion raisonnée (ou ressourcisme). Mais contrairement au célèbre antagonisme aux États-Unis, M. A. de Quevedo était jusqu'à cette époque très proche, lui aussi, du référentiel de la bonne gestion forestière. De plus, c'est justement pour refuser l'évolution de M.A. de Quevedo vers un projet de conservation plus exclusif, perçu comme « anti-paysan », que Cárdenas finit par

¹¹ Rodary et Castellanet insistent d'ailleurs sur l'importance de cette période.

congédié celui qu'on appelait « l'apôtre des forêts » et par fermer en 1940 le département qu'il avait créé.

Finalement, au Mexique, les conceptions exclusives et conservacionnistes n'ont jamais réussi avant les années 1980 à « prendre » dans les élites, ni à s'institutionnaliser dans un secteur administratif avec de réels impacts locaux, malgré les efforts de traductions transnationales fournis par un homme et sa petite équipe ; ce sont comme des « projets pilotes » qui survivront peu à leur créateur. Jusqu'à cette époque, les programmes de préservation de la faune restent quasi-inexistants et il n'existe pas de véritable différence, dans les discours des quelques spécialistes, entre la politique des aires protégées et la préoccupation pour la déforestation.

Une tension qui peut, de l'extérieur, être vue comme une contradiction, s'est donc constituée entre des spécialistes qui voulaient donner à la conservation des institutions spécifiques et tentaient donc de développer le dispositif des Parcs nationaux, et, d'autre part, le modèle mexicain de développement rural. Ce dernier est en effet basé sur la réforme agraire qui rend les paysans pauvres propriétaires des forêts, et sur une culture politique qui valorise la mise en production de l'ensemble des ressources naturelles nationales.

1.2. Un temps 2 de conservation excluante et sectorielle ?

Sur l'existence de ce temps 2 de l'histoire de la conservation en Amérique latine, censé être celui de la conservation sectorielle exclusive, les décalages sont nets avec la chronologie internationale et avec les politiques aux États-Unis [en résonance avec l'Afrique et les colonies anglaises d'Asie qui sont à la base de la chronologie de Rodary et Castellanet (2003)]¹². La vision véritablement exclusive est très rare en

¹² Les auteurs notent à juste titre un décalage de 30 ans en Amérique latine à partir de l'étude des courbes de création des aires protégées qui montent seulement à partir des années 1960. Le décalage est en fait encore plus important et le mot déphasage serait peut-être plus approprié. Le problème est que ces chiffres de % de protection du territoire national sont issus d'une étude à l'échelle mondiale (Mc Neely *et al.*, 1994) très importante pour d'autres aspects. Mais, compilés au niveau international ou régional, ces chiffres sont très peu fiables pour certains pays, et au mieux totalement formalistes. Cette étude mondiale reste très vague pour le continent latino-américain. À la fin des années 1980, les aires protégées y restent mal connues, l'UICN y est peu présente, et il est possible que des fonctionnaires – selon la culture juridique formelle dominante sur le continent – aient envoyé des chiffres agrégés de toutes les mesures de protection prises dans l'histoire du pays, quel que soit le type de

Amérique latine car plus de 85 % des parcs sont habités et – contrairement à l’Afrique par exemple ou aux autres dynamiques coloniales – les déplacements de populations au nom de la conservation sont exceptionnels (Amends et Amends, 1992); enfin, ces Parcs nationaux restent le plus souvent des parcs « de papier » jusqu’au milieu des années 1980. Entre 1940 et 1980, les liens transnationaux existent dans le milieu de l’écologie en Amérique latine, mais ils se développent très lentement, toujours à l’échelle de quelques individus : ils ne prennent réellement dans chaque pays qu’à partir des années 1960 et, en fait, n’ont de densité qu’à partir de 1980, lorsqu’une petite frange de l’élite latino-américaine se détourne du développementalisme et que les experts internationaux de la conservation « redécouvrent » le continent à travers l’engouement pour les forêts tropicales. Durant cette période 1960-1980, malgré quelques mesures et quelques personnages importateurs d’idées, le continent reste donc plutôt en marge d’un temps mondial de la conservation¹³.

1.2.1. Mexique : un temps de conservation exclusive a-t-il existé ?

La question est en fait de savoir si, finalement, le temps 2 a réellement existé au Mexique, sans s’arrêter à l’existence de décrets présidentiels sporadiques créant en effet des Parcs nationaux (et des réserves forestières), ni au travail de quelques fonctionnaires éparpillés tout au long des presque 2 millions de km² de la République. La période 1940-1972 est en effet pour les politiques de conservation celle de l’abandon et de la somnolence institutionnelle¹⁴ – et non pas celle de l’institutionnalisation, comme aurait pu le faire croire l’effervescence de 1935-1940. Les présidents du Mexique n’ont créé que 7 Parcs nationaux entre 1940 et 1970, ce qui ne permet d’arriver, en 1984, qu’à un nombre

protection, et même s’ils sont les seuls à connaître les décrets cités qui n’ont alors bien sûr aucun impact.

¹³ Un exemple illustratif : pas de langue espagnole à l’UICN avant la fin des années 1990, à l’image d’un monde de la conservation qui reste dominé par les Anglo-saxons et les pays d’influence française restent plus longtemps en retrait. Rodary et Castellanet (2003) notent bien que le mouvement international se focalise surtout sur les anciennes colonies anglo-saxonnes, sur la faune puis sur la convention internationale CITES, et que ce n’est qu’au cours de la décennie 1970 que l’intérêt se tourne vers les forêts, tropicales en particulier, ce qui va finir par mettre dans les années 1980 l’Amérique latine au cœur des préoccupations conservacionnistes.

¹⁴ La direction un peu différente prise par le gouvernement M. Alemán (1946-1952) ne transforme pas la trajectoire.

total de 58 Parcs nationaux (une quinzaine en 45 ans)¹⁵. La superficie protégée (Parc national ou réserves équivalentes) de l'ensemble du territoire mexicain est de 0,39 % en 1978, alors qu'à la même époque, l'Allemagne possède par exemple 15 % de son territoire protégé, le Costa Rica 5 %, la Tanzanie 4 %, et le Canada 1,47 % (Vargas, 1984 : 75). Les gouvernants de cette époque partageaient un modèle de développement ignorant la conservation des ressources naturelles, c'est pourquoi malgré des différences de conjonctures politiques, de style et de référentiel, les conséquences de ce désintérêt de presque 40 ans au Mexique ont été à peu près équivalentes en termes concrets de conservation pour l'ensemble de ces sextennats. Il existait même durant les années 1970 une « commission du déboisement » (desmonte) concernant principalement les zones de forêts tropicales du sud du pays visées par les projets de colonisation. À l'époque où le mouvement international pour la conservation se déploie, en particulier à partir de 1960-1970 – 1962 étant l'année de la création du *World Wildlife Fund*, du 1^{er} congrès mondial des Parcs nationaux et de la création de catégories mondiales – le Mexique reste dominé à l'inverse par la révolution verte et le développementalisme à grande échelle.

Une politique dont le référentiel vise la création d'un secteur exclusif ? Il est impossible d'en reconnaître les traces au niveau des initiatives étatiques de cette époque. Bien sûr, la définition légale des Parcs nationaux au Mexique correspond bien à de tels standards internationaux : « Sont déclarés Parcs nationaux : les lieux destinés à assurer la protection des beautés naturelles, des paysages, de la flore et de la faune d'importance nationale, et dont la mise sous vigilance officielle permet une meilleure jouissance du public »¹⁶. Cependant, cette conservation exclusive correspond à des « parcs de papier » car les expropriations n'ont jamais eu lieu. Elle est, comme on l'a vu, très marginalisée et les quelques mesures de conservation concernent plutôt l'encadrement du développement agricole et la conservation des sols (création d'un Département d'État spécialisé en 1942 et d'une loi ad hoc

¹⁵ Bien que légalement il n'en existe que 55 et que seulement 43 sont pris en compte par l'administration, selon Vargas, dont la comptabilité historique n'est guère limpide. Comme Vargas le rappelle plusieurs fois, ce nombre est, à l'époque, sujet à controverses car très peu de gens ont réellement tenté de faire le décompte ; il n'existe pas de document de synthèse et la catégorie Parcs nationaux reste à l'époque utilisée de manière très aléatoire.

¹⁶ Définition issue de l'article 1 du Règlement des Parcs nationaux et internationaux publié dans le Journal Officiel du 20 mai 1942. On notera qu'il s'agit d'une copie de la définition de la Convention panaméricaine de 1942, et que la définition est vague. Ici aucune adaptation mexicaine, contrairement à d'autres déclarations et programmes d'action.

en 1946) ; il y a quelques tentatives isolées pour la bonne gestion de la faune sauvage, et parfois pour la gestion forestière raisonnée prise en charge par l'État à travers les entreprises para-étatiques¹⁷. Durant cette époque, quelques individus sont en contact avec le mouvement international et défendent la conservation, mais ils sont isolés en province et mettent en place discrètement des projets qui ne seront reconnus qu'à la fin des années 1980¹⁸. Seul homme de premier plan, tant face à l'État mexicain qu'aux organisations internationales, le biologiste et écologiste E. Beltrán participe à la création de l'UICN puis accompagne sa lente croissance ; il crée en 1952 la première Organisation non gouvernementale (ONG) environnementale : IMERNAR, principalement tournée vers la production et la diffusion de documents et vers la sensibilisation, puis il devient le Directeur d'un nouveau Département forestier de 1958 à 1964. Les pionniers de la conservation tentent donc d'accrocher leur préoccupation aux politiques forestières, un peu mieux considérées, mais ces dernières ne sont elles-mêmes guère une priorité des gouvernants, et le corps des forestiers est en pratique très peu sensible à une telle préoccupation. On retrouve donc la contradiction déjà mentionnée entre la volonté de quelques-uns de promouvoir la conservation, alors que c'est le système *agrariste* et développementaliste qui domine. À cela, s'ajoute le fait que les entités publiques chargées des réserves naturelles et des programmes de conservation sont très éclatées et dépendent de différents ministères dépourvus de modes de coordination¹⁹.

¹⁷ Par ailleurs, il est vrai que durant cette période, 43 zones ont été protégées sous d'autres catégories moins restrictives (principalement Zone de protection forestière) et une nouvelle loi forestière est créée en 1960 avec des mesures contradictoires en termes de conservation.

¹⁸ Dans l'État du Chiapas, Gertrude Bloom travaille pour déclarer ce qui deviendra la première réserve de biosphère dans la forêt Lacandonne, et Alvarez del Toro développe les premiers projets clairement « conservationnistes », éloignés de la recherche mexicaine de l'époque, centrée sur le travail avec les paysans.

¹⁹ Les Parcs nationaux ne représentent, comme dans tous les pays, qu'une des catégories de conservation, même si elle est la plus importante et fait l'objet d'une certaine prise en compte institutionnelle. Les autres ministères concernés sont les suivants : durant longtemps la SARH (ministère chargé des Forêts et des Ressources hydrauliques) et la SAGARPA (ministère chargé du Développement agricole) et même celui de la Réforme agricole, sans oublier les différents niveaux de gouvernements ; à partir des années 1970, le nouveau ministère du Développement urbain a la charge de certaines réserves, ainsi que les départements responsables des espaces publics et de l'hygiène dans les villes... La gestion de la faune est séparée de celle des forêts et dépend également de plusieurs ministères.

1.2.2. La période 1972-1992 : indices préliminaires d'une bifurcation

Un changement dans la trajectoire des politiques environnementales a bien lieu entre 1972 et 1992, suivant une chronologie dont la validité est mondiale. Sous les présidents Luis Echeverría (1970-1976)²⁰, José López Portillo (1976-1982), puis De la Madrid (1982-1988), la thématique environnementale commence à réapparaître – de manière encore allusive et diverse – dans l'agenda politique mexicain, accompagnant une lente mutation du référentiel global des gouvernants vers l'ouverture commerciale.

En revanche l'inflexion peut être datée de manière différente si on choisit d'insister sur d'autres temporalités (dans l'ordre chronologique d'apparition) : l'arrivée d'une nouvelle génération et la création d'ONG, la mise en avant d'un paradigme différent de celui des Parcs nationaux, une internationalisation se traduisant par l'arrivée de financements et d'acteurs nouveaux, ou enfin la construction d'une véritable politique publique sectorielle sur la conservation de la nature.

En 1972, sont créés le Centre d'éco-développement et l'Institut d'écologie de Gonzalo Halffter, puis en 1975 l'Institut national pour la recherche et les ressources biotiques (INIREB) dirigé par Arturo Gomez Pompa. Ces diverses initiatives, encore marquées par un fort discours nationaliste, renouvellent les idées sur la conservation en la plaçant au cœur d'une crise générale de modèle. Elles mettent le pied à l'étrier à une nouvelle génération ouverte aux mutations de l'ordre international. Ensuite, la décennie 1980 voit arriver une nouvelle génération qui s'intéresse à la conservation de la nature en elle-même. En 1982 une petite équipe de spécialistes d'environnement, non fonctionnaires de carrière, entre au gouvernement : déçus, ces spécialistes le quittent les uns après les autres et retournent aux ONG ou à leurs universités. La seconde moitié de la décennie est ainsi marquée par la constitution d'ONG conservationnistes présentes sur le terrain, mais aussi par la mobilisation de coalitions d'ONG environnementales dans l'espace public (premiers articles alarmistes sur la destruction des forêts qui font la une dans les journaux).

²⁰ En 1970-1976, le Mexique connaît l'époque de la « *bonanza petrolera* », du nationalisme exacerbé, de la reprise de la réforme agraire (qui a avancé lentement depuis 1940), des grands programmes d'avancée de la frontière de colonisation dans les régions de forêt tropicale (il existe une Commission nationale spécifique pour « démonter » les forêts) + révolution verte + grands projets d'infrastructure type barrage. En 1971, le président fait aussi publier une loi « pour la prévention et le contrôle de la pollution » et en 1972 commence une construction de centrale nucléaire (qui prendra 15 ans...).

L'année 1978 pourrait être considérée comme le début de la Conservation « à la mexicaine »²¹. En effet, la contribution du Mexique au concept de réserve de biosphère s'est faite à travers G. Halffter, très proche des scientifiques du réseau international *The Man and the Biosphere Programme* (MAB) de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). G. Halffter propose des aires protégées comprenant la recherche scientifique et la gestion soutenable des ressources. Cette catégorie marque donc le passage au paradigme de la conservation intégrée au niveau international, et elle est ensuite le principal outil de la politique de conservation de l'État mexicain jusqu'en 2000²².

En 1978-1979 sont créées les premières réserves de biosphère : Montes Azules dans la forêt Lacandonne et, dans le nord, Mapimi et Michilia. Le problème est que cette rupture a plus d'importance dans l'histoire des idées que dans les ordres institutionnels, car les pratiques conservationnistes sur le terrain ne changent qu'à une échelle d'expérimentation ponctuelle. La formalisation d'une modalité mexicaine de conservation, où l'on insiste sur la participation des populations et l'articulation entre conservation et développement, s'appuie sur la spécificité de la culture politique mexicaine. La dynamique s'inscrit aussi grâce à une internationalisation croissante ; ces idées se diffusant à travers la Stratégie mondiale de conservation (1980), le troisième Congrès mondial des Parcs nationaux (1982), puis le développement des Programmes intégrés de conservation et de développement.

L'internationalisation s'installe progressivement. Pendant les années 1970, la création des ONG et l'activisme nouveau de quelques scientifiques sont bien sûr à interpréter à travers l'influence du nouveau contexte mondial qui apparaît en 1972 après la Conférence de Stockholm, et la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et du MAB/UNESCO. Ce contexte international n'émerge que très lentement jusqu'au moment médiatique et politique de Rio 1992. Par contre ce n'est qu'à partir de 1977 que commencent les premiers contacts internationaux directs avec des ONG de conservation nord-américaines, dans le but de financer des projets au Mexique, et plus seulement pour permettre des échanges d'idées et de connaissances scientifiques. Il faut pourtant attendre le milieu des années 1980 pour que la présence des acteurs internationaux puisse être interprétée comme un nouveau facteur dans les projets de conservation au Mexique, une nouvelle tendance

²¹ Tout en marquant une nouvelle coordination d'agendas avec les instances internationales ! C'est en 1974 que commence la discussion avec le Gouverneur pour deux réserves dans le nord du Pays et que G. Halffter commence à écrire sur cette « modalité mexicaine de conservation » (Halffter, 1994).

²² Date à laquelle les outils deviennent de nouveau largement diversifiés.

appelée à devenir massive, lors de l'institutionnalisation des politiques de conservation qui se profile²³. C'est d'ailleurs pendant cette décennie 1980 que le milieu des acteurs internationaux de la conservation se structure fortement : déploiement international et implantation de WWF, de *The Nature Conservancy* (TNC), puis de *Conservation International* (CI) en 1989²⁴. Cependant, le vrai changement n'est-il pas plutôt à chercher dans la constitution d'une vraie politique publique plus conséquente en termes de ressources allouées, par-delà les déclarations et les projets pilotes ?

C'est en 1971 que la première loi officiellement environnementale est votée, visant à lutter contre la pollution. Elle est accompagnée de la création du premier bureau sur l'environnement, au sein du ministère de la Santé et de l'assistance (la question environnementale passe plutôt vers les Affaires urbaines et d'hygiène). Ce bureau deviendra en 1977 la première « direction d'Écologie » et connaîtra une augmentation de budget. Une nouvelle inflexion est donnée d'abord en 1982, quand le nouveau gouvernement de Lopez Portillo fait voter la « Loi générale sur l'Environnement » avec une vision transsectorielle, puis en 1983, avec la création d'un « sous-ministère » sectoriel d'Écologie au sein de la SEDUE (ministère du Développement urbain et de l'Écologie) ; il n'aura guère d'influence. Ces transformations institutionnelles marquent une nécessité d'afficher la nouvelle thématique, même si elle reste pour l'instant surtout liée à l'urbain. Durant le sextennat suivant (1988-1994) en effet, de véritables politiques publiques vont prendre forme, à partir de la Loi générale de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement en 1988, et de la création de l'Institut national d'écologie (INE) en 1989, politique accompagnée d'une énergique application des lois antipollution dans et autour de la capitale. Mais cette période est également celle où arrive aux postes publics une équipe de spécialistes de l'environnement qui n'ont pas une carrière de fonctionnaires mais une réelle légitimité dans le domaine et des liens étroits avec le milieu des ONG et des organisations internationales. Pendant les années 1980 et la première moitié des années 1990, la tension mentionnée ci-dessus subsiste dans le domaine de la conservation et l'idée de développer un modèle de « conservation à la mexicaine » (qui n'ait pas pour seule finalité la conservation des ressources naturelles mais soit aussi un modèle de développement rural) reste fréquemment revendiquée.

²³ Rodary et Castellanet (2003 : 31) admettent qu'il ne se passe pas grand-chose dans le milieu conservateur général en termes de démographie avant 1980.

²⁴ 1972 : 2^{ème} Congrès mondial des Parcs nationaux qui marque une génération de conservateurs. Les années 1970-1980 sont celles d'une très forte vague de créations de Parcs nationaux dans le monde. 1980 : Stratégie mondiale pour la conservation.

Certains conservationnistes dépassent la priorité donnée aux forêts pour faire des expérimentations de développement rural alternatif, parfois basés sur l'utilisation de plantes ou de savoirs traditionnels. Mais, au sein de ce petit milieu qui s'agrandit et se diversifie, se renforce un groupe qui s'intéresse à la conservation en elle-même : une autre manière de s'éloigner des intérêts pour la problématique forestière.

Les 4 tendances précédentes : nouvelles générations de personnes et d'ONG, nouveau type d'aires protégées, internationalisation, dispositifs juridiques et administratifs conséquents viennent s'articuler progressivement pendant cette période 1972-1992, et constituent des signes importants de changement. On peut ainsi parler d'une véritable « politique publique sectorielle » de la conservation qui commence à se mettre en place : dotée d'une certaine autonomie institutionnelle, avec ses acteurs spécifiques, ses ressources propres et ses impacts sur les dynamiques locales. Mais ce n'est qu'autour de 1992, comme dans beaucoup de pays du monde, que ces tendances convergent et que l'État va réellement mettre la conservation de la nature en bonne place sur l'agenda politique.

2. L'institutionnalisation du secteur de la conservation (1992-2006)

2.1. Structure stable et moyens attribués en forte croissance

Si la période où la trajectoire mexicaine connaît une réorientation est bien celle de 1988-1992, ce n'est que par la suite qu'une politique de conservation de la nature va véritablement s'institutionnaliser, en traçant un sillon profond qu'il ne semble, cette fois, plus possible de délaïsser.

Ce n'est pas un hasard si l'année 1992 est marquée par des renouvellements institutionnels majeurs : création d'un sous-secrétariat environnemental au sein du ministère du Développement social, de la Commission nationale de la biodiversité (CONABIO), de l'Instance de contrôle pour l'application des normes environnementales (PROFEPA), en particulier dans le secteur industriel, mais aussi de plus en plus dans le monde rural. La structure institutionnelle continue aussi à se renforcer à partir de la création d'un premier véritable ministère de l'Environnement (SEMARNAP) en 1994, réorganisé en 2001 (SEMARNAT)²⁵. La

²⁵ La SEMARNAP rassemble même la pêche et les ressources naturelles ; mais aussi la gestion de l'eau qui représente la majorité du budget de ce nouveau ministère. En 2001, la SEMARNAT est un ministère de l'Environnement réorganisé avec la séparation du secteur pêche et l'autonomisation de certains domaines.

Commission coordinatrice des aires protégées est créée en 1996 pour rassembler des bureaux appartenant à plusieurs ministères. Elle devient en 2000 la Commission nationale des aires naturelles protégées (CONANP), organe déconcentré du ministère, avec une capacité nettement renforcée pour une action directe sur l'ensemble du territoire. La décentralisation de la CONANP à partir de 2004 illustre cette tendance. Par ailleurs la loi générale sur l'Environnement est modifiée en 1996 pour clarifier la gestion des réserves ; le Conseil national des aires protégées est créé afin d'évaluer et de soutenir la politique de conservation ; il intègre un grand nombre d'acteurs du privé et du public ; un véritable programme d'action 1996-2000 pour les aires protégées est publié pour la première fois (SEMARNAP, 1995, 2000). Aussi, le cadre normatif devient enfin lisible alors qu'il était longtemps resté un enchevêtrement obscur de textes²⁶. Parallèlement, les grandes ONG mexicaines et internationales se renforcent et se professionnalisent, tant au niveau central que dans les réserves ; elles forment un réseau dense d'organisations où l'on se connaît et où la concurrence pour les financements est grande.

Après la génération des pionniers portés par leur enthousiasme, les années 2000-2008 sont celles où de nouvelles générations entrent dans le secteur avec de nouveaux métiers et de nouvelles trajectoires professionnelles²⁷. À cette époque en effet des moyens très importants sont canalisés vers la conservation de la Nature, permettant de développer une véritable capacité de planification, de gestion et de suivi tant au niveau national que dans les réserves. Les financements du Fonds mondial pour l'environnement – gérés par la Banque mondiale – finissent après plusieurs années de va-et-vient bureaucratique, par être utilisés en 1997 à travers le Fonds mexicain de conservation de la nature (FMCN), créé deux ans plus tôt comme entité privée à finalité publique. Il s'agit d'un élément clé : le FMCN peut ainsi, après plusieurs versements, créer un fonds de 50 millions de dollars (!) qui permet d'installer une véritable structure de direction dans les plus importantes réserves du pays. Progressivement le nombre de réserves ainsi financées va se développer pour arriver à une quarantaine. Ces financements sont

²⁶ Au début des années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, la législation sur les Parcs nationaux est floue, contradictoire et extrêmement dispersée ; aucune personne, même fonctionnaire de l'administration chargée de leur gestion, ne peut en connaître l'ensemble car il n'existe pas de compilation. La majorité de ces dispositions environnementales se trouve encore dans les lois forestières de 1926, 1943 et 1960...

²⁷ De jeunes comptables, spécialistes de communication, de recherche de fonds, de logistique entrent dans le secteur et n'ont plus la même trajectoire militante que la génération précédente.

essentiels aussi pour une autre raison : ils obligent le gouvernement à engager une contrepartie financière pour les aires protégées et donnent aussi une sécurité à une multitude d'autres bailleurs de Fonds internationaux qui veulent participer aux efforts de conservation mexicains²⁸. Les financements internationaux deviennent donc massifs durant cette seconde partie de la décennie 1990, et l'État n'est pas en reste, puisque l'entité en charge des réserves voit son budget multiplié par 100 entre 1993 et aujourd'hui, où son exercice annuel concerne plus de 500 millions de pesos.

Le budget dévolu à la conservation est un signe clair de l'institutionnalisation et permet de s'éloigner de 60 années de « parcs de papier » : on peut dire aujourd'hui que la moitié des aires protégées (correspondant à 80 % de la surface totale concernée) peuvent compter sur un personnel et un budget conséquents. Les réserves ont été restructurées, certaines éliminées ou transférées aux gouvernements locaux, d'autres créées sur des critères plus scientifiques dans des écosystèmes sous-représentés. La croissance actuelle est supérieure à celle des époques précédentes : on passe de 127 en 2001 à 158 en 2006, alors que la surface protégée passe de 17,1 millions d'ha à 22 millions (11,13 % du territoire national). Cette institutionnalisation s'observe également sur le terrain à partir de 1992. Elle a une forte influence sur la vie des acteurs locaux, en particulier des paysans souvent propriétaires : on assiste à une véritable délimitation physique des réserves avec un contrôle de leurs limites, et à la création de comités réunissant les « stakeholders ». La vie dans les réserves connaît également la planification territoriale, avec ateliers de formation et projets de cultures alternatives. Il devient aussi possible de mesurer les évolutions des écosystèmes, de contrôler les incendies, etc.

²⁸ Outre les trois multinationales de la conservation déjà citées, d'autres entités canalisent des fonds très importants : *United States Agency for International Development* (USAID), gouvernement espagnol (AECI), japonais (JICA), fondation Ford, fondation John et Catherine Mc Arthur, DUMAC, etc.

2.2. Une bifurcation avec changement de paradigme ?

Les véritables bifurcations ne résident pas dans le nombre ou la surface de réserves naturelles, dans les lois ou les déclarations, mais plus durablement dans l'installation d'un groupe conséquent de spécialistes, et, plus encore, dans le déplacement des priorités publiques et des instances légitimes²⁹, ainsi que dans la croissance des moyens attribués et les processus d'institutionnalisation qui en résultent. La construction d'un secteur de la conservation séparé des autres politiques publiques s'est bien opérée à partir de 1992. Auparavant, les initiatives restaient dispersées. Il est donc possible de distinguer une bifurcation allant vers une situation de non-retour, autour des années 1992-1996, au moment où une politique de conservation dense et distincte se met concrètement en place et regroupe de manière originale une configuration d'acteurs variés.

Pour comprendre la rapidité de ces innovations il faut souligner que le contexte national et international était favorable à ce groupe de conservacionnistes mexicains : les gouvernants n'ont eu qu'à les laisser opérer et à les soutenir. Une telle rapidité s'explique aussi par la rencontre entre une dynamique nationale de maturation du milieu environnementaliste et des pressions internationales qui deviennent incontournables : préparation de la conférence de Rio, et surtout signature du traité de libre-échange avec les États-Unis et le Canada, ce qui suscite une ample mobilisation transnationale en faveur de changements au Mexique. Cette époque est donc fondamentale ; c'est celle où le référentiel politique global mexicain se transforme réellement en faveur de l'ouverture commerciale selon une orientation néolibérale. L'année 1992 est aussi celle du changement constitutionnel qui marque la fin de la réforme agraire et donc du paradigme *agrariste* de l'État mexicain, au moment où l'ouverture économique connaît une très forte accélération.

Cette institutionnalisation d'un secteur à part a donc aussi beaucoup influencé la tension présente dans la trajectoire mexicaine de la conservation : le changement global de modèle de développement a permis en effet une meilleure acceptation des programmes de conservation en eux-mêmes. Deuxième tendance dans ce sens, la dynamique mexicaine s'est alors intégrée dans un « secteur mondial de la conservation » (Dumoulin et Rodary, 2005) et, contrairement à ce que peut faire croire l'analyse des textes internationaux de cette époque, c'est plutôt un renforcement des activités de conservation en tant que telles que

²⁹ Au Mexique, c'est tout un système de perception qui a dû changer : dans un monde rural de paysans, conscient de l'immensité du pays et de ses ressources, l'idée prégnante est qu'un pays en développement a d'autres priorités que de vouloir conserver ses ressources...

l'on a observé, malgré la domination internationale du paradigme de « conservation intégrée » : les acteurs de ce secteur ont bien comme premier objectif la conservation.

La situation reste tout de même assez ambiguë pour qu'il soit malaisé de définir le paradigme dominant. Les discours ne correspondent pas toujours aux pratiques et l'ordre politique mexicain ne peut se transformer que très lentement. Même si la réforme agraire est terminée et si le monde rural des zones marginales est peu à peu perçu de manière plus patrimoniale que productive, les paysans restent le plus souvent propriétaires des terres et doivent être concernés par les projets de conservation. L'exemple de la forêt Lacandonne exposé dans cet ouvrage (Voir Foyer et Dumoulin), montre que les conflits entre conservationnistes et paysans à propos des ressources naturelles existent bien ; mais, dans ce cas particulier, les méthodes autoritaires continuent à être utilisées à cause du conflit zapatiste. Le paradigme sur les modalités de la conservation ne semble donc pas être le bon critère pour distinguer les périodes. Même si les débats sont vifs, parfois violents, au sein de l'environnementalisme mexicain pour décider du meilleur modèle de conservation, précisons que le pragmatisme a plutôt dominé, en accord d'ailleurs avec l'insistance sur la bonne gestion et l'appui scientifique du secteur international. En 2006, les réserves de biosphère, avec leurs modalités participatives et de développement durable, représentent 38 sur 164 aires de protection fédérale mais en fait la moitié des 22-038 789 ha protégés, alors que les Parcs nationaux représentent à peine 7% de cette surface³⁰. Les méthodes participatives, les projets de développement durable et les autres tentatives de se rapprocher de l'économie réelle ne sont pas « au cœur du métier » et ne sont utilisés qu'au service de la conservation. La valorisation économique de la biodiversité et des activités de conservation se fait tardivement, timidement, à partir de 2000, avec les droits d'entrée, les essais vite arrêtés de bioprospection, les quelques projets de services environnementaux. Si les stratégies économiques alternatives restent difficiles à mettre en place, travailler avec les paysans propriétaires des terrains est devenu une composante régulière des projets de conservation. D'autres initiatives, par-delà les aires protégées, forment d'ailleurs une mosaïque de projets : aires protégées privées, Unités de gestion communautaire de faune, Corridors biologiques. Parfois même, certaines réserves financent des projets de café organique, ou de gestion communautaire des forêts.

³⁰ Les autres catégories fédérales étant *Monumento Natural*, *Área de Protección de Recursos Naturales*, *Área de Protección de Flora y Fauna*, et *Santuario*, la seule à être très restrictive.

Une telle transformation permet à une politique sectorielle environnementale de se former, mais la priorité est ainsi donnée à la conservation de la nature *stricto sensu* plutôt qu'à d'autres expérimentations mexicaines de conservation, plus originales, moins proches des priorités des bailleurs de fonds, et fondées sur la gestion durable des ressources par les paysans. La gestion forestière durable se développe lentement, mais elle n'est pas à cette époque soutenue par les politiques publiques et s'exerce plutôt à l'extérieur des réserves naturelles. L'ensemble des projets de conservation à l'extérieur des aires protégées esquisse de son côté un autre « modèle mexicain de conservation » basé sur la spécificité de la trajectoire mexicaine (propriété communautaire de la terre, force du monde paysan et indigène mais aussi intellectuel). Ces initiatives se sont construites largement en dehors du secteur de la conservation et ont été relativement peu soutenues institutionnellement, même si la tendance est aujourd'hui à la prise en compte d'une multiplicité de modalités de conservation.

Le découpage de séquences temporelles n'est donc pas évident. Au Mexique, la conservation excluante et autoritaire n'a jamais existé concrètement, malgré l'utilisation de la catégorie de Parc national, qui est bien une catégorie de conservation excluante (en particulier à cause du système de propriété de la terre). Inversement, l'idée de revenir à la « conservation pure et dure » reste toujours présente chez les conservationnistes. On peut se poser la question de savoir si, à partir de 2000, la politique mexicaine n'aurait pas connu une préférence pour les activités de conservation en elles-mêmes.³¹

En termes de politiques publiques, il serait donc possible, au Mexique, de distinguer 5 étapes :

- avant 1917 : absence de mesures spécifiques,
- 1917-1940 : tentative d'institutionnalisation,
- 1940-1972 : mesures isolées,
- 1972-1992 : période de gestation,
- depuis 1992 : institutionnalisation du secteur.

Mais si on considère surtout la construction d'institutions solides et autonomes, les dynamiques au niveau local et leur impact sur l'usage des ressources naturelles, on pourrait considérer que tout commence au milieu des années 1990, après vingt ans d'expérimentations, avec donc une seule séquence.

³¹ Rodary et Castellanet (2003 : 37) reconnaissent que les évolutions vers une conservation intégrée du temps 3 restent encore très incertaines et connaissent des résistances...

Tableau 1 : Les grandes séquences temporelles de la politique de conservation au Mexique³²

Mexique	Périodes	Paradigme	Ressources institutionnelles ^a	Autonomie sectorielle ^a	Impact sur les dynamiques locales ^a
Avant 1917	Temps 1	Par une élite de l'État	Incertaines	Néant	Néant
1917-1940	Temps 2	Paris nationaliste, conservation des forêts au profit des paysans et du peuple tout entier	Croissance	Tentative sans succès d'une politique forestière d'ensemble	Très peu perceptible
1940-1972		Mécanisme (après) mais peu intégré au modèle de développement national	Stagnantes	Abandon. Dispersion entre politiques publiques	Très peu perceptible
1972-1992	Temps 3	Réserve de biosphère, participation et développement rural alternatif	Croissance	Projets pilotes et épreuves des acteurs qui restent dispersés	Premiers signes
1992-2008		Certain retour à la conservation, mais toujours participative	Forte croissance / institutionnalisation	Oui	Impacts croissants

Source : Les auteurs

La notion de paradigme, entendue ici dans le sens de l'étude des politiques publiques, renvoie au cadrage qui inspire l'ensemble des mesures prises dans un domaine par un gouvernement. Les ressources institutionnelles regroupent les financements, les normes, les dispositifs

³² Ce tableau a été construit à partir des études citées sur l'histoire de la conservation au Mexique et synthétise les développements des pages précédentes

administratifs et le personnel. L'autonomie sectorielle signifie qu'un secteur d'intervention de l'État est parvenu à s'imposer comme un domaine disposant de ressources spécifiquement prévues. Les impacts sur les dynamiques locales concernent à la fois l'efficacité des mesures environnementales sur les ressources et les impacts sur les pratiques sociales.

3. Quelle marge d'adaptation nationale à la temporalité mondiale de la conservation ?

Comme cela a été exposé, l'influence internationale a été forte, mais une spécificité mexicaine a toujours existé de manière plus ou moins marquée dans ces politiques de conservation. Il est intéressant d'utiliser aujourd'hui l'analyse temporelle pour savoir comment le Mexique interprète cette même partition écrite dans les arènes internationales. Les spécificités de l'histoire mexicaine de la conservation n'ont-elles pas créé un phénomène de dépendance au sentier, pour cette politique sectorielle ? Quelles marges d'autonomie ont les conservationnistes mexicains pour établir leur agenda ?

3.1. Quelle dépendance au sentier dans les politiques de conservation ?

Au Mexique, la dépendance au sentier doit être pensée de manière plus large que dans une conception limitée à une politique publique sectorielle, si on veut comprendre les phénomènes de résistance, d'appropriation et de traduction des normes internationales.

3.1.1. Une faible dépendance au sentier ?

La dépendance au sentier est à interpréter au sens large dans cette histoire des politiques de conservation, tout simplement parce que, dans ce domaine, la robustesse des institutions formelles et informelles est, comme on l'a vu, récente – même si le premier Parc national a été créé en 1917. C'est pourquoi la dynamique institutionnelle du secteur de la conservation a pu évoluer rapidement pendant les années 1990. Au Mexique, cela signifie qu'avant les années 1980, les conservationnistes convaincus n'ont été que quelques individus, et que les services spécialisés étaient fantomatiques, pratiquement sans financements, dispersés entre les directions de plusieurs ministères. Cela signifie aussi qu'à partir de 1980, une nouvelle génération d'individus est arrivée avec une nouvelle culture politique, de nouveaux réseaux cosmopolites, de nouvelles perceptions des problèmes. Les personnels du département des

Aires protégées de l'État sont le plus souvent recrutés parmi des professionnels qui n'étaient pas fonctionnaires auparavant, ce qui facilite les innovations et un recrutement basé sur les compétences ad hoc. Ceux-ci parviennent en 10 ans (décennie 1990) à transformer totalement la politique de conservation au Mexique, ou plutôt, à créer presque de toutes pièces un secteur d'action publique conséquent, particulièrement dynamique en comparaison des autres politiques publiques mexicaines.

Malgré cela, certains effets de dépendance au sentier peuvent bien sûr être perçus, à travers l'importance précoce de la modalité de conservation des réserves de biosphère de l'UNESCO (dès 1978 grâce au célèbre biologiste G. Halffter) suivant une tradition de respect des droits des paysans, mais prenant par contre peu en compte l'intégration à l'économie³³.

Ce n'est qu'à partir de 1990 que l'on peut réellement identifier un tel effet dans la politique publique de conservation. Il est dû à l'accumulation d'acteurs, de normes formelles et de routines. Cette dépendance s'exprime par le fait que, malgré le relatif désintérêt du gouvernement à partir de 2001, malgré les transformations mouvementées du ministère de l'Environnement, le secteur des aires protégées a très bien résisté en continuant à augmenter son budget et son personnel, ce qui n'est pas le cas des autres politiques du ministère de l'Environnement. Un second aspect de cette dépendance au sentier est visible dans le fait que le paradigme des politiques de conservation a été assez peu transformé, bien que, au niveau international comme au niveau national, les idées de conservation *stricto sensu* aient de nouveau prévalu avec le nouveau millénaire. On a vu que la nouvelle génération se compose de « conservationnistes », pour lesquels la conservation des ressources naturelles est bien au cœur de leur métier ; mais aussi que les politiques se veulent toujours « participatives » et avec quelques projets productifs alternatifs pour les communautés rurales concernées.

Avant que cette génération n'arrive aux postes de direction (ONG et gouvernement) dans les années 1980, on avait essayé de raccrocher la conservation aux politiques forestières : ce rapprochement a-t-il constitué par la suite une rigidité institutionnelle ?

Les caractéristiques du système, avant son institutionnalisation en 1980, sont les suivants : importance de la problématique forestière autour des villes (M. A. de Quevedo et Parcs nationaux de Cárdenas), et faible tradition d'exploitation forestière industrielle au niveau national. Le premier élément a totalement disparu lorsque la nouvelle génération a

³³ Réserves plus en cohérence avec une tradition *agrari*, et avec l'héritage révolutionnaire incarné par l'article 27 de la Constitution à propos de la propriété des terres et des ressources des communautés paysannes.

formulé son objet comme étant la conservation de la biodiversité nationale ; les zones privilégiées ont plutôt été des zones marginales, forêt tropicale tout d'abord, puis zones côtières, déserts, mangroves et massifs coraliens. C'est d'ailleurs le secteur mondialisé de la conservation dans son ensemble qui a totalement changé d'objectifs depuis les premiers Parcs nationaux. Le lien avec les politiques forestières est, quant à lui, un peu plus ambigu. D'une part, la faible tradition de foresterie au Mexique et le fait que les forestiers étaient peu concernés par la conservation, ont en effet favorisé – en creux – l'émergence d'une politique de réserves naturelles qui s'appuyait très peu sur la possibilité de la gestion durable des forêts au sein des réserves. Forestiers et conservationnistes forment bien deux communautés professionnelles distinctes. D'autre part, l'intérêt des pionniers pour la forêt, le fait que certains des parcs et réserves étaient, avant les années 1980, censés être gérés par les services forestiers, ne permettent pas de séparer totalement les deux politiques publiques. La continuité est cependant faible car : (i) la nouvelle génération qui construit le secteur institutionnel pendant les années 1990 n'a pas cet intérêt ; et (ii) leur travail de « design institutionnel » a justement consisté à réattribuer la gestion de l'ensemble des réserves à la seule tutelle du département des Aires naturelles protégées ; (iii) les réserves devant être gérées par le département des Forêts étaient le plus souvent exploitées au même titre que les autres forêts, voire délaissées ; et (iv) surtout, les réserves les plus importantes, appelées dans le jargon conservationniste « les bijoux de la couronne », celles vers lesquelles converge l'attention, et qui ne sont créées qu'à partir de la décennie 1980 (à part Montes Azules), sont des zones sans tradition d'exploitation forestière.

Enfin, la relation que les conservationnistes entretiennent avec les experts et organisations qui s'appliquent aujourd'hui à construire une nouvelle foresterie durable est plus complexe et demanderait de plus larges développements (la divergence a été tardive, au revers de l'institutionnalisation de la politique). Aujourd'hui, la Commission nationale forestière (CONAF) a été nettement renforcée. Depuis 2000, ses moyens ont augmenté et les principes de durabilité sont de plus en plus présents. Certains ONG et programmes internationaux, de leur côté, tentent de construire un secteur institutionnel d'appui à la foresterie qui prenne en compte les principes du développement durable. Les deux secteurs sont pourtant bien distincts, et la dépendance au sentier qui peut être identifiée dans le secteur de la foresterie est donc peu présente pour les politiques de conservation.

3.1.2. Dépendance aux spécificités de l'ordre politique mexicain

Sans former réellement un sentier de politique publique au sens étroit, « l'ordre politique mexicain » dans son ensemble³⁴ constitue un filtre pour empêcher certaines tendances internationales de s'imposer, comme c'est le cas pour la conservation excluante. Cet ordre régit plusieurs niveaux de pratiques qui contraignent les évolutions possibles des politiques de conservation, comme nous allons l'évoquer. Exposons deux aspects importants de ces rigidités.

La dépendance au sentier doit aussi être comprise comme un ajustement vis-à-vis des pressions exercées par les secteurs connexes/concurrents. Les secteurs de politiques publiques qui sont en interaction avec les nouvelles politiques environnementales ont leurs routines, leurs contraintes et institutions, réagissent souvent sur le mode défensif au développement du secteur de la conservation. Les milieux des forestiers ou des agronomes qui ne trouvent pas toujours facilement leur place dans le nouveau contexte, peu valorisant pour les activités productives, constituent un exemple classique. Au Mexique par exemple, l'influence du secteur agraire est très forte, même après que la réforme agraire a été déclarée close en 1992. L'influence des politiques sociales et de leurs rentes, des pratiques sociales ainsi créées, y est également incontournable. Le célèbre soutien financier à la petite production de maïs PROCAMPO, qui a contribué à la déforestation, puis qui a été parfois distribué pour « ne pas » semer de maïs, à l'inverse de sa vocation initiale, est un enjeu très important au sein de chaque réserve.

Les ordres politiques locaux forment un contexte essentiel pour comprendre la réalité – et la diversité – des programmes de conservation dans les réserves et les zones forestières protégées. Les rigidités sont à ce niveau très fortes et même l'État central doit en tenir compte, tant sont grandes les capacités de freinage voire d'enlisement des agendas nationaux et internationaux. Ce temps des ordres politiques locaux n'est pas exclusivement celui des paysans, des récoltes et de l'urgence créée par la pauvreté. La coordination des temps des mandats politiques et des nominations de fonctionnaires est toujours fragile pour des projets qui veulent s'installer au-delà d'un ou deux ans. Mais plus encore, les ordres recouvrent nombre d'arrangements sur le plus long terme entre groupes d'acteurs (organisations paysannes et/ou indigènes, groupes de grands propriétaires et industriels, grandes familles politiques, églises) qui servent de filtres aux programmes de conservation. Ainsi, la Réforme

³⁴ Un ordre politique qui est très spécifique et exceptionnellement continu, avec 70 ans de régimes de parti unique et des traditions politiques bien plus anciennes.

agraire et les modes de colonisation permettent de distinguer clairement les trajectoires historiques des cas présentés dans le chapitre 7 de cet ouvrage, ces cas étant pourtant tous deux situés dans des zones majoritairement indigènes. Les régions de forêt tropicale du sud-est du pays diffèrent nettement des réserves du nord semi-désertiques et très peu habitées : la propriété de la terre, les réseaux clientélistes, la trajectoire politique et les modèles économiques dominants y sont radicalement différents. Les quelques projets de conservation qui parviennent réellement à s'ancrer dans cet ordre local sont le plus souvent portés par des individus qui en font un projet de vie, bien au-delà des mandats politiques ou même des postes professionnels au sein de programmes et d'ONG. De même, installer de nouvelles filières de valorisation économique des ressources naturelles capables de constituer à terme des alternatives viables pour les populations locales demande de nombreuses années, puisqu'il s'agit de remodeler cet ordre local et son articulation avec de nouveaux réseaux.

En ce sens, la spécificité mexicaine reste une contrainte forte, une « résistance » pour les nouvelles politiques de conservation.

3.2. Quelle marge d'adaptation/innovation mexicaine ?

3.2.1. Déplacement des innovations mexicaines

S'il est un trait marquant des expériences passées et des pratiques dans ce secteur, c'est bien la proximité des experts mexicains avec un milieu international de la conservation, et l'import et/ou les discussions des modèles d'action directement dans les arènes internationales spécialisées (plutôt plus que dans des arènes nationales où ces problèmes restent très marginaux).

Les Mexicains d'ailleurs, depuis le célèbre M. A. de Quevedo, ont été bien plus que de bons importateurs : ils ont activement contribué aux dynamiques dans les arènes internationales. Au-delà de son pays, M.A. de Quevedo a influencé les politiques forestières en Amérique latine et même aux États-Unis. E. Beltrán, quant à lui, est un personnage important des 30 premières années de l'UICN (président de commission, etc.), enfin Halffter a beaucoup influencé le concept des réserves MAB. À partir de 1980, l'expérience mexicaine est plus discrète au niveau mondial, car le secteur devient très vaste, mais elle demeure forte dans le continent latino-américain (à partir de 1994), pour le Fonds mexicain pour la conservation de la nature, les réserves privées, etc. Ces expériences montrent que les normes et dispositifs institutionnels de la

conservation de la nature aboutissent en général à l'internationalisation d'une norme nationale³⁵.

L'histoire montre aussi que l'influence des Mexicains était paradoxalement (?) plus forte lorsque la politique mexicaine de conservation n'arrivait pas à s'imposer dans le pays lui-même (1930-1980). Tandis qu'ensuite, au moment de l'institutionnalisation de la politique au Mexique (1990-2000), les innovations d'origine mexicaine restent plus marginales dans des politiques de conservation largement imposées par l'international. Dans le champ précis des réserves naturelles, la spécificité de la propriété de la terre reste un trait mexicain. Mis à part cela, les Mexicains font finalement plus l'effet de bons élèves, appliqués, pragmatiques, plutôt bien formés, capables de créer des arrangements propres, mais leurs modèles généraux d'action restent proches des normes diffusées dans le monde entier.

En revanche, même durant cette période d'institutionnalisation, l'adaptation et la transformation des normes, en dehors de la conservation classique, du « secteur Aires naturelles protégées » sont toujours fortes au Mexique. Les expériences de foresterie communautaire, café organique, réserves communautaires de faune, les réserves naturelles paysannes sont autant de cas où le Mexique sert même de modèle à d'autres expériences internationales. Les échanges existent avec le secteur des réserves naturelles mais le personnel et les canaux de financements restent très largement distincts.

3.2.2. Une cohérence temporelle de fabrication « naturelle »

En fin de compte, le Mexique est donc bien sous l'influence d'un tempo de réformes internationales : premier Parc national en 1917, vague de créations dans les années 1930, augmentation du nombre de réserves dans les années 1970-1980, et institutionnalisation d'une politique forte à partir de 1992. Comme pour nombre de pays du Sud, ce changement ne peut être séparé d'un mouvement plus large de convergence des politiques économiques de type néolibéral, où la création d'institutions environnementales va de pair avec le nouvel impératif d'ouverture commerciale des bailleurs de fonds. Cette influence d'un tempo mondial passe aussi par le partage de mêmes référents intellectuels avec les

³⁵ On peut observer ces imports/exports depuis le cas du dispositif « Parc national », mais on pourrait aussi citer les partenariats publics/privés, les fonds finançant les réserves à partir des intérêts générés par le capital, la notion de SINANP (regroupant l'ensemble des réserves de tous les types du pays), l'idée d'une commission nationale de la biodiversité, etc. Le développement durable est par contre un meta-concept dont la diffusion doit être étudiée par d'autres moyens.

experts internationaux : développement de la biologie de la conservation dans les années 1980. Elle passe aussi par les mêmes engouements pour certains objets : grands mammifères, forêts de pin de climat tempéré (jusqu'en 1970) et forêts tropicales ensuite, puis sites marins, puis zones de déserts... En réalité, et suivant l'idée qu'il existe un « secteur mondial de la conservation » avec la constitution d'un marché du travail qui s'est transnationalisé, comme le montrent les trajectoires professionnelles qui traversent les échelles d'action et les types d'organisations, ONG, État, ONG internationales, Organisations inter-gouvernementales (OIG) (Dumoulin, 2003 ; Dumoulin et Rodary, 2005), secteur au sein duquel les professionnels mexicains sont socialisés, c'est un système très large de représentations, de savoir-faire et d'outils qui synchronisent les activités nationales et internationales, souvent sans nécessité de véritables contraintes³⁶. La mise en cohérence des multiples rythmes institutionnels des ONG et OIG participant aux politiques de conservation de la nature au Mexique est donc réalisée par deux facteurs qui se renforcent l'un l'autre. D'une part, un facteur valable au niveau mondial : l'existence de ce « secteur mondial de la conservation » fait que les initiatives se ressemblent et s'articulent plus facilement, d'autant qu'il y a souvent une répartition implicite des zones d'intervention entre les grands bailleurs de fonds. D'autre part, un facteur plus spécifique au Mexique : l'État central – avec un personnel bien formé – a repris un rôle pivot dans les politiques de conservation depuis 1992, même si ONG et acteurs internationaux sont omniprésents.

Le fait de posséder une politique publique de conservation à travers les réserves naturelles peut bien être considéré comme une imposition d'agenda, même si elle est portée par des acteurs-relais mexicains. En revanche, notons que les modèles de conservation eux-mêmes structurant le découpage des « 3 temps de la conservation » ne peuvent guère être interprétés comme un phénomène d'imposition d'agenda au Mexique : la conservation excluante n'a jamais vraiment existé sur les différents terrains³⁷, la politique de conservation a encore du mal à ne pas se cantonner dans un secteur à part, et la dynamique d'ensemble semble surtout marquée par une institutionnalisation progressive depuis la fin des années 1970.

³⁶ Les techniques partagées jouent aussi sur les initiatives et le type de projets développés : bases de données sur la biodiversité, technologie d'observation par satellite pour l'étude et le suivi des aires protégées, etc.

³⁷ Même si aujourd'hui, la méthode autoritaire est parfois défendue devant l'incapacité de renverser les tendances de destruction des écosystèmes.

Les horizons temporels semblent également s'ajuster entre les deux niveaux au sein du secteur : mêmes contradictions avec les industries déprédatrices et les initiatives économiques ne prenant pas en compte la reproduction des cycles naturels et l'accumulation de la pollution, et surtout mêmes tentatives pour construire des systèmes institutionnels à l'abri du court-termisme. En effet, au Mexique une des tendances les plus fortes depuis 10 ans a été de créer des arrangements public/privé et des fonds générant des intérêts sur le capital, à la fois au niveau national et pour chaque aire protégée, (sur le FMCN, voir Dumoulin, 2007) pour que la continuité des financements soit assurée.

Enfin, rappelons que si les acteurs de la politique de conservation sont parvenus à étendre l'horizon temporel de leurs actions, cette capacité reste très marginale par rapport aux tendances d'exploitation des ressources et donc aux rythmes de transformation des écosystèmes. La perte de la biodiversité et la déforestation (avec en particulier les menaces de changement d'usage des sols et des incendies) conservent des rythmes rapides, mais sont moins fortes dans les aires protégées³⁸.

En guise de conclusion, nous pouvons dire que la dynamique des politiques de conservation au Mexique semble bien connaître l'impulsion croissante d'un rythme international (sur toute la période), mais cette dynamique n'a pas empêché l'existence de séquences spécifiques aux « pays du Sud en développement » (surtout pour la période 1935-1980) et d'un rythme spécifique de la trajectoire politique mexicaine.

Bibliographie

- Amends S. et Amends T. (eds), 1992, *Espacios sin habitantes? Parques nacionales de America del Sur*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, Gland, UICN.
- CONANP, 2004, Informes de logros, IV aniversario. México DF : CONAP/SEMARNAT
- De la Maza E. R., « Una historia de las áreas naturales protegidas en México », *Gaceta Ecológica*, 51, pp. 15-34

³⁸ Dans 5 des 6 aires protégées avec décret fédéral, la déforestation serait moins forte. CONANP, 2004. Les spécialistes de la Commission nationale de la biodiversité (CONABIO), reconnaissent la difficulté de présenter des chiffres sur l'évolution nationale. On estime la déforestation (incluant conversion de végétation originale en végétation secondaire) à 800 000 ha par an entre 1970 et 1990, puis cette moyenne annuelle aurait presque diminué de moitié... Forêts tropicales et mangroves semblent les plus rapidement menacées. Incendies et changements climatiques seront un défi essentiel.

- Dumoulin Kervran D., 2003, *Les politiques de la conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien. Une étude transnationale depuis le Mexique*, Thèse de Doctorat, Sciences-Po Paris.
- Dumoulin D., Rodary E., 2005, « Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation » in Aubertin C. (dir.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Paris : Presse de l'IRD, pp. 59-98.
- Dumoulin Kervran D., 2007, « Las políticas de las ANP (Areas Naturales Protegidas) como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza », in Van Vliet G. et Fontaine G. (dir.), *Viajes en los terruños de la gobernabilidad en las políticas ambientales en América Latina*, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 57-78
- Gonzalo H., 1994, « Conservación de la biodiversidad y areas protegidas en los países tropicales », *Ciencias*, 36 (10-12), pp. 4-13
- Mc Neely J. A., Harrison J., Dingwall P. (eds.), 1994, *Protecting Nature. Regional Reviews of Protected Areas*, Gland-Cambridge, UICN.
- Rodary E. et Castellanet C., 2003, « Introduction : les trois temps de la conservation », in Rodary E. et Castellanet C., Rossi G., *Conservation et développement : l'impossible intégration ?* Paris: GRET-Karthala, pp. 5-36
- Sarukhan J. (ed.), 2006, *Capital natural y Bienestar Social*, México DF: CONABIO.
- SEMARNAP, 1995, *Programa Areas protegidas 1995-2000*, México DF.
- SEMARNAP, 2000, *Balance del Programa Nacional de Areas Naturales Protegidas, 1995-2000*, México DF.
- Simonian L., 1999, *La defensa de la Tierra del Jaguar. Una historia de la conservación en México*, México DF: CONABIO/INE.
- Vargas M. F., 1984, *Parques Nacionales de México y reservas equivalentes*, México DF: Instituto de investigación Económica/UNAM.

Historique des politiques de lutte contre la déforestation et des politiques environnementales au Mali

*Vincent Géronimi
Boubacar Sega Diallo*

De la période coloniale jusqu'aux années 2000, la lecture historique des politiques de lutte contre la déforestation et de conservation au Mali permet de définir de forts éléments de dépendance au sentier. L'extraversion des orientations politiques demeure, sous des formes évidemment différentes, après la parenthèse Modibo Keïta (à la tête du Mali entre 1961-1968). Les problématiques et alternatives présentes dès le début du XXe siècle, entre conservation et exploitation, restent toujours d'actualité, et les constats et préoccupations environnementales d'entre les deux guerres mondiales paraissent, parfois de façon frappante, aussi pertinents aujourd'hui. La définition de réserves forestières, par vagues successives, apparaît aussi comme un moment récurrent dans les politiques environnementales, avec, et c'est peut-être là le principal élément de dépendance au sentier, le constat renouvelé de l'incapacité de l'administration à faire respecter, à moyen et long terme les règlements visant à la protection de la ressource. Ces difficultés de mise en œuvre des politiques forestières s'inscrivent dans des dynamiques conflictuelles, qui opposent sur le long terme les intérêts économiques à court terme avec une vision conservationniste qui se réclame du long terme.

La question de la lutte contre la déforestation est à la fois un précurseur et un amplificateur de l'émergence de la question environnementale dans les politiques du Mali.

C'est à ce premier niveau que l'on retrouve les conflits de temporalité, opposant des dynamiques économiques de mise en exploitation de la ressource forestière avec la volonté de conserver et de maintenir à terme le niveau de la ressource. Le temps court du marché l'emporte dans et sur une logique de gestion durable.

Les principales dynamiques d'extension de l'exploitation forestière pendant la période coloniale (première partie) s'inscrivent dans le développement des chemins de fer et de la navigation fluviale. La mise en place de réserves forestières ne permettra pas d'enrayer durablement la dynamique de déforestation. Les chocs climatiques, économiques ou les conflits mondiaux seront à chaque fois des périodes de contournement des règles de protection et de conservation de la ressource. Ainsi, les temps de la nature (exogènes) viennent-ils perturber, de façon récurrente, le temps de la conservation (des politiques).

Au-delà des effets de dépendance au sentier, où s'expriment des éléments d'irréversibilité à travers l'histoire coloniale jusqu'à la période contemporaine, nous défendons l'hypothèse qu'un point de bifurcation apparaît dans les politiques forestières au Mali au début des années 1990, avec de nouvelles dynamiques sources d'irréversibilités, portées par de nouveaux acteurs (seconde partie). Ainsi, la pénétration forte des thèmes environnementaux, portés par les acteurs internationaux, dans les programmes et politiques maliens à partir de la fin des années 1980, expression de l'extraversion des politiques environnementales, s'explique principalement par l'affaiblissement de l'espace administratif (Ribier 2007), et un système politique en plein renouvellement, alors que la perception des dégradations environnementales est élevée (Dia *et al.*, 2008).

À la rencontre des dynamiques de libéralisation, de décentralisation et de participation, la logique d'externalisation des services publics, initiée par les programmes d'ajustement structurel, conduit à l'apparition de nouvelles constructions institutionnelles et à la mobilisation de nouveaux acteurs.

1. Dynamiques d'exploitation forestière et politiques durant la période coloniale (1900-1960)

1.1. Les dynamiques économiques de mise en exploitation de la ressource forestière

Dès les débuts de la colonisation, les besoins de l'administration coloniale en bois sont considérables. Il fallait construire des camps militaires, des bâtiments, des ponts, des chemins de fer et faire fonctionner les machines. Les pressions de l'administration coloniale, des sociétés commerciales comme la Société commerciale de l'Ouest Africain (SCOA) de Peyrissac, des exploitants forestiers français et des paysans soudanais qui pratiquaient l'agriculture sur brûlis, dégradent rapidement les ressources ligneuses. L'exploitation de la ressource forestière durant la période coloniale s'inscrit majoritairement dans la dynamique d'extension des chemins de fer et de la navigation fluviale, comme source d'énergie¹. La dégradation des ressources est rapide, et les conflits nombreux (administration – paysans et compagnies privées). Les chemins de fer eurent recours à des coupes sans plans, sans programme (Administrateur de première classe, 1912), qui résultèrent dans le déboisement de vastes étendues. Comme pour le ravitaillement en bois de chemin de fer, les agglomérations situées le long du fleuve Niger et de ses affluents devaient constituer des dépôts de bois. Les villageois, à cause de la qualité de leurs outillages, ne s'attaquaient qu'aux espèces les plus vulnérables et détruisaient de grandes superficies de forêt².

Des estimations faites à partir des chiffres fournis par les Archives du Mali font ressortir que l'administration coloniale a consommé entre 1900 et 1950, 3000000 de tonnes de bois. Mais les pressions sur le couvert végétal vont diminuer à partir de 1950, à cause de l'utilisation massive des moteurs diesel. Il est difficile d'évaluer les prélèvements effectués par les sociétés commerciales coloniales, les commerçants français, libanais et les exploitants forestiers soudanais. Les quantités de bois exploitées étaient sous-estimées et les abattages clandestins nombreux³.

¹ Tronçon Kayes-Niger, puis Dakar-Niger. Sur le parcours Bamako Koulikoro, 200 tonnes de bois en moyenne par mois étaient prélevées (Archives nationales du Mali, 1919). Le directeur du Thiès-Niger estimait que sa compagnie utilisait annuellement 16 000 stères de bois (Anonyme, 1932). Les données présentées dans le texte restent parcellaires.

² Directeur du service de la navigation du Niger rapport du 8 août 1930.

³ Les abattages qui portaient souvent sur les espèces protégées, vont continuer malgré les lourdes amendes qui frappaient les contrevenants.

À ces pressions sur les ressources forestières, il faut ajouter celles des paysans soudanais engagés dans l'économie de traite qui devaient augmenter les superficies cultivées en brûlant la forêt pour produire plus d'arachide, de coton et nourrir une population de plus en plus nombreuse⁴. À toutes ces actions anthropiques, il faudrait ajouter les dégâts causés par les aléas climatiques (années de sécheresse : 1913-1914, 1920-1922, 1937-1938⁵).

1.2. Une politique ambiguë

L'administration coloniale, dès l'origine, adoptera une posture ambiguë vis-à-vis de la ressource forestière, favorisant *de facto* son exploitation rapide à court terme, mais en même temps multipliant les décrets, dispositions réglementaires et rappels à l'ordre afin de limiter les prélèvements abusifs à long terme. L'exploitation du bois s'inscrit aussi dans le souci de rendre les colonies capables de faire face à leurs besoins avec leurs propres ressources (Lettre du Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (AOF) à messieurs les Lieutenants gouverneurs des colonies 1934). Un rapport en 1921 (Ficatier, 26 février 1921) souligne ainsi que le bois a le prix de revient le plus bas, comparativement au charbon ou au mazout. Un constat qui sera renforcé par plusieurs autres rapports successifs, dont celui du directeur du Thiès-Niger à l'inspecteur général des travaux publics en mai 1932. La tournée de l'inspecteur des eaux et forêts, M. Mangin, en AOF, en 1925, va être à l'origine d'une campagne de lutte contre le déboisement. Les conclusions de M. Mangin étaient alarmantes : « dévastation des forêts à cause de l'exploitation inconsidérée à laquelle elles ont été soumises durant de longues années », une situation qui selon lui « a entraîné l'irrégularité des pluies, l'altération du régime des crues des fleuves, l'appauvrissement des nappes souterraines, etc. » (Anonyme, 1925). Ainsi les mesures de l'administration coloniale s'inscriront-elles aussi dans une logique de sauvegarde et de conservation de l'environnement face à l'ampleur des dégradations constatées⁶.

⁴ Les paysans soudanais pratiquaient l'agriculture sur brûlis. Il fallait toujours plus d'espaces. La population du Soudan passa de 2 475 000 habitants en 1926 à 4 300 000 en 1960.

⁵ Malheureusement aucune évaluation des dégâts causés par ces sécheresses n'existe.

⁶ L'Académie des sciences coloniales organisera à Paris le 30 novembre 1932 un concours sur la forêt coloniale, son état actuel, les causes de destruction, ses ennemis permanents, la lutte contre le désert... (Archives nationales du Mali, 1932).

1.3. Les mesures de conservation de l'administration coloniale

L'administration coloniale qui, en 1899, avait déjà octroyé des concessions s'inquiéta rapidement de la rapide dégradation des ressources naturelles. La situation était la même dans presque toutes les colonies du groupe AOF, la Côte d'Ivoire comprise. La surexploitation des forêts sahéliennes entre Niafunké-Tombouctou-Gao provoqua l'inquiétude des administrateurs coloniaux qui pourtant ne veillaient qu'aux intérêts de la métropole (Directeur du service de la navigation du Niger, rapport du 8 août 1930).

Les Français réagirent car les conséquences de la déforestation, à savoir l'irrégularité des pluies, l'altération des cours des fleuves, la dénudation des sommets et des plateaux, étaient déjà perceptibles. Devant l'ampleur des dégâts, un décret du Président de la République française daté du 20 juillet 1900, relatif au régime forestier du Sénégal et des dépendances, fut signé. Le décret fut complété par l'arrêté de juin 1918, interdisant la coupe du sunsun, du caïlcédrat, du karité et du rônier. Au Soudan, l'arrêté local du 16 septembre 1927, et la circulaire locale n° 44/AE du 11 décembre 1927, introduisaient les dispositions qui réglementaient la coupe des bois domaniaux par les personnes ou sociétés ayant obtenu des concessions de l'administration. Ces dispositions devaient permettre aussi le contrôle des défrichements que les paysans faisaient grâce aux feux, l'abattage traditionnel du bois de chauffe et l'exploitation rationnelle du bois des réserves de Ségou, Koutiala, Kita (Archives nationales du Mali, Koulouba, 1925-127). Dans la région de Mopti comme dans celles situées en aval, en pleine zone sahélienne (Administrateur en chef commandant du cercle de Ségou, lettre du 23 mars 1929), aux ressources ligneuses limitées, l'accélération des coupes de bois, surtout pendant la première guerre mondiale, dénuda les berges du fleuve.

En 1940, le Commandant de cercle de Gao rapportait dans son rapport politique annuel que « chacun sait que le Sahara est en voie d'assèchement ». La vitesse de cette évolution était assez grande pour qu'un changement soit perceptible en une dizaine d'années. Au même moment s'affirmait le programme de développement de la vallée du Niger, impliquant un accroissement du trafic fluvial. La question de la substitution du bois par un autre carburant était mise au premier plan (Colonel Eugène Duboin, 31 janvier 1940). Les prélèvements continuèrent malgré tout et, à partir de 1945, le programme d'action forestière de la colonie du Soudan français, prévoyait des coupes en régie pour l'approvisionnement partiel des vapeurs de la société des messageries africaines (Lettre n° 290/EF du service forestier du chef de cabinet Koulouba, 1945).

1.4. Les politiques de classement des forêts

Les causes du mal étaient connues, le chef du service de l'agriculture du Soudan, de retour d'une tournée, notait : « Il apparaît que parmi les causes multiples de la déforestation au Soudan, l'exploitation excessive faite sans aucun souci de la régénération des peuplements autour des grands centres industriels est la première » (Archives nationales du Mali). L'administration coloniale, pour stopper la dégradation du couvert ligneux va entreprendre une politique de création de réserves dès les années 1930. La première réserve forestière du Soudan, d'une superficie de 627 ha, fut créée en 1934-1935 à Papara à 4 km de Kayes dans une zone à écosystème fragile, menacé par les prélèvements de bois des chemins de fer.

Encadré 1 : La réserve de Papara

La réserve envisagée, soustraite à tous droits d'usage, constituera le premier élément d'un domaine forestier de la colonie dont la constitution a été envisagée par le Gouverneur général.

La constitution de ce domaine forestier classé est destinée à pourvoir aux besoins actuels et futurs en bois de feu et en bois d'œuvre et à assurer le minimum d'état boisé dont l'intérêt est d'ordre général. La constitution d'un domaine forestier classé apparaît comme une œuvre de prévoyance dont les réalisations sont à échéances lointaines et ne peuvent être assurées que par un service public.

Source : Archives nationales du Mali⁷

Dans les années 1930, de nombreuses forêts seront ainsi soustraites aux défrichements. La mesure sera étendue plus tard à toutes les forêts non classées. Les objectifs visés étaient la régénération mais aussi la plantation d'arbres, et l'exploitation méthodique des produits forestiers.

À partir de la mise en place du premier plan de développement économique et social des territoires d'outre-mer (1946-1952), les réserves forestières furent étendues sur une large partie du territoire soudanais. Ces forêts sont toutes situées non loin des agglomérations, sur les grands axes de communication, le long des rails et du fleuve.

En 1953, il y avait au Soudan 1 147 970 ha de forêts classées (Rapport économique du Soudan 1953). Les classements vont continuer de 1953 à 1959, 19 forêts au moins ayant été classées (Journal officiel de l'AOF 1953-1959).

⁷ Création d'une réserve forestière à Papara, 1934-1935, Koulouba FONDS RECENTS 3R12.

1.5. Des politiques difficilement mises en œuvre.

Ces nombreux actes officiels, dont l'arrêté local du Lieutenant gouverneur du Soudan de décembre 1927 (Archives nationales du Mali, Koulouba, 1927), qui protégeait certaines essences, comme le karité et le fromager, furent très peu respectés. L'administration coloniale avait surtout misé sur la coercition, les amendes pour sauvegarder les ressources ligneuses.

Mais, étant donné les énormes besoins, notamment des chemins de fer, la colonisation impliquait une exploitation inconsidérée des ressources forestières, parfois au mépris des décrets et règlements. Les sociétés commerciales, les exploitants libano-syriens trichaient sur les quantités de bois qu'ils étaient autorisés à prélever. Les paysans, chaque fois qu'ils le pouvaient, puisaient dans les ressources ligneuses et tentaient d'augmenter de façon anarchique les superficies cultivées grâce aux feux de brousse. Le chef de service de l'agriculture, dans une lettre de septembre 1912 adressée au gouverneur du Haut Sénégal-Niger notait : « On ne peut que déplorer la façon dont le chemin de fer déboise les abords de la ligne pour se procurer du bois pour chauffer les machines. Tous les beaux arbres, même les karités sont impitoyablement débités... Je vous propose de rappeler aux fonctionnaires chargés de cette tâche, l'article 1-4 de l'arrêté du 20 juillet 1906... » (Chef de l'agriculture, 1912). En dehors des coupes sauvages, les ouvriers des chemins de fer respectaient très peu les techniques de prélèvement du bois, qui avaient été pourtant largement diffusées dès 1912, par une note de service. Les ouvriers coupaient à la hache avec la sape, ou utilisaient le feu. Très souvent, ils exploitaient des bois, vifs et sains, pour la plupart en pleine croissance. Réquisitionné ou mal payé, un ouvrier devait couper un stère de bois par jour payé seulement 1,75 F ou 2,50 F (Anonyme, 1919). Aussi, les travailleurs des chemins de fer se souciaient peu de la réglementation.

Le gouverneur du Soudan ayant signalé aux compagnies privées de navigation qu'elles ne pouvaient plus s'approvisionner en bois de chauffe dans les dépôts constitués pour le service de la navigation, les compagnies privées constituèrent des dépôts clandestins ou procédaient à des coupes sauvages (Affaires économiques, lettre n° 833 du 12 juillet 1929).

Le chemin de fer qui fournissait aussi du bois à certains services comme les Travaux publics (Anonyme, 1919) et aux particuliers constituait le long des rails, ou en brousse, des stocks qu'il tardait à enlever, ou qui étaient tout simplement oubliés (Note de service n° 690 du 9 juillet 1919). En somme, du bois coupé pour rien, qui pouvait

s'enflammer et provoquer de graves incendies au passage des trains qui laissaient échapper des escarbilles.

Les feux brûlèrent ainsi de nombreuses récoltes puisque les paysans cultivaient non loin des rails. Les chemins de fer continuèrent ces pratiques qui furent très tôt décriées et dénoncées (correspondance n° 170 du 21 mars 1919 ; note du Contrôleur Darras du 14 octobre 1930).

1.6. Les conflits face à la dégradation des ressources

De nombreux conflits liés à l'exploitation forestière éclatèrent entre une administration qui se voulait inflexible d'une part, et les exploitants et paysans d'autre part. La dégradation des forêts était bien amorcée dans les années 1930-1938.

En 1938, la situation, suite à la mauvaise pluviométrie, fut dramatique. À Bamako, du fait des restrictions de l'administration forestière, le bois de chauffe manqua en juillet de cette même année. Les chefs de quartier de la capitale adressèrent une pétition au commandant de cercle, lui demandant d'autoriser des prélèvements de bois sur la rive droite du Niger (Archives nationales du Mali, 1938).

1.7. Le manque d'efficacité des mesures de conservation ; la seconde guerre mondiale et les conflits locaux

Mais la deuxième guerre mondiale viendra bouleverser la situation. Pour satisfaire les besoins énergétiques des chemins de fer du Dakar Niger, de Ségou Bani, des vapeurs naviguant sur les fleuves Sénégal et Niger, il fallait couper des arbres. Les coupes alors se faisaient très souvent de façon sauvage, sans aucun respect des règles d'exploitation.

Les prélèvements ont causé des dommages irréversibles. De nombreux massifs forestiers le long du Niger ont été dévastés, leur disparition n'est pas étrangère à la situation dégradée que connaît aujourd'hui ce fleuve.

Après la seconde guerre mondiale, dans le cadre du plan de développement économique et social des territoires d'outre-mer (1946-1952), le Soudan se couvrit de réserves forestières, situées non loin des agglomérations, sur les grands axes de communication. Deux situations qui les rendront vulnérables, mais, loin d'associer les ruraux à la gestion des ressources naturelles, l'administration coloniale va continuer à percevoir des redevances des exploitants forestiers, à infliger des amendes aux contrevenants aux règles d'exploitation. Des conflits continuèrent à éclater, les paysans, sentant l'évolution politique du pays, osaient s'aventurer dans les forêts classées.

Le maintien de réglementations forestières très restrictives, sur toute la période où la gestion des ressources naturelles est de la responsabilité exclusive de l'État, au moyen de mesures coercitives, font des forêts des « espaces disputés » (Nouvellet *et al.*, 2006). Cette orientation très restrictive des politiques environnementales, et forestières, se poursuivra jusqu'au début des années 1990.

2. Les processus de construction et d'externalisation des politiques environnementales et forestières depuis l'indépendance

Après l'indépendance, et au-delà des ruptures les plus apparentes, plusieurs éléments de continuité s'expriment sur plusieurs points.

Ainsi, à l'image de l'administration coloniale, les politiques environnementales des deux premières Républiques du Mali, reposent sur un principe simple : l'État est le meilleur gestionnaire des ressources naturelles, pas les ruraux. Ces derniers étaient d'ailleurs considérés comme étant des prédateurs. Les politiques et les législations de ces deux Républiques étaient surtout tournées dans leur application vers les aspects répressifs. Aucun rôle positif n'était reconnu aux ruraux et aux opérateurs de la filière bois. La période 1961-1968 est marquée par le rôle prépondérant de l'État. C'est l'État qui concevait, élaborait la mise en œuvre et le contrôle à partir du niveau central⁸. Cette forte présence de l'État dans le domaine environnemental par le biais de la police forestière aura des conséquences importantes. Dans certaines régions du Mali, après le coup d'État militaire de novembre 1968, des ruraux ont arraché des arbres qu'ils avaient eux-mêmes plantés.

Autre élément de continuité avec la période coloniale, la perception de la dégradation des ressources environnementales, perception qui va culminer avec la sécheresse des années 1972-1973. En réaction, le gouvernement de la deuxième République va durcir sa politique environnementale en interdisant par un décret la chasse sur toute l'étendue du territoire.

Les années 1972-1973, qui marquèrent aussi le début d'un processus d'intégration des problèmes environnementaux dans les plans politiques et programmes du Mali, dessinent ainsi les prémises de l'extraversion de ces mêmes politiques environnementales qui prendra place dans les années 1990.

D'un côté, les conditions de définition et de déploiement des politiques de lutte contre la désertification vont être fortement dépendantes des bailleurs de fonds extérieurs, à la fois d'un point de vue

⁸ Plan national d'action environnementale en 1998.

financier et du point de vue des capacités d'analyse. Les diagnostics et principes des politiques environnementales rentrent alors dans une logique d'externalisation. De l'autre, les défaillances de l'administration malienne dans la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre la désertification vont aboutir à la mobilisation des ONG et communautés locales. Là aussi, il y a externalisation du point de vue de la mise en œuvre des politiques. La mise sous ajustement de l'économie malienne au début des années 1980, en affaiblissant l'administration du pays sera un vecteur important de déploiement de cette double externalisation⁹.

Les ajustements importants des législations forestières au Mali (comme à Madagascar et au Niger) s'inscrivent dans les engagements pris à l'occasion des conférences internationales de Rio, Copenhague, Kyoto et La Haye (Bertrand et Montagne, 2006).

Au début des années 1990, deux évolutions vont donc se produire dans les principes des politiques forestières : d'un côté les fondements centralisateurs et répressifs des politiques forestières antérieures seront abandonnés (au profit d'une montée en puissance des communautés locales, Castellanet et Rodary, 2003) et d'un autre côté les politiques environnementales et forestières devront se mettre en conformité avec leurs engagements internationaux (Bertrand et Montagne, 2006).

2.1. Extraversion et externalisation des diagnostics et principes des politiques environnementales

La première véritable politique forestière sera élaborée en 1982, comme partie de la politique nationale de développement rural, dans le cadre du plan quinquennal. En 1985, le premier programme de lutte contre la désertification (Plan national de lutte contre la désertification (PNLCD), mis à jour en 1987) est mis sur pied, à la suite de la première conférence nationale des eaux et forêts organisée à Bamako. Il définit une stratégie en 8 points (encadré 2), dont on retrouvera plusieurs éléments à travers les plans environnementaux qui se succéderont. D'un point de vue institutionnel, une unité de coordination entre les départements de l'État est mise en place. Celle-ci ne sera pas effective (elle ne se réunira qu'une fois).

⁹Ainsi, le constat général établi par Bertrand (2006) : « Le désengagement de l'État a été en Afrique un processus imposé de l'extérieur par les organisations financières internationales, Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale avec les politiques d'ajustement structurel puis d'ajustement sectoriel » s'applique particulièrement bien dans le cas du Mali [et de Madagascar, voir Bertrand et Montagne (2006)].

**Encadré 2: Le Plan national de lutte contre la désertification (1985),
une stratégie en 8 points :**

- Planification nationale de l'utilisation du sol, basée sur les communautés, en relation avec les ONG.
- Protection contre la désertification.
- Coordination et pilotage, approche intégrée incluant le bétail, l'agriculture et la forêt (dans les faits, inefficace).
- Formation et éducation (inclusion dans les programmes éducatifs).
- Recherche sur les méthodes appliquées.
- Energie domestique (four plus efficace).
- Promulgation de lois pour le contrôle foncier et la maîtrise de la déforestation.
- Flexibilité du programme, modifiable en cours de route.

Source : D'après le PNLCD en 1985

Le PNLCD met en œuvre un volet juridique et réglementaire [contrôle foncier et maîtrise de la déforestation, code forestier (mars 1986)] et un volet organisationnel (coordination et pilotage). La définition de règles favorables à l'environnement est conçue comme un pré-requis dans le programme, dont la mise en œuvre efficace suppose la création d'une cellule transversale au sein des administrations. Concernant la législation forestière, les lois de 1986 seront très restrictives (dans la lignée des lois et décrets de 1935 et 1986, voir Nouvellet *et al.*, 2006).

Le programme s'inscrit d'autre part dans une démarche intégrée, multisectorielle (agriculture, sylviculture, énergie, foncier), qui connaîtra de multiples difficultés de coordination. Le programme fait explicitement référence aux acteurs locaux (*community-based*) et aux Organisations non gouvernementales (ONG) comme étant centraux pour la mise en œuvre du PNLCD. La ratification de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification par le Mali, en 1995, s'inscrit dans la continuité de l'engagement pris par le Mali à Rio, en 1992 sur l'Agenda 21.

Un deuxième programme national à visée environnementale, incorporant le secteur forestier et lancé en 1996, concerne l'énergie domestique [Stratégie énergie domestique (SED), négociée à partir de 1990]. L'étude nationale a été financée par la Banque mondiale. Le programme lui-même a pour objectif le développement de stratégies de long terme, concernant notamment la gestion efficace du secteur forestier,

selon cinq axes (encadré 3). On retrouve le rôle central dédié aux acteurs locaux dans la gestion de la forêt, dans les projets de reforestation semi-industrielle, de reforestation des villages, d'agroforesterie et d'amélioration des forêts naturelles. La SED repose sur l'élaboration de schémas directeurs d'approvisionnement en bois, la mise en place d'une taxation différentielle (voir *infra*), et la création de marchés ruraux de bois (voir Géronimi, Schembri, Sacko, cet ouvrage)¹⁰. La création de l'Agence malienne pour le développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale (AMADER) sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux, au premier rang desquels on trouve la Banque mondiale, se déroulera sur six ans, dans une tentative d'associer l'administration malienne au programme. L'AMADER, qui prend le relais de la SED à partir de 2002 (arrêt du financement par la Banque mondiale de la SED), a pour fonction le développement de la stratégie énergie domestique (la SED), la mise en place des marchés ruraux, le contrôle forestier et l'électrification rurale. Il s'agit d'une agence parapublique dont le financement autonome doit être en partie assuré par la perception de taxes forestières. L'AMADER apparaît comme la reprise d'une innovation institutionnelle au Tchad (Bertrand et Montagne, 2006).

Encadré 3: Les 5 axes du programme d'énergie domestique dans le secteur forestier

- Gestion des ressources en bois de feu.
- Mise en place de politiques de prix efficaces.
- Approfondissement des programmes de diffusion de fours plus efficaces.
- Réduction de la demande de bois de feu par des énergies alternatives.
- Et développement de la capacité des communautés locales dans la gestion du bois de feu.

Source : D'après la SED en 1996

C'est en 1994 que la Banque mondiale produit un bilan environnemental pour le Mali, qui va jeter les bases des politiques et programmes à contenu environnemental qui suivront. Alors que le manque d'information sur les dégradations environnementales empêche une analyse approfondie des principales dynamiques à l'œuvre, il est clairement défini que la déforestation concerne au premier chef les zones

¹⁰ Les marchés ruraux de bois sont encadrés par des structures rurales de gestion du bois (SRGB).

soumises à la pression des villes, par la croissance rapide de la consommation de bois de feu¹¹.

À cette date, le portefeuille de la Banque mondiale comprend un total de 130 projets de gestion des ressources naturelles en cours, dont 84 % gérés par les ONG, 16 projets concernant le secteur de la forêt. Les efforts sont analysés comme étant non coordonnés, avec de multiples chevauchements. Les principaux bailleurs dans ces programmes sont : Africare, ACDI (Coopération canadienne), la Coopération française, CARE/Mali, la Banque africaine de développement (BAD).

Ainsi, en 1994 les préoccupations environnementales sont définies comme centrales dans l'agenda de la Banque mondiale. Et le Programme national d'action environnementale (PNAE) du gouvernement du Mali est attendu comme un temps fort de la politique environnementale¹².

2.2. L'analyse des facteurs de la dégradation environnementale dans les politiques et programmes environnementaux à partir du bilan environnemental du Mali

En 1994, la Banque mondiale (*Country Environmental Assessment*), dessine les contours d'une stratégie nationale environnementale en 3 points :

- agir directement sur les facteurs de dégradation environnementale,
- développer les stratégies à long terme pour jouer sur la croissance de la population et améliorer une capacité institutionnelle limitée,
- et fournir un cadre global facilitant l'atteinte de ces objectifs. Les principaux acteurs dans la mise en œuvre d'un Plan national d'action environnementale sont à nouveau les associations à base communautaire.

¹¹ « *Forest degradation is definitely a problem especially near urban/rural habitats. However, only insufficient or conflicting information is on hand regarding the extent of the problem. A study to identify the most seriously deforested areas would be helpful for conceiving reforestation programs.* » (Banque mondiale, 1994 : 35).

¹² Dans les secteurs agricoles et forestiers, 3 projets existant depuis de nombreuses années sont importants : le projet de développement de la région de Mopti, le projet forestier II qui a été défini pour lutter contre la déforestation, contre la baisse de l'offre de bois de feu et l'amélioration de la conservation de la biodiversité, et enfin le projet de consolidation de l'office du Niger visant la réhabilitation et le maintien des structures d'irrigation existantes et l'amélioration de la structure de gestion de l'institution.

Dans ce bilan environnemental, 8 facteurs communs à la dégradation environnementale sont recensés par la Banque mondiale :

- croissance démographique¹³,
- absence d'alternatives économiques,
- absence de conscience environnementale,
- échec de mise en œuvre de la réglementation existante (centralisation excessive),
- planification de l'utilisation des terres inadéquate (remise en cause du pouvoir des chefs traditionnels),
- politiques macroéconomiques aux effets négatifs sur l'environnement¹⁴,
- et capacités institutionnelles limitées (centralisation et manque de coordination ; manque de responsabilité au niveau local qui explique la non mise en œuvre de ces programmes).

Concernant la déforestation, la première priorité définie dans la stratégie de la Banque mondiale est la création d'un statut permanent et positif pour l'utilisation productive, accordant des droits d'exploitation sur la base d'une gestion à long terme et en accord avec les traditions locales.

C'est en 1998, que le PNAE sera mis sur pied¹⁵. Contrairement au PNAE de Madagascar, le calendrier de réalisation et les financements envisagés resteront du domaine de la déclaration d'intention. Il se compose de Programmes d'actions régionaux (PAR) pour les 8 régions et le district de Bamako, ainsi que de Programmes d'action locaux (PAL). Au cours de son élaboration, environ 2 500 personnes auront été consultées dans le cadre de 9 ateliers régionaux et 60 ateliers locaux. Le forum de lancement aura lieu en février 1996 à Bamako. Un nouveau processus de révision de la législation forestière sera entamé à partir de cette date, et un ministère de l'Environnement sera créé en 1997.

¹³ La politique nationale de population adoptée en mai 1991 est citée par la Banque mondiale comme une politique centrale pour l'environnement, la croissance démographique étant analysée comme le facteur principal de la déforestation à long terme.

¹⁴ « *Incentives to farmers to follow certain practices that are beneficial in the long-run may require short-term subsidies, which the government can ill afford* » (Banque mondiale, 1994 : 22).

¹⁵ PNAE/PAN-CID, (PAN : Plan d'action national ; CID : Convention internationale sur la lutte contre la désertification), ministère de l'Environnement, Secrétariat permanent du PNAE-CID : Résumé du PNAE/PAN-CID, Bamako, juin 1998.

Le PNAE suit les principes énoncés dans le « *Country Environmental Assessment* » (Banque mondiale, 1994), et on retrouve dans chacun des PAR (encadré 3) :

- un manque de diagnostic chiffré sur la situation environnementale.
- Le rôle central des organisations de base, regroupant et fédérant des populations, pour mener des activités d'animation villageoise avec les ONG, les « autres partenaires du développement » et les services techniques de l'État.
- L'impact de la croissance démographique sur la consommation de bois de feu (Ségou et Koulikoro) et l'extension des surfaces cultivées (Sikasso) comme facteur principal de la déforestation.
- Un pilotage par des directions nationales (Ségou : Direction régionale de l'aménagement et de l'équipement rural).
- Une place marginale de l'État dans le financement des programmes (11,2 % du PAR Ségou, 17,2 % du PAR Koulikoro), une place importante des partenaires extérieurs et ONG (61 % du financement du PAR Ségou).

Encadré 3: Les facteurs de la déforestation selon la Banque mondiale

Un cadre institutionnel défaillant

La forêt appartient à l'Etat, son exploitation est régulée par le code forestier. Celui-ci n'est pas respecté. Le code forestier stipule que la collecte du bois de feu est un droit traditionnel de chaque citoyen, même dans les réserves forestières. L'exploitation commerciale suppose de disposer d'un permis délivré par la direction nationale des Eaux et des Forêts (DNEF). Deux problèmes principaux sont définis : performances faibles et faible implication des travailleurs du secteur forestier. Il y a opposition entre les droits traditionnels et le code forestier théoriquement restrictif. L'administration forestière en manque de personnel, sous-payée, est en charge du contrôle de la terre et de la protection contre la surexploitation, les feux de brousse et les coupes illégales. Les droits d'usage de la forêt sont attribués au défricheur, et la tradition séculaire donne le libre accès à la forêt pour la population rurale.

La question du bois de feu

Il y a une dépendance élevée de la production d'énergie domestique envers le bois de feu. 90% des besoins domestiques en énergie sont satisfaits par le bois de feu et le charbon de bois. L'augmentation du recours au charbon de bois (à plus faible rendement, au final) sur Bamako se traduit par un renforcement de la surexploitation des forêts. « Comme les villageois ne sont pas en charge de la gestion des forêts, ils n'ont pas d'incitation financière à protéger cette ressource rare ». Les foyers traditionnels ouverts sont d'un faible rendement énergétique (les campagnes pour l'utilisation de foyers améliorés existent depuis le début des années 1990).

Compte tenu de la faiblesse de l'administration forestière, de règles coutumières de libre accès à la ressource forestière, et de l'incapacité budgétaire de l'Etat malien à financer des subventions, il y a absence de contrôle sur la production de bois de feu. Les restrictions légales sont largement ignorées.

La difficile mise en place d'une taxe sur le bois

La Banque mondiale projette la refonte du système de taxation en parallèle avec la décentralisation des responsabilités de la gestion forestière en direction des communautés locales. Celui-ci est inefficace, pour trois raisons: Les prix ne reflètent pas les coûts économiques; les recettes sont insuffisantes pour l'autofinancement; les prix du bois de feu sont insuffisants pour les producteurs.

Les feux de forêt

Les feux de forêts pour défrichage ou pour pâturage participent à la déforestation. Le maintien de ces pratiques illustre l'absence de prise de conscience des effets à long terme de la dégradation forestière par la population. Celle-ci n'a jamais eu la responsabilité de la protection des ressources nécessaires à leur survie future. Le transfert des compétences aux villages est analysé comme un pas dans la bonne direction.

Source : Banque mondiale (1994).

La principale dynamique associée à la déforestation est la consommation de bois de feu. Les politiques visent à favoriser la diffusion de fours améliorés à bas coûts (comme le fait le PNLCD), et la mise en place d'une taxe sur l'utilisation du bois de feu, par les associations locales. Les associations et communautés locales doivent jouer un rôle central dans la mise en œuvre de ces programmes. On retrouve encore la place des associations et communautés locales.

Dans le secteur forestier, les orientations des politiques environnementales impulsées par les bailleurs de fonds internationaux se traduiront par un appui sur le secteur privé. Le développement de marchés ruraux s'inscrit dans cette logique. Cette stratégie achoppe sur l'incapacité de l'administration forestière malienne de procurer un appui durable aux structures rurales de gestion du bois (voir Géronimi, Schembri, Sacko, cet ouvrage).

2.3. Les difficultés de mise en œuvre

La Banque mondiale souligne en 2003 que le PNAE n'a été que très partiellement mis en œuvre (Banque mondiale, 2003). Les principaux programmes et projets en cours en 2003 et comportant un volet environnemental sont : le PASAOP, le projet de développement à base communautaire, le projet « *Sources of Growth* » et le cadre intégré pour le commerce du Mali (« *Integrated Framework for Trade for Mali* »).

L'alignement des principes de gestion environnementale et sociale du gouvernement du Mali sur les principes énoncés par la Banque mondiale se renforce avec la définition de la « stratégie pays » d'aide au Mali (Banque mondiale, 2003). Ainsi, chaque projet proposé au financement par la Banque mondiale doit bénéficier d'un bilan environnemental. Concernant la forêt, elle applique 4 principes :

- la Banque ne finance aucune opération liée à l'exploitation de bois brut ;
- la Banque utilise une approche sectorielle globale de la forêt et de la conservation afin d'adresser toutes les dimensions politiques et institutionnelles ;
- la Banque implique le secteur privé et la population locale dans la gestion forestière et de la conservation. La Banque demande au gouvernement du Mali d'identifier et de consulter les groupes impliqués dans les régions forestières concernées ;
- le soutien de la Banque mondiale suppose que le gouvernement du Mali entreprenne une politique forestière axée sur la conservation et la gestion durable.

2.4. Évolutions institutionnelles

Comme le souligne Bertrand (2006), les processus de réforme des administrations forestières rencontrent des « difficultés multiples et répétées ». Les réformes des politiques forestières supposent la modernisation des administrations forestières. La décentralisation ajoute ses propres contraintes et son propre calendrier aux autres dynamiques de réforme des administrations forestières. En fonction de l'évolution du domaine forestier national, la question de l'ampleur de son transfert à la fonction publique territoriale se pose de façon plus ou moins importante. À partir de la chute du Président Moussa Traore en 1991, et dans le cadre de la décentralisation, le domaine privé de l'État a été transféré au domaine privé des communes en 1996. Cette décision se traduit par un blocage de la situation, les communes pouvant ou non rester dans le statu quo. « Donc aujourd'hui les communes rurales ne peuvent pas effectivement bénéficier de quelque manière que ce soit des recettes de la

fiscalité forestière » (Bertrand et Montagne, 2006 : 403). Alors que le cadre juridique de la décentralisation a été mis en place dès 1996, ce n'est qu'à partir de 1999 que les communes seront créées et les maires élus.

Ainsi l'évolution des administrations forestières dépendra largement de déterminants extérieurs à l'administration forestière. Dans un contexte de pénurie de financement et de blocage des recrutements depuis le milieu des années 1980, les restructurations des administrations forestières maliennes connaîtront un premier tournant visible avec le changement de dénomination de la direction nationale des Eaux et Forêts en direction nationale de la Conservation de la nature en 1998. Selon Bertrand (2006), confirmé par nos propres entretiens, les conceptions des agents forestiers, et leurs pratiques, ne vont pas évoluer à la mesure de ce changement de dénomination. L'inertie des pratiques de l'administration forestière s'explique aussi par le vieillissement du corps des fonctionnaires, en l'absence de recrutement depuis plus de 30 ans. Le transfert de gestion des ressources naturelles entre en contradiction avec les modes de fonctionnement de l'administration (rigidité du schéma hiérarchique, centralisation des pouvoirs et des décisions, absence de participation,... Kumar et Kant cités par Bertrand 2006).

La nouvelle politique forestière se développera sur la base d'un ensemble de textes (Nouvellet *et al.*, 2006), décrets et lois, qui fixeront les modalités d'accès et de gestion de la ressource forestière. Trois types d'aménagement forestier par les communautés seront ainsi définis : contrôlé (forêt délimitée et aménagée), orienté (forêt délimitée et non aménagée) et incontrôlé (forêt non aménagée et non délimitée). La fiscalité sur le bois et le charbon sera différenciée selon le type d'aménagement forestier d'origine. La multiplication de ces dispositifs, alors que les collectivités locales ne seront pas encore constituées, dans un contexte d'affaiblissement de l'administration forestière se traduit par un « flou » (Gauthier, 2008) important sur la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires.

La Loi d'orientation agricole (LOA) adoptée en 2006 précise (chapitre IV, article 158) que « L'État à travers la politique forestière et faunique fondée sur la gestion participative et durable des forêts et de la faune, leur valorisation pour le développement économique et l'amélioration du cadre de vie, assure l'augmentation de la couverture forestière et du taux de classement des forêts et des aires protégées » (souligné par nous). La LOA définit ainsi l'augmentation du taux de classement des forêts et des aires protégées comme un objectif, et non plus comme un moyen. Même si la gestion participative des forêts est posée comme principe de la politique forestière, cette évolution recouvre un durcissement du volet conservation des politiques forestières au Mali. Ce durcissement est-il perceptible sur le terrain ? Le chapitre 8 de cet

ouvrage illustre une telle évolution dans la région de Sikasso. Ainsi, en août 2008, dans le cercle de Bougouni, a été procédé au premier « déguerpissement » (expulsion des occupants) d'une forêt classée depuis 1991. Pourtant, 90 % des forêts classées feraient l'objet d'occupation selon les services de la conservation de la nature de Bougouni... Et l'évolution du nombre de forêts classées suit deux vagues maintenant anciennes : 1954, deux forêts classées (superficie totale de 14 080 ha), puis 1984-1986 quatre forêts classées supplémentaires (augmentation de 135 540 ha, soit un total de 139 520 ha). Depuis cette date, il n'y a pas eu de nouvelles forêts classées. Par contre une réserve de faunes a été définie en 2001 (40 640 ha), et deux zones d'intérêt cynégétique en 2004 (94 824 ha). L'absence de contrôle sur le peuplement des forêts classées depuis 1991 a donné une faible effectivité à ces mesures de classement, dans une zone d'immigration importante. Le Programme de gestion durable des forêts (PGDF) analysé dans le chapitre 8 de cet ouvrage, en visant au contrôle des processus de déforestation, s'inscrit au cœur de ces dynamiques historiques.

Conclusion

Au-delà des évidentes ruptures associées à l'indépendance, la mise en perspective des politiques forestières et environnementales à partir de la période coloniale fait ressortir de forts éléments de continuité (de dépendance au sentier). Les difficultés rencontrées par les politiques de conservation ou de protection de la ressource forestière demeurent une caractéristique forte de la période coloniale jusqu'aux années 2000, alors que les dynamiques de déforestation ont fortement évolué. Parmi les multiples raisons de ces difficultés, le caractère extraverti des politiques forestières s'inscrit comme une tendance lourde, sous des formes diverses. Ces politiques sont au départ celles du colonisateur, qui vise à exploiter ou protéger la ressource forestière pour son propre bénéfice (ou celui de la métropole). Elles se font contre les populations locales. À l'indépendance, cette extraversion des politiques forestières va perdurer au détriment des populations locales, l'État via une administration forestière répressive, contrôlant seul l'accès à la forêt. C'est à la rencontre de trois grandes évolutions que les politiques forestières vont connaître un point de bifurcation au début des années 1990.

Tout d'abord, la sécheresse et le déploiement des politiques de lutte contre celle-ci à partir des années 1972-1973 vont être le vecteur à la fois d'une prise de conscience accrue des dégradations environnementales, et d'une entrée progressive des bailleurs de fonds internationaux sur la thématique environnementale.

Ensuite, la dynamique de l'ajustement structurel à partir du début des années 1980¹⁶ va impliquer un affaiblissement des administrations maliennes, et notamment des administrations forestières. Les capacités des administrations à concevoir et mettre en œuvre des politiques vont se réduire fortement, et la mise sous ajustement constituera un vecteur majeur d'entrée des thématiques environnementales au Mali.

Enfin, face aux bilans très mitigés des politiques centrées sur l'État et/ou le marché, les « communautés locales » dans un contexte de démocratisation et de décentralisation (la chute de Moussa Traore en 1991) vont devenir un acteur clé mis au centre des nouvelles politiques forestières au Mali comme dans le reste de l'Afrique francophone.

Ces différentes évolutions sont-elles constitutives d'un point de bifurcation ? Alors que les évaluations des projets forestiers (chapitre 8 dans cet ouvrage) montrent les difficultés considérables que rencontre la mise en œuvre des projets de gestion durable, il paraît difficile d'imaginer un retour en arrière, sinon provisoire, vers une politique de conservation « classique », excluante pour les populations locales. L'apprentissage de la démocratie et de la décentralisation se fait très progressivement mais produit des effets à long terme sur les processus économiques et politiques auxquels le secteur forestier ne saurait se soustraire.

Bibliographie

- Banque mondiale, 1994, Mali Country Environmental Strategy Paper, Country Operation Division, Washington D.C.
- Banque mondiale, 2000, A Review of the World Bank's 1991 Forest Strategy and its Implementation, Washington D.C.
- Banque mondiale, 2003, Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Mali, Country Department for Mali, Washington D.C.
- Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan.
- Bertrand A., Montagne P., 2006, in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp. 37-95.

¹⁶ Le premier Programme d'ajustement structurel (PAS) du Mali remonte à 1982. De façon complémentaire à l'analyse en termes de fenêtre d'opportunité proposée par Dia *et al.* (2008), il convient d'insister sur la contrainte financière externe dans l'évolution des politiques forestières.

- Commission européenne, 2006, Profil environnemental du Mali, Atkins, Bruxelles.
- Dia A.H., Becerra S., Gangneron F., 2008, « Crises climatiques, ruptures politiques et transformations de l'action publique environnementale au Mali », *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, 8 (1), pp. 1-12.
- Gauthier D., Hautdidier B., Aya I., Gazull L., 2008, « Le marché rural de bois au Mali à l'épreuve du temps. Une innovation en friche », in Méral Ph., Castellanet C., Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris : GRET-Karthala, pp. 67-84.
- Karsenty A., 2005, Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique, in Aknin A., Froger G., Géronimi V., Méral Ph., Schembri P. (dir.), 2005, *Quel développement durable pour les pays en voie de développement ?*, Cahiers du GEMDEV, 30.
- Méral Ph., Castellanet C., Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris : GRET-Karthala.
- Ministère de l'Environnement, Secrétariat permanent du PNAE-CID, 1998, *Résumé du PNAE/PAN-CID*, Bamako.
- Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, 2004, *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, Rapport national du Mali*.
- Nouvellet Y., Dackouo F., Kassambara A., 2006, « Exploitation et fiscalité forestière au Mali, cas du combustible ligneux », in Montagne P., Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp. 37-95.
- Ribier V., 2007, « Processus d'élaboration et mise en œuvre des politiques agricoles en Afrique », *Les agricultures africaines, travail des enfants en Afrique, élections au Cameroun*, Paris : Association Paul Langevin, pp. 79-90.
- Rodary E., Castellanet C., 2003, « Les trois temps de la conservation », in Rodary E., Castellanet C., Rossi G. (dir.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible?*, Paris : Karthala, pp. 5-44.
- Sunderlin W.D., Angelsen A., Belcher B., Burgers P., Nasi R., Santoso L., Wunder S., 2005, « Livelihoods, Forests and Conservation in Developing Countries: An Overview », *World Development*, 33 (9), pp.1383-1402.

DEUXIÈME PARTIE

**Conflits de temporalité
dans le développement durable :
études de cas**

Conflits de temporalités et perspectives de durabilité dans la gouvernance forestière : une analyse comparative entre Manjakatempo et Ranomafana

*Hery Rakotovao Andriananja
Fano Ramaromanana Andriamahefazafy¹*

Le concept du développement durable, depuis sa popularisation par le rapport Brundtland en 1987, est non seulement devenu un thème de recherche pour les communautés scientifiques, mais se trouve également au cœur du débat politique à tous les niveaux. Les conférences internationales successives, de Stockholm (1972) à Johannesburg (2002), et les courants économiques de la durabilité, caractérisés par l'opposition entre approches forte et faible, semblent converger actuellement pour reconnaître l'existence d'une interdépendance entre développement et conservation de l'environnement, évacuant ainsi toute analyse tendant à réduire les questions écologiques (ou celles du développement) à une seule dimension (conservation *versus* développement).

Dans ce contexte mondial en pleine mutation, Madagascar, pionnier en matière de politique environnementale en Afrique est passé, depuis les années 1990, d'une approche conservacionniste et exclusive de l'État à la décentralisation de la gestion de ses ressources naturelles et forestières (voir Froger et Méral, cet ouvrage).

¹ Les auteurs tiennent à remercier Géraldine Froger, Vincent Géronimi, David Dumoulin Kervran et Jean Foyer pour leurs précieuses remarques. Toutefois, ils restent seuls responsables de la version finale de ce chapitre.

L'objectif affiché, quel que soit le mode de gestion (aire protégée, gestion communautaire, etc.), est double² : conserver la biodiversité et améliorer les conditions de vie de la population locale. Pour cela, les approches mobilisées réclament presque unanimement la participation de l'ensemble des acteurs à des degrés différents. Or, le bilan mitigé de quelques années d'expérimentation du développement durable dans la gouvernance environnementale montre la complexité de cette dernière du fait des valeurs et des points de vue multiples et irréductibles générant fatalement divers conflits.

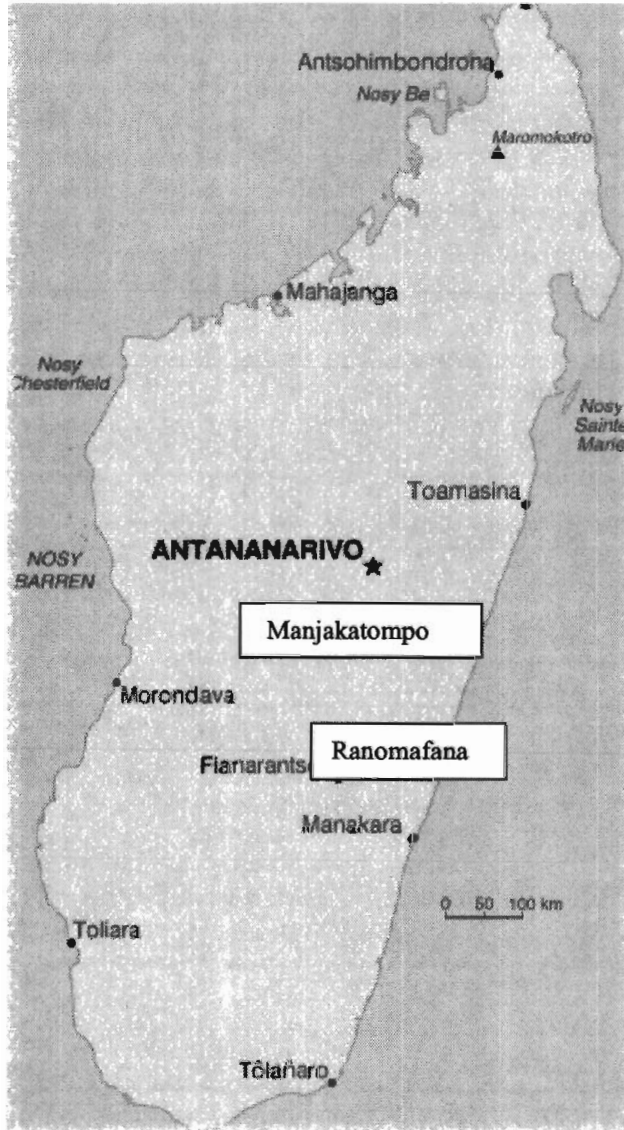
Ce chapitre a pour objet d'analyser les conflits de temporalités qui émergent de l'existence d'une multitude d'intervenants en matière de développement durable et particulièrement, dans le domaine de la lutte contre la déforestation à Madagascar. Dans cette optique, nous réalisons une analyse comparative entre la station forestière³ de Manjakatombo et le Parc national⁴ de Ranomafana et ses zones périphériques, situés respectivement à 85 km et à 400 km, au Sud de la capitale malgache.

² Même si le volet conservation reste dominant dans toutes les approches, on assiste à une prise en compte progressive de la dimension socio-économique, qui est fortement revendiquée par les populations locales.

³ Une station forestière est un établissement constitué d'un territoire forestier aménagé de façon polyvalente ainsi que d'un ensemble d'installations, de bâtiments et d'équipements, destiné à l'éducation, à la démonstration, à la recherche et à l'expérimentation forestières.

⁴ Ouvert au public moyennant un droit d'entrée, le Parc national a un double objectif : protéger les régions naturelles et tenir compte des besoins des populations riveraines. On le distingue d'une réserve naturelle intégrale visant à conserver les biotopes et espèces endémiques menacées où il y a interdiction totale d'entrée. La troisième catégorie est la réserve spéciale dont le but est de maintenir les conditions d'habitat nécessaires à la préservation d'espèces quand il y a une intervention humaine pour optimiser la gestion. Malgré leurs différences en matière d'accès, ces trois catégories d'aire protégée partagent un point commun : le respect des droits d'usage des populations riveraines (collecte de bois de feu, pêche traditionnelle, etc.) selon le plan d'aménagement *Madagascar National Parks*.

Carte 1 : Localisation de la forêt de Manjakatempo et du Parc national Ranomafana



Le choix de ces sites s'explique par l'existence de modes de gestion forestière distincts à l'intérieur de chacune des zones étudiées (Parc national et corridor forestier à Ranomafana, forêt naturelle et forêt exotique à Manjakatempo).

Par ailleurs, nos zones d'étude sont très prisées par les bailleurs de fonds et les ONG internationales de conservation et autres, intervenant en matière de lutte contre la déforestation et dans le domaine plus large du développement rural. Ces interventions multiples et la nécessité de coordination posent alors la question, non seulement de la résolution des conflits d'intérêts mais aussi celle des conflits de temporalités concernant les rythmes des projets et des acteurs.

Ce chapitre⁵ organisé en deux parties, passe d'abord en revue l'historique des dispositifs de la lutte contre la déforestation dans nos deux sites d'étude pour ensuite analyser la nature des conflits entre les perspectives de durabilité selon les acteurs et celle entre les temporalités des acteurs eux-mêmes.

1. Historique des dispositifs de gestion forestière de Ranomafana et Manjakatempo

1.1 Le contexte local

Le Parc national de Ranomafana s'étend sur 41 000 hectares avec une population de 17 369 habitants (en 2004)⁶ essentiellement dominée par deux ethnies : les Betsileo (55 %) et les Tanala (42 %)⁷ (INSTAT, 2004). La région de Manjakatempo, quant à elle, occupe une surface de 31 900 hectares avec une population de 23 000 habitants (en 2001)⁸, à dominance Merina (ethnie dominante du haut plateau de Madagascar).

Sur le plan socioculturel, la région de Manjakatempo est connue pour ses richesses socioculturelles. Elle comprend l'une des rares communautés qui est encore fortement attachée à des valeurs ancestrales à l'heure actuelle. Dans cette région, toute l'année, se succèdent des cérémonies traditionnelles pour lesquelles les populations locales dépensent la majeure partie de leur épargne. Participer à ces festivités permet en effet de valoriser son statut social au sein de la communauté. Malgré son isolement géographique, les traditions ont donc pu y être

⁵ Il s'appuie sur les résultats d'une série d'entretiens menés auprès des communautés locales de base, des autorités locales (commune et services forestiers), des Organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales et des bailleurs de fonds (projets) selon la grille d'analyse définie dans le premier chapitre de cet ouvrage.

⁶ Soit 18 759 habitants en 2007 si on se réfère au taux de croissance moyen national de la population de 2,6 % (Banque mondiale, 2008).

⁷ <http://www.parc-madagascar.com/ranomafana/index.htm>

⁸ Soit 26 829 habitants en 2007 si on se réfère au taux de croissance moyen national de la population de 2,6% (Banque mondiale, 2008).

conservées et protégées face aux perturbations induites par les mouvements migratoires. Le lien familial entre les riverains et leur appartenance au même lignage a sans doute contribué au maintien de ces valeurs traditionnelles (Andriananja *et al.*, 2006).

Par contre, les habitants de Ranomafana sont des migrants Tanala et Betsileo attirés par les activités agricoles, forestières et commerciales. Ces migrants étant présents dans cette région pour des raisons essentiellement économiques, les poids des traditions y sont donc moins marqués comparativement à Manjakatempo. Historiquement, ces deux ethnies Tanala et Betsileo se sont partagé la forêt via une convention informelle. Les Betsileo étaient de grands cultivateurs de riz et exploitaient la forêt en connaissance des valeurs des différents types de bois (palissandre) tandis que les Tanala défrichaient pour leur besoin en terre cultivable sans tenir compte des valeurs de bois. Actuellement, la tendance semble s'inverser dans la mesure où les Tanala cultivent le riz à plus grande échelle que les Betsileo dans les environs de Ranomafana.

Malgré ses richesses culturelles, la population de Manjakatempo, comme celle de Ranomafana, est très pauvre quels que soient les indicateurs considérés. La pauvreté touche tous les secteurs et se manifeste, entre autres, par l'absence de services publics de base. En 1991 à Manjakatempo, les parents d'élèves ne manifestaient que très peu d'intérêt à l'éducation formelle (Ramiliharivao et Razafimanantsoa, 1992). Le taux de scolarisation dans les écoles publiques primaires était de 25 % (Moralia, 1994). Ce taux ne s'est pas amélioré en l'espace d'une dizaine d'années. Manjakatempo est doté actuellement d'un centre de santé de base avec un seul médecin et un minimum de matériels. Un constat identique peut être fait à Ranomafana.

En somme, la forte dépendance vis-à-vis de l'agriculture vivrière, l'absence presque totale des services publics, et la croissance d'une population avec un faible niveau de capital humain sont autant de facteurs explicatifs du cercle vicieux de la pauvreté dans lequel sont enfermées les communautés de Manjakatempo et de Ranomafana. Dans les deux régions, la production agricole, en constante diminution, s'effectue dans le cadre d'une reproduction simple où la force des bras constitue à elle seule la grande partie des moyens de production. A titre illustratif, seuls 2 à 3 %⁹ de la population possèdent une charrue et des bœufs de trait à Manjakatempo.

Dans ce contexte, la demande croissante de bois d'énergie et de terres cultivables se traduit fatalement par une déforestation. Concernant le bois d'énergie, cette augmentation de la demande est due à deux facteurs essentiels, dont l'importance varie selon la région considérée. Il

⁹ D'après l'entretien avec le maire de la commune de Tsiafajavona Ankaratra.

s'agit de la demande de bois d'énergie (autoconsommation et commerce de bois d'énergie) et l'exploitation économique des forêts (exploitation de bois et conversion des terres forestières en terres agricoles). À Manjakatempo comme à Ranomafana, le bois de chauffe et le charbon de bois sont les seules énergies de cuisson utilisées par la population locale, en plein essor. Concernant Manjakatempo, la station forestière approvisionne en charbon de bois, non seulement l'industrie de fonderie d'aluminium d'Ambatalompy (chef-lieu du District), mais également Antananarivo. À cela s'ajoute le développement du marché de bois d'œuvre et des produits artisanaux (commerce de manches à balai, de meubles, etc.). En dépit de cette forte pression, Manjakatempo présente une particularité dans la mesure où la forêt naturelle y reste à peu près préservée grâce son statut symbolique. En effet, contrairement à Ranomafana, la population locale semble accorder une valeur patrimoniale à cette forêt naturelle et demeure majoritairement respectueuse de la tradition, qui considère l'atteinte à cette dernière comme tabou, une source de malédiction. Le seul usage autorisé est l'extraction de feuilles et de racines à des fins médicales.

Concernant les terres cultivables, la hausse de la demande s'explique par la décroissance des rendements des sols disponibles, conduisant fatalement à la conquête de nouveaux espaces, cela en l'absence de nouvelles technologies permettant de compenser la perte de productivité agricole. On assiste alors au développement des pratiques agricoles extensives, qui sont les seules techniques disponibles pour faire face à la croissance démographique.

Contrairement à Manjakatempo où le commerce de bois semble prédominer, la conversion des forêts en espace agricole via la pratique de la culture sur brûlis dans les zones périphériques du parc constitue la principale cause de la déforestation à Ranomafana. La vente des produits forestiers semble être limitée du fait du contrôle assez strict des services forestiers et de l'organisme *Madagascar National Parks* (MNP)¹⁰.

La déforestation connaît un rythme alarmant à Madagascar (200 000 ha/an). Ces deux régions n'y dérogent pas. Selon les données de l'Office national de l'environnement (ONE), hors aires protégées pour Ranomafana et forêt classée pour Manjakatempo, la perte en surface forestière pendant la décennie 1990 est par exemple de 20 % dans ces deux régions. Pour Manjakatempo, la déforestation est particulièrement due aux feux de forêts et aux dégâts cycloniques. D'après l'entretien¹¹

¹⁰ À la suite d'un changement de nom, *Madagascar National Parks* est la nouvelle appellation de l'Agence nationale de gestion des aires protégées (ANGAP) depuis le mois de novembre 2008. Cet organisme s'occupe de la gestion des aires protégées depuis le début des années 1990.

¹¹ Entretien du 30 juin 2007.

que nous avons eu avec le chef du cantonnement forestier, 80 % de la forêt ont été détruits par les cyclones en 2004. En 2000, 123 hectares de forêt ont pris feu du fait d'un acte criminel. En 2001, la surface forestière incendiée a été réduite à 50 hectares, puis réduite à 25 hectares en 2002¹². Entre 2006 et 2007, les feux de brousse ont été presque inexistants. En 2008, ce même phénomène se reproduit avec l'incendie de 70 hectares de forêt¹³. Cela étant, retracer l'histoire des dispositifs de gestion forestière permet de mieux comprendre les différents facteurs d'échec et les acquis en matière de lutte contre la déforestation.

1.2. Deux trajectoires historiques différentes malgré quelques similitudes

Dans les deux régions, l'historique des dispositifs de la lutte contre la déforestation a été marqué par les empreintes des politiques nationales successives en matière d'environnement. À ce titre, les échecs de la gestion publique, à la fois répressive et exclusive, sans aucun moyen de mettre en place un système de contrôle effectif, ont été évoqués comme étant à l'origine de la déforestation aussi bien à Ranomafana qu'à Manjakatempo. Ce même facteur explique également en partie le passage à la gestion participative et le désengagement de l'État en matière de gestion forestière. Dans cette optique, les modes de gestion des forêts de Ranomafana et de Manjakatempo mettent en avant la participation et la responsabilisation des populations riveraines comme conditions nécessaires à la lutte contre la déforestation.

Par ailleurs pour ces deux régions, la durabilité, une notion censée conjuguer amélioration des conditions de vie des populations riveraines et conservation des ressources forestières, est admise comme une norme à respecter plutôt qu'un objectif à atteindre. En effet, dans les deux sites, les acteurs œuvrant dans le domaine social et du développement rural [Communes, Projet de soutien au développement rural (PSDR) la Coopération suisse (SAHA), Communauté locale de base¹⁴, etc.] assimilent le développement durable au respect des conditions sociales (amélioration de la qualité de vie sociale), qu'ils considèrent comme une condition préalable à la conservation de l'environnement. Par contre, les acteurs œuvrant dans le domaine écologique [MNP, Centre international de formation pour la valorisation de la biodiversité (VALBIO), Centre

¹² D'après l'entretien avec le chef de cantonnement du 30 juin 2007.

¹³ Teholy Martin, L'Express de Madagascar, n° 4131, du 13 octobre 2008.

¹⁴ En principe, la mission prioritaire confiée à la communauté locale de base est de conserver la forêt, les membres de cette association pensent néanmoins qu'il ne peut pas y avoir de conservation sans une amélioration des conditions de vie sociales.

interrégional des eaux et forêts (CIREF)¹⁵, etc.] associent le développement durable au respect des normes écologiques. Enfin, du point de vue de la gestion, les deux régions sont caractérisées par l'existence de deux parties forestières distinctes destinées respectivement à la conservation pure (la forêt naturelle pour Manjakatempo et le Parc national pour Ranomafana) et à la gestion communautaire (la forêt exotique pour Manjakatempo et le corridor¹⁶ pour Ranomafana).

En dépit de ces points communs, ces deux régions présentent des points de divergence. Ces derniers permettent de mener une analyse comparative intéressante en termes de gestion forestière, notamment quand deux dispositifs de gestion semblables sont menés dans deux contextes différents. Tel est le cas pour une partie des zones forestières de Manjakatempo et de Ranomafana. En effet, les zones périphériques¹⁷ du Parc national de Ranomafana et la forêt exotique constituant la deuxième composante de la station forestière de Manjakatempo font l'objet d'une gestion contractualisée des forêts (GCF).

De plus, que ce soit au niveau de la forêt naturelle de Manjakatempo ou de l'aire protégée de Ranomafana (qui font l'objet d'une conservation stricte), les modes de gestion menés mettent en avant la participation des riverains même si dans ces deux sites, les acteurs impliqués dans la gestion des forêts sont sensiblement différents. En outre, bien que les transferts de gestion d'une partie de la forêt résultent, dans les deux cas, du constat de la déforestation, leurs historiques sont également différents.

À Manjakatempo, une région autrefois déserte, la venue des premiers arbres¹⁸ fait partie de l'histoire de la région elle-même. La forêt naturelle est un site historique, considéré par les populations riveraines comme le berceau des traditions locales. En effet, cette forêt sacrée abrite plusieurs lieux de culte. Cette forêt a été successivement gérée par l'administration coloniale et l'État malgache indépendant avant de faire l'objet d'un transfert de gestion en 1998. À Ranomafana, une région d'immigrants, la déforestation et la lutte contre cette dernière ont été marquées par les périodes successives des politiques forestières nationales, voire mondiales. Très vite, la découverte de plusieurs espèces endémiques depuis la fin des années 1980 a amené l'État malgache à

¹⁵ La Direction régionale des Eaux et forêts (DIREF) a été remplacée par le CIREF suite à la mise en place des 22 régions à Madagascar en 2007.

¹⁶ Couloir forestier long de 200 km situé entre le Parc national de Ranomafana et le Parc national d'Andringitra.

¹⁷ Le corridor forestier Ranomafana-Andringitra

¹⁸ Selon la légende, la forêt naturelle est issue de douze arbres apportés par un jeune homme venant de la région du Betsileo (au sud de Madagascar), qui demanda la fille du Roi de Manjakatempo en mariage, à titre de dot.

classer ce site d'intérêt national et d'autres organismes internationaux (VALBIO, ANGAP, etc.) à s'y intéresser.

1.2.1. Historique des instruments de lutte contre la déforestation : le Parc national de Ranomafana

On peut distinguer quatre périodes marquantes de l'histoire des dispositifs de lutte contre la déforestation à Ranomafana.

La première période est celle précédant les années 1980. Comme l'ensemble des forêts à Madagascar, celle de Ranomafana a été la propriété successive de l'administration coloniale et de l'État indépendant. Face à la faillite de l'administration forestière, cette forêt s'est trouvée dans une situation de libre-accès. Il n'existait aucune règle sociale pour en réglementer l'accès ou l'usage. Seule une convention informelle entre les migrants Tanala et Betsileo délimitait le domaine d'exploitation pour chacune de ces deux ethnies. Cependant, avec la croissance de la population, une telle convention, qui ne prévoyait aucune norme d'exclusion, ne pouvait qu'accélérer la déforestation. Cette forêt représentait un véritable support de survie pour la population locale (stock de bois d'énergie et de bois d'œuvre, réserve de terres agricoles, support de l'activité de chasse et de cueillette, etc.). Rappelons que ces migrants se sont installés dans cette forêt pour des raisons essentiellement économiques. On note également la présence des grands exploitants forestiers, qui ont bénéficié de permis de coupe. Cette situation a perduré jusqu'à la fin des années 1980 où on assiste au niveau national à une prise de conscience progressive de la dégradation de la biodiversité et à un changement radical en matière de politiques d'environnement.

Pendant la deuxième période, celle des années 1980, où l'accent a été mis notamment sur la recherche forestière, la découverte de l'Hapalémur Aureus (espèce rare de lémurien) en 1986 par une équipe de recherche américaine va constituer un tournant important dans l'histoire de la forêt et plus généralement de la région. La fin des années 1980 a été marquée, sur le plan national, par l'apparition du Plan d'action pour l'environnement dont la première phase a été consacrée aux actions d'urgence et influencée par les organismes de conservation (voir Froger et Méral, cet ouvrage). La découverte d'espèces endémiques combinée avec l'évolution de la politique environnementale malgache a été à l'origine de la création du Parc national de Ranomafana en 1991. La préservation et le renforcement de ce parc, classé par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) comme patrimoine mondial, s'inscrivent dans la continuité de la politique environnementale malgache.

La troisième période est marquée par l'émergence de la notion de corridor écologique au niveau international, à la fin des années 1990. La promotion de ce concept a amené des grands organismes de conservation présents à Madagascar à identifier des couloirs forestiers reliant des aires protégées. Le corridor écologique consiste à assurer la connexion génétique entre les faunes et flores vivant entre des îlots de protection (à l'instar des parcs naturels, réserves naturelles, etc.) en sauvegardant un couloir de passage entre les espèces. Cette notion est basée sur l'idée selon laquelle la conservation des espèces exige la sauvegarde de grands blocs biologiques dans chaque pays concerné. Dans cette optique, un couloir forestier entre les aires protégées de Ranomafana et d'Andringitra a été identifié. Le corridor Ranomafana-Andringitra (240 000 hectares) a, depuis, bénéficié d'une attention particulière de la part de différents acteurs dans les domaines de l'environnement et du développement (les bailleurs de fonds, les organismes de conservation, l'État et ses services déconcentrés, etc.). Les actions menées au niveau du corridor sont marquées notamment par la promotion du transfert de gestion des ressources forestières vers les communautés locales, par l'encadrement technique et le soutien financier des associations paysannes dans l'objectif d'améliorer la productivité agricole.

Enfin, la déclaration du Président malgache affichant l'objectif de tripler la surface des aires protégées dans le territoire national, lors du Sommet de Durban en 2003, marque une nouvelle étape pour cette région (c'est la quatrième période). La « vision Durban » se traduit par la création de nouvelles aires protégées (NAP). Celles-ci se distinguent du réseau traditionnel d'aires protégées gérées par le MNP, notamment en matière de gouvernance. Les NAP seront gérées par des communautés locales, des associations, des ONG de conservation, etc. À ce titre, le Corridor de Ranomafana-Andringitra intègre les nouvelles aires protégées induites par la Vision Durban.

Pendant les différentes phases de création et du développement du Parc national, il convient de noter que l'état d'esprit des riverains a contribué en partie à l'effectivité relative des mesures répressives appliquées conjointement par le MNP et l'administration forestière. En effet, les populations de Ranomafana craignent les autorités, considérées comme synonymes de répression. Moins qu'une conviction pour la gestion participative, cette peur de l'État les amène à respecter les lois sur la conservation des ressources, particulièrement lorsque les autorités telles que le MNP et les services forestiers sont présentes sur place.

En bref, à Ranomafana, la politique de lutte contre la déforestation est marquée par des idéologies nationales et mondiales dans le domaine de l'environnement.

1.2.2. Perspective historique des dispositifs de gestion forestière à Manjakatampo

Contrairement à Ranomafana, la région de Manjakatampo, plutôt fermée avec une composition démographique assez homogène, est dotée d'une politique forestière très marquée culturellement. Dans l'historique des dispositifs de la lutte contre la déforestation, les aspects socioculturels sont aussi déterminants que les dimensions nationale et mondiale, comme en témoigne la présence de la forêt sacrée (forêt naturelle). Par opposition à Ranomafana où la préservation de la forêt relève plus d'une politique de l'État, la préservation de la forêt naturelle est donc considérée comme une tradition à Manjakatampo.

Dans cette optique, le transfert de gestion constitue un moyen de redécouvrir cette tradition conservatrice. La perception de la forêt comme un patrimoine distingue la communauté de Manjakatampo de celle de Ranomafana où cette dimension culturelle de la forêt est moins marquée, du fait probablement de l'hétérogénéité des populations. La reconnaissance d'une telle tradition conservatrice à Manjakatampo n'ignore cependant pas les changements intervenus durant la période de la gestion centralisée menée par l'administration forestière (de 1896 à 1995) pendant laquelle les populations locales ont été écartées de la gestion forestière. Tels sont les cas de l'individualisme et de l'opportunisme, qui se sont instaurés progressivement au sein de la communauté de Manjakatampo, faisant que cette tradition conservatrice n'a plus été autant respectée. Suite au constat de ce changement de comportement et pour mieux contrôler la forêt, un régime de propriété communautaire régulé (Baland et Platteau, 1996)¹⁹ a été mis en place en 1998 à travers la gestion contractualisée des forêts. Ce régime de propriété commune vise, certes, à associer les populations locales à la gestion forestière mais, elle consiste surtout à instaurer un système concerté d'exclusion effectif. Là encore, l'idée est de revaloriser deux institutions locales autorenforçantes telles que le *Dina*²⁰ et le *Fihavanana*²¹.

¹⁹ Ces auteurs différencient la propriété commune régulée de celle non régulée. Dans le premier cas, l'exploitation et l'accès à la ressource sont régulés par des règles coutumières localement conçues. Dans le deuxième cas, seul l'accès est régulé mais aucune règle ne définit les stratégies d'exploitation, d'où une surexploitation prévisible.

²⁰ Convention informelle basée sur la tradition locale caractérisée par la sanction pouvant aller jusqu'à l'exclusion sociale.

²¹ Lien de parenté au sens strict, relation sociale des personnes qui partagent les mêmes valeurs et les mêmes règles de comportement dans le sens le plus large. Pour une explication détaillée sur la relation entre institutions locales et

À Manjakatempo, ces deux normes sont étroitement liées à l'histoire de la région et particulièrement, à celle de la gestion forestière. On peut distinguer trois périodes importantes dans l'histoire des dispositifs de gestion forestière à Manjakatempo.

La première période est celle de l'époque royale (avant 1896). À l'origine, selon une légende, la forêt naturelle issue de quelques arbres, fut une dot offerte par un jeune homme venu demander la main de la fille du roi de cette région. Le roi considéra alors la forêt naturelle comme sacrée et interdit toute action pouvant menacer l'intégrité de cette dernière. Pendant cette époque royale, la forêt faisait alors l'objet d'une gestion communautaire avec des règles traditionnelles. La déforestation a été relativement maîtrisée grâce à l'existence d'un système de contrôle collectif des dégradations. Les villageois cultivaient des arbres à croissance rapide pour subvenir à leur besoin en bois de chauffe. La forêt naturelle servait uniquement à la collecte de feuilles, de branches et de racines pour les guérisseurs locaux, qui étaient les seuls autorisés à l'utiliser.

Durant la période de la colonisation, de 1896-1960 (seconde phase), la forêt de Manjakatempo, couvrant quelque 1 130 hectares comme la majorité des ressources stratégiques, est passée sous le contrôle de l'État colonial (1896-1960). En 1932, la « station forestière » de Manjakatempo a été créée par l'administration coloniale. Dès 1953²², la propriété de cette forêt est affectée au Service des eaux et forêts, qui a élargi la station forestière avec la plantation d'arbres exotiques. Durant cette période, les droits des riverains se limitèrent à la collecte de bois de feu et à l'exercice des festivités traditionnelles.

La troisième phase de l'histoire de la politique forestière à Manjakatempo s'étend sur la période 1960-1992. Au moment de l'indépendance en 1960, l'État malgache a alors repris la gestion de la quasi-totalité des ressources forestières à Madagascar, dont la station forestière de Manjakatempo. Les populations locales étaient, encore une fois, écartées de la gestion forestière puisque le seul droit, qui leur restait, était l'usufruit (collecte de bois de chauffe très réglementée). Toutefois, ce contrôle étatique n'a pas pu stopper la déforestation du fait des exploitations illicites de la part des riverains et de l'abus des grandes entreprises. La situation s'est rapidement aggravée. Dans un contexte de pauvreté croissante, se sentant expropriés par l'État, des riverains exaspérés ont perpétré des actes de pillages et d'incendies en guise de

l'efficacité de la gestion communautaire des forêts, se référer à Andriananja *et al.* (2007)

²² Arrêté n° 399-DOM du Haut Commissariat de la République Française à Madagascar, réquisition n° 724-S.

mécontentement. La forêt de Manjakatampo était ainsi devenue un espace en libre accès où une « tragédie des communaux » (Hardin, 1968) devenait prévisible.

La quatrième période – à partir de 1992 – marque une phase de transition vers le transfert effectif de la gestion de la station forestière aux populations riveraines, qui vont constituer en 1998, l'Union forestière d'Ambatolampy (UFA). Face à la dégradation progressive de la forêt, dès 1992, le Projet de développement forestier intégré de Vakinakaratra (PDFIV) – initié par la Coopération allemande en 1991 et agréé par l'État malgache – a suspendu le renouvellement des permis pour tous les exploitants forestiers. Une association dénommée « FITAMA »²³ a été créée, avec, pour objectif, la protection de la forêt naturelle. Cette amorce de gestion participative bien qu'elle ait été limitée à la protection de la forêt, a été favorisée par le contexte institutionnel, les droits traditionnel et moderne. Cette phase intermédiaire est donc marquée par une revalorisation du droit traditionnel et une implication progressive de la population riveraine vers une gestion communautaire. En somme pour Manjakatampo, le transfert de sa gestion à la communauté s'est fait de manière progressive.

Le projet d'une gestion communautaire est effectivement né en 1995 par le biais d'une convention entre le PDFIV et la Direction régionale des Eaux et forêts (DIREF). En dehors du simple constat de la dégradation des ressources forestières, le transfert de gestion a été facilité par la publication de la loi GELOSE en 1996. Cette loi constitue en effet un cadre juridique général aussi bien pour le dispositif GELOSE (un mode de gestion avec médiation patrimoniale, à ne pas confondre avec la loi elle-même) que pour la GCF (un mode de gestion simplifié avec un contrat n'impliquant que deux signataires officiels : la communauté locale de base et la direction forestière)²⁴.

Il convient de noter que même si la GCF est parfois présentée comme une méthode alternative, voire concurrente à la GELOSE (Maldidier, 2001), ces deux approches s'avèrent complémentaires sur plusieurs points. D'abord, d'un point de vue théorique, elles sont toutes deux des modes de gestion communautaire inspirée de la théorie de la propriété commune²⁵ (Wade, 1988 ; Ostrom, 1990 ; Baland et Platteau,

²³ Association des natifs d'Ankaratra gérant la forêt.

²⁴ Régie par l'article 4 du décret n° 2001-122, qui s'inscrit dans le prolongement de la loi GELOSE (DGEF, MIRAY, 2002), il est vrai que ce décret n'exige pas l'intervention d'un médiateur agréé comme dans la GELOSE. Dans le cas de Manjakatampo, une médiation simplifiée a été néanmoins menée par le PDFIV lors du transfert de gestion.

²⁵ Selon McKean et Ostrom (1995), la « propriété commune » (*Common Property*) ou « régime de propriété commune » est un régime qui définit les

1996). Ensuite, la GELOSE et la GCF relèvent d'une approche commune de patrimonialisation : définition d'objectifs de long terme, démarche contractuelle négociée, définition de scénarios et de stratégies de gestion à travers l'élaboration de plans de gestion et d'aménagement simplifiés, etc. Enfin, elles peuvent toutes deux être considérées comme plutôt complémentaires dans le sens où, puisque la GCF ne concerne que les ressources forestières, elle peut s'interpréter comme une première étape vers la GELOSE (Randriantsilavo, 2000), laquelle s'applique à un ensemble plus large de ressources naturelles (forêts, lacs, etc.).

En revenant sur le cas de Manjakatempo, une association des riverains, l'Union forestière d'Ambatolampy (UFA), a été créée en tant que Communauté locale de base (COBA²⁶) en 1998. Par ailleurs, la signature de la convention entre le ministère des Eaux et Forêts/Direction des eaux et forêts (MEF/DIREF) et l'UFA a marqué le passage officiel à la gestion contractualisée de la forêt de Manjakatempo sous la direction de l'UFA, en tant que gestionnaire officiel de cette station forestière. Depuis la création de l'UFA en 1998, le projet d'appui PDFIV s'est retiré de la gestion forestière, donnant ainsi l'autonomie totale à l'UFA. D'un point de vue chronologique, l'UFA a été officialisée (en 1998) avant la publication même du décret régissant la GCF (en 2001). Faute d'un cadre juridique légal (le décret 2001-122 n'ayant pas été encore publié), l'UFA a été créée sous la loi 60-133 avec un statut d'association à but non lucratif, statut incompatible avec les objectifs de la communauté de base (notamment pour la valorisation des ressources)²⁷.

droits et les obligations des membres d'un groupe vis-à-vis d'une ressource. Ces droits sont reconnus par un système d'autorité (Bromley, 1998).

²⁶ Une COBA est définie par l'article 3 de la loi 96025 (dite loi GELOSE) comme étant « constituée par tout groupement volontaire d'individus, unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages ».

²⁷ L'UFA possède encore actuellement le statut d'une association à but non lucratif. De 1996 à 2000, un vide juridique a amené les communautés locales de base à fonctionner dans le cadre de la loi 60-133 avec le statut d'association à but non-lucratif et d'affiliation sélective. Depuis le 13 janvier 2000, le décret 2000-027 autorise les communautés de base à exercer des activités lucratives (Article 20) et l'adhésion est basée sur le volontariat (Article 5). L'obligation d'utiliser le statut de la loi 60-133 n'existe plus et le décret 2000-027 peut pleinement s'appliquer (plusieurs organismes l'appliquent déjà) (Resolve-PCP-IRD, 2005).

2. Conflits de temporalités et des perspectives de durabilité : une analyse comparative

2.1 État des lieux des programmes et typologie d'acteurs

Les régions de Manjakatempo et de Ranomafana sont communément caractérisées par la présence d'une multitude de programmes de développement rural touchant tous les plans (social, économique et environnemental). Dans le domaine forestier, deux types de concepts distincts sont mis en œuvre à Ranomafana : une gestion contractualisée des forêts (GCF) au niveau du corridor et la conservation stricte au sein du Parc national. De façon similaire, si une GCF est menée au niveau de la forêt exotique de Manjakatempo, la forêt naturelle, quant à elle, fait l'objet d'une conservation stricte.

Malgré cette similitude, des différences importantes existent dans les deux sites, notamment selon les zones considérées. Une répartition relativement claire des obligations et des droits dans la GCF de Manjakatempo a permis de dresser aisément une typologie d'acteurs. En effet, même si officiellement, la GCF devrait impliquer trois catégories d'acteurs bien définis à savoir la/les commune(s), la direction forestière et la/les communauté(s) locale(s) de base, en réalité, cette classification n'est pas toujours évidente ni manifeste. De fait, la communauté locale de base de Manjakatempo peut être considérée comme une confédération, associant plusieurs acteurs (les communes, l'administration forestière et même la sous-préfecture) dans son Conseil d'orientation et de suivi (COS).

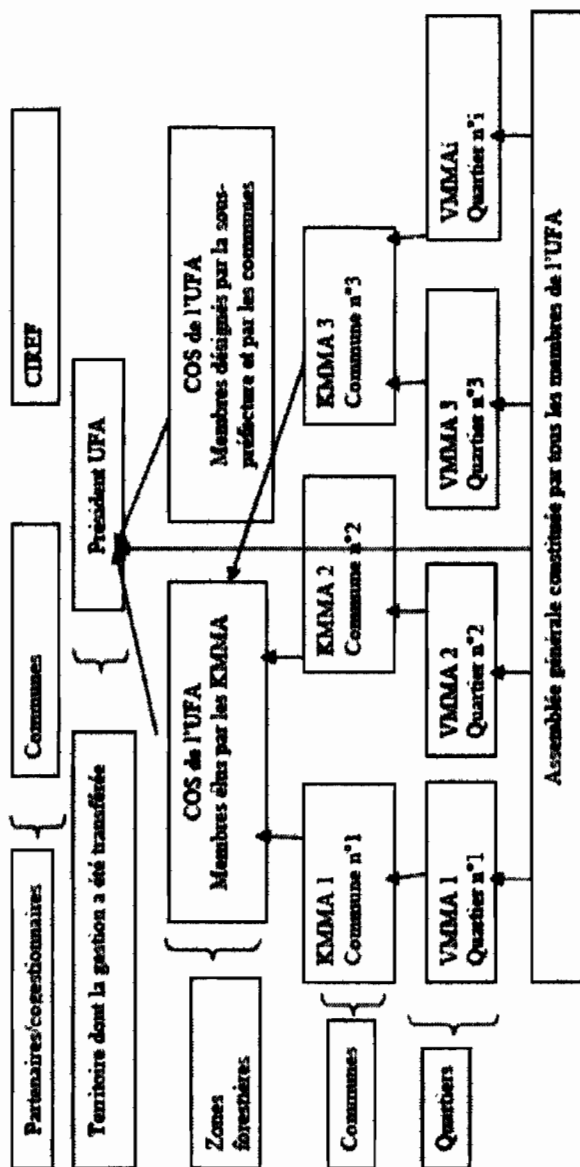
Par contre, les communautés locales de base à Ranomafana sont constituées uniquement de riverains. De surcroît, l'UFA fonctionne comme une entreprise d'exploitation forestière à travers la production et la vente de produits forestiers. Par contre, en cette phase de démarrage, les communautés locales de base à Ranomafana (qui ont en moyenne 4 ans) se consacrent essentiellement à la conservation stricte des ressources forestières.

2.1.1. La GCF de Manjakatempo

Dans la pratique, la gestion contractualisée forme une cogestion impliquant les trois communes concernées : Tsiafajavona Ankaratra, Andravola Vohipeno et Sabotsy Namantoana, l'UFA et le CIREF (schéma 1). C'est dans ce cadre que s'exerce une forme mixte de cogestion (approche contractuelle) et de gestion communautaire (gestion impliquant une communauté d'usagers). Selon Andriananja et Raharinirina (2004)²⁸, cette forme hybride de gestion s'inscrit dans une optique de « gouvernance communautaire » où les membres de la communauté (ici l'UFA) se coordonnent entre eux et avec d'autres acteurs (État, ONG, etc.), pour définir le cadre et les modalités de la gestion de la ressource. Après avoir défini les règles de gestion (règles d'accès, d'usage, d'exclusion, d'inclusion, etc.), la communauté peut assurer elle-même l'administration (donc la gestion) de cette ressource. Elle peut prendre en charge tout ou certains aspects de la gestion (la mise en œuvre d'un plan d'aménagement, la comptabilité, etc.). On peut alors qualifier la GCF de Manjakatempo de « gestion communautaire » dans un cadre plus large de « gouvernance communautaire » (incluant les deux notions : gestion et coordination). Après sa restructuration survenue en 2001, la structure organisationnelle de la gestion de la station forestière de Manjakatempo peut être schématisée comme suit. (Ici, le sigle VMMA fait référence à l'association des riverains, et KMMA, au comité des riverains qui gèrent la forêt, voir *infra*)

²⁸ Les deux auteurs se réfèrent ici à la notion de *self-governance*, développée par Ostrom (1999).

Schéma 1 : Structure organisationnelle de la cogestion et de la gestion communautaire forestière à Manjakatempo



Source : Les auteurs

Pour la compréhension de ce schéma, il convient d'apporter quelques précisions. L'ensemble du territoire géré par l'UFA est composé de la station forestière de Manjakatampo, le périmètre de reboisement d'Ampahibato et les forêts naturelles d'Antananarivokely et de Tsinjoarivo.

Notre étude s'est limitée à la station forestière de Manjakatampo dans la mesure où les activités de l'UFA se concentrent essentiellement dans cette zone. La station forestière est donc la plus touchée par les conflits d'intérêts et intéresse le plus les acteurs concernés par la gestion communautaire. En effet, les forêts naturelles ne font pas l'objet d'un aménagement et le périmètre de reboisement est consacré uniquement à la recherche forestière (pépinières, arboretum). Compte tenu de sa vaste étendue, l'ensemble du territoire est décomposé en plusieurs zones forestières. Il s'agit d'un découpage géographique fait par les techniciens forestiers pour faciliter d'une part l'aménagement forestier et d'autre part, le contrôle de l'ensemble du territoire. Une zone forestière peut être délimitée sur une partie du territoire d'une commune, comme elle peut s'étendre sur plusieurs communes. Chaque commune regroupe plusieurs quartiers (hameaux)²⁹ tandis que la sous-préfecture est une circonscription administrative réunissant plusieurs communes.

Ces précisions étant faites, ce schéma se lit de bas en haut, le sens des flèches désigne celui de la transmission de pouvoir (via élection ou désignation). Au niveau le plus bas se trouvent les membres de base de l'UFA, qui sont des habitants des trois communes citées plus haut. Ces membres constituent l'Assemblée générale et sont répartis dans plusieurs structures associatives dénommées « VMMA » (Association des riverains qui aménagent la forêt). Dans chaque quartier, il existe une VMMA dirigée par un membre élu, qui est le représentant de l'UFA au niveau du quartier. Les membres élus des VMMA de chaque commune élisent un représentant de la commune en question. Ces représentants forment le KMMA ou comité des riverains qui gèrent la forêt. Les membres du KMMA élisent à leur tour parmi eux-mêmes une partie de ceux qui vont constituer l'organe de décision de l'UFA : le Conseil d'orientation et de suivi (COS). Une autre partie des membres du COS est désignée par la sous-préfecture pour la représenter. Si les membres élus des VMMA ont une autorité au niveau des quartiers, les KMMA et les membres du COS sont respectivement responsables des communes et des zones forestières. Le COS et le président élu de l'UFA définissent la politique générale de l'UFA en matière de valorisation et de conservation conformément au plan d'aménagement. Le président de l'UFA, en consultation avec le COS, nomme le directeur exécutif : un ingénieur forestier. Ce dernier

²⁹ La plus petite unité administrative à Madagascar.

constitue son équipe de direction, qui va gérer les affaires générales et assurer la gestion des activités de l'UFA.

Enfin, au sommet de cette structure se trouve le président de l'UFA, qui est l'interlocuteur de l'UFA vis-à-vis des partenaires, notamment le CIREF et les communes. L'absence de flèches entre le président de l'UFA, les communes et le CIREF signifie qu'il s'agit des acteurs partenaires. Il n'y a donc pas une transmission explicite de pouvoir entre ces acteurs, mise à part celle décrite par la convention de gestion. Cette dernière attribue au CIREF le pouvoir de rompre à tout moment le contrat de gestion de l'UFA, en cas de constatation d'infractions, comme celui de reconduire ce contrat après un bilan d'évaluation positif. Le CIREF, en tant qu'autorité suprême représentant l'État propriétaire légal de la forêt, a pour mission de veiller au respect du plan d'aménagement et de la convention de gestion par l'UFA et par les communes. Le CIREF est tenu à soutenir l'UFA dans la conduite technique des activités d'aménagement. En contrepartie, le CIREF perçoit une redevance forestière sur les ventes des produits forestiers réalisées par l'UFA. Quant aux communes, elles ont l'obligation d'accompagner l'UFA dans le domaine de la sensibilisation en contrepartie de leur droit (taxe perçue sur les ventes des produits forestiers).

2.1.2. Les dispositifs de gestion forestière à Ranomafana

Le Parc national de Ranomafana est géré par le MNP. Ce dernier dispose d'une antenne locale pour la gestion du parc. Le MNP intègre dans la gestion du parc diverses organisations paysannes et des projets de développement. Ses actions peuvent être regroupées en deux volets : la conservation (éducation environnementale, l'entretien du parc, etc.) et le développement [financement des microprojets par les 50 % de droit d'entrée à l'aire protégée (DEAP)]. Pour certaines actions à l'intérieur ou en périphérie du parc (reboisement, pépinière, etc.), les organisations paysannes riveraines sont impliquées.

D'un point de vue opérationnel, le MNP instaure au niveau des communes des entités qui constituent le relais entre l'unité centrale et les populations locales : les Comités d'orientation et de soutien à l'aire protégée (COSAP). Le Comité, constitué d'élus locaux, de représentants de villageois par quartier, a pour mission de classer par priorité les microprojets de développement émanant des groupements paysans et de les soumettre au MNP pour une demande de financement.

En dehors de la conservation à l'intérieur du parc, on note l'existence d'une gestion contractualisée (GCF) dans les corridors forestiers Ranomafana-Andringitra. Ces forêts dans les zones

périphériques sont gérées par les populations riveraines formant des communautés de base régies par la loi GELOSE et le décret définissant les conditions de mise œuvre de la GCF.

2.1.3. Présentation comparative des programmes de développement dans les deux sites

Pour le cas de Manjakatempo, plusieurs projets peuvent être identifiés selon les domaines d'intervention (environnement ou développement rural). Par ailleurs, bien que les acteurs légaux et officiels impliqués dans la GCF soient l'UFA, les trois communes concernées et la Direction régionale des Eaux et forêts, dans la pratique, d'autres acteurs importants sont conviés et interviennent à la fois dans la GCF, dans la conception et la mise en œuvre du Plan communal de développement (PCD)³⁰. Tel est le cas des ONG, bailleurs de fonds et des programmes présents localement comme *Lalona*³¹, le Fonds d'intervention pour le développement (FID), SAHA³² (programme de développement rural) et le programme de la coopération germano-malgache : Protection et gestion durable des ressources naturelles (PGDRN).

Le PGDRN – programme conçu pour une période de 9 ans (Janvier 2005 – décembre 2013) – s'inscrit dans la continuité des 3 anciens projets germano-malgaches : projet 1 : appui à la mise en œuvre de la politique forestière malgache, projet 2 : développement forestier intégré du Vakinankaratra (PDFIV), et projet 3 : gestion rationnelle de l'énergie et de l'environnement (GREENMAD).

³⁰ Le PCD est un document cadre servant de référence pour la planification des stratégies de développement des communes.

³¹ *Lalona* (nom scientifique : « *Weinmannia* ») est le nom malgache d'une espèce endémique dominante de la forêt naturelle de Manjakatempo. Pour cet article, *Lalona* représente une ONG issue du Projet de développement forestier intégré du Vakinankaratra (PDFIV). Elle a principalement pour mission d'appuyer les communes par la planification du développement et la mise en œuvre d'une plate-forme qui met en relation les paysans et les techniciens. Cette association a pour vocation de diriger le Bureau de secrétariat paysan (BSP) qui est un bureau d'étude travaillant dans le domaine du développement rural. Il est chargé de l'élaboration du plan communal de développement (PCD) à la demande des communes de la région d'Ambatolampy. Actuellement, *Lalona* est spécialisé dans la prestation de services dans le domaine du développement rural et de la gestion des ressources naturelles.

³² « *Sahan'Asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra* » (SAHA). Pour cet article, SAHA représente un programme initié par l'Inter Coopération suisse. Il traite deux thèmes : la gouvernance locale et le développement rural. SAHA s'inscrit dans les politiques régionales et nationales de renforcement des capacités des acteurs dans leurs dynamiques de développement.

Le PGDRN assure les quatre composantes de la politique forestière malgache : composante 1 : politique forestière ; composante 2 : gestion locale des ressources naturelles ; composante 3 : énergie renouvelable ; et composante 4 : éducation environnementale. Le PGDRN a pour objectif d'appuyer techniquement et financièrement les gestionnaires des forêts. Pour ce faire, son personnel expatrié change tous les 3 ans, mais le Conseil d'administration demeure permanent.

Concernant Ranomafana, le MNP fonctionne comme une organisation satellite autour de laquelle œuvrent différents programmes, organismes ou associations dans les domaines de l'environnement et du développement [programme *Eco Regional Initiatives (ERI)* de l'*United States Agency for International Development (USAID)*, des universités américaines, les organisations paysannes, des ONG internationales de conservation, etc.]. Dans tous les cas, le MNP constitue le seul gestionnaire officiel habilité à gérer le parc. Tout organisme qui travaille au sein du parc doit donc avoir l'aval du MNP. Au niveau du corridor en particulier, il convient de noter la présence d'un acteur institutionnel particulier à savoir le Comité multilocal de planification (CMP). Ce dernier est une structure chargée de la coordination des actions et de concertation des acteurs intervenant au niveau du corridor. Créé dans les années 1990, le CMP a en quelque sorte une fonction de mémoire ou d'archive des interventions face à la volatilité des projets. Il a pour mission d'établir un inventaire des acquis des différents projets antérieurs et en cours. On peut donc observer une certaine continuité dans ses approches. Il y a également la Coopération américaine (USAID) dans les appuis aux actions environnementales au niveau du corridor, notamment à travers ses programmes comme *Landscape Development Intervention (LDI)* et *ERI* ; ou le financement d'activités communes mises en œuvre par de grands organismes internationaux de conservation comme *Conservation international (CI)* ou *World Wide Fund for Nature (WWF)*. Le tableau 1 – comparatif – qui suit fournit des informations synthétiques sur les acteurs et programmes œuvrant dans le domaine forestier à Ranomafana et à Manjakatempo.

À une échelle plus globale, on note la présence des programmes de la Banque mondiale comme le Projet de soutien au développement rural (PSDR) et le Fonds d'intervention pour le développement (FID), et le Programme de développement rural de la Coopération suisse : « SAHA ». Ces programmes interviennent globalement dans le domaine du développement en général. Comparativement à Manjakatempo, Ranomafana compte plus de programmes opérant le plus souvent dans le domaine de l'environnement. Tel est le cas du programme *ERI* financé par l'*USAID*, pour une durée de 4 ans. Le programme *LDI* a débuté en

septembre 1998 et s'est achevé en 2003. Après une phase de transition, le programme ERI a pris le relais à partir de septembre 2004. Il a contribué notamment à l'émergence de groupements paysans, appelés « Koloharena » et œuvrant dans l'agriculture durable. Ces groupements bénéficient notamment de cette continuité de la collaboration avec les programmes de l'USAID. L'objectif est de préserver les ressources naturelles en renonçant à la culture sur brûlis. Les Koloharena se trouvent sous la tutelle du programme ERI, qui les aide à rechercher des débouchés pour leurs produits agricoles.

Tableau 1 : Typologie d'acteurs par programme de gestion forestière

Site	Ranomafana		Manjakatempo	
Programme	GCF	Parc National	GCF	
Domaine	Corridor	Aire protégée	Forêt exotique	Forêts naturelles
Actions/ Objectifs	Gestion communautaire : valorisation économique (aménagement) et conservation	Conservation pure / éducation environnementale	Gestion communautaire : valorisation économique (aménagement)	Conservation stricte
Acteurs officiels	COBA, administration forestière	MNP	COBA, Communes, administration forestière	
Autres acteurs partenaires	Programme ERI (USAID), CMP, WWF, CI	Centre international VALBIO, COSAP	ONG Lalona (appui au développement rural via l'élaboration du PCD)	

Source : Les auteurs

Ces programmes de développement rural réalisés à l'aide de la participation d'organisations paysannes sont beaucoup plus opérationnels à Ranomafana qu'à Manjakatempo. Le foisonnement de ces programmes et microprojets dans le domaine du développement rural et de l'environnement à Ranomafana (comparativement à Manjakatempo) s'explique, entre autres, par la taille de la région et l'importance des ressources (taille de la forêt) qui s'y trouvent. Le tableau suivant présente les programmes de développement rural recensés dans les deux régions.

Tableau 2 : Les programmes de développement à Ranomafana et à Manjakatempo

	Ranomafana			Manjakatempo
Programmes	ERI/LDI	PSDR	SAHA	SAHA
Bailleurs	USAID	Banque mondiale	Coopération suisse	Coopération suisse
Domaine	Agriculture Environnement	Développement rural	Développement rural	Développement rural
Action	Vulgarisation agricole Soutien technique	Financement micro-projets	Financement micro-projets	Financement micro-projets
Partenaires	Groupements paysans MNP	Groupements paysans Communes	Groupements paysans	Communes Bailleurs de fonds Lalona

Source : Les auteurs

2.2. Conflits de temporalités et développement durable

Après la présentation des programmes de développement et des catégories d'acteurs dans les deux sites de Ranomafana et de Manjakatempo, nous procédons à une analyse comparative et conjointe³³

³³ Nous associons systématiquement ici les deux concepts (temporalités et durabilités) puisque, ces derniers sont étroitement liés. La durabilité du développement nécessite des réformes structurelles et donc des actions qui s'inscrivent sur un horizon temporel assez long. Cela ne revient pas à considérer ces deux concepts comme synonymes. En effet, le terme « durable » utilisé de manière abusive faute de traduction pour désigner en français « sustainable » a une connotation temporelle. La « soutenabilité » est un concept plus large intégrant ainsi les notions de bien-être et de renforcements des capacités. Ce n'est pas parce qu'une dictature est durable (le cas de plusieurs pays africains)

des conflits de temporalités et des perspectives de durabilité à l'aide de la grille d'analyse développée dans le premier chapitre de cet ouvrage. Notre analyse concerne le domaine forestier en particulier, mais nous faisons systématiquement le lien avec le développement rural.

À Ranomafana comme à Manjakatempo, la perception du temps et de la durabilité varie sensiblement d'un acteur à un autre, notamment suivant les programmes considérés. En effet, on peut catégoriser les acteurs de développement et de la gestion forestière selon leurs préoccupations et leurs approches en termes d'apprentissage social et de renforcement des capacités.

D'une manière générale, les acteurs institutionnels dans le domaine de l'environnement (CIREF, MNP, VALBIO, UFA) raisonnent sur le long terme. Nous utilisons ce terme pour qualifier des actions qui s'inscrivent sur une longue période (plus de 10 ans) avec des résultats qui ne sont pas perceptibles sur une période moins courte (moins de 10 ans). Tel est le cas par exemple d'un reboisement dont les impacts sur l'arrivée des pluies et sur la protection des sols contre l'érosion ne peuvent pas être tangibles sur une courte période. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle l'UFA a bénéficié d'une reconduction de son contrat avec l'État de 20 ans au lieu de 10 ans, comme prévu par la loi, après un essai concluant de 3 ans. Ces acteurs œuvrant dans l'environnement reconnaissent que la pauvreté qui frappe la population locale nécessite des actions avec des résultats palpables immédiatement ou tout au moins à court terme (par exemple, la construction d'un barrage aura des impacts immédiats sur les rendements agricoles).

Cependant, ces acteurs mettent l'accent sur la nécessité des réformes structurelles adaptées qui ne peuvent être réalisées sur une période courte pour sortir durablement de la pauvreté. Autrement dit, la programmation des actions à entreprendre pour instaurer un développement durable en milieu rural est une mission de longue haleine, qui ne peut être faite dans la précipitation ou à travers des actions ponctuelles. Au niveau du Parc national de Ranomafana et de ses environs, le MNP reconnaît que les bénéfices issus des actions menées d'une manière permanente depuis les années 1990 ne sont perceptibles que maintenant : présence permanente des eaux pour la consommation courante et pour l'irrigation, stabilité du calendrier agricole, création d'emplois par la promotion de l'écotourisme, etc. Par ailleurs, pour compenser les pertes financières liées à l'interdiction d'accès à la zone

qu'elle est pour autant soutenable (contribuant à l'amélioration du bien-être des populations). Par ailleurs, on s'apercevra à travers notre analyse que certains acteurs (MNP, UFA-Bureau) feront la confusion entre la durabilité des dispositifs et celle des actions.

convertie en parc national, le MNP affecte 50 % du droit d'entrée à l'aire protégée (DEAP), au financement de petits projets émanant des riverains. Cependant, il convient de noter l'aspect ambivalent de l'approche du MNP. Cette dernière prône une approche de long terme en matière d'environnement. Comme nous l'a confirmé le directeur du Parc national à Ranomafana, les impacts constatés actuellement en matière de conservation d'eau (pour l'irrigation et l'approvisionnement en eau potable pour toute la province de Fianarantsoa) sont le fruit des actions menées depuis les années 1990. Dans son volet économique, les DEAP ne concernent que des projets ponctuels (sans aucun suivi).

Cette situation s'explique sans doute par le fait que la principale mission du MNP consiste en la conservation de la biodiversité dans le parc, le financement via les DEAP correspondant à une mesure d'accompagnement. Cette vision du MNP est également partagée par le Centre International de Formation pour la Valorisation de la Biodiversité (VALBIO).

Pour le MNP comme pour VALBIO, deux institutions qui existent depuis la création du Parc et ayant essentiellement une préoccupation environnementale, la conservation constitue une condition non seulement nécessaire mais surtout indispensable pour un développement durable. Cette thèse sous-entend l'idée que l'amélioration des conditions de vie passe par la conservation de la nature, elle-même étant le support de l'activité économique par ses effets externes (bénéfices indirects) sur l'agriculture tels que l'équilibre de l'écosystème, la régularité de la variation saisonnière (venue régulière de pluie et donc stabilité du calendrier agricole), etc. Or, cette conservation s'inscrit dans le long terme et exige très souvent un arrêt direct des activités économiques de base telles que la conversion des terres forestières en espace agricole, l'exploitation forestière, etc.

Des conflits entre conservation et valorisation immédiate émergent alors dans la mesure où les activités paysannes impliquent une exploitation des ressources avec des préoccupations de court terme, c'est-à-dire avec des résultats perceptibles immédiatement. Ces conflits sont plus fréquents pour un projet de développement durable, visant à combiner conservation et développement. En effet, les bénéfices issus de la conservation sont moins directs et plus incertains pour les paysans. La contribution aux efforts collectifs de conservation génère nécessairement des coûts en temps et en argent. Les bénéfices (en termes d'externalités positives) issus de tels efforts constituent un bien public pour le groupe. Ils sont donc disponibles à tous les membres de la communauté d'utilisateurs même à ceux qui n'ont pas contribué à leur production. Personne ne voulant supporter le coût, la présence de *free rider* constitue un obstacle à la production de ces biens publics. Il est donc difficile pour ces usagers

de s'approprier des mesures drastiques appliquées pour la conservation telles que la fermeture du parc naturel. Ces mesures sont souvent considérées comme illégitimes. Et cela, malgré le dispositif d'accompagnement mis en place via les DEAP pour financer des projets priorités. Ce dispositif de financement est très controversé dans la mesure où les paysans estiment que les projets financés ne correspondent pas souvent à leurs priorités.

À Manjakatempo, on retrouve la même situation à quelques exceptions près. Le projet de développement intégré (PDFIV) a été fondé au début des années 1990, au moment de la phase préparatoire du transfert de gestion de la station forestière. Ce projet germano-malgache continue d'œuvrer actuellement à travers Lalona, avec à peu près les mêmes objectifs. Il s'agit de combiner développement rural et préservation des ressources naturelles. Cette évolution témoigne de la continuité dans les actions soutenues par la Société allemande de coopération technique (GTZ) : gestion de la station forestière via le PDFIV en 1995, appui technique de l'UFA depuis 1998 via le PDFIV, fondation du Bureau de la société paysanne (BSP) et enfin création et appui de Lalona.

Comme nous avons pu l'observer à Ranomafana avec les actions de la Coopération américaine, les actions de la coopération allemande s'inscrivent dans le long terme. Similairement à l'USAID, le GTZ (via le PDFIV et Lalona) a pour mission essentielle l'apprentissage social et le renforcement des capacités des organisations paysannes. Cette tâche requiert une période longue et donc une action continue. À ce titre, l'UFA peut être catégorisée parmi les acteurs qui raisonnent sur le moyen (moins de 10 ans) et long terme en matière de conservation. Dans cette optique, le plan d'aménagement, programmé pour une période moyenne de 5 ans, constitue la feuille de route de l'UFA. Cette approche de « long terme avec des effets diffus » a été évoquée comme une raison essentielle à l'absence de bénéfices économiques tangibles et immédiats. Ces derniers, s'échelonnant dans le temps, ne pourraient être perceptibles par les populations dans le court terme. En outre, la GCF ne prétend pas pouvoir résoudre des problèmes urgents tels que la pauvreté, la baisse de niveau de production, le sous-emploi, etc. L'aménagement et l'activité forestière doivent plutôt être considérés, selon les dirigeants de l'UFA, comme des activités secondaires et non principales pour les paysans. Le danger pourrait provenir du fait que les activités agricoles (activités principales) peuvent être abandonnées au profit des activités forestières (censées être des activités secondaires). Ce phénomène résulte du constat que l'exploitation forestière permet aux paysans de diversifier leurs sources de revenus et donc de faire face au problème de trésorerie pendant la période de soudure. L'exploitation forestière pourrait être même plus

rentable que les activités agricoles traditionnelles (culture de pomme de terre, riziculture, etc.). Cela étant dit, il existe une reconnaissance unanime de l'urgence de la situation (problème de la pauvreté rurale). Toutefois, en termes de temporalités, on distingue l'approche des acteurs (comme MNP, UFA, CIREF, VALBIO) et des programmes (PDFIV) à vocation environnementale de celle des acteurs (Groupements paysans) et programmes (PSDR, SAHA, ERI) à vocation de développement rural (groupements paysans Koloharena). En effet, le PSDR apporte des aides ponctuelles (financement et appui technique) pour les groupements paysans. De plus, il ne finance qu'une seule fois les groupements de paysans. Cette approche du PSDR laisse supposer que l'apprentissage et le renforcement des capacités peuvent être effectifs à court et moyen terme. En effet, le soutien organisationnel accompagnant le financement du PSDR et effectué par des organismes d'appui (prestataires de services du PSDR) ne dure généralement que 1 à 2 ans. Au bout de cette période, le groupement paysan concerné est donc supposé avoir une capacité suffisante notamment sur les plans organisationnel et technique pour être autonome.

Au regard de ce qui a été dit, les bailleurs de fonds ont une perception du temps et du développement assez divergente. D'une manière générale, les programmes à vocation environnementale, que ce soit à Manjakatempo ou à Ranomafana, mettent toujours en avant l'aspect écologique reléguant ainsi au second rang les aspects socio-économiques. Non seulement ces acteurs institutionnels insistent sur la durabilité des actions mais aussi (et surtout) sur celle des dispositifs de gestion comme en témoigne la vision du Ministère tutelle de l'Environnement, des eaux et forêts (MINENVEF). Pour le MINENVEF, en effet, la durabilité signifie une gestion pérenne (sur le long terme) de la forêt. L'accent est donc mis ici sur le temps, plus précisément sur la durabilité du dispositif GCF (ou Parc national).

Pour les programmes œuvrant dans le domaine du développement rural (ERI, PSDR, SAHA), la démarche consiste à renforcer les capacités des paysans sur le plan technique et économique (par exemple, vulgarisation des techniques agricoles améliorées) en vue d'augmenter la productivité agricole et, en conséquence, réduire les pressions sur l'environnement. Ces actions sont menées conjointement avec les mesures de conservation des ressources. À ce titre, à Manjakatempo, l'ONG Lalona a contribué à l'élaboration d'un plan communal de développement, qui comporte un volet environnemental dont les actions prévues sont directement intégrées dans le plan d'action de l'UFA. De même à Ranomafana, ce programme ERI se focalise notamment sur l'appui technique, la vulgarisation agricole, le changement des pratiques agricoles, l'aide à la recherche de débouchés, etc. Une autre catégorie

d'acteurs ayant un horizon de court terme regroupe les populations locales représentées dans les communes ou dans les associations paysannes. Pour cette catégorie d'acteurs, il existe souvent un décalage entre calendrier cultural et décaissement des financements de la part des bailleurs de fonds. Cela limite l'efficacité de l'aide notamment dans la mesure où les problèmes urgents (pauvreté, faible productivité, défaillance du marché, manque de moyens de production, etc.) nécessitent une certaine souplesse, des solutions urgentes et des actions à court terme. Les actions menées doivent être aptes à fournir des résultats immédiatement palpables.

Contrairement à l'approche des bailleurs de fonds, les populations locales, à Manjakatempo (au sein de l'UFA ou dans la commune) ou à Ranomafana (au sein des Koloharena), ont une approche différente de la durabilité. On note le décalage entre le discours officiel des dirigeants de ces associations et celui des membres de base (censés représenter l'Assemblée générale, organe de décision, de l'UFA). Là encore, ces derniers ont une vision du temps et de la durabilité étroitement liée à leurs préoccupations quotidiennes. Ils revendiquent des actions à court terme avec des résultats immédiats sur leur niveau de vie. C'est la raison pour laquelle les travailleurs forestiers à Manjakatempo préfèrent la gestion de PDFIV à celle de l'UFA actuelle. En fait, leur rapport via le PDFIV a été géré par un régime contractuel de salariat, qui leur assurait des revenus mensuels sûrs (salaires) et permanents. Ce qui n'est plus le cas avec l'UFA puisque désormais les riverains, en plus de leur salaire, peuvent désormais exploiter et vendre les sous-produits (branches, racines) issus de l'aménagement (production et vente de manches à balai, de charbon de bois et de bois d'énergie).

Pour ces populations locales, le développement à travers l'amélioration des conditions de vie détermine la qualité de l'environnement. L'existence des résultats perceptibles à court terme semble constituer une condition sine qua non à leur adhésion aux actions de conservation des forêts. Lors de notre entretien avec des paysans ou des responsables dans des communes se trouvant à Ranomafana et à Manjakatempo, la conservation des ressources naturelles ne figurait même pas dans leur liste des priorités de développement. Les dimensions sociale (construction d'infrastructures sociales et accès aux services publics de base) et économique (accès aux moyens de production, recherche de débouchés) l'emportent largement sur l'environnement. De fait, il ne peut pas y avoir une conservation des ressources sans développement. Cette vision rentre en contradiction avec la vision des acteurs qui œuvrent dans le domaine de l'environnement et qui estiment qu'il ne peut pas y avoir de développement sans conservation des ressources naturelles. En effet, dans le contexte d'une économie

fortement dominée par l'agriculture, le développement nécessite la disponibilité permanente d'un capital naturel.

Compte tenu de cette divergence, il n'est donc pas étonnant que l'implication des populations locales dans la conservation reste souvent aléatoire malgré les gros efforts d'éducation environnementale menés par le MNP et l'UFA. La démarche qui consiste à établir un système de compensation ponctuelle comme le financement de microprojets via les DEAP ne peut donner qu'un impact infime dans le domaine socio-économique, sans pouvoir combler véritablement les pertes dues à la fermeture du parc. Par ailleurs, dans ce dispositif des DEAP, il peut y avoir un laps de temps relativement important (un an au minimum) entre la soumission de projet, sa validation et le décaissement. En bref, la Commune et les groupements paysans, représentant essentiellement les populations locales, ont une vision de la durabilité à court terme du fait de leur perception du degré d'urgence assez élevé. Elles exigent une amélioration rapide de leurs conditions de vie. La durabilité, selon ces acteurs, implique donc l'existence de bénéfices directs issus des différents projets environnementaux ou sociaux. Ces bénéfices devraient permettre une amélioration tangible ou tout au moins un maintien du niveau de vie actuel. La durabilité implique donc une classification des projets prioritaires parmi lesquels le social passe en premier.

Enfin, un dernier point mérite d'être mentionné concernant, d'une part, le *turn-over* au sein de ces différents programmes et le rapport de pouvoir entre les acteurs et, d'autre part, le décalage voire les conflits qui peuvent exister entre la conception des lois, leur publication et leur application effective sur le terrain.

D'après notre constat sur le terrain, la rotation des responsables dépend de l'envergure des programmes aux niveaux national et local. L'exemple du MNP est assez remarquable puisque depuis sa création, 14 directeurs se sont succédé à la tête de cette association en l'espace de 15 ans. Ce qui n'est pas étonnant pour cet organisme d'envergure nationale, marqué par une forte influence de la politique de l'État. Par contre à Manjakatempo, la rotation des responsables des projets (UFA, Lalona) demeure faible du fait probablement de leur caractère local, qui assure une certaine stabilité des fonctions (moins influencées par les conjonctures politiques). Les personnels du PGDRN, qui remplace en quelque sorte l'autorité centrale de l'administration forestière, sont plus sensibles au changement. On constate le même phénomène à Ranomafana. Le *turn-over* reste faible au niveau des projets ayant une envergure locale. Concernant le rapport de pouvoir entre les acteurs, d'une manière générale, même si les acteurs se déclarent plus ou moins autonomes, ils admettent l'influence déterminante des bailleurs, qui au final, ont le dernier mot dans la définition de leur calendrier. Ce rapport

de pouvoir constitue une contrainte majeure pour le planning et la mise en œuvre des activités à cause du temps d'étude de faisabilité plus ou moins long au niveau des bailleurs de fonds, avant l'acceptation du projet et le décaissement des fonds.

Au plan juridique, une majorité d'acteurs reconnaît le décalage entre la publication de la loi et son application effective sur le terrain. Cette situation est souvent due au problème de diffusion de l'information. Les acteurs locaux, notamment ceux les plus éloignés de l'administration centrale (Communautés locales de base, groupements paysans, etc.), sont rarement au courant des nouvelles lois. Par exemple, même après la publication du décret 2000-027 en 2000, nombreuses sont les communautés locales de base ayant encore actuellement un statut d'ONG à but non lucratif, régi par l'ordonnance 60-133 du 3 octobre 1960. Ce statut n'est cependant pas compatible avec le fonctionnement des COBA, qui doivent assurer leur autonomie financière. Si dans la plupart des cas, il existe un retard dans l'application de la loi, on peut constater aussi le cas inverse.

À ce titre, nous avons évoqué l'officialisation de la GCF de Manjakatempo en 1998 avant même que le décret sur la GCF ne soit promulgué en 2001. Concernant la perception de la loi, les avis divergent sensiblement pour les acteurs. Le CIREF, Lalona et les communes estiment que même si la loi change assez rapidement surtout après 1990, la législation forestière reste fondamentalement dominée par le décret du 25 janvier 1930. Cette stabilité relative peut être bénéfique (favorable aux projets de long terme) mais dans certains cas, elle peut constituer un obstacle au développement (inadapté au changement). Le PGDRN considère de son côté que la loi évolue lentement puisque le décret d'application tarde à sortir, ce qui génère le plus souvent un vide juridique. Le MNP, l'UFA et le FID perçoivent, par contre, que la loi dans le domaine de l'environnement évolue rapidement et que ce changement est nécessaire pour son adaptation aux réalités du terrain.

Conclusion

Nous avons mis en évidence la complexité des questions relatives à la gouvernance forestière et d'une manière plus générale, à la notion de durabilité. Cette complexité relève surtout de l'existence d'une multitude d'acteurs et donc, de la diversité des représentations et intérêts en jeu. L'étude des cas de Manjakatempo et de Ranomafana est intéressante dans la mesure où elle explore les enjeux de l'expérimentation d'un développement durable basé sur les discours normatifs, d'une conciliation peu évidente entre conservation des ressources naturelles et amélioration des conditions de vie des populations locales.

Le rapport entre ces deux dimensions est entaché de conflits non seulement au niveau des perceptions de la durabilité elle-même mais aussi des temporalités. L'analyse des discours des acteurs sur ces questions permet de mettre au jour deux visions sensiblement différentes : l'une selon laquelle il ne peut pas y avoir de développement sans conservation et l'autre évoquant la thèse opposée. Nous avons constaté que ce raisonnement binaire alimente les conflits de perceptions et évacue la thèse d'une corrélation (plus plausible à notre sens) entre les deux dimensions.

Cela étant, la compréhension de la nature de ces conflits et de leur interdépendance nous paraît indispensable pour une meilleure coordination des actions et plus généralement, pour une gestion prudente et socialement acceptable de la complexité inhérente à la mise en œuvre d'un développement « soutenable » (au sens de l'amélioration du bien-être social). La résolution de ces conflits ne peut se faire à travers une approche dictée par le haut (*top-down* avec un faux-semblant de participation), qui reste courante en matière de gouvernance environnementale.

Elle nécessite vraisemblablement un diagnostic collectif, basé sur un rapport de pouvoir équitable, pour garantir un minimum de légitimité sociale et d'efficacité aux actions entreprises. À ce titre, notre analyse dénonce cette approche dualiste (long terme *versus* court terme/conservation *versus* développement) et rejoint la thèse de Pearce *et al.* (1990) assimilant le développement durable à un vecteur d'objectifs que chaque société cherche à atteindre ou à maximiser.

Ce faisant, nous mettons l'accent sur la nécessité de l'arbitrage entre ces objectifs à travers un processus de négociation et de dialogue permanents entre les acteurs.

Bibliographie

- Andriananja H.R., Raharinirina V., 2004, « Quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources naturelles et forestières à Madagascar ? », *Mondes en développement*, 127, pp. 73-87.
- Andriananja H. R., Radja K., Sirven N., 2006, « Réseaux de parenté de Manjakatempo. La gestion communautaire de la forêt », *Economie Rurale*, 294-295, pp.27-40.
- Baland J.-M., Platteau J.-Ph., 1996, *Halting Degradation of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?*, Oxford : Clarendon Press,.
- Banque mondiale, 2007, Madagascar at a Glance, Rapport, Washington D.C.
- DGEF, MIRAY, 2002, Guide du transfert de gestion des ressources forestières, Publication de la Direction générale des eaux et forêts, MINENVEF, Antananarivo.
- Hardin G., 1968, « The Tragedy of Commons », *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- INSTAT, 2004, Les 22 régions de Madagascar en chiffre, Rapport, Antananarivo.
- Maldidier C., 2001, La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention, Antananarivo.
- McKean M., Ostrom E., 1995, « Régimes de propriété communautaire en forêt : simple vestige du passé ? », *Unasylva*, 46(180), pp. 3-15.
- Moralia V., 1994, Rapport sur l'identification des systèmes d'utilisation du terroir dans les régions d'Ampahibato et de Manjakatempo et discussion sur de nouvelles approches possibles, PDFIV, Marburg.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Ostrom E., 1999, Self-Governance and Forest Resources, Occasional Paper, 20, CIFOR.
- Ostrom E., 2001, « Reformulating the Commons », in Burger J., Ostrom E., Norgaard R.B., Policansky D., Goldstein R.D. (eds), *Protecting the Commons*, Island: Island Press, pp. 17-41.
- Pearce D., Barbier E. B., Markandya, 1990, *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, London: Earthscan, Adershot, Edward Elgar.
- Ramiliharivao H., Razafimanantsoa L. A., 1992, La région de Manjakatempo dans son aspect qualitatif, Volet Socioéconomie, POLFOR, Ambatolampy.

- Randriantsilavo F., 2000, « Place de la GCF dans le contexte institutionnel et celui de la politique forestière », in DGEF, MIRAY (dir.), *Les premiers pas de la Gestion contractualisée des forêts à Madagascar*, Rapport, pp. 53-63.
- Resolve-PCP-IRD (Consortium), 2005, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du Programme environnemental 3*, Rapport final de synthèse, Antananarivo.
- Wade R., 1988, *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*, Oakland: ICS Press.

La durabilité en conflit : réserve naturelle *versus* foresterie communautaire au Mexique

*Jean Foyer
David Dumoulin Kervran*

Si l'idée de développement est déjà fortement marquée d'un point de vue temporel¹, la notion de durabilité, de par son affirmation d'une solidarité intergénérationnelle, prétend aussi s'inscrire dans un horizon relativement long en même temps qu'elle entend maintenir les conditions d'une certaine reproduction sociale et naturelle (voir Géronimi et Schembri, cet ouvrage). Extension des horizons vers le long terme, prise en considération des cycles générationnels humains ainsi que de l'urgence : au moins dans ses principes, le développement durable porte en lui une forte charge temporelle qui combine les formes linéaires et cycliques. Cependant, après une quinzaine d'années d'utilisation, et peut-être même dès son origine, l'idée de développement durable demeure un concept flou qui laisse place à des interprétations très diverses. Le développement durable semble ainsi être devenu si extensible qu'il désigne aussi bien des visions « minimalistes », dans la continuité d'une approche qui assimile développement et croissance économique que des visions « maximalistes » qui visent à transformer en profondeur les modalités de développement. La durabilité, avec les différents acteurs qui s'en réclament, constitue donc un véritable champ de conflits.

¹ Dès son origine, au sortir de la guerre, l'idée de développement renvoie à une dynamique évolutive en étapes successives. On note que l'idée de développement coïncide bien avec une vision moderne, linéaire et évolutive de l'Histoire. L'analyse économique, elle, reconnaît aussi de grands cycles de développement.

Pour pouvoir analyser ces conflits entre des projets qui se présentent comme relevant du développement durable, il est nécessaire d'établir des points de comparaison sur la base de ce qui fait le dénominateur commun (le socle minimum) du développement durable, à savoir l'articulation des trois piliers, et la prétention à s'inscrire dans une certaine solidarité intergénérationnelle et à durer (Vivien, 2005). Au-delà de sa dimension conceptuelle, on décide ici, comme dans le reste de cet ouvrage, de considérer le développement durable avant tout comme un outil de mise en cohérence, à la fois sectoriel et temporel, qui permet d'articuler les dimensions économiques, sociales et environnementales, mais aussi les différents horizons, rythmes et modes temporels, dans leur contexte physique et historique (Schembri, 2007). On ne s'intéresse plus tant ici au résultat de la durabilité (est-ce vraiment durable ?) qu'à la manière de la concevoir et de la mettre en œuvre (comment est-ce, ou comment ça se veut durable ?) Derrière la lecture des conflits de temporalités et les différentes manières de les traiter, ce que l'on cherche à analyser, ce sont donc les conflits dans la manière de construire la durabilité.

On mettra d'autant mieux en avant ces conflits de temporalités et les différentes praxis de la durabilité qu'ils révèlent, que l'on a choisi, dans le cadre de notre étude sur le Mexique, deux cas paradigmatiques de gestion – qui se désignent eux-mêmes comme « durables² » – des abondantes ressources forestières du pays. Le Mexique possède 65 millions d'hectares (ha) de forêts et de jungle, dont 21,5 millions sont potentiellement exploitables et 8 seulement effectivement exploités (Sarukhan, 2006). Les forêts mexicaines sont donc mises en valeur de manières très diverses selon qu'elles sont exploitées ou soumises à un régime de conservation. Les Aires naturelles protégées (ANP) de la forêt Lacandonne et la Gestion forestière communautaire (GFC) dans la Sierra de Oaxaca représentent en effet deux expériences, deux conceptions et deux dispositifs de mise en œuvre de la durabilité, à bien des égards très différents, voire opposés, et ceci dans deux contextes bien distincts. En effet, si, d'une certaine manière, la forêt Lacandonne illustre les défaillances de la politique nationale mexicaine de mise en place des ANP et l'extrême conflictualité socio-environnementale qui en résulte, on présente souvent le cas de la Sierra Norte de Oaxaca comme un exemple de pratiques construites depuis le local, qui auraient permis à la fois de créer un certain dynamisme économique et social, et d'assurer une

² Encore une fois, il ne s'agit pas de juger si ces deux cas sont bien durables ou non, mais plutôt de comparer leur approche de la durabilité. Nous les considérons donc d'emblée comme relevant du développement durable, du simple fait que ces expériences et les politiques qui les accompagnent se revendiquent comme telles.

amélioration de la situation environnementale. Notre objectif n'est cependant pas de montrer ici la supériorité d'un dispositif (la GFC) sur l'autre (les ANP), mais bien plutôt de mettre en évidence – à travers l'analyse des conflits de temporalités dans ces deux « cas limites » qui constituent presque des idéaux types – les différences et les oppositions dans la durabilité.

L'appréhension plus ou moins consciente du temps, ou plutôt des temps, est en effet un facteur essentiel dans les tentatives de mise en cohérence poursuivies par le développement durable. Même si nombre d'acteurs se réclament du développement durable, chaque acteur a sa vision de l'urgence, son idée sur la mise en cohérence et sur le projet d'un futur possible ; l'ordre des séquences des politiques à appliquer n'est pas perçu de la même manière suivant la position de chacun. On insistera ainsi sur les dynamiques et contextes historiques, sur les différents horizons (court, moyen, long terme), ou encore sur les formes (linéaires, cycliques, étagées...) de la temporalité. Les conflits de temporalités opposent aussi différents collectifs : certains s'organisent sur une logique « sectorielle » (temps économiques, temps politiques, temps communautaires, temps naturels...) avec des différences de priorité³. En outre, l'opposition entre collectifs peut aussi surgir d'une différence d'échelle entre les communautés politiques auxquelles les individus se sentent appartenir (le village, la région, le pays ou l'humanité)⁴.

Avant de mettre au cœur de notre analyse les conflits de temporalités, on doit revenir sur les trajectoires historiques (1.1) qui ont vu l'apparition de dispositifs différents de gestion durable des ressources forestières (1.2), dans les contextes socio-environnementaux très différents de la forêt Lacandonne et de la Sierra Norte de Oaxaca. Ces différentes trajectoires historiques et les différents choix de modèles de mise en cohérence conditionnent en grande partie la manière dont sont traités ou non les conflits de temporalité (2.1) ; ils conditionnent aussi les

³ Certains groupes affirment que la reconstruction d'un territoire indigène autogéré est prioritaire dans la construction d'un modèle de développement durable – c'est le cas des zapatistes, alors que d'autres pensent que l'urgence est dans la préservation de ce qui reste de la forêt et de la biodiversité.

⁴ Parfois en effet, le bien-être d'un village s'oppose à celui d'une région, comme dans le cas de villageois qui exploitent une forêt de manière durable, mais dans une zone dont dépend toute la population du bassin hydrographique en contrebas. Un assèchement du climat dû à l'avancée du défrichement dans une zone peut également ne pas avoir d'effet grave localement mais susciter des effets d'agréation préoccupants au niveau national. Si certains groupes semblent n'agir que vis-à-vis du court terme (ou juste de la reproduction de leur cellule familiale), il semble plus juste de dire que chaque groupe, chaque secteur de la société poursuit une idée différente de la durabilité.

perspectives de durabilité qui sont ouvertes (2.2), autant pour le développement de ces régions que pour les différents dispositifs que sont la conservation ou la gestion communautaire des forêts.

1. Trajectoire historique de deux dispositifs de développement durable

1.1. La Selva Lacandona et la Sierra Norte de Oaxaca : des sentiers différents, dans des forêts différentes

La Selva Lacandona au Chiapas et la Sierra Norte de Oaxaca sont deux espaces qui pourraient à première vue paraître similaires, puisqu'ils sont situés dans deux États du Sud-est du Mexique partageant une frontière, possédant des forêts bien préservées et riches en biodiversité, une population indigène majoritaire, et de forts indices de marginalisation... Mais ces deux régions ont connu des parcours historiques différents, notamment en ce qui concerne les politiques de développement et la constitution des espaces socio-naturels tels qu'on les observe aujourd'hui. Il faut bien avoir en vue ces différences encore structurantes dans les dynamiques actuelles, car l'histoire crée des effets d'inertie temporelle et continue à définir largement le présent.

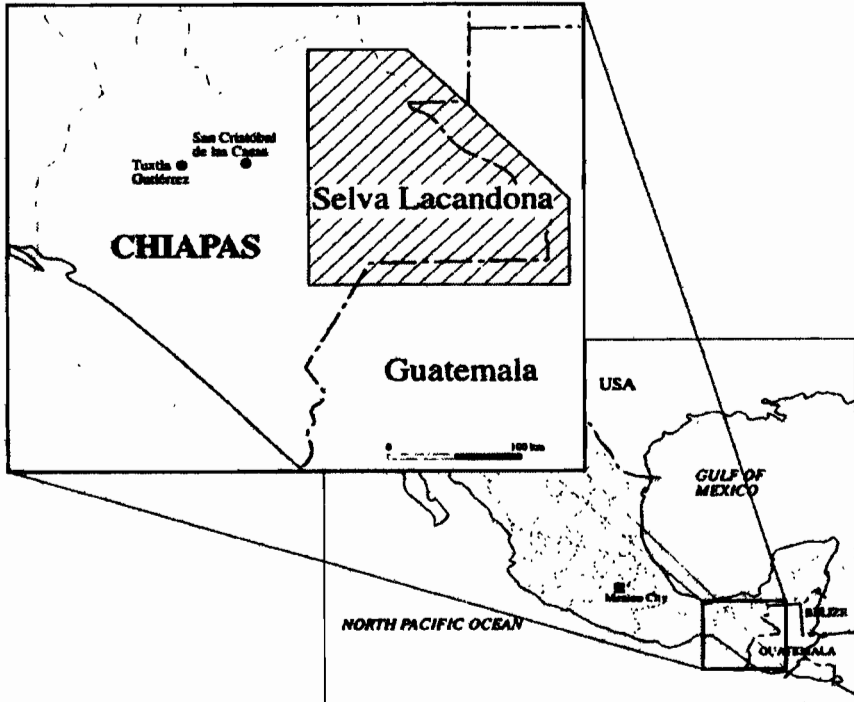
1.1.1. La Selva Lacandona : la conservation prise dans un espace socio-naturel fragmenté

La Selva Lacandonne représente le cas difficile d'une vaste région de forêt tropicale qui est restée longtemps aux marges de la vie du pays, puis qui a servi de « soupape » pour soulager la pression démographique des paysans sans terre vivant dans les montagnes qui l'entourent, puis dans laquelle on a enfin tenté de créer de grandes réserves naturelles pour protéger ces zones parées soudain d'une nouvelle valeur écologique. Pour les écologistes, il s'agit de la plus grande forêt tropicale encore préservée de la région (CI-Pulsar, 1999 ; SEMARNAP, 2000a), un des principaux centres de concentration de biodiversité du pays⁵ ; la zone est d'une grande importance hydrologique et climatique. Pour les défenseurs des populations indigènes, la présence des célèbres Indiens Lacandons, puis, plus encore, le soulèvement zapatiste qui y a vu le jour en 1994, placent

⁵ Malgré l'ampleur des transformations, la région reste un des principaux centres de la biodiversité mexicaine (sur 0,16 % du territoire national on trouve 10 % de la flore, 32 % des mammifères, 40 % des papillons diurnes, 11 % des amphibiens, et 48 % des oiseaux) (SEMARNAP, *op.cit.*).

la question indienne au tout premier rang de l'agenda politique national. La région est une des plus « indiennes » du pays : 70 % de l'ensemble de la région Selva est considérée comme indigène et presque tous partagent le statut d'*ejidatario*⁶.

Carte 1 : La forêt Lacandonne au Mexique



Source : O'Brien (1998)

La forêt Lacandonne représente une concentration des contradictions du Chiapas entre pauvreté et richesses naturelles. La déforestation de cette région a été exceptionnellement rapide à partir de la fin des années 1960⁷ et s'est poursuivie depuis 20 ans à une moindre vitesse. On estime aujourd'hui à environ un tiers la surface boisée avec,

⁶ La majorité de la population est Tzeltal, ensuite, nettement moins nombreux, viennent les Tojolabales et les métis, puis les Choles et les Tzoltiles et enfin les Zoques et les Lacandons.

⁷ Une perte de presque la moitié de la couverture forestière entre 1875 et 1982 avec une accélération foudroyante à partir de la fin des années 1960 (en 1969, 89,6 % de la zone avait une couverture forestière, en 1982, 55,1 %).

en 2000, un taux de déforestation à 5 %, soit 2 700 ha par an, mais ce taux est nettement plus bas pour la surface des réserves naturelles. On s'accorde pour expliquer cette déforestation par l'avancée de trois fronts : l'élevage, l'exploitation forestière et la colonisation des petits paysans (O'Brien, 1998). Aujourd'hui l'histoire et les causes de cette colonisation qui prend son essor à partir de 1950, en partie dirigée par l'État et en partie spontanée, commencent à être bien connues, inscrites dans des stratégies de survie (Lobato, 1997 ; De Vos, 2000)⁸. Cette colonisation en cascade s'est évidemment accompagnée d'importants problèmes fonciers et juridiques. En effet, au rythme auquel avançait la colonisation, l'administration mexicaine s'est vue totalement débordée et la reconnaissance juridique des droits de propriété sur la terre ne se faisait généralement que bien après l'installation des colons, créant ainsi un décalage temporel entre les faits et le droit et une insécurité foncière génératrice de conflit.

Les vagues de colonisation s'estompent à partir du milieu des années 1980, mais la croissance de la population par excédent naturel est en revanche très forte⁹. Ces vagues ont créé une mosaïque de populations très hétérogène et multiethnique : certains villages sont constitués de colons de tout le pays, s'étant installés dans des milieux naturels variés, qu'ils connaissent mal et dont ils maîtrisent mal la dynamique dans le temps...

⁸ Il est possible de différencier les grandes périodes suivantes : 1950-1963, début de la colonisation ; 1964-1972, sommet du processus ; 1973-1985, finalisation de la colonisation ; et 1986-1992, stabilisation des flux de population. Dans le cas de la forêt Lacandonne, comme dans beaucoup d'autres endroits en Amérique latine, on se trouve en face d'un mouvement de colonisation en « cascade », ou à des « cycles de colonisation ». Ce phénomène est très lié à l'épuisement de la fertilité des sols et à la pression démographique qui poussent les colons vers de nouvelles terres productives. En effet, devant l'afflux de nouveaux arrivants, les premières communautés installées ont vite été saturées puisque les terres disponibles sont venues à manquer. L'épuisement des sols et le besoin de terre des nouvelles générations ont poussé les premières communautés à expulser à leur tour une partie de leur population, qui a dû elle aussi coloniser un nouvel espace plus à l'intérieur de la forêt et ainsi de suite. Ce schéma de colonisation en cascade explique la rapidité de l'avancée de la frontière agricole sur la jungle. L'inadaptation des modèles productifs, notamment l'élevage extensif très gourmand en espace, a contribué à accentuer le phénomène.

⁹ La population totale de « la forêt Lacandonne » fait l'objet de différentes évaluations suivant la délimitation du territoire concerné (entre 300 000 et 500 000 personnes !) mais on s'accorde sur une très forte croissance, de 64 % environ entre 1970 et 1995, pour une population qui atteint les 10 % de l'ensemble de celle de l'État et avec un taux de croissance démographique d'environ 6 % par an supérieur de 1,25 points à celui de la moyenne de l'État.

En réaction à cette transformation exceptionnellement rapide de la région, les impératifs de la conservation ont été revendiqués par quelques écologistes depuis la capitale Mexico. Leur approche en faveur de la conservation est à l'origine de la publication du décret de 1972 qui crée la communauté Lacandonne (600 000 ha pour 66 familles de Lacandons) puis celui de 1978 proclamant la création de la première réserve de biosphère au Mexique. Le périmètre de la réserve recouvre très largement celui du décret de 1972 et a été fait dans la précipitation sans s'ajuster au processus de colonisation existant et à venir. La perspective conservacionniste se résume dans un premier temps à des mesures étatiques qui interdisent la coupe de bois et les régularisations légales d'installation. Elles suscitent une profonde incompréhension face à cet autoritarisme d'un gouvernement dont les destinataires se sentent par ailleurs abandonnés.

La partie est et nord de la région a connu depuis la fin des années 1970, un processus exceptionnel d'organisation qui débouche sur le soulèvement, avec pour seul soutien celui de l'église catholique qui a contribué à donner un sens religieux à cet exode vers la terre promise. La situation d'antagonisme avec l'État a été encore rendue plus complexe par le soulèvement zapatiste de 1994 dont le territoire mord largement sur la réserve et n'est d'ailleurs pas sans liens avec l'autoritarisme de la politique environnementale¹⁰. Le soulèvement suscite le désenclavement de la région et la multiplication des financements pour les non-zapatistes, mais très vite, avec la présence de la guérilla, de l'armée et des paramilitaires, la région s'enfonce dans un conflit larvé qui traverse parfois les villages eux-mêmes, entre ceux qui soutiennent et ceux qui s'opposent à l'*Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN). Le conflit attise aussi les conflits agraires, accélère les nouvelles installations dans le périmètre de la réserve et rend très délicat le travail des conservacionnistes. Comme l'a très bien écrit l'historien De Vos (2000), cette « terre pour semer des rêves » a été le support de projections successives pour différents groupes qui se sont dit que cette immense forêt pourrait être le lieu de leur propre soif d'avenir. Les tentatives de mise en cohérence sont des échecs.

La fragmentation multidimensionnelle (sociale, territoriale, environnementale, religieuse, politique, économique) et les conflits (Foyer, 2003) rendent les efforts de mise en cohérence très incertains. L'unité politique de la région n'a pas été réalisée et cela entrave toute tentative de construire un futur commun. Si la conservation de la nature

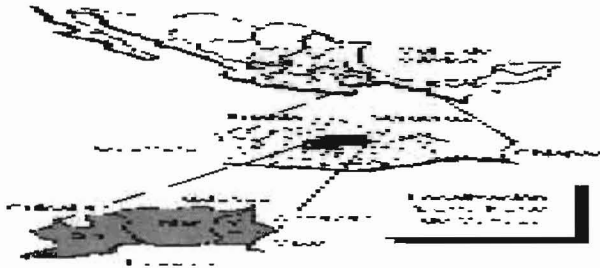
¹⁰ Une des organisations dont est issu l'EZLN a en effet été créée par des indigènes dont les droits n'ont pas été reconnus par le décret de création de la réserve, et qui refusent d'être considérés comme des envahisseurs.

représente bien le principal instrument de l'articulation de la région avec le temps mondial, cet instrument s'oppose à d'autres connexions mondiales, en particulier celle de la défense des peuples indigènes, et prend difficilement effet sur une trajectoire locale particulièrement tumultueuse et sui generis.

1.1.2. La Sierra Norte : un territoire socio-naturel relativement cohérent

Si la Sierra Norte de Oaxaca est bien aussi une région forestière dont la population est très majoritairement indigène (Zapotèques, Chinantecs, Mixes et Mazatèques essentiellement, etc.)¹¹, elle se distingue nettement de la Selva Lacandona par une relative richesse et une certaine homogénéité socio-environnementale qui auraient facilité la mise en cohérence recherchée par les différentes initiatives de développement durable.

Carte 2 : La Sierra de Juarez dans l'État de Oaxaca



Source : UZACHI

¹¹ Nous n'allons pas nous intéresser ici à l'ensemble de la Sierra Norte de Oaxaca, également appelée Sierra de Juarez, mais essentiellement à l'entrée de cette zone montagneuse qui se situe à une soixantaine de kilomètres au Nord de la capitale de l'État, Oaxaca. Les remarques qui suivent en ce qui concerne la Sierra Norte valent donc essentiellement pour certaines communautés du municipio de Ixtlan de Juarez, et pas forcément pour l'ensemble de la Sierra Norte.

Tout d'abord, cette richesse est naturelle puisque, si la forêt d'altitude de pins et de hêtres de la Sierra Norte est, à première vue, moins luxuriante et spectaculaire que la jungle tropicale, elle concentre une biodiversité exceptionnelle et une ressource de bois abondante et de qualité. Les quelque 168 000 ha de forêt mésophile d'altitude de la région abritent l'une des densités les plus importantes d'espèces d'arbres et de plantes au Mexique, et la région a longtemps attiré et continue d'attirer les biologistes du monde entier. Ce patrimoine biologique représente en outre une valeur économique non négligeable, puisque la grande variété de pins et de hêtres présente une haute productivité biologique d'environ 10 m³/ha par an qui se traduit par des cycles de reproduction forestière relativement courts (entre 40 et 60 ans) (Baruffol, 2003) et des ressources abondantes.

Avant de poursuivre, il faut rappeler que la période des concessions qui démarre dans les années 1950 – avec un modèle extractiviste, largement insoutenable à moyen terme – ne peut être comprise que dans le contexte typiquement mexicain où, du fait de la réforme agraire postrévolutionnaire, la grande majorité de la surface forestière¹² appartient légalement aux communautés rurales, souvent indigènes. La période des concessions, qui s'étend des années 1950 au milieu des années 1980 sur l'ensemble du territoire mexicain, représentait donc en quelque sorte une forme de dépossession de territoire pour les communautés, par ce même État qui leur avait octroyé des droits territoriaux¹³ durant la réforme agraire.

C'est face à cette situation de dépossession et de déforestation que certaines communautés de la Sierra vont décider de s'organiser pour récupérer, avec l'aide d'acteurs externes tels que l'Organisation non gouvernementale *Estudios Rurales y Asesoría* (ONG ERA, Études rurales et conseils), leurs pleins droits sur leur territoire et leurs ressources forestières. En 1979 est créée l'Organisation de défense des ressources naturelles et de développement social de la Sierra de Juarez

¹² Une donnée de 1980, provenant des autorités mexicaines, parle de 80 % des ressources forestières appartenant aux communautés et *ejidos* ruraux. Si ce chiffre est repris dans la plupart des publications, il ne semble pas reposer sur des données statistiques solides (Merino, 2004). Il n'en demeure pas moins qu'une importante partie du massif forestier appartient bien aux populations locales.

¹³ Initiée en 1947 par la réforme de la loi forestière, la période du système des concessions a assuré aux entreprises publiques et à l'État mexicain la mainmise sur l'essentiel des ressources forestières du pays. Les communautés locales, à travers tout le pays, ont été largement perdantes, puisque les très faibles compensations obtenues pour ces concessions largement imposées ne compensaient en aucune mesure la perte de contrôle sur le territoire.

(ODRENASIJ), qui regroupe différentes communautés de la région contre l'entreprise publique productrice de Papier, la FAPATUX. Cette première phase légale de récupération du territoire et des ressources se termine en 1982 avec une décision de justice favorable à l'ODRENASIJ : elle redonne aux communautés leurs pleins droits sur leur territoire en refusant de renouveler la première concession de 25 ans qui s'achevait et qui devait se renouveler pour 99 ans ! (Eusebio Roldan Felix, entretien personnel, 6 juin 2006)

Cette période de lutte légale et de résistance sociale des communautés face à l'État a contribué à renforcer le capital social et organisationnel local, fondé sur la dynamique communautaire. La vitalité des institutions politiques, économiques et sociales communautaires représente en effet un des atouts majeurs dans la région. Dans celle-ci en effet, comme dans beaucoup d'autres zones indigènes au Mexique, il faut noter que la communauté n'est pas seulement une unité de vie en commun, mais un système institutionnel, politique, social et foncier, fondé sur les us et coutumes¹⁴. Les décisions politiques sont prises dans l'assemblée communale (Recondo, 2006) et les membres de la communauté doivent remplir leur charge sous la forme de travaux ou services (généralement gratuits) rendus à la communauté. Ce modèle de prise de décision et d'organisation est d'autant plus important à considérer que, à la différence de la majorité des communautés du reste du pays, celles de la Sierra Norte restent encore épargnées par le système des partis officiels, système qui tend, dans la plupart des cas, à augmenter dramatiquement le niveau de conflictualité sociale. Plusieurs des responsables communautaires interviewés sur place ont insisté sur l'importance de la dynamique communautaire comme instrument de construction sociale et de « rempart » contre l'entrée des partis politiques (Edgar Lopez Perez, entretien personnel, 6 février 2006).

Ce système communautaire n'est pas seulement politique, il s'étend à la propriété et à la gestion des biens de la communauté ; les terres, les zones forestières, mais aussi les infrastructures productives en font partie. Si les décisions importantes, en ce qui concerne les biens communaux (bienes comunales), sont prises dans l'assemblée communautaire, la gestion quotidienne est réservée au commissaire des biens communaux. Ce système, là encore, fonctionne d'autant mieux

¹⁴ Si les différentes institutions politiques communautaires et traditionnelles ont toujours fonctionné, dans les faits, en marge du système officiel depuis des siècles à travers tout le pays, l'État de Oaxaca est le seul à avoir reconnu officiellement dans sa Constitution les différents systèmes issus des « us et coutumes » locaux. En revanche, le système foncier communal est reconnu officiellement dans tout le pays et cohabite avec le système privé et le système ejidal issu de la révolution.

dans la Sierra Norte que la réforme agraire a laissé une délimitation territoriale des communautés à peu près claire. La gestion des biens communaux et des ressources forestières n'est donc pas systématiquement minée, comme c'est souvent le cas, par les conflits territoriaux intercommunautaires.

Ce dynamisme des institutions « communales » est loin de signifier un repli communautaire ; les communautés zapotèques de l'entrée de la Sierra Norte ont toujours montré un important degré d'ouverture vers l'extérieur, vers la modernité, notamment dans la proximité avec la ville de Oaxaca et dans les contacts avec des acteurs extérieurs (Larson *et al.*, 2004). L'équilibre relatif entre la force communautaire et cette ouverture à la modernité et au marché est sans doute l'un des atouts principaux des communautés de la région qui réussissent relativement bien à amortir le processus de modernisation et la violence qu'il véhicule généralement dans les communautés indigènes.

Ressources forestières de qualité et relativement importantes, fort capital social basé sur la dynamique communautaire¹⁵, situation foncière et politique faiblement conflictuelle, maîtrise relative du processus de modernisation : inutile de préciser que la combinaison de toutes ces conditions est assez exceptionnelle au Mexique et ailleurs. Ces richesses et cette relative cohésion d'un point de vue socio-naturel se sont construites au cours de l'histoire. L'expérience de la récupération de l'usage des terres forestières dans un conflit avec l'État et dans le cadre d'une organisation régionale intercommunautaire a aussi été fondamentale dans la construction d'un projet politique et économique commun. Tous ces éléments liés au contexte socio-environnemental et à une dynamique endogène d'organisation ont en effet participé, par la constitution d'un terreau fertile ou plutôt d'une trajectoire historique propice, à l'émergence de l'idée de développement durable et à la mise en cohérence représentée par le modèle de GFC.

¹⁵ Barton Bray et Merino (2005) établissent une distinction intéressante entre un capital social relationnel – les acteurs externes comme l'État ou les ONG – et le capital institutionnel traditionnel des communautés indigènes et/ou paysannes. Notre utilisation de capital social recouvre ici ces deux dimensions et renvoie donc aussi bien à la capacité à articuler les actions communautaires avec l'extérieur pour obtenir des appuis divers (financiers, logistiques...) qu'à la dynamique d'organisation endogène et collective propre à certaines communautés paysannes et indigènes.

1.2. L'émergence de deux dispositifs de développement durable : les ANP et la GFC

Après avoir suivi le grand sentier historique du développement régional de la Selva Lacandona et de la Sierra Norte de Oaxaca, nous allons à présent nous enfoncer un peu plus dans la forêt pour évoquer, à travers deux dispositifs bien différents représentés par les ANP et la GFC, la manière dont a été construit le référentiel de développement durable.

1.2.1. Les ANP : émergence d'un dispositif institutionnel depuis le (inter) national

La réserve de Montes Azules, au cœur de la forêt Lacandonne, est le symbole des errements de la politique d'aires protégées, modèle exporté et plaqué difficilement sur des trajectoires socio-politiques complexes. On est bien ici dans le cas d'une approche verticale, imposition autoritaire d'un agenda conservacionniste sans consultation ni même, pendant longtemps, sans une bonne connaissance de la zone. Les conservacionnistes ont toujours été sur la défensive, et les piliers économiques et sociaux n'ont guère pu être harmonisés avec les impératifs environnementaux.

Jusqu'en 1994, les rares actions gouvernementales en faveur de la conservation oscillent entre un autoritarisme qui attise l'exaspération face à l'État, et des tentatives de coordination entre politiques sectorielles rappelant plus les principes du développement durable – mais sans résultats palpables¹⁶. La région est, dès les années 1980, un échiquier très complexe connaissant une forte politisation et une forme de crise permanente¹⁷. À partir de 1989, l'ONG Conservation Internationale (CI)

¹⁶ En effet, la Coordination exécutive du programme écologique de la Selva Lacandona, chargée de la conservation de la réserve, a disparu dès le début des années 1980. En juin 1986, a été constituée la Commission interministérielle pour la protection de la forêt Lacandonne, sans plus de lendemain. Tous les diagnostics gouvernementaux, de 1975 jusqu'à aujourd'hui, insistent avec la même monotonie sur des mesures pourtant jamais appliquées : coordonner le travail de toutes les entités publiques, et planifier sur plusieurs années en prenant en compte l'ensemble de l'information produite sur la région.

¹⁷ Les recherches se poursuivent dans la réserve intégrale de biosphère Montes Azules (RIBMA) au milieu des années 1980, à travers l'Institut national de recherche sur les ressources de la biosphère (INIREB) et la création de la station scientifique Chajul au sud. Cependant, à cette période, le gouvernement fédéral se montre beaucoup plus préoccupé par les problèmes frontaliers avec le Guatemala que par la problématique environnementale, considérée comme très secondaire.

prend ses marques dans la forêt Lacandonne ; c'est le reflet de la nouvelle pression de l'opinion nationale et internationale et de la nouvelle canalisation de financements. Signe également de ce renouveau, quatre nouvelles réserves naturelles sont déclarées en 1992, dans la partie Est de la région bien conservée (81 000 ha, ce qui élève la surface protégée totale à 412 000 ha.). Par ailleurs, c'est également l'époque où gouvernement et bailleurs de fonds internationaux canalisent les premiers financements pour des programmes sociaux à grande échelle. Ces investissements tentent de répondre bien tardivement à une situation sociale explosive, en particulier dans la zone des Cañadas (programme « Solidaridad » du ministère de Développement social (SEDESOL) et programmes sociaux financés par la Banque mondiale pour les zones marginalisées), mais ne considèrent pas l'exigence environnementale.

Après le soulèvement de 1994, l'époque est aussi au renforcement de la politique des aires protégées au niveau national, d'autant que la nouvelle ministre de l'environnement, Julia Carrabias, et celui qui dirige la « Coordination des aires protégées » sont de grands connaisseurs de cette forêt. Une nouvelle époque commence alors, où la conservation de la forêt Lacandonne devient un mandat partagé entre l'ONG CI et la direction de la Réserve – composée de fonctionnaires mais recevant la grande partie de ses fonds d'organismes internationaux, dont les fameux financements du *Global Environment Facility* (GEF). La présence sur le terrain se matérialise par un personnel plus nombreux et une délimitation physique des frontières de la réserve, mais surtout par la réalisation d'ateliers où sont distribués des aides et des projets¹⁸ pour intéresser les *comuneros*. La zone autour de la réserve est tellement grande et à présent tellement peuplée que les conservationnistes sont loin d'avoir des moyens suffisants pour transformer les pratiques productives des paysans. Ils se spécialisent donc sur l'appui des propriétaires officiels des terres de la réserve Montes Azules et de quelques villages qui menacent particulièrement son intégrité. Une grande partie de la région leur est fermée et le travail semble infini, alors que les patrons d'exploitation restent très gourmands en ressources naturelles (culture sur brûlis et installation d'élevages).

¹⁸ Projets de plantations, de restauration, de lutte contre les incendies, ou de cultures alternatives.

Les projets de conservation sont à présent bien « participatifs » et les populations ont d'ailleurs acquis un fort pouvoir de négociation, mais les conservationnistes ont dû « choisir leur camp », et leur capacité d'action ne concerne que la moitié des villages installés dans ou autour de la réserve tentant de répondre au chantage écologique opéré par les propriétaires des terrains : « augmentez les aides, ou nous couperons la forêt... ».

La planification pour le développement durable n'est-elle pas au cœur de la politique de cette célèbre réserve de biosphère ? Le personnel du ministère de l'Environnement arrivé à partir de 1994 a bien tenté de susciter une démarche régionale en faveur du développement durable, mais la complexité de la zone a fait échouer dans l'œuf les stratégies de « développement durable régional » et a suscité un repli sur des tâches de conservation plus modestes. Le modèle de réserve *The Man and the Biosphere* [attribué dès 1979 par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Montes Azules] intègre une dimension économique-sociale et s'est bien incarné dans de nombreux microprojets de cultures alternatives pour les paysans pauvres habitant la « zone d'amortissement » de la réserve (agroécologie, plantations, etc.). Un Conseil technique assesseur est également créé en 1997 pour tenter de coordonner l'ensemble des acteurs de la zone autour d'un agenda commun. Ce modèle n'a cependant pas pu avoir d'impact à grande échelle sur la trajectoire régionale. Il faudra attendre 2001 pour qu'un véritable « Plan de gestion » soit discuté puis diffusé, car les zonifications n'ont jamais été officiellement arrêtées. Mais cette absence de synchronisation est flagrante et les différentes administrations centrales, les entités étatiques de l'État du Chiapas et les ONG ne parviennent pas à avoir un agenda commun avec une coordination des activités. La région de Montes Azules est donc devenue une région politiquement très délicate mais où la coordination devient un bien plus précieux que l'argent lui-même : une multitude de projets sans lendemain sont mis en place.

Après 2001, les conservationnistes ont moins d'argent pour « distribuer des projets » mais le blocage politique empêche de renverser les tendances destructives dans une bonne partie de la zone, même si le polygone de la réserve est en effet nettement mieux conservé que les alentours. Les conservationnistes durcissent progressivement le ton contre les nouveaux « envahisseurs » s'installant dans la réserve et pratiquent certains déplacements forcés de populations, plaçant la conservation de la nature comme une urgence impérieuse. Les menaces d'expulsions répétées provenant des autorités et la militarisation de la zone ont fait entrer la région de Montes Azules dans un conflit socio-écologique dont on ne voit pas l'issue. Selon les différents diagnostics, on

compterait plus d'une quarantaine de zones de peuplements humains irréguliers impliquant quelque 500 familles dans la réserve et dans la communauté Lacandonne. La question irrésolue des invasions/expulsions illustre également les divisions au sein même du gouvernement mexicain et de ces différentes entités, pour lesquelles la durabilité n'a pas le même sens¹⁹.

Pourtant aujourd'hui, le temps long de la reproduction de la nature est de plus en plus intégré par les acteurs de la forêt Lacandonne, même du côté de l'autonomie zapatiste ; mais les conflits empêchent une véritable stratégie d'ensemble d'émerger. Il semble douteux qu'une stratégie de développement durable de la région, intégratrice des temporalités de l'ensemble des acteurs et basée sur les trois piliers, puisse être proposée par les conservationnistes. Ils se sont centrés, après quelques tentatives plus larges, sur une partie de la réserve, sur l'urgence de « la sauver » et sur l'arrêt définitif de la colonisation, mais il n'existe pas d'arène où cette intégration pourrait se construire.

1.2.2. La GFC : émergence d'un dispositif alternatif depuis le local

Les droits sur leurs ressources une fois récupérés, la plupart des communautés s'organisent en différentes Unités communautaires d'exploitations forestières qui continuent cependant à utiliser le plan de gestion non soutenable ou durable hérité de l'entreprise publique. Dans ces conditions, la déforestation tend logiquement à se poursuivre²⁰. Face à la dégradation de leur environnement et à la perspective de perte de leur activité économique, certaines communautés décident de s'organiser en vue de mettre en place un modèle de GFC durable. Les deux initiatives les plus significatives et les plus intéressantes dans la région sont probablement celle de l'Union de communautés Zapotèques et Chinantecs (UZACHI) et de l'Unité communale forestière, agraire et de services (UCFAS). L'UZACHI est une organisation de quatre communautés, alors que l'UCFAS est centrée sur la seule communauté

¹⁹ Ainsi, les membres de la PROFEPA (l'inspection environnementale de l'État mexicain) semblent être beaucoup plus disposés à recourir aux expulsions que ceux de la CONANP. On retrouve cette divergence de point de vue entre les niveaux fédéral et étatique, le gouverneur de l'État Pablo Salazar s'étant plus ou moins clairement engagé à ne procéder à aucune expulsion et à trouver une solution négociée.

²⁰ Une étude de 1992 des assesseurs de l'ONG Études rurales et conseils (ERA) montre que, sur les 18 années précédentes, partagées à peu près également entre l'ancienne gestion publique et la nouvelle gestion communautaire, le volume d'arbres sur pied avait réduit de 22 % et que les zones exploitées avaient perdu près de 60 % de leur valeur commerciale (site web UZACHI).

d'Ixtlan de Juarez²¹. À partir du début des années 1990, ces communautés vont, avec l'aide d'assesseurs techniques externes, établir un système d'exploitation des ressources forestières qui repose sur la recherche d'une mise en cohérence des trois piliers du développement durable. L'articulation de la rentabilité économique, d'une rationalité sociale centrale et de la restauration des ressources forestières, constitue en effet un rare exemple d'articulation des différentes dimensions du développement durable.

Au niveau économique tout d'abord, la GFC s'est traduit dans chacune des communautés par la création d'Entreprises forestières communautaires (EFC) générant une importante activité économique. Ces entreprises communautaires se sont très nettement développées en réussissant une intégration verticale du processus de production, depuis l'extraction de bois brut jusqu'à la transformation en produit fini (meubles notamment) en passant par le séchage par four et le découpage dans des scieries. Cette évolution, relativement rare dans les autres EFC mexicaines qui se contentent souvent de vendre les arbres en tronc avec une valeur ajoutée moindre, a nécessité sur plus de 20 ans, un développement par étapes à travers des investissements importants. Nous pouvons citer la construction et l'entretien d'infrastructures comme les scieries construites dans les années 1980, les fours de séchage ou encore, plus récemment, les usines de meubles. Si Comaltepec et la Trinidad ont leur propre usine de meubles depuis la fin des années 1990, Xiacui et Ixtlan ont inauguré la leur dans le courant de l'année 2005. La production de meubles représente dans ces communautés environ 20 % du bois extrait de la forêt. Ce développement de l'activité économique a été favorisé par l'ouverture importante du marché du bois depuis la fin de l'époque des concessions. L'offre est désormais bien inférieure à la

²¹ Les 4 communautés qui forment la UZACHI sont les trois communautés zapotèques de Capulapan de Mendez (2 500 habitants, 283 « comuneros »), Santiago Xiacui (700 habitants, 140 comuneros) et La Trinidad (700 habitants, 160 comuneros) ainsi que la communauté Chinantec de Comaltepec (2 400 habitants, 180 comuneros). Ixtlan de Juarez (384 comuneros) est la communauté principale du municipe du même nom. De la fin des années 1970 au milieu des années 1980, ces communautés étaient associées mais Ixtlan, ayant un potentiel productif bien supérieur aux quatre autres communautés, a formé sa propre entreprise en 1988 et les autres se sont associées en septembre 1989 dans la UZACHI. Il faut bien distinguer la UCFAS, une entreprise forestière communautaire, de l'UZACHI, organe de coordination technique intercommunautaire pour les quatre entreprises (Eusebio Roldan Felix et Jesus Belmonte, entretien personnel ; 6 février 2006)

demande nationale²². Les EFC trouvent surtout des débouchés au niveau régional, dans l'État de Oaxaca (en particulier pour les écoles). Au-delà de cette intégration verticale du processus de production, les communautés de la Sierra Norte ont su diversifier leurs activités économiques, en développant plus récemment des projets d'écotourisme ou en produisant des ressources forestières autres que le bois, comme les champignons ou les orchidées. Les activités autour de la foresterie communautaire y sont devenues l'une des principales sources de revenu et d'emploi, à côté d'autres activités (commerce, tourisme, transport, fonction publique,...).

En effet, ce succès économique et commercial des EFC de la Sierra Norte a logiquement représenté des bénéfices sociaux assez directs, en premier lieu en ce qui concerne l'emploi dans la région. UCFAS emploie ainsi 185 personnes, dont une très grande majorité venant d'Ixtlan ou de la région alentour, et les quatre EFC coordonnées par l'UZACHI emploient un total d'environ 120 personnes, auxquelles il faut ajouter les onze techniciens et administratifs de l'UZACHI, tous issus des communautés locales²³. Le commissaire aux biens communaux de Ixtlan justifie ainsi l'ouverture de la nouvelle fabrique de meubles : « On essaie de donner la plus grande valeur ajoutée à nos ressources pour que cela bénéficie aux *comuneros*, à travers des salaires, des vacances, la sécurité sociale, des prêts et surtout en garantissant une source de travail pour de nombreuses années. Le projet est en cours de socialisation » (Edgar Lopez Perez, entretien personnel, 6 février 2006). L'activité forestière, avec les bénéfices économiques et le renforcement du capital social externe (sous la forme d'appuis gouvernementaux ou internationaux) qu'elle a engendrés a servi dans ces communautés à générer toute une série d'autres activités économiques et de nouveaux secteurs d'emploi comme l'écotourisme, la mise en bouteille d'eau de source et, plus récemment, les services environnementaux. Ce dynamisme de l'emploi a permis de freiner la migration – beaucoup plus massive dans les autres communautés indigènes de Oaxaca – et donc de maintenir une certaine solidité du tissu communautaire.

²² Du fait de leur manque de compétitivité internationale (coût de transport, corruption...), il n'existe presque plus de grandes entreprises publiques ou privées purement commerciales au Mexique ce qui laisse, au moins au niveau local, une certaine marge de manœuvre économique aux EFC (Barton Bray et Merino, 2004)

²³ Un des objectifs initiaux de l'UZACHI était précisément de créer sa propre expertise technique locale. L'établissement à Capulalpam depuis 1975 d'un bachillerato (équivalent du bac) technique spécialisé dans la gestion forestière a favorisé la formation locale. Depuis 2005, une université spécialisée dans la formation environnementale et forestière a même été ouverte à Ixtlan.

Ces bénéfices sociaux plus ou moins directement liés à l'activité économique sont absolument fondamentaux, mais l'un des aspects les plus intéressants de ces EFC, qui les distinguent à la fois des entreprises privées et des entreprises publiques, c'est l'intégration d'une « rationalité sociale centrale » (Merino, 2004) dans la gestion même de l'entreprise, basée sur un ensemble de processus²⁴. Le système communautaire de gestion de l'entreprise (différent selon les cas) garantit la prise de décision collective pour les grandes orientations (investissements majeurs) de l'EFC et pour la répartition des bénéfices. Ainsi, chaque année, lors de l'assemblée générale des *comuneros*, la répartition des bénéfices est divisée entre la capitalisation de l'entreprise, l'investissement dans les ressources forestières, et le financement de programmes sociaux variés (éducation, environnement, santé, construction de routes, adduction d'eau, terrain de sport...) au bénéfice de la communauté²⁵. Ces entreprises communautaires se distinguent donc d'une logique d'exploitation purement basée sur le profit économique. Au-delà du modèle collectif de gestion et d'investissement, la centralité de la rationalité sociale se retrouve même dans la conception de la concurrence car les entreprises communautaires de la Sierra Norte entretiennent un dialogue constant entre elles sur leurs différentes initiatives, notamment dans le cadre du Conseil régional des ressources naturelles (Eusebio Roldan Felix, 6 février 2006). De par le prestige national et international qu'elles ont acquis, les communautés de l'UZACHI reçoivent aussi régulièrement des groupes paysans et indigènes de l'État de Oaxaca et d'autres États mexicains pour des ateliers et des cycles de formation à la foresterie communautaire.

Enfin et peut-être surtout, ces entreprises communautaires visent depuis leur création à rétablir et maintenir les équilibres environnementaux. Dans la Sierra Norte, on a assisté à partir des années 1990 à une amélioration nette de l'état du manteau forestier, très abîmé durant la période des concessions. On veut particulièrement insister sur le fait qu'on n'a pas affaire, ici, à une simple logique de conservation, mais

²⁴ On doit aussi nuancer cette rationalité sociale en établissant ici une différence significative entre les communautés de l'UZACHI et d'Ixtlan. À Ixtlan, les bénéfices sont répartis de manière individuelle entre les *comuneros*. De manière générale, la UCFAS de Ixtlan, notamment de par le volume produit (25 000 m³ minimum par an contre 10 000 m³ en moyenne pour les communautés de l'UZACHI) conserve une gestion plus proche d'une rationalité commerciale classique. Cette différence de production s'explique non pas tant par un système de gestion différent que par le potentiel productif (80 % des 19 000 ha de la communauté sont des forêts) d'Ixtlan.

²⁵ Ces investissements sociaux peuvent aller jusqu'à la moitié des bénéfices annuels.

bien à une restauration de ce couvert forestier. Le directeur technique de l'UZACHI parle de la période 1993-2003 comme d'une période de récupération. Non seulement la dynamique de déforestation a cessé mais la reforestation est désormais garantie par le respect des volumes de coupes autorisées dans le plan de gestion forestière approuvé par le ministère de l'Environnement²⁶. Ce modèle d'exploitation forestière des communautés de l'UZACHI et Ixtlan explique la facilité avec laquelle les EFC ont reçu au bout d'un an la certification internationale de *Smartwood et du Forest Stewardship Council* pour la gestion durable de leur forêt²⁷. La préoccupation écologique s'étend dans ces communautés bien au-delà de la question de l'exploitation du bois, puisque, depuis le début des années 1990, les communautés de l'UZACHI ont adopté un plan d'organisation territoriale qui divise la communauté en cinq zones aux statuts écologiques différents (Chapela et Lara, 1995 ; Barton Bray et Merino, 2004)²⁸. L'adoption d'un Système local d'évaluation de la durabilité (Chapela, 1999), la création de brigades communautaires de lutte contre les incendies, la limitation de la chasse, le développement d'activités de recherches biologiques et de restaurations sont encore autant d'exemples qui témoignent de l'exceptionnel degré de conscientisation environnementale des communautés de la Sierra Norte.

Développement économique, forte rationalité sociale et respect des équilibres environnementaux, le tout avec une forte participation endogène : l'articulation cohérente des trois piliers du développement durable semble avoir donné des résultats souvent présentés comme des modèles de réussite. Nous verrons ensuite que cette mise en cohérence sectorielle est inséparable d'une autre mise en cohérence non moins importante, celle des différentes temporalités.

²⁶ Dans un cas comme celui de Capulalpam, il arrive même couramment que la rationalité environnementale l'emporte sur la rationalité économique puisque l'assemblée communautaire autorise souvent des volumes de coupes bien inférieurs à ceux conseillés par le ministère de l'Environnement ou par les techniciens de l'UZACHI – qui sont déjà censés assurer une reproduction confortable des ressources.

²⁷ Les communautés de la Sierra Norte sont pionnières en ce qui concerne la certification internationale puisqu'elles ont toutes obtenu cette certification entre 1996 et 2000.

²⁸ Dans le cas de Capulalpam, par exemple, 18 % des quelque 7 000 ha du territoire sont réservés à l'exploitation forestière selon trois statuts d'exploitation différents (intensif, faiblement intensif, faible impact), 16 % sont réservés à l'usage domestique (bois de chauffe et de construction), 5,5 % à l'agriculture, 26 % à la protection, et le reste est destiné à la zone urbaine.

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, on a d'abord vu comment les deux régions étudiées correspondaient à des trajectoires historiques très différentes, débouchant sur des caractéristiques sociales, environnementales et politiques presque antagonistes. À l'extrême fragmentation et à la conflictualité de la forêt Lacandonne répond en effet la cohésion de l'espace socio-environnemental de la Sierra Norte. Dans le premier cas s'affrontent des groupes portés par des trajectoires historiques hétérogènes et se projetant vers le futur à travers des stratégies de développement différentes, les environnementalistes ne représentant pas une stratégie de mise en cohérence prenant en compte la viabilité des « dynamiques silencieuses », mais plutôt une stratégie focalisée sur la conservation de la forêt. Dans le second cas, la cohésion d'un projet de futur multidimensionnel a émergé d'une similitude d'expériences passées, et surtout, cette stratégie s'est construite dès l'origine à partir des représentations d'avenir des paysans eux-mêmes, et en s'opposant aux pressions des acteurs externes²⁹.

On a vu ensuite comment, dans ces contextes radicalement différents, se sont mis en place deux dispositifs de mise en cohérence socio-environnementale se réclamant de la durabilité, mais selon des perspectives différentes, notamment quant à la mise en valeur des ressources forestières. Quand les ANP privilégient la logique environnementale et la conservation du couvert forestier, la GFC met en avant l'exploitation économique rationalisée des ressources naturelles. Pour Leticia Mérimo, ce clivage entre ces différents dispositifs est clair : « La production forestière et la conservation sont deux stratégies qui d'une certaine manière attaquent le même problème mais qui marchent sans communication et même avec beaucoup d'opposition. On a des bonnes relations et on se respecte mais les gens distinguent nettement ces deux positions. » (Leticia Merino, entretien personnel, 26 février 2006).

²⁹ Mis à part, bien sûr le soutien de quelques techniciens forestiers qui ont soutenu le combat des communautés.

2. Conflits de temporalité et perspectives de durabilité

La comparaison des deux projets se réclamant du développement durable doit donc se baser sur la reconnaissance de ces deux trajectoires historiques divergentes, malgré les apparences, de ces deux processus sociaux opposés, où la notion de durabilité ne se pose pas dans les mêmes termes. Analysons à présent comment les deux projets ont permis de mettre en cohérence les temporalités des différents acteurs, mais aussi comment on peut y voir des conflits sur ce qu'est la durabilité elle-même.

2.1. Conflictualité et mise en cohérence temporelle : les problématiques de synchronisation et de continuité

Face à l'extrême diversité des conflits de temporalités qu'on a pu mettre à jour sur le terrain, on est un peu dépourvu au moment d'en proposer une systématisation et un début de typologie. Il existe probablement autant de conflits de temporalités que de conflits, autant d'acteurs que de temporalités, et nous avons bien ces deux dimensions dans la réflexion conduite dans le cadre de cette Action concertée incitative (ACI, voir introduction de cet ouvrage) : les temps du projet et les temps de la nature. De plus, quand on pense aux conflits de temporalités, l'un des problèmes majeurs est de s'émanciper de l'habitus culturel d'une vision unidimensionnelle, essentiellement linéaire, régulière et quantifiable du temps, c'est-à-dire le temps universel des horloges et des calendriers. Dès lors que l'on fait l'effort de rentrer dans la pluralité des temps, on est confronté à des situations conflictuelles entre les perspectives, les rythmes, les formes, les horizons et les natures du temps. Ces conflits peuvent être plus ou moins repérés et traités socio-politiquement par des efforts de synchronisation, une synchronisation non pas entendue comme un strict calage des rythmes ou horizons temporels, mais comme une certaine mise en cohérence, une « concordance des temps » (Van Cauter et de Rauglaudre, 2003). En outre, il semble que l'idée de durabilité implique un certain suivi, une continuité, un accompagnement. Ces deux recherches de synchronisation et de continuité, seront donc les deux axes autour desquelles nous essaierons d'organiser notre analyse des conflits de temporalités.

2.1.1. Défauts de synchronisation et recherche de continuité dans les ANP de la forêt Lacandonne

Le manque de coordination entre les acteurs qui interviennent est, comme on l'a vu, un constat réitéré depuis 25 ans. Ces acteurs sont nombreux et variés et il n'est guère aisé d'en présenter un panorama complet.

Le rythme des autorités politiques est bien sûr important au Mexique et les luttes de partis y sont très vives. Les changements d'administration au niveau national et au niveau de l'État du Chiapas sont sur le même rythme de sextennat (actuellement 2006-2012). La fin du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) au pouvoir depuis 70 ans et les différences de coalition entre le national et l'État du Chiapas ont entraîné des divergences sur le terrain mais pas de véritables changements. Les élections sont toujours des moments où tous les projets sont gelés (presque un an avant) et où les conflits s'enveniment entre réseaux de clientèles ayant leur relais jusque dans les communautés locales. Mais beaucoup de programmes ont aujourd'hui un rythme annuel de décaissement et une continuité par-delà ces moments de turbulence. C'est le cas des programmes les plus distribués dans la région, qui ont un horizon temporel très court : subventions pour les petits producteurs de grain (PROCAMPO), aides ciblées pour les enfants des familles les plus nécessiteuses (PROGRESA), ou encore distributions de salaire/journée pour reforestation, restauration³⁰, etc.

Bien sûr, certains autres projets ne durent pas plus d'une administration (exemple des aides aux engrais biologiques se substituant à la culture sur brûlis ou à un modèle spécifique d'intensification de l'élevage), mais le problème réside surtout dans les contradictions entre actions locales des différents ministères. L'aide à l'agriculture (SAGARPA) et la réforme agraire ont longtemps eu des projets contradictoires avec ceux du ministère de l'Environnement. Il faut cependant reconnaître que ces cultures professionnelles se sont rapprochées depuis quelques années et on assiste également à un rapprochement avec les forestiers de la CONAFOR dans la conception générale de ce que pourrait être le développement durable (la coordination directe sur place est beaucoup plus rare).

L'État central reste lointain, mais est présent à travers l'armée, les programmes de subventions aux paysans, la santé, les routes, l'école, etc., ainsi qu'à travers la politique de conservation qui reste un privilège exceptionnel, alors que l'Institut chargé de la conservation au niveau de

³⁰ Il existe plusieurs sortes de ces Programmes d'emploi temporaire (PET), dans le budget de plusieurs ministères.

l'État n'intervient pas dans la zone. Cette spécialisation des tâches entre niveaux de gouvernement se retrouve également dans l'autre sens à travers l'appui massif qu'a donné l'État du Chiapas au développement touristique comme nouvelle stratégie de développement pour la région. Cette spécialisation ne facilite pas la mise en cohérence régionale des programmes car, s'il n'y a pas concurrence directe, il y a en revanche une grande méconnaissance des projets de l'autre niveau. Le troisième niveau de gouvernement, le *municipio*, n'a pas une grande influence dans la zone, ni en termes politiques, ni en capacité d'intervention, mais le fait que la zone dépende de plusieurs *municipios* est un facteur supplémentaire de déphasage. Cette absence d'unité politique renvoie au niveau inférieur les tentatives de proposer un projet d'ensemble, avec un agenda de priorité pour chacune des quatre sous-régions de la réserve.

Les bailleurs de fonds représentent un acteur à la présence beaucoup plus incertaine, et leurs projets sont bien l'incarnation de ces actions de courte haleine. La forêt Lacandonne a ainsi connu une multitude de projets abandonnés sans avoir eu de réels impacts : on a pu parler de la forêt Lacandonne comme du « plus grand cimetière de projets du pays » et la lenteur pour canaliser les fonds jusqu'aux communautés, à travers de nombreux intermédiaires, constitue un aspect important des projets. Ces bailleurs marquent beaucoup la région par l'importance de leurs projets mais aussi par l'éclatement provoqué par une diversité et une volatilité incontrôlable de leurs agendas de priorité. Dans leurs relations avec les autres entités des différents secteurs, les conservationnistes se sont contentés d'une mise en cohérence ponctuelle et d'ailleurs épineuse sur le problème du foncier (Table agraro-environnementale à partir de 2000), la lutte contre les incendies ou le soutien à « l'écotourisme ».

Pour les paysans, les rythmes se sont diversifiés avec les activités : rythmes agricoles de la *milpa* classique (maïs et quelques autres plantes) avec une ou parfois deux récoltes annuelles ; café, élevage, activités de services et, de plus en plus, tourisme. La zone est très pauvre (mais aussi avec des différences croissantes de richesse) et, pour la grande majorité des habitants de la zone, le besoin d'argent liquide pour les nécessités de base est en effet une urgence. Le modèle de l'enrichissement assez rapide que peut donner l'élevage bovin reste une référence amenée par les migrants depuis leurs régions d'origine, alors que la forêt tropicale ne représente guère de ressources pour eux. Le rythme de reconstitution d'un couvert forestier (plus de 30 ans) et de sa biodiversité sont, en général, très loin de leurs préoccupations. En revanche, un fait marquant est que les plus anciens ont été les témoins des rapides dégradations du paysage et de ses conséquences néfastes sur le climat et la santé. L'espoir de « progression sociale » pour la génération suivante est très fort, mais il faut commencer par les nourrir, et la pression démographique (enfants,

petits-enfants des premiers arrivants dorénavant en âge de travailler leur propre terre) est également un facteur majeur du changement de l'usage des sols menant à la déforestation³¹. Leur horizon temporel est-il véritablement plus court que celui des techniciens des projets envoyés pour travailler dans la région ? Ce qui est sûr, c'est que les ressources naturelles de leurs terres constituent pour eux un capital à bien gérer et que, par ailleurs, la croissance démographique est un défi fondamental au développement durable dans cette zone fragile.

Dans les communautés zapatistes à l'ouest de la réserve, l'autorité politique, les décisions prises en assemblée, mais aussi l'absence de partis politiques et de projets gouvernementaux permettent l'affirmation d'une stratégie de développement commune. La stratégie d'autonomie indienne s'est installée depuis maintenant 20 ans³², et malgré les conflits internes, elle suscite une cohérence des projets qui est forte, mais qui se limite strictement aux villages concernés. L'horizon temporel est bien fixé sur le long terme, mais le pilier social est mis en avant alors que le pilier économique reste faible et le pilier environnemental balbutiant. La communauté Lacandonne propriétaire de la plus grande partie de la réserve de Montes Azules possède un système politique complexe. Les conflits sont multiples entre les trois principaux villages (chacun d'une ethnie différente) et même entre groupes au sein de chacun des villages, malgré la figure du président, qui reste toujours un Lacandon, et malgré le règlement intérieur conçu pour donner forme à l'entité politique.

Rappelons cependant plusieurs facteurs qui donnent une certaine continuité aux initiatives de conservation dans la région. Tout d'abord, une grande continuité du groupe travaillant dans la Lacandonne, qui dépasse les appartenances précises aux organisations du secteur qui peuvent, elles, être changeantes. On retrouve ainsi les mêmes spécialistes depuis vingt ans, certains étant passés par des postes prestigieux dans la capitale (une nouvelle génération s'est également fait une place). Peu d'organisations conservationnistes osent s'impliquer dans une zone aussi difficile, mais l'ONG Conservation internationale a tenu à rester, depuis son implantation il y a vingt ans, malgré les multiples problèmes et campagnes de diffamation qu'elle a connus. Élément de gouvernabilité important, ces individus ont rassemblé et compilé une information (écologique, sociale, économique) très large sur la zone, qui permet de faire des projets plus cohérents. D'autre part, la réserve, avec son décret

³¹ De manière générale l'incertitude sur la propriété augmente aussi l'indifférence aux dégradations environnementales, ce qui explique l'importance des projets de sécurisation foncière, et les effets rapides que peuvent avoir de petits groupes récemment installés.

³² Le soulèvement date de 1994 mais la construction d'une stratégie d'autonomie est plus ancienne.

présidentiel et ses labels internationaux, a parfois été considérée comme un projet impérialiste et exogène, mais il faut reconnaître que ces mesures donnent à la conservation de la nature un cadre stable et prestigieux, un horizon sur le très long terme. Sans ce niveau de reconnaissance, on peut même penser que le pilier environnemental aurait été pratiquement évacué des stratégies de développement, tant les forces contraires sont fortes. Si le problème des droits fonciers est autant au centre des conflits, c'est aussi parce qu'il fixe un cadre sur le long terme : on peut aujourd'hui discuter des conséquences du décret de 1978 mais peu nombreux sont ceux qui demandent la disparition pure et simple de la réserve. Ces caractéristiques montrent que le pilier « environnement naturel » du développement durable, malgré les conflits, s'est maintenant imposé sur l'agenda régional de la majorité des acteurs, en une vingtaine d'années, ce qui n'est pas si mal.

C'est par contre le développement durable comme projet commun qui ne parvient pas à s'inscrire dans la continuité ni à trouver la dynamique politique qui pourrait le porter. Les « tables rondes », « planifications régionales », « réunions inter-agences », « appels à l'union » se succèdent à un rythme soutenu avec chaque nouveau gouvernement, mais la planification régionale reste en fait balbutiante. C'est au niveau sous-régional que commencent parfois à se former des projets de durabilité plus cohérents (articulation des horizons temporels et des rythmes, des perceptions du temps et de l'urgence), le début d'une communauté politique.

2.1.2. Défauts de synchronisation et recherche de continuité dans la GFC de la Sierra Norte

La GFC ayant été essentiellement construite depuis le local et non complètement induite depuis l'extérieur, les acteurs centraux du calendrier sont, au moins dans le cas de la Sierra Norte, les acteurs locaux de la communauté. Si les aiguilles du temps de la GFC peuvent être ralenties ou accélérées par les institutions publiques, par les ONG ou encore par les bailleurs de fonds internationaux qui co-construisent la GFC, c'est la communauté qui demeure l'axe central de rotation du temps et qui tend à imposer ses rythmes, ses logiques et ses horizons.

Il existe bien des incohérences temporelles entre les acteurs extra-communautaires qui participent à la GFC. Par exemple, les horizons temporels des programmes des bailleurs de fonds, des institutions publiques, des ONG internationales et locales ne coïncident pas et peuvent créer des périodes de confusion ou de flou temporel. Les programmes des bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, fondations Ford ou Rockefeller...) dont dépendent les ONG nationales et

régionales s'étendent généralement sur 2 ou 3 ans, tandis que le temps des institutions nationales est fortement marqué par l'horizon des mandats politiques nationaux ou régionaux, généralement entre 4 et 6 ans. L'interdépendance entre ces acteurs extérieurs de soutien est aussi temporelle, ce qui nécessite des réglages constants entre les calendriers des uns et des autres, mais n'est pas structurant.

Il existe toute une série de problèmes de synchronisation, entre les communautés et les autres acteurs participant à la GFC, qui est apparue lors des entretiens. Un thème, revenant régulièrement au sujet du rapport avec les acteurs externes, est celui d'un sentiment d'une certaine perte de temps, notamment dans les démarches administratives, réputées pour être particulièrement kafkaïennes dans la bureaucratie mexicaine. Non seulement la longueur des démarches freine et complique la mise en œuvre des différents projets, mais, dans le cas de demandes de financements par exemple, elle peut se superposer à une inadéquation entre les logiques temporelles administratives et les logiques communautaires. Ainsi, Ricardo Ramirez, ancien membre de l'UZACHI et actuel responsable du Projet pour la conservation et la gestion durable des ressources forestières au Mexique (PROCYMAF) à Oaxaca, explique que le rythme administratif fédéral et celui de la Banque mondiale ne correspondent pas toujours aux temps de la communauté³³. Le rythme de décaissement impose ainsi un certain rythme de dépense et donc de gestion pour les communautés. Cependant certaines organisations semblent plus réactives que d'autres, et les rythmes de décaissement dépendent aussi du capital social relationnel (crédibilité, contacts politiques...) des communautés envers l'extérieur. Ensuite, et surtout dans le cas de la Sierra Norte, la dépendance vis-à-vis de ces financements est loin d'être absolue du fait des ressources propres qu'engendre la rentabilité de ces EFC, et on ne peut pas dire que le rythme soit réellement dicté par les bailleurs de fonds.

Dans certains cas qui ne concernent pas forcément la Sierra Norte, Leticia Merino note qu'il peut exister aussi une certaine divergence entre les temps communautaires, plus longs, et les temps de l'entreprise. Il se pourrait ainsi que dans une logique commerciale, les rythmes de production des EFC ne coïncident pas avec ceux du marché, notamment

³³ Il donne l'exemple concret d'appels à proposition, lancés la plupart du temps en début d'année (janvier/février) avec un mois pour y répondre : après un processus de révision et d'approbation d'environ six mois, les ressources financières ne sont en fin de compte disponibles qu'en juin/juillet, une période de grandes activités agricoles et forestières dans les communautés... Généralement, l'argent doit être dépensé avant la fin novembre, quand se conclut l'année fiscale, ce qui laisse peu de temps (2, 3 ou 4 mois) pour le dépenser de manière opportune.

en ce qui concerne l'accélération de la demande à court terme. La dissension entre une logique sociale de moyen/long terme et une logique économique-commerciale aux horizons de plus en plus courts n'est pas une problématique qui se pose seulement dans les relations avec l'extérieur ; elle se pose aussi à l'intérieur même de la communauté.

Il existe par exemple un certain conflit de temporalité entre le temps professionnel rémunéré et le temps communautaire gratuit des charges³⁴. On retrouve encore la divergence entre la logique communautaire et la logique économique dans la gestion même des EFC, notamment en ce qui concerne les processus de prises de décision. Pour le commissaire aux biens communaux d'Ixtlan, « le processus de prises de décision communautaire n'est pas plus long que dans une entreprise classique puisque, si dans certaines communautés, les processus de prises de décision peuvent prendre 6 mois et être inefficaces, à Ixtlan, la structure est différente, notamment grâce à la Commission Assesseur qui aide sur les questions techniques » (Edgar Lopez Perez, entretien personnel, 6 février 2006). Ce processus favorise donc clairement la gestion courante. En revanche, pour les décisions exceptionnelles, l'un des responsables de l'EFC ne semble pas aussi convaincu : « C'est plus démocratique, mais plus lent » (Alberto Belmonte, entretien personnel, 6 février 2006). La divergence entre la logique temporelle communautaire et la logique économique peut devenir une contradiction totale si l'on considère la communauté comme une entité socio-environnementale. C'est précisément contre la logique extractiviste et à court-terme de pillage des meilleures ressources forestières par la FAPATUX que la communauté s'est organisée pour rendre compatibles le temps du marché et le temps de l'environnement.

Sur ce point central comme sur les autres, l'organisation communautaire et la planification ont pu représenter un instrument de mise en cohérence de première importance. On a évoqué la dimension territoriale de ces plans, mais la dimension temporelle n'est pas moins importante, bien au contraire, puisque ce sont bien des espaces-temps qu'il s'agit de prendre en compte. Ce mode de planification organise la GFC pour une période de 10 ans avec, selon l'état des espaces, des cycles

³⁴ La charge de commissaire des biens communaux est, du fait de l'élection par l'assemblée communautaire, obligatoire pour l'élu, même si personne ne s'est présenté. Si celui-ci gagne du capital culturel en remplissant une importante charge communautaire, il n'est en principe pas rémunéré alors qu'il se peut que la charge occupe l'essentiel de son temps. Don de son temps à la communauté contre vente de son temps sur le marché du travail, le dilemme a été tranché à Ixtlan par une certaine dérogation au principe de gratuité et par l'établissement d'une rémunération minimum pour pouvoir assurer une charge communautaire de plus en plus lourde du fait du développement des EFC.

de coupe de 10 ans et des tours allant de 40 à 60 ans³⁵. À la fin du premier plan de gestion de 10 ans qui a correspondu aux années 1990, le nouveau plan a été déterminé à Ixtlan sur 40 ans, pour une meilleure adéquation entre les temps de l'exploitation socio-économique et les cycles de régénération naturelle. « La planification stratégique est nécessaire dans le contexte de la globalisation pour s'organiser et cesser d'avoir une vision à court terme. Le plan de gestion doit être à long terme, justement à cause des caractéristiques particulières des ressources forestières » nous dit en effet Edgar Lopez Perez d'Ixtlan (entretien personnel, 6 février 2006). La planification communautaire n'a pas seulement permis une meilleure mise en cohérence des temps sociaux et naturels, elle représente aussi l'allongement des horizons temporels, à la recherche de la durabilité et de la continuité.

La continuité est une problématique très liée à celle de la concordance des temps tout en s'en distinguant. Si elle touche bien des questions que l'on peut formuler en termes de conflit de temporalité, elle est encore plus directement liée à l'idée de durabilité et tend à opposer une certaine unité à la fragmentation temporelle, la cohérence et la permanence au rythme effréné du changement. Que ce soit le rythme des changements dans les législations forestières et plus encore, semble-t-il, fiscales³⁶, ou bien la discontinuité du service public provoquée par les changements électoraux, la durabilité semble difficilement compatible avec l'instabilité³⁷. Non seulement ces changements ont un coût énorme en termes d'efficacité puisque les périodes de transition en début et en fin de mandat sont marquées par une action limitée, mais la continuité des politiques est mise à mal par la concurrence entre équipes des différents bords.

³⁵ Le cycle de coupe correspond au passage tous les 10 ans sur une même zone pour vérifier et entretenir l'état du couvert forestier alors que le « tour » correspond au temps nécessaire entre la plantation d'un arbre et son arrivée à maturité pour être abattu.

³⁶ Leticia Merino fait remarquer ainsi : « En 20 ans, on a eu presque 6 lois forestières au Mexique. C'est-à-dire que tu viens de finir un règlement et la loi change déjà. Chaque gouvernement veut sa propre loi et les coûts, dans tous les sens du terme, sont très élevés ». Ce sont les changements permanents de lois fiscales qui reviennent le plus souvent dans les entretiens comme problème juridique majeur.

³⁷ Sur ce dernier point - l'importance des rythmes électoraux - il ne faut en effet pas oublier que le principe de continuité de service public n'existe pas vraiment au Mexique puisqu'à chaque nouvelle élection, qu'elle soit fédérale ou régionale, c'est la grande majorité du corps administratif qui change.

À l'échelle communautaire, le problème est encore plus criant puisque les courts mandats d'environ 3 ans pour les commissaires des biens communaux ou les présidents municipaux rendent la bonne connaissance des dossiers et la perspective de long terme plus difficile. Dans le cas de Capulalpam, un des principaux problèmes relevés par Barton Bray et Merino (2004) était la rotation permanente des membres du conseil d'administration de l'EFC, élus pour un an seulement. Là encore, la planification, si elle est respectée, est présente pour empêcher les effets de dissolution de la gestion communautaire ou encore les politiques trop ponctuelles et personnalisées.

Malgré ces problèmes de discontinuité, les communautés ont su apporter des réponses sur le long terme et dans la durée. Ainsi, le partenariat avec l'ONG locale ERA est sans doute l'un des facteurs clés de la réussite de l'expérience des communautés de l'UZACHI. Depuis la fin des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, ERA représente pour l'UZACHI un appui considérable en ce qui concerne la prise de décision, la formation, la recherche et la proposition d'alternatives en direction des communautés. Dans la lutte pour la récupération des droits sur les ressources forestières, dans la relance de l'EFC, dans le dessin des plans de gestion ou dans les projets, ERA a largement contribué à la création et à la créativité du capital social et environnemental des communautés locales.

Selon les membres actifs de la GFC, cette perspective de long terme va bien au-delà des partenariats externes et s'inscrit dans la logique même des communautés qui, en définitive, auraient eu conscience de la durabilité bien avant que le concept ne soit formulé : « En réalité, si tu regardes les questions de durabilité selon la définition officielle du protocole de Montréal, les communautés, depuis les années 1980, ont essayé de construire et d'appliquer leur propre concept de durabilité à travers l'usage de leur forêt. (...) Ce serait utiliser ma forêt pour obtenir ce dont j'ai besoin, mais en pensant toujours que cette forêt doit continuer à exister pour que mes enfants, petits enfants et que tous, puissent continuer à vivre. » (Ricardo Ramirez, entretien personnel, 14 février 2006)³⁸. À Ixtlan, comme dans les communautés de l'UZACHI, la GFC n'est pas en elle-même une activité traditionnelle réactualisée. C'est bien une construction nouvelle du présent, sur la base d'une organisation relevant d'une longue histoire, dans la perspective d'une construction tournée vers l'avenir. Cette articulation entre passé, présent et futur n'a

³⁸ Edgar Lopez Perez (entretien personnel, 6 février 2006) d'Ixtlan va dans le même sens quand il évoque la certification puisque, pour lui : « Ce que Smartwood est venu faire, c'est juste corroborer ce que nous, en tant que communauté, nous faisons déjà. Nous avons déjà une vision de la durabilité ».

pu se faire qu'à un moment historique propice où les communautés ont saisi l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité tout en consolidant toujours un peu plus leur capital socio-naturel.

En définitive, la question centrale est probablement celle de la construction d'un capital social, organisationnel et naturel (Ostrom, 2000 ; Merino, 2004, Barton Bray et Merino, 2004) et cette « construction du capital social est définitivement une question de long terme » (Leticia Merino, entretien personnel, 26 janvier 2006). Elle est d'autant plus importante qu'elle s'oppose aux horizons de la pauvreté économique et sociale qui tend à raccourcir systématiquement le temps et à empêcher le développement des projets et des dynamiques d'organisation. Le meilleur témoignage d'un engagement sur le long terme pour la construction de la GFC nous est donné par Ricardo Ramirez qui a travaillé 10 ans dans l'UZACHI entre 1991 et 2001, et qui est désormais responsable d'un programme de développement régional de la GFC, réaffirmant toujours l'importance du travail de construction du capital social et de stratégies productives à long terme. L'engagement en faveur de la dynamique communautaire et la capacité programmatique est certainement l'élément fondamental qui a permis une certaine mise en cohérence dans le développement de la GFC et la mise en cohérence temporelle que suppose la durabilité.

2.2. *Quelles perspectives de durabilité pour les dispositifs ?*

Nous voudrions à présent dresser un bilan quant à l'institutionnalisation de ces deux dispositifs de développement durable que sont les réserves naturelles et la GFC en élargissant un peu la focale au-delà des deux cas analysés. Leur avenir est-il assuré par des stratégies stabilisées sur de longues périodes au niveau national et international³⁹? Ici aussi le contraste est frappant, et (paradoxalement ?) nettement à l'avantage des réserves naturelles.

2.2.1. Les réserves naturelles ou la conservation institutionnalisée

La création de la réserve de biosphère appelée Montes Azules, première d'une nouvelle génération de réserves au Mexique tentant d'articuler conservation et développement (cadre des « réserves de biosphères » et zones habitées), représente le branchement sur le temps

³⁹ Cette continuité permet de faire converger les attentes et anticipations des acteurs, permet une mise en cohérence des séquences des politiques et permet de faire évoluer des « dynamiques silencieuses » où se combinent destruction écologique et crise socio-économique.

mondial d'une région qui résume pourtant à elle toute seule toutes les contradictions de la trajectoire mexicaine à propos du développement durable ! Car si les conservationnistes ont toujours eu le plus grand mal, sur place, à imposer leur agenda, le secteur des réserves naturelles a connu une très forte institutionnalisation au niveau national depuis la création de Montes Azules en 1978 (voir la partie historique, *supra*). Les réserves de biosphères ont été et demeurent l'outil de développement durable qui a été privilégié dans les zones rurales par la communauté internationale et le gouvernement. Les politiques agricoles ont très peu participé à l'élaboration de nouvelles stratégies permettant de mettre en cohérence les trois piliers. Il serait en effet difficile de soutenir que cette participation existe par défaut, en obligeant purement et simplement les paysans pauvres à émigrer, puisque dans l'impossibilité de vivre de la vente de leur production. Au Mexique comme ailleurs, le paiement pour services environnementaux ou le paiement de droits d'entrée, selon un principe proche de celui d'une économie de rente pour les paysans, semblent des options plus valorisées aujourd'hui.

Bien sûr, la participation et les projets productifs alternatifs, pour les paysans habitant dans des réserves naturelles ou à proximité, ont été revendiqués par les conservationnistes ; mais il faut reconnaître que l'urgence de la conservation a souvent pris le pas sur les autres piliers du développement durable. Non seulement les gestionnaires des réserves sont peu à l'aise (car non formés) pour pouvoir articuler sur le terrain leurs projets de conservation avec des stratégies de développement social et économique, mais ce type de mise en cohérence demande énormément de temps ! Du temps pour gagner la confiance des communautés, du temps pour changer certaines habitudes productives et consolider aussi de nouvelles chaînes de commercialisation, du temps pour qu'une stratégie novatrice soit soutenue par l'ensemble des acteurs d'une région. Construire la durabilité du développement est un processus social et politique : il s'agit donc d'un processus lent et coûteux.

Au Mexique comme dans le monde, les conservationnistes ne sont en effet plus – seulement – ces biologistes auto-déclarés apolitiques, et considérant que les paysans ne font que gêner leur travail, même si ces derniers sont propriétaires des terres concernées. Ils sont cependant pris dans un secteur politique fortement mondialisé qui pourrait faire penser aux poupées russes (Dumoulin et Rodary, 2005), un secteur qui impose ses priorités et s'est constitué sur une activité nettement sectorialisée : celui de la conservation des ressources naturelles. Au moment d'évaluer les résultats et de mesurer la rentabilité des financements octroyés, c'est bien en termes de conservation que les calculs sont faits. La décennie 1990 a été faste pour les financements vers la conservation de la nature, et de nombreuses réserves naturelles ont semblé se transformer en

véritables unités de gouvernement, prenant en charge l'ensemble des besoins des populations. L'entrée dans le XXI^e siècle a vu la raréfaction des financements et l'accroissement des exigences de rentabilité (liées en partie à la place toujours plus grande des financements du secteur entrepreneurial). Ces mouvements entrent en contradiction avec le temps long de la participation et avec des stratégies de développement rural durable. Cette demande de résultat visible sur le court terme accentue « l'urgentisme » des conservationnistes, pour qui la perte de certaines espèces menacées, surtout s'il s'agit d'endémismes, nécessite une efficacité immédiate.

La tendance est donc plutôt contradictoire. D'une part, on ne peut que noter la forte institutionnalisation garantissant un horizon temporel long, perceptible dans la présence d'un personnel plus nombreux et mieux formé, mais aussi dans la sécurisation des financements. En effet, cette sécurité de long terme s'incarne dans la création des fonds fiduciaires privés mettant le financement des réserves au-delà des aléas politiques et des priorités de l'agenda des bailleurs de fonds (Dumoulin, 2007). Il s'agit donc bien du cas d'une politique publique qui parvient à s'installer dans la durée mais sans parvenir à répondre aux exigences de mise en cohérence entre les secteurs et les groupes en présence. D'autre part, cette politique de conservation parvient peu à intégrer les trois piliers du développement durable et on ne lui en donne d'ailleurs pas les moyens. Cette politique, qui reste « sectorielle », ne parvient donc pas à avoir des impacts sur les rythmes et les horizons politiques des autres secteurs, ce qui la met « sur la défensive » et peu disposée à construire lentement des stratégies socio-politiques sur le long terme. Le problème épineux et très médiatisé des expulsions dans la réserve de Montes Azules illustre de manière caricaturale cette contradiction irrésolue entre urgence de la conservation et urgence sociale.

2.2.2. La GFC : exception ou bonne pratique à répliquer ?

Beaucoup moins connues, les expériences de la GFC de la Sierra Norte de Oaxaca sont souvent présentées aujourd'hui comme des modèles de mise en œuvre du développement durable par les experts. Si on peut parler d'une reconnaissance institutionnelle à propos de la GFC, cette reconnaissance ne s'est faite qu'*a posteriori* et de manière partielle et ambiguë. Malgré le succès de certaines expériences particulières, les perspectives de la GFC comme dispositif alternatif de gestion des ressources forestières aux ANP sont loin d'être évidentes et sont conduites de manière différente selon les acteurs et les niveaux concernés. C'est dans cette reconnaissance encore en cours que se dessine le futur de la GFC.

En premier lieu, au niveau des acteurs internationaux, (ONG, organismes de certification ou bailleurs de fonds) la reconnaissance a été relativement tardive et il est difficile de dire si elle correspond à un tournant stratégique dans la manière de concevoir la gestion des ressources forestières ou à un simple effet de mode voué à passer. La GFC, au moins dans ce qu'elle représente, est sans aucun doute dans « l'air du temps » au sens où elle s'inscrit dans un modèle de gestion décentralisé et participatif où les communautés paysannes prendraient en main leurs propres ressources naturelles.

Le *World Wide Fund for Nature*⁴⁰ Mexico est présent dans la Sierra Norte depuis les années 1990 où il a financé de nombreux projets liés à la GFC et à l'écotourisme. Cet appui est reconnu dans les communautés locales, même s'il reste, aux dires des interlocuteurs, ponctuel et marginal. Si le WWF a compté et compte encore dans la mise en œuvre de la GFC, il semble donc que ce ne soit pas sans l'ambiguïté d'un rapport distant avec les communautés locales.

En ce qui concerne les organismes de certification, l'ambiguïté semble être d'un autre ordre puisque, après une première vague de certifications relativement rapide, la deuxième étape de valorisation et d'extension du principe de certification semble plus difficile. En effet, les communautés comme celles de l'UZACHI ont probablement été parmi les premières au niveau mexicain et même au niveau de l'Amérique latine à avoir été certifiées, ceci dès 1996 (Smartwood, 2005) à travers le label international *Smartwood* de la *Rain Forest Alliance* et du *Forest Stewardship Council* (FSC). Si Ixtlan a été un peu plus tardivement certifiée, elle appartient à ces quelques communautés mexicaines⁴¹ pour qui la certification n'a représenté qu'une forme de validation a posteriori de leurs pratiques, sans que cela implique un changement structurel dans leur mode de gestion des ressources forestières. La certification apparaît désormais beaucoup plus fastidieuse et plus longue pour un autre type de communautés, malheureusement plus répandus, dont les pratiques de gestion nécessitent d'importants ajustements pour correspondre aux critères du FST (Adriana Salvatierra, entretien personnel, 13 février 2006). La certification représenterait ainsi plus un capital symbolique vis-à-vis des bailleurs de fonds nationaux et internationaux qu'un avantage économique directement valorisable.

⁴⁰ Anciennement *World Wildlife Fund*

⁴¹ Pour les résumés publics de la certification des principales communautés forestières mexicaines : http://www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/operation_summaries_country.cfm?country=27

Outre les ONG, les grands bailleurs de fonds internationaux se sont montrés attirés par la GFC. Ainsi, la Banque mondiale finance à 75 % depuis 1998 le PROCYMAF⁴², géré au niveau national par une commission fédérale, la Commission nationale forestière (CONAFOR)⁴³, mais mis en œuvre au niveau régional à travers des délégations. Le PROCYMAF II, désormais appelé Programme de développement forestier communautaire, représente la plus importante initiative des institutions fédérales mexicaines en direction du développement de la GFC. L'investissement financier et humain du gouvernement mexicain dans la politique forestière et, à bien plus forte raison, dans la GFC, reste très marginal par rapport à d'autres investissements du secteur rural ou environnemental (CCMSS, 2004). Cependant, le budget 2007 pourrait signifier une inversion de tendance puisque la SEMARNAT prévoyait un renforcement très significatif (+110 %) du budget de la CONAFOR ; on doit suivre de près quelle place va être faite dans ce budget à la GFC (SEMARNAT, 2007).

Avec ou sans ces appuis internationaux et nationaux, la GFC continuera de toute façon à vivre à travers le réseau relativement dense qu'elle a su tisser ces dernières années au sein de la société civile. Que ce soit via les ONG qui appuient plus ou moins directement la GFC⁴⁴, ou bien à travers les plateformes de communautés et d'*ejidos* qui pratiquent la GFC (UNOFOC, Red Mocaf), celle-ci ne peut plus désormais être réduite à une expérience marginale. On estime actuellement que 905 communautés et *ejidos* au Mexique réalisent des activités de *manejo* forestier (foresterie), dont un tiers environ avec leurs propres entreprises. Une cinquantaine de ces entreprises sont certifiées (10 % de la surface où l'exploitation est autorisée) et à Oaxaca, on estime que cette exploitation génère au moins 30 000 emplois directs dans les communautés et *ejidos* (Sarukhan, 2006)

Ce développement et cette institutionnalisation plus ou moins (in)achevée posent cependant toute une série de questions quant à la possibilité d'extension du modèle de GFC sur le territoire mexicain, et même au-delà. Avec le processus d'institutionnalisation, on passe de quelques expériences particulières, situées dans le temps et l'espace, à un modèle plus ou moins exportable indépendamment des contextes

⁴² Le coût total pour la première période 1997-2003 a été de quelque 140 millions de pesos, soit environ 20 millions de dollars de l'époque. Le PROCYMAF II (2004-2007) a un coût estimé de 26,3 millions de dollars et est encore financé à environ 75% par la BM.

⁴³ La CONAFOR dépend elle-même du ministère de l'Environnement, la SEMARNAT.

⁴⁴ Les principales sont le Conseil civil mexicain pour la sylviculture durable (CCMSS), GEA, ERA, GAIA ou encore Greenpeace.

historiques et spatiaux. En effet, on a vu les conditions exceptionnelles dans lesquelles la GFC peut être considérée comme un succès en termes de mise en cohérence des différentes temporalités. En termes de politiques publiques, l'un des défis majeurs est probablement celui qui consiste à mettre en place des mesures capables non seulement d'atténuer les effets des conflits spatiaux et temporels, mais aussi de construire du capital social et organisationnel.

Conclusion : conflits autour de la durabilité

Dans les deux cas que cet article analyse, on a souligné les conflits de temporalité qui freinent chacune de ces politiques de conservation des ressources naturelles. On a souligné les disjonctions des rythmes, des horizons temporels, entre acteurs et entre secteurs, ainsi que la difficile continuité de ces dispositifs institutionnels qui s'affichent du développement durable et, à ce titre, visent pourtant la mise en cohérence.

Pour la forêt Lacandonne, le principal obstacle à la mise en cohérence des temps est la profonde fragmentation politique de la zone, les différentes mémoires de conflit et d'injustice, l'incapacité de trouver une plate-forme commune qui rendrait possible la construction d'une stratégie commune. La fragmentation est issue de l'histoire variée qu'ont traversée les différents groupes de paysans installés (et donc des divergences de leurs projets d'avenir), et elle est redoublée en ce qui concerne l'action de l'État, à la fois entre niveaux de gouvernement et entre secteurs d'activité. Différents projets de durabilité s'opposent et les défenseurs de la réserve naturelle ne semblent constituer qu'un acteur parmi beaucoup d'autres. Pour la foresterie communautaire où un plus grand degré de cohérence est atteint entre les différents acteurs politiques, sociaux et économiques, on pourra noter certaines disjonctions :

- entre le temps de la vie communautaire et l'accélération marquée du rythme de l'entreprise communautaire branché sur les marchés mondiaux,
- entre l'activité des travaux communautaires bénévoles et l'activité salariée,
- ou encore entre planification et brièveté des mandats des dirigeants.

Trois points sont également importants pour la continuité des projets, même s'ils sont moins visibles :

- d'abord, le rythme des changements légaux, qui est rapide et concerne de nombreux secteurs dans la forêt Lacandonne (foncier par exemple avec les incertitudes sur la légalisation des terres

pour les paysans et la succession de nouvelles réserves, etc.) empêche que le droit serve de cadre stable pour l'ensemble des interactions, alors que dans le cas de la Sierra Norte, ce cadre est très stable et les normes régissant la vie collective sont largement endogènes.

- D'autre part, la gestion forestière, avec ses cycles de croissance de plus de trente ans, oblige à une planification sur le long terme qui tend à imprégner les rythmes productifs de la communauté.
- Enfin, un élément central pour rendre possible la continuité des dispositifs d'action collective est l'existence de ressources humaines suffisantes, et formées pour et dans le nouveau secteur des politiques environnementales.

Au-delà des conflits de temporalité et plus largement, il nous semble que l'on assiste, à travers la confrontation de ces cas différents, à des conflits de durabilité. Les conflits de temporalité stricto sensu ne représentent finalement qu'un des éléments constitutifs (avec les problèmes d'articulation entre secteurs qu'on pourrait appeler conflits sectoriels) des obstacles rencontrés dans l'effort de mise en cohérence plus général auquel prétend le développement durable. La problématique des conflits de temporalité prend une dimension particulière dans le cadre des politiques publiques de développement durable qui tirent leur spécificité de l'horizon transgénérationnel qu'elles revendiquent et de la nécessité de prendre en compte les temporalités des logiques environnementales.

C'est pourquoi nous avons insisté sur la dimension politique de la mise en place d'un projet de développement durable : la dynamique semble devoir passer par la construction d'une communauté politique territorialisée, fondée sur des modalités propres de gestion des conflits et qui parvient à contrôler la prédation des acteurs dont la logique de reproduction est ancrée ailleurs ; en externe, les visions de ce qu'est la durabilité, notamment dans la manière d'articuler les trois piliers sont bien hétérogènes. Les politiques de conservation par les réserves naturelles, à présent solidement instituées se revendiquent de la durabilité alors que leur cohérence temporelle et sectorielle reste le plus souvent assez faible. La foresterie communautaire, elle, propose un autre modèle de mise en cohérence sectorielle basée sur l'exploitation productive des ressources naturelles et non sur la conservation, mais les problèmes de mise en cohérence temporelle (discontinuité, non-concordance des temps,...) restent finalement assez proches.

En définitive, s'il ne semble ni souhaitable ni vraiment possible de penser les conflits de temporalité pour eux-mêmes, sans les inscrire dans des dynamiques conflictuelles (sociales, politiques) plus larges et dans les contextes où ils prennent place, penser les problématiques de mise en cohérence temporelle comme faisant partie intégrante de la construction du développement durable nous amène à affiner notre regard sur les différentes dynamiques socio-environnementales qui se réclament de la durabilité.

Bibliographie

- Arizpe L., 1993, *Cultura y cambio global : percepciones sociales sobre la deforestación en la selva lacandona*, UNAM-CRIM-Miguel Angel Porrúa, México.
- Barton B., Merino P., 2004, *La experiencia de las comunidades forestales en México*, INE-SEMARNAT, México.
- Baruffol U., 2003, *Contractual Regulation of Access to Information on Biodiversity for Scientific and Comercial Use*, The Novartis-Uzachi Biolead Project, Mémoire de maîtrise de la Chair Forest Policy and Forest Economics, Zurich.
- Chapela F., Lara Y., 1995, *Papel de las comunidades campesinas en la conservación de los bosques*, CCMSS/ERA, México.
- Chapela F., 1999, *Aplicación de un sistema de "Cuentas Ambientales" a la toma de decisiones de manejo forestal comunitario : el Sistema Local de Evaluación de la Sostenibilidad*, México.
- CI-PULSAR, 1999, *Selva Lacandona. Un paraíso en extinción*, Pulsar, México.
- De Vos J., 1988, *Viajes al desierto de la soledad : cuando la Selva Lacandona aún era selva*, México: SEP.
- De Vos J., 2002, *Una tierra par sembrar sueños, Historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*, México: CIESAS-Fondo de cultura económica.
- Dumoulin D., Rodary E., 2005, « Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation » in Aubertin C. (dir.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Paris : IRD Éditions, pp. 59-98.
- Dumoulin D., 2007, « Las políticas de las ANP (Areas Naturales Protegidas) como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza » in Van Vliet G., Fontaine G. (dir.), *Viajes en los terruños de la gobernabilidad en las políticas ambientales en América Latina*, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 57-78.

- Foyer J., 2003, Complexification des conflits sociaux au Mexique : l'exemple du conflit socio-environnemental autour de la réserve de Montes Azules, Chiapas. Mémoire de DEA, IHEAL, Université de Paris III, <http://www.credal.univ-paris3.fr/spip.php?article775>
- GEF, 2000, Indigenous and Community Biodiversity Conservation Project, project Document, Mexico.
- Larson J., Lopez C., Chapela F., Fernandez J.C., Soberon J., 2004, « Mexico : Between Legality and Legitimacy » in *Assessing Biodiversity and Sharing the Benefits : Lessons from Implementing the Convention on Biological Diversity*, Washington: IUCN et University of California Genetic Resources Conservation Program.
- Leyva Solano X., Gabriel Ascencio F. , 1996, Lacandonia al filo del agua, UNAM-CIESAS-UNICACH-FCE-CIHMECH, México.
- Lobato R., 1997, *Les indiens du Chiapas et la forêt Lacandonne*, Paris: L'Harmattan.
- Merino L., 2004, Conservación o deterioro, el impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en Mexico, INE-SEMARNAT, México.
- O'Brien K., 1998, *Sacrificing the Forest. Environmental and Social Struggles in Chiapas*, Westview Press, Boulder Collection.
- Ostrom E., 2000, « Social Capital: a Fad or a fundamental Concept », in *Social Capital: a multifaceted Perspective*. Washington: World Bank, pp. 172-214.
- PROCYMAF, 1999, Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México, México.
- Recondo D., 2006, « De l'acclamation au vote individuel: les avatars de la démocratie participative dans les communautés indiennes du Mexique », *Visages d'Amérique Latine*, 3, pp. 19-26.
- Sarukhan J. (dir.), 2006, Capital natural y Bienestar social, Segundo estudio de país para la CDB, CONABIO, http://www.conabio.gob.mx/2ep/index.php/Capital_natural_y_bien_estar_social
- Schembri P., 2007, Note sur le concept de développement durable dans le cadre du projet PROPOCID, Document de travail, Paris.
- SEMARNAP, 2000, Programa de manejo. Reserva de la Biosfera Montes Azules, INE-SEMARNAP, México.
- SEMARNAP/PROCYMAF, 2000, Proyecto de conservación y manejo sustentable de los recursos forestales en México, balance de tres años de ejecución, SEMARNAP, México.
- SEMARNAT/CONAFOR, 2001, Programa Nacional Forestal, 2001-2006, SEMARNAT/CONAFOR, México.
- SEMARNAT, 2007, Presupuesto de egresos de la federación 2007, México.

- Smartwood, 2005, Resumen público de certificación de Unión de Productores Forestales Zapotecas Chinantecas, UZACHI.
- Van Cauter J., De Rauglaudre N., 2003, *Apprivoiser le temps, approche plurielle sur le temps et le développement durable*, Paris : Charles Léopold Mayer.
- Vivien F.-D., 2005, *Le développement soutenable*, Paris : La Découverte.
- World Bank, 1997, Staff Appraisal Report, Mexico, Community Forestry Project.
- WWF, 1997, People Centred Forest Conservation and Development in Oaxaca, application to EU for Funding of phase II.

Sites Internet :

- Comisión Nacional Forestal: <http://www.conanp.gob.mx/>
- Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas: <http://www.coinbio.org/>
- Union de Comunidades Zapoteca y Chinanteca (UZACHI) : <http://www.laneta.apc.org/rock/uzachi/>

Programme de Gestion durable des forêts en troisième région du Mali : des dynamiques en conflit

*Vincent Géronimi
Patrick Schembri
Issa Sacko*

Depuis le courant des années 1970, le Mali subit un processus de désertification qui résulte à la fois de phénomènes climatiques et d'une exploitation intensive de ses ressources forestières. À la fin des années 1990, le pays décide de mettre en place une politique à la mesure de l'ampleur du phénomène en se dotant d'une stratégie nationale. Cette stratégie consiste à élaborer un Programme de gestion durable des forêts¹ (PGDF) en 1999, dont l'objet est de développer la production de bois et de charbon de bois pour l'approvisionnement de Bamako et des autres grandes villes du Mali, tout en soulageant d'autres zones de production plus fragiles situées au nord du pays. Ce programme n'est autre que le produit de deux documents fondateurs, la nouvelle politique forestière et la Stratégie énergie domestique (SED) (voir Géronimi, Sega Diallo, cet ouvrage). Le PGDF doit aider à la mise en aménagement, la gestion et l'exploitation rationnelle de 50 massifs forestiers, soit 250 000 hectares (ha). Il relève du domaine de la Coopération française via l'Agence française de développement (AFD) et serait le fruit de l'expérience menée au Niger par la constitution de marchés ruraux de bois. Le maître d'ouvrage du PGDF est le ministère de l'Environnement, à travers une cellule de coordination de la Direction nationale de conservation de la nature.

La Nouvelle politique forestière définie par la loi de 1995 précise les conditions d'une gestion durable des ressources forestières (Matly, 2005a). Elle fixe trois objectifs prioritaires : un objectif d'ordre écologique visant à préserver le capital forestier malien ; un objectif

¹ Le PGDF s'est déroulé sur une période de 5 ans. Le projet a été financé à hauteur de 3,35 millions d'euros par l'AFD, de 0,76 million d'euros par le Fonds français pour l'environnement et de 1,1 millions d'euros par l'État malien.

d'ordre social visant à responsabiliser les populations locales dans l'exploitation des ressources forestières [notamment par l'appui aux organisations paysannes, dont les Structures rurales de gestion du bois (SRGB), voir *infra*]; un objectif d'ordre économique visant à améliorer les revenus des populations à partir des recettes issues d'une exploitation forestière rationnelle².

La SED, créée en 1996, est conduite conjointement par le ministère de l'Énergie et des Forêts. Elle veille à la mise en œuvre des objectifs de la nouvelle politique forestière, en proposant des actions qui portent sur l'offre et la demande en bois-énergie. Du côté de l'offre, la SED encourage la gestion et l'exploitation rationnelle des ressources forestières par les populations locales dans les bassins d'approvisionnement urbain. Du côté de la demande, la SED valorise les économies de bois-énergie et le développement des combustibles de substitution.

Cette stratégie repose essentiellement sur le développement de l'exploitation forestière dans la région Sud Mali (troisième région). Dans cette région, se trouve le couvert forestier le plus riche du Mali, servant de rempart naturel contre l'avancée du désert. Par ailleurs, l'exploitation forestière, qui viendrait en complément de l'activité cotonnière, a des retombées positives en terme de valorisation des ressources locales dans la mesure où elle permet aux artisans et industries de la région de disposer de bois d'œuvre. La maîtrise de l'exploitation forestière constituant l'axe majeur de la politique forestière nationale s'inscrit dans le cadre du Programme de gestion durable des forêts.

Notre recherche porte sur les modalités de mise en œuvre de ce programme dans la troisième région du Mali. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux bassins d'approvisionnement de Sikasso et de Bougouni. Ces deux bassins sont progressivement de plus en plus soumis à la sphère d'influence économique de Bamako. Ils représentent près de 5,5 millions d'hectares de forêt. En particulier, notre recherche a consisté à mener une enquête auprès de 200 personnes résidant dans 9 localités de la région de Sikasso. Les groupes cibles concernés par l'enquête ont été identifiés par sexe, par âge (- de 30 ans, de 30 à 50 ans, et 50 ans et plus) et par profession (cultivateur, ménagère, éleveur forgeron et autres). Ces différents groupes sont plus ou moins impliqués, en tout cas à des degrés divers, dans l'exploitation et l'utilisation des produits issus du bois (voir annexe 2).

² Les transferts de gestion des ressources forestières se sont effectués au Niger et au Mali par la création des marchés ruraux de bois. À Madagascar, ce transfert fut opéré via des contrats « Gestion locale sécurisée » (GELOSE) qui s'accompagnent d'une sécurisation foncière.

Il ressort de cette recherche que la mise en œuvre du PGDF est en proie à des dynamiques conflictuelles qui peuvent nuire à son efficacité. Plus précisément, nous notons que cette conflictualité, qui s'inscrit dans les temporalités visées par le programme, est à l'origine d'une « rente » qui encourage l'exploitation anarchique.

Conformément au cadre méthodologique adopté dans cet ouvrage, le présent chapitre s'attache, dans une première partie, à analyser les divers temps de la nature à travers les dynamiques conjointes de déforestation et institutionnelles qui s'expriment sur ce terrain d'étude. La deuxième montre comment les conflits entre ces différentes dynamiques influencent les temporalités du projet, celles liées à la mise en œuvre du PGDF.

1. Conflictualité dans les temps de la nature : les dynamiques de déforestation et les dynamiques institutionnelles

Plusieurs facteurs pèsent à long terme sur les dynamiques de déforestation au Mali (voir Géronimi et Segal Diallo, cet ouvrage). Un cadre institutionnel défaillant, une dépendance élevée de la production d'énergie domestique envers le bois de feu, et plus globalement, l'absence d'alternatives économiques, la croissance des superficies cultivées, et enfin, la croissance démographique rapide en association avec une urbanisation croissante.

1.1. Les dynamiques de déforestation

L'étude effectuée par la Commission européenne³ en 2006 souligne que l'économie du Mali repose essentiellement sur le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche) qui occupe près de 80 % de la population et qui contribue à 44 % de la richesse nationale. Environ 37 % du territoire national (surtout dans le sud) sont cultivés (culture et jachère). La culture cotonnière et l'élevage contribuent fortement à la balance commerciale du Mali. Toutefois, ces deux activités sont très vulnérables aux aléas climatiques et aux conditions écologiques dans lesquelles elles sont initiées.

Par ailleurs, l'extension des zones cultivées, l'augmentation des cultures industrielles (notamment coton et riz) et le déplacement progressif de la zone pastorale vers le sud en raison du phénomène de désertification amplifient la surexploitation des sols entraînant leur

³ Commission européenne (2006).

appauvrissement, leur érosion et leur ensablement progressifs, et contribuent à la déforestation.

Selon l'inventaire des ressources ligneuses [Projet d'inventaire des ressources ligneuses (PIRL), 1988-1991], le couvert forestier malien couvre près de 100 millions d'hectares, mais seulement 21 millions (17 % du territoire national) ont une réelle production forestière. Selon ces mêmes estimations, les prélèvements annuels réalisés, qui correspondent à un déboisement de près de 600 000 ha, n'entravent pas le potentiel annuel de régénération. Or, en raison des aléas climatiques, cette potentialité annuelle n'est pas toujours pleinement réalisée, si bien que le couvert végétal est marqué par une dégradation continue avec une diminution réelle de la superficie boisée d'environ 100 000 ha par an (soit 1/1 000^e du couvert forestier malien total). Par ailleurs, moins de 10 % de ce bois exploité provient des plantations et fait l'objet d'un contrôle par les services forestiers.

Après la sécheresse de 1974, les problèmes d'approvisionnement en bois de feu commencèrent à apparaître. En effet, cette catastrophe naturelle a engendré une détérioration de l'agriculture, et par voie de conséquence, une forte migration des populations rurales vers les centres urbains. La concentration des populations en milieu urbain créa une forte demande en charbon de bois. En réponse à cette demande, les activités d'exploitation forestière ont connu un véritable mouvement de professionnalisation, notamment dans les domaines du transport et du commerce. En effet, les paysans ont développé une seconde activité lucrative en complément de leur activité principale, la culture ou l'élevage, s'adonnant à l'exploitation de la forêt dans les zones d'approvisionnement des centres urbains qui peuvent s'étendre jusqu'à 200 km de Bamako et 150 km de Ségou.

De nos jours, pareille dynamique tend à renforcer la croissance démographique. La population actuelle du Mali, estimée entre 11 et 13 millions, fortement concentrée sur environ 40 % du territoire au sud du pays, est jeune et s'accroît rapidement, entre 2,2 % et 2,7 % par an. Tenant compte de la croissance actuelle des centres urbains (+5 % par an), il est estimé que le taux d'urbanisation sera de 44,6 % en 2020 contre 24,6 % en 1996. Avec un taux de croissance annuel de 4 %, Bamako devrait compter près de 2 millions d'habitants en 2015. Cette forte croissance démographique amplifiée par la rapide urbanisation et le manque d'alternatives notoires, accélère la pression sur les ressources naturelles surtout dans le voisinage des zones urbaines.

Tableau 1 : Projection sur la consommation de bois-énergie

Année	Superficie (en millions d'ha)	Population (en millions)
2000	25,5	10
2005	23	11,2
2010	20,5	13
2015	18	14,8
2020	15,5	16,5

Source : Commission européenne (2006)⁴

Le bois-énergie est la principale source d'énergie pour la cuisson des aliments et les besoins énergétiques secondaires. Par ailleurs, il contribue à 90 % dans le bilan énergétique national. Le secteur de l'énergie domestique apparaît donc d'une importance capitale et dépend fortement des ressources forestières du pays. Il représente en cela une cause importante de la déforestation, entraînant, en retour, sécheresses et désertification en longue période. À cet égard, la région de Sikasso est une zone importante de production de bois-énergie destinée à l'agglomération de Bamako. Cette production représente près de 50 % du bois collecté dans la région⁵. De surcroît, en raison des propriétés mêmes de son couvert forestier, elle contribue de manière notable à la production de bois d'œuvre. Cette production croissante apparaît également comme une réponse à la forte demande urbaine observée à Bamako. Elle est aussi une réponse à l'instabilité des approvisionnements en zone forestière de Côte d'Ivoire (Bertrand et Pinta, 2006). Il faut ici noter que cette production récente participe de la volonté politique de valoriser les ressources locales du pays.

⁴ Dans cette étude, il est supposé que l'habitant malien consomme un m³ de charbon de bois par an.

⁵ Les 200 agents enquêtés par nos soins estiment à 64 % que la déforestation provient de l'exploitation de la forêt pour se procurer du bois de feu ou du charbon (voir *infra*).

À moyen terme, les fluctuations des cours des produits agricoles jouent un rôle important dans la dynamique de déforestation⁶. Alors que la dynamique d'extension des zones cultivées était présentée comme la cause principale de déforestation dans la zone cotonnière pour la décennie 1990, notamment dans la déclinaison régionale du Plan national d'action environnementale : Programme d'action régionale de Sikasso en 1998, la chute des cours et le démantèlement progressif de la filière coton a amoindri l'impact de cette source de déforestation. Dans le même temps, la baisse des revenus cotonniers aurait conduit les paysans à se tourner vers l'exploitation de la forêt pour compenser les pertes de revenu. Le rôle de la forêt comme stock « tampon », de compensation des fluctuations paraît ici essentiel, et distingue fortement la zone de Bougouni, qui offre cette alternative aux paysans, des zones cotonnières plus anciennes (telle Koutiala), ou de telles alternatives à l'exploitation du coton sont inexistantes. Deux phases pourraient ainsi être identifiées : une phase d'extension des surfaces cultivées, en réponse à la dévaluation et à l'amélioration consécutive de la rentabilité à court terme du coton (dynamique de déforestation 1994-1998) suivi d'une phase de gestion des baisses de cours, et de démantèlement de la filière coton, par repli sur une activité d'exploitation de la forêt par coupe de bois (dynamique de déforestation à partir de la fin des années 1990). À court terme, les chocs multiples supportés par le secteur agricole (pluies, criquets,...) font que la croissance du secteur n'a pas été positive durant deux années consécutives depuis 1998. La succession de ces chocs, dans un contexte de remise en cause de la filière coton renforce le recours à la ressource forestière, ce qui accélère la déforestation⁷.

Le PGDF déploie son calendrier d'actions sur de telles dynamiques de court et moyen terme fortement instables, en ayant pour objectif la modification des impacts de la dynamique de long terme d'extension de la consommation de bois de feu. Ces dynamiques de court, moyen et long terme reposent sur des ressorts différents, qui peuvent conduire les politiques de lutte contre la déforestation à produire des effets apparemment contradictoires à court terme (hausse de la déforestation pour compenser des pertes de revenu agricole, indépendamment de la mise en œuvre du programme de lutte contre la déforestation).

⁶ Dans les analyses et bilans disponibles, l'extension des surfaces cultivées n'apparaît plus comme un facteur déterminant de la déforestation dans la troisième région. Il faut y voir l'impact des fluctuations des cours du coton, notamment, à leur plus bas niveau au début des années 1990.

⁷ Selon les entretiens menés à la direction du service régional de conservation de la nature (M. Kossa Traoré et A. Diarra), le crash du coton a entraîné une diversification rapide vers l'exploitation du bois

Selon notre enquête réalisée dans la région (cercle de Bougouni, voir annexe 2), l'attitude des populations, leur perception de la déforestation et les solutions qu'elles envisagent semblent être fonction de la position géographique des villages enquêtés et de la densité de la population (pression démographique sur l'écosystème) et des rapports avec les différents marchés (importance des voies d'accès, des routes, proximité des centres urbains, marchés ruraux, ...).

Globalement, les causes perçues de déforestation sont cohérentes avec les éléments d'analyse disponible. Les individus enquêtés attribuent, à 64 %, la déforestation à l'abattage pour des besoins énergétiques et domestiques ainsi qu'aux feux de brousse, alors que pour 26 % d'entre eux la déforestation est liée à la coupe du bois pour la fabrication de produits utilisant le bois (bois d'œuvre et bois de service). Les résultats de l'enquête permettent de confirmer (en général) ou d'infirmer certaines hypothèses sur les perceptions, les comportements des populations, leur appréciation des mesures prises par les autorités ainsi que leur propre vision en termes de mesures pour lutter contre la déforestation.

Cette dernière observation nous conduit à interroger les dynamiques institutionnelles à l'œuvre au Mali qui expliquent, pour une bonne part, la trajectoire de la politique forestière durant les trois dernières décennies.

1.2 Les dynamiques institutionnelles

Durant les années 1980, la politique forestière demeure fondamentalement soumise à l'exigence du rendement énergétique, (7 kg de bois pour un kilo de charbon), et relève du seul ministère de l'Énergie. Cette politique s'est traduite par le recrutement d'agents forestiers préalablement formés à la production moderne de charbon. C'est durant cette période que la dernière promotion des agents forestiers a été recrutée⁸. C'est également au cours de cette période que des replantations massives d'arbres à croissance rapide sont réalisées⁹. Or cette stratégie s'est révélée peu payante : le rendement observé demeure inférieur au rendement attendu, (moins de 600 000 FCFA par ha). Quant au reboisement, il s'avère être une activité coûteuse. Durant la décennie suivante, un programme d'aménagement des forêts autochtones est édifié.

⁸ Mais cette campagne de recrutement fut bien insuffisante au regard des besoins exprimés ; seuls 14 agents avaient été recrutés pour couvrir le cercle de Sikasso, lequel recense près de 14 communes.

⁹ Entre 1983 et 1986, près de 1 000 ha de plantations ont été réalisés. Lorsque les arbres sont arrivés à maturité en 1991, la Coopération suisse qui finançait l'opération s'est retirée. De sorte que ces arbres n'ont pas été exploités, et le matériel vendu.

Ce programme révèle un changement notable de stratégie. La politique forestière devient bien moins favorable aux agents forestiers et interroge la pertinence même de la foresterie dans l'exercice de gestion durable des ressources ligneuses.

À cet égard, la chute de Moussa Traoré en 1991 et la tenue des États généraux de l'agriculture apparaissent comme des éléments importants du contexte institutionnel dans lequel le mode d'intervention de l'administration forestière fut mis en cause. Tout d'abord, les forestiers de l'administration sont rejetés par la population agricole au moment du coup d'État. Perçus comme étant des agents de la répression et du pouvoir, ils sont pris à partie notamment dans la région de Bougouni. Ensuite, la montée en puissance des préoccupations environnementales au niveau international fait pression pour un changement dans l'architecture des administrations en charge de la forêt. En conséquence, l'ancienne Direction nationale des eaux et forêts est remplacée par une Direction nationale de la conservation de la nature en 1998. Derrière le changement de dénomination, les fonctionnaires et les hiérarchies se maintiennent, et il n'est pas évident qu'un vrai changement de priorité se dessine, avec la mise en avant de la conservation¹⁰. Effectivement, la conservation par la mise en place de réserves et de forêts classées remonte à la période coloniale (voir Géronimi, Sega Diallo, cet ouvrage), et peu de moyens nouveaux (en hommes comme en financements) sont disponibles pour mener à bien une telle réorientation des politiques. Il convient de noter l'absence de traduction concrète de la mise en place de forêts classées. Entre 1991 et 2008, il n'y aura aucune mesure d'expulsion des forêts classées de la région de Bougouni, 90 % des forêts classées étant pourtant occupées selon les services de la conservation de la nature. L'administration forestière sort affaiblie de la décennie 1990, dans ses moyens comme dans sa légitimité.

C'est durant cette décennie que de nouvelles dynamiques institutionnelles se déploient¹¹. La mise en place des programmes d'ajustement structurel au début des années 1980 a rendu possible l'extension des logiques de libéralisation et de réforme de l'État. Le PGDF, en privilégiant la mise en place de marchés ruraux du bois, s'inscrit dans ce mouvement. Il privilégie les logiques de marché pour la gestion durable des forêts, en y associant des communautés locales, qui demeurent toutefois à constituer, aux côtés de l'État et des collectivités

¹⁰ On peut voir dans le changement de dénomination l'expression de la préoccupation internationale prioritaire en termes de conservation, préoccupation qui est loin d'être neutre. Du point de vue de la gestion des ressources forestières, la conservation n'est qu'un des moyens possibles pour parvenir à la durabilité.

¹¹ Des dynamiques institutionnelles que le chapitre 5 a permis d'isoler.

locales. Les marchés ruraux sont gérés par des Structures rurales de gestion du bois (SRGB), organisations de producteurs ruraux de bois et de charbon, détentrices des droits exclusifs d'exploitation du massif sur lequel le marché rural est implanté (Nouvellet *et al.*, 2003). Le PGDF, porté par l'AFD, tient compte de l'expérience des difficultés de mise en place d'une taxe sur le bois expérimentée par la Banque mondiale à partir de 1992, et de l'expérience jugée positive de la mise en place de marchés ruraux du bois au Niger au début des années 1980 (Montagne *et al.*, 2006). Le PGDF doit permettre de dépasser les insuffisances de l'État et du marché en s'appuyant sur les communautés locales (y compris en les créant lorsqu'elles n'existent pas¹²). Le contexte des programmes d'ajustement structurel explique aussi l'émergence du PGDF, avec sa composante très libérale, via l'affaiblissement des administrations, y compris forestières, vieillissantes, en l'absence de recrutement depuis le début des années 1980.

Par ailleurs, la politique de décentralisation, initiée à partir de 1991 (Gauthier *et al.*, 2006), vient modifier et questionner les arrangements institutionnels – les SRGB – mis en place par le PGDF, à côté des collectivités locales (les communes). En effet, les États généraux du monde rural sont à l'origine de la création de 684 communes rurales dotées de compétences, de moyens propres et d'une libre administration. De surcroît, la législation forestière prévoit l'existence d'un domaine forestier communal et définit les conditions du transfert des compétences : les collectivités rurales doivent mettre en œuvre la gestion durable de la ressource ; l'État, quant à lui, doit planifier et contrôler pareille modalité de gestion.

L'évolution de la législation forestière en se superposant à la décentralisation va soulever un certain nombre de difficultés. La répartition des recettes issues des taxes sur les produits de la forêt (bois et charbon) qui était de 75 % pour l'État, de 25 % pour les agents forestiers avant 1998, va évoluer et prendre en compte les SRGB dans la répartition des recettes. Le décret d'application 95-422 va achopper sur le fait que les SRGB n'existaient pas en termes de comptabilité publique (Nouvellet *et al.*, 2006). Le nouveau décret 402 du 17 décembre 1998 éliminera toute mention aux SRGB dans la répartition des taxes forestières. « Tout se passe au Mali comme si l'administration forestière avait réussi à bloquer le transfert de la gestion des ressources naturelles aux populations rurales non pas au niveau des principes et de la loi mais au niveau des modalités d'application » (Bertrand et Montagne, 2006 : 403).

¹² Notamment lorsque les communautés n'ont pas toutes les capacités souhaitées.

Ces diverses dynamiques institutionnelles révèlent une incohérence notable par la superposition des temporalités liées, d'un côté, à la définition du cadre juridique de la politique forestière et, de l'autre, au transfert de gestion des ressources forestières aux communautés locales. Cette incohérence s'inscrit dans un contexte d'affaiblissement de l'État et d'une demande accrue en bois-énergie. À cet égard, l'approvisionnement durable en bois-énergie représente un objectif majeur de la politique forestière et conditionne pour une bonne part les dynamiques institutionnelles que nous venons d'évoquer. En revanche, l'incohérence relevée entre ces dynamiques contribue à expliquer la dégradation du couvert forestier dans la troisième région du Mali. C'est l'objet même de la seconde partie. L'exercice de mise en œuvre du PGDF dans cette région demeure en proie à des conflits de temporalités qui nuisent à son efficacité.

2. L'exercice de mise en œuvre du PGDF et la conflictualité entre les temps de la nature et les temps du projet

Les actions associées au PGDF ont été effectuées entre 1999 et 2005. Dans un premier temps, des schémas directeurs d'approvisionnement en bois ont été construits et diffusés. Ensuite, à partir de 2001, des plans et des contrats de gestion ont été élaborés pour soixante massifs.

Cela a nécessité un dispositif d'appui pour la mise en place de structures rurales de gestion, d'exploitation et de commerce du bois ainsi qu'un soutien aux filières de production et de commerce du bois vers les villes¹³. À partir de 2003, les modalités d'appui à la réalisation d'investissements d'aménagement des massifs ont été proposées. En 2005, il y a eu l'actualisation des schémas directeurs et de la définition des conditions de transferts des activités (Matly, 2005a). Le PGDF a ainsi établi dans la troisième région trois schémas directeurs d'approvisionnement en bois couvrant 80 % des massifs. Plus précisément, deux schémas directeurs ont été définis pour le bois-énergie à Sikasso et Bougouni et un schéma directeur pour le bois d'œuvre.

¹³ Ces structures rurales sont des organisations de producteurs locaux de bois dont la mission est d'approvisionner les marchés ruraux de bois. Elles regroupent généralement des riverains des massifs forestiers et prélèvent des droits d'usage sur les ressources forestières concernées. Elles sont chargées de l'exploitation rationnelle et durable des ressources dans les zones forestières qu'elles couvrent.

Ces schémas directeurs apparaissent comme des outils de planification territoriale qui reposent sur un suivi régulier des potentialités forestières et leur degré d'exploitation. Ils devraient permettre aux décideurs forestiers d'identifier les zones d'actions prioritaires et aux décideurs locaux de situer leur terroir au sein du bassin d'approvisionnement.

Par ailleurs, le PGDF vise à vulgariser les résultats des schémas directeurs auprès des responsables et des villageois des zones forestières concernées. Cet effort de vulgarisation représente une étape fondamentale quant à la participation des populations aux initiatives proposées par le projet et à la mise en place de contrats de gestion des massifs forestiers. Par cet effort, le PGDF s'inscrit dans le processus de décentralisation en proposant aux communes rurales de gérer des ressources naturelles, de prendre en charge des activités de planification, d'exploitation et de surveillance des massifs forestiers. Dotés de ces nouvelles compétences, les responsables communaux devraient alors prendre conscience des droits et responsabilités de leur institution en matière de protection du territoire et des ressources face à l'exploitation incontrôlée.

En associant plus fortement les collectivités locales, le PGDF veut tenir compte du manque de cohérence de la SED avec les dynamiques de décentralisation. Les communes doivent être associées à l'élaboration des schémas directeurs et dans le choix des communes prioritaires. Elles doivent aussi participer à la délimitation des zones à aménager et suivre les actions des prestataires privés. Le programme se distingue aussi par la mise en place d'un fonds d'investissement forestier (FIF) « géré par les collectivités locales, destiné à financer des petits projets (...) initiés par les SRGB et validés par la commune de rattachement du marché » (Gauthier *et al.*, 2006). Outre les recettes forestières, les moyens sont constitués par le fonds. Ce dernier finance la gestion durable des massifs forestiers et permet d'équiper les services de l'État¹⁴.

¹⁴ Les projets proposés au financement du FIF qui sont définis par les structures rurales de gestion du bois, font l'objet de plusieurs évaluations, au niveau du village, de la commune et du cercle (voir annexe 1). Ils sont ensuite validés via une convention tripartite entre la structure de gestion, la commune et le PGDF. Le fonds apporte 90 % des montants sollicités et la commune 10 %, essentiellement sous forme de main-d'œuvre. Ces investissements portent principalement sur la construction de bâtiments pour les marchés ruraux, la réalisation de pépinières pour l'enrichissement des massifs et l'acquisition d'équipements pour les équipes de surveillance des massifs (Matly, 2005a).

2.1. Le PGDF dans le contexte d'une inversion du processus de décentralisation

Les premiers bilans des nouvelles politiques de gestion concertée des ressources qui se déploient autour des ressources forestières font état de performances mitigées, qui vont rapidement déboucher sur la mise en place de programmes de formation, de renforcement des différents acteurs concernés par ces politiques. Alors que le recrutement de fonctionnaires forestiers est gelé, ceux-ci bénéficient de nombreuses formations délivrées par des Coopérations diverses¹⁵. Toutefois, les capacités de pilotage et de mise en œuvre des stratégies de gestion concertée par les communautés locales demeurent trop limitées. L'Union européenne proposera un programme de développement institutionnel en direction des collectivités locales dont le champ de compétence s'est élargi de façon significative.

Une première inversion de séquences des politiques apparaît dès ce niveau : les nouveaux projets mettent en avant des agents locaux (communautés...) qui n'ont pas les capacités que les programmes et politiques leur prêtent¹⁶. Finalement, les programmes finissent par proposer du renforcement de capacités par des formations, alors que les programmes auraient logiquement dû commencer par s'assurer des capacités des acteurs instrumentalisés par les politiques. Le constat est ici assez sévère : non seulement du fait des lenteurs administratives les projets de 2 à 3 ans s'étendent en moyenne sur des durées de 5 ans, mais souvent, ils fonctionnent à l'envers.

Du fait du décalage entre décentralisation et dévolution des responsabilités de gestion des ressources au niveau local, l'exploitation des massifs est bien lancée alors que les contrôles et appuis des services de la conservation sont inopérants. Le PGDF n'a pas contribué véritablement à l'amélioration des compétences du personnel en dehors de l'administration forestière malgré les investissements en formation dans les professions du bois. Les manques de ressources humaines et de moyens ont conduit à des retards. En fait, la décentralisation nécessite la présence d'une fonction publique de qualité. Or depuis les plans d'ajustement structurel, la fonction publique connaît un vieillissement prononcé qui révèle désormais un problème d'inertie et de manque de capacité institutionnelle dans l'exercice d'appropriation des dispositifs

¹⁵ Entretiens menés à Bougouni et Sikasso auprès des directions et services de la conservation de la nature.

¹⁶ Ce constat des manques de capacité fait consensus parmi les bailleurs de fonds rencontrés (ACDI, GTZ, Banque mondiale,...) ainsi que parmi les fonctionnaires maliens (Ministère de l'Environnement, Direction nationale des eaux et forêts, Services des eaux et forêts, gouvernorat).

proposés. « C'est le poids de l'histoire : un fonctionnaire habitué à la répression n'est pas préparé à la délégation de pouvoir »¹⁷ (Entretien avec Amadou Dama, octobre 2006).

Les bailleurs de fonds sont aujourd'hui confrontés à deux problèmes : d'un côté, celui du rythme soutenu des réformes institutionnelles ; de l'autre, celui du manque de formateurs pour former la fonction publique. Malgré la présence d'une réglementation dans les secteurs de l'environnement, les difficultés d'ordre organisationnel rencontrées aux niveaux régional et local nuisent à l'application des textes législatifs et se traduisent souvent par l'absence de fonds pour le financement des dispositifs de gestion durable des ressources.

2.2 L'exploitation forestière dans le contexte d'une inversion de l'agenda du PGDF

Le PGDF vise deux objectifs. L'un, d'ordre général porte sur la gestion durable des forêts. L'autre, d'ordre spécifique concerne la création de marchés locaux. Or, les résultats des évaluations de ces marchés peuvent paraître contradictoires. Le nombre important de SRGB mises en place est un élément d'appréciation positive quant au rôle qu'ont pu jouer les prestataires contractuels chargés de la mise en œuvre du PGDF (Bertrand, 2006). Par contre, l'incapacité de l'administration forestière à contrôler *ex post* ces structures a conduit à des dérives importantes¹⁸. Si plus de 150 marchés ruraux ont été mis en place en moins de 2 ans au Mali, à partir de 1996, cette rapidité ne masque pas les risques de manque de suivi sur la durée. D'où le constat d'échec établi par les évaluateurs du dispositif : « ...le projet apparaît comme une goutte d'eau rationnelle dans un océan d'irrationalité » (Matly, 2005a). Le PGDF a permis de développer des outils techniques et des dispositifs administratifs à l'échelle du service de la gestion des forêts naturelles. Néanmoins, dans la troisième région, son impact demeure limité eu égard aux volumes de bois pour le commerce (seulement 80 000 ha et 4000 exploitants sont concernés par le projet). Sur les 68 SRGB initialement prévues, 44 % seulement sont fonctionnelles. La plupart de celles qui fonctionnent encore sont devenues de simples points de vente du commerce informel. Ce constat est confirmé par les résultats de notre

¹⁷ Amadou Dama travaille à la Banque mondiale depuis 1991, sur les politiques agricoles et de développement rural.

¹⁸ En accord avec le constat de Gauthier sur la commune de Zan Coulibaly : « Au stade actuel, 4 ans après l'installation de la SRGB, on ne peut pas dire en tout cas que les pratiques sont conservatoires et compatibles avec une gestion durable du massif forestier » (Gauthier *et al.*, 2006 : 365).

enquête sur la troisième région, où la carte SRGB¹⁹ est détenue par 18 % des enquêtés alors que 84 % des enquêtés déclarent exploiter la forêt.

« Le contexte politique forestier national reste globalement opposé au principe même du PGDF » (Matly, 2005a)²⁰. Pareil dispositif ne saurait contrecarrer la dynamique d'exploitation incontrôlée des ressources forestières. En effet, comme le souligne Bertrand (2006), ce n'est pas l'exploitation contrôlée, pilotée par une SRGB, qui constitue l'essentiel de l'approvisionnement en bois, mais au contraire, c'est l'exploitation incontrôlée qui s'est développée le plus rapidement. Dès lors, de nombreux marchés ruraux doivent attendre la saison des pluies pour pouvoir écouler leur production : « Ce sont donc les productions de bois énergie des marchés ruraux et leurs stocks qui réalisent l'ajustement global de la production de bois énergie en fonction des évolutions de la demande alors que l'objectif de la réforme de 1992 était explicitement inverse. »

De surcroît, les responsables de la SRGB peuvent se trouver davantage sollicités dans les fonctions de représentation et de contact avec l'extérieur que les chefs de village (Gauthier *et al.*, 2006). L'entité « commune » est quasi-absente de la gestion du territoire et des ressources. Les schémas directeurs d'approvisionnement en bois, qui ont absorbé une partie significative des moyens du PGDF, se caractérisent donc par leur lourdeur et leur dimension technocratique. De plus, les résultats des analyses techniques n'ont pas été valorisés en tant que support de concertation et de médiation avec les partenaires territoriaux et professionnels (Matly, 2005b).

L'inertie des administrations publiques liée au vieillissement de la fonction publique et à la baisse du nombre des fonctionnaires, augmente de manière notable les délais dans l'exécution des projets. Sur une durée programmée de trois ans, la première année est mobilisée à la seule validation administrative ; la seconde année à la seule exécution administrative. Par ailleurs, la baisse du nombre des fonctionnaires se fait particulièrement sentir lorsque nous passons du niveau régional au niveau local. À ce niveau, les postes administratifs ne sont pas pourvus, si bien que les ressources humaines allouées aux Eaux et forêts diminuent de manière notable, ce qui ralentit la dynamique de décentralisation.

¹⁹ Tout exploitant forestier doit être détenteur d'une telle carte.

²⁰ Nous rappelons que l'impact environnemental attendu de l'action du PGDF réside dans le maintien ou même l'enrichissement du capital forestier, la préservation de la biodiversité et la séquestration du dioxyde de carbone, laquelle dépend principalement de la croissance du capital forestier.

La mise en œuvre du PGDF a ainsi été retardée. Ce dernier a réellement débuté en 2003. Or le financement du projet est conditionné par le respect du calendrier initial : l'ouverture de 20 marchés ruraux de bois chaque année. Malgré le retard, les acteurs cherchent tout de même à demeurer dans le calendrier afin de bénéficier de l'appui financier. Pareille contrainte conduit à la précipitation : on établit des marchés sur des sites forestiers non aménagés, aux « mauvais » endroits, et une sollicitation des « mauvais » acteurs²¹. En raison de la faiblesse du contrôle, le paysan peut aller chercher du bois dans une zone dite « non contrôlée » sans payer la taxe correspondante (800 FCFA), puis prendre un coupon réservé pour les zones dites « contrôlées », dont le montant est de 250 FCFA seulement²². L'État perd alors 550 FCFA. L'effet observé sur le capital forestier est à l'opposé de l'effet attendu. Quant au calendrier, il s'en trouve inversé. Il est intéressant de noter que cette situation procure au capital forestier une propriété toute particulière, celle d'être à l'origine d'une « rente d'exploitation » qui incite à la déforestation, tout en contribuant momentanément à enrichir les plus pauvres.

En effet, la mise en place des SRGB, en accélérant l'exploitation des ressources forestières semble avoir eu un impact positif sur le revenu des ruraux, et notamment celui des plus pauvres. Suite à la mise en place des SRGB dans la troisième région, 76 % des enquêtés estiment que leur revenu a augmenté, 2 % qu'il a diminué, 14 % estiment qu'il n'a pas varié et 8 % n'ont pas d'idée sur la question. Les revenus des plus pauvres reposent plus fortement sur les produits forestiers²³. Cet effet est la conséquence de l'ouverture des forêts à l'exploitation du fait de la mise en place d'un marché rural. La forêt joue clairement un rôle « tampon » de compensation des fluctuations des revenus agricoles. Ainsi, l'évolution

²¹ Cette précipitation a été renforcée par l'attitude du gouverneur de la région de Sikasso (en 2007), lequel n'a pas souhaité avaliser les demandes d'aménagement de massifs au motif que ces aménagements étaient réalisés en vue d'une exploitation forestière, fut-elle raisonnée. Sa perception toute personnelle de la situation du couvert forestier l'a conduit à défendre une attitude purement conservacionniste, du moins à court terme.

²² La SED active de 1996 à 2002, vise à rationaliser l'exploitation du bois, à travers trois dispositifs : la définition de schémas directeurs d'approvisionnement, la mise en place de marchés ruraux de bois, et une taxe différentielle selon trois niveaux : coupon bleu (exploitation contrôlée, 250 FCFA/stère), coupon jaune (exploitation orientée) et coupon rouge (exploitation incontrôlée, 800 FCFA/stère). Cette taxe différentielle a pour objectif de stimuler l'exploitation contrôlée (Gauthier *et al.*, 2008).

²³ « Si tu n'as pas à manger tu prends la hache et tu pourras avoir à manger » (entretien, cité par Gauthier *et al.*, 2006 : 360).

des revenus agricoles (cotonniers) à la baisse renvoie à une hausse de la part des revenus tirés de l'exploitation de la forêt (Gauthier *et al.*, 2006). Dans certains cas, les revenus tirés de l'exploitation forestière sont investis dans des biens d'équipement. On retrouve ces caractéristiques sur notre échantillon. Sur les 200 personnes enquêtées, 84,4 % sont impliqués dans l'exploitation forestière (57 % dans la coupe et la vente de bois, 16,4 % dans la coupe, 9 % dans la vente du bois), à titre secondaire : pour 75 % des enquêtés, le revenu annuel tiré du bois est inférieur à celui de l'agriculture²⁴.

Cela étant, l'insuffisance des aménagements, une politique restrictive de quotas pour le bois à des fins de conservation et une fiscalité pesante ne permettent pas de garantir des revenus suffisants pour les exploitants de ces structures (leur revenu ne représente que 5 % de celui d'un exploitant moyen). Cela conduit les exploitants à effectuer des stratégies de survie en termes d'activités, dont l'exploitation forestière incontrôlée. Lorsque ces exploitants exerçant de telles pratiques payent la taxe, ils exploitent les ressources au-delà de l'autorisation administrative et obtiennent donc des marges bénéficiaires supérieures. Ainsi l'exploitation forestière incontrôlée vient-elle concurrencer l'exploitation dans les zones gérées par les structures de gestion.

²⁴ Dans l'ensemble, cette activité concerne à 60 % des cultivateurs, 11 % des ménagères, 8 % des forgerons, 8 % des éleveurs, 12 % d'autres catégories.

Tableau 1 : Typologie des conflits de temporalités et PGDF

	Temps de la nature	Temps du projet
Temps de la nature	<p>Dynamiques de déforestation : Sécheresse de 1974 → migration vers les villes → demande de bois de feu → l'activité d'exploitation forestière source de revenu → renforcement croissance démographique + urbanisation → demande de bois de feu → politique forestière</p> <p>Fluctuation des cours des produits agricoles → exploitation forestière comme activité « tampon ».</p> <p>Dynamiques institutionnelles : Décennie 1980 et programmes d'ajustement structurel → libéralisation et affaiblissement de l'État → réorientation politique forestière centrée sur l'énergie</p> <p>Le coup d'État de 1991 → mise en cause de l'administration forestière. Décennie 1990 et politique de décentralisation → transfert de gestion aux communautés locales</p>	<p>Inversion des temporalités de la nature : Décentralisation avant déconcentration → Contexte politique forestier national opposé au principe même du PGDF : contrôle forestier réalisé par l'État dans un contexte de faiblesse de moyens → inefficacité du PGDF</p> <p>Participation supposée des communautés locales « compétentes » dans la mise en œuvre du PGDF avant la création de ces « communautés », avant l'acquisition des compétences requises pour une bonne participation → inefficacité du PGDF</p>
Temps du projet	<p>Inversion des temporalités du projet : PGDF → mise en place des marchés ruraux sans aménagement préalable des massifs forestiers → Faible taille des aménagements, rigueur des quotas, fiscalité différentielle dans un contexte de concurrence avec zones incontrôlées → Comportement de rente → déforestation</p>	<p>Hétérogénéité des acteurs et conflit des agendas : L'agenda du bailleur de fonds (AFD) et celui du destinataire conditionné par le rythme des décaissements. Les bailleurs de fonds confrontés au problème du rythme soutenu des réformes institutionnelles</p>

Source : Les auteurs

Conclusion

L'efficacité des structures de gestion et des contrats qui leur sont associés doit s'inscrire dans un contexte politique, économique et fiscal intégré, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui (Matly, 2005a). L'échelle réduite du projet et les problèmes organisationnels expliquent également l'inefficacité des dispositifs de contrôle. En effet, malgré la présence des communes, l'insuffisance de ressources humaines, la concentration des activités autour des villes importantes et des grands axes réduisent de manière notable les impacts du projet.

Pareille situation conduit à des comportements opportunistes au travers des exploitations du secteur incontrôlé. Cela remet en question la capacité d'investissement de l'État dans le secteur forestier. Un mécanisme fiscal plus avantageux pour la collectivité avait été envisagé mais n'a finalement jamais été mis en place. Il consistait en la mise en place de systèmes d'exploitation orientée ou contrôlée. Cet axe constituait par ailleurs une des conditions du financement externe de la SED. Les collectivités locales, qui n'ont aucune incitation fiscale, ne leur permettent donc pas d'assurer une gestion forestière efficace.

Notre recherche souligne que la mise en œuvre du PGDF révèle une conflictualité entre les temps du projet associés au calendrier envisagé et à la coordination des plans des acteurs concernés, et les temps de la nature, exogènes au projet, qui renvoient aux dynamiques longues, qu'elles soient forestières ou institutionnelles. Le manque de moyens au plan local associé à la discontinuité du financement engendre une phase de précipitation qui conduit, en retour, à mettre en œuvre des actions insuffisamment anticipées et des marchés sur des sites forestiers non préparés pour cela. Le résultat observé est à l'opposé de celui recherché : la gestion dite durable de la ressource forestière, tout en donnant l'illusion de répondre à l'urgence du développement d'aujourd'hui, par l'amélioration momentanée, provisoire, de la situation des plus pauvres, contribue en fait à dénaturer la base même de l'opportunité d'un développement pour ces derniers demain. Cette illusion de court terme ne saurait, en effet, dissimuler les enjeux socio-économiques d'une gestion durable des forêts dans une perspective de long terme.

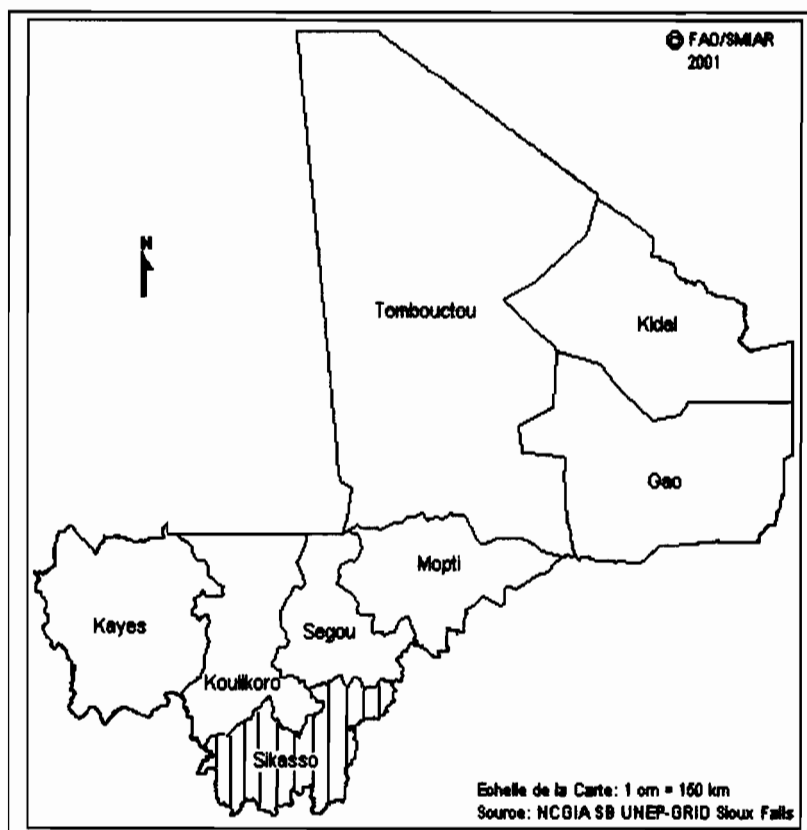
Bibliographie

- Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan.
- Bertrand A., Montagne P., 2006, « Les difficiles mutations des politiques forestières : d'une gestion autoritaire et exclusive vers une politique publique intégrée », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp.37-53.
- Bertrand A., Pinta F., 2006, Les marchés ruraux de bois d'œuvre du sud Mali, Ministère de l'Environnement du Mali, Groupement MARGE-CIRAD FORET.
- Commission européenne, 2006, Profil environnemental du Mali, Bruxelles.
- Gautier D., Hautdidier B., Dakouo F., Nouvellet Y., 2006. *Les premiers pas d'un marché rural du bois au Mali : contexte politique et dynamiques locales induites*, In : Bertrand Alain (ed.), Montagne Pierre (ed.), Karsenty Alain (ed.). *L'état et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : L'Harmattan, p. 347-367.
- Gauthier D., Hautdidier B., Aya I., Gazull L., 2008, « Le marché rural de bois au Mali à l'épreuve du temps. Une innovation en friche », in Méral Ph., Castellanet C., Lapeyre R. (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris : GRET-Karthala, p. 67-84.
- Matly M., 2005a, Le projet de gestion durable des forêts en troisième région du Mali (PGDF), Ministère de l'Environnement du Mali, Groupement MARGE-CIRAD FORET.
- Matly M., 2005b, Gestion forestière et décentralisation, Ministère de l'Environnement du Mali, Groupement MARGE-CIRAD FORET.
- Montagne P., Nouvellet Y., Bertrand A., 2006, « Nouvelles politiques forestières, interventions multiples de nouveaux acteurs privés et renouvellement des fonctions des agents des administrations forestières », In Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.). *L'état et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : L'Harmattan, pp. 96-113.

- Nouvellet Y., Dackouo F., Kassambara A., 2006, « Exploitation et fiscalité forestière au Mali, cas du combustible ligneux », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris : L'Harmattan, pp. 37-95.
- Nouvellet Y., Sylla M.L., Kassambara A., 2003, « La production de bois d'énergie dans les jachères au Mali », *Bois et forêts des tropiques*, 276 (5), pp.5-15.
- Projet d'Inventaire des Ressources Ligneuses au Mali (1988-1991), Rapports techniques, Synthèse régionale, Bdpa/scet-agri, CIRAD-cfft-sysame.

Annexe 1

Carte du Mali : la troisième région



Annexe 2

Présentation du questionnaire

À côté des entretiens menés auprès des directions et services de la conservation de la nature à Bougouni et Sikasso, de certaines ONG (Jikassy), de l'Institut d'études rurales (IER) et des responsables de programmes (PGDF), une enquête a été administrée auprès de 200 paysans.

Présentation des localités enquêtées

L'enquête fut réalisée du 12 au 15 octobre 2007 auprès de 200 paysans. Les localités concernées étaient : Niamasso, Kadiolo, Fima, Zampiola 1, Zampiola 2, Tiendaga, Kolodiéba, Niarakoro, Bolokoro et Koloni. Toutes ces localités sont concernées à des degrés divers par l'exploitation forestière et font partie de trois cercles (Kadiolo, Kolondiéba et Yanfolila) de la région de Sikasso. Cette région peuplée d'environ 1 800 000 habitants, comprend différentes ethnies (Sénoufos, Miniankas, Peuls, Bambaras, Bobos...). Traversée par de nombreux cours d'eau, affluents du fleuve Niger (Wassoulou, Bagoé, Bafing, etc.) elle a un climat de type tropical soudanien avec des précipitations plus élevées que la moyenne du pays (entre 1 000 et 1 500 mm d'eau par an, selon les années). La clémence du climat et la fertilité des sols font de la région le « grenier » du Mali à cause de l'abondance des céréales et fruits. Deuxième région industrielle du Mali (après Bamako), son sous-sol est riche en minerais (lithium, aluminium, nickel, diamant, or). La région profite également des transferts de marchandises parce qu'elle est située au carrefour des pays côtiers et des pays enclavés. La végétation est importante et l'agriculture est l'activité principale de la région. L'élevage est de type sédentaire c'est-à-dire qu'il n'y a pas de transhumance. La base de l'alimentation est le mil, le maïs et les tubercules. Certains des villages enquêtés sont à l'intérieur des terres et d'autres au bord des grands axes de circulation. Certains sont proches de la frontière guinéo-ivoirienne.

Les fiches furent dépouillées, traitées et analysées. Parmi ces fiches, il y a 13,5 % de femmes et 86,5 % d'hommes ; cette différence notable entre hommes et femmes s'explique par le fait que l'enquête a concerné prioritairement la production de bois de chauffe, de bois de service et de charbon. Il s'agit là d'activités qui impliquent principalement les hommes, les femmes ne pouvant être mieux saisies qu'au niveau de la vente du charbon et du bois de chauffe. Enfin, 14,6 % des enquêtés avait moins de 30 ans, 70,8 % entre 30 et 50 ans, et 14,6 % plus de 50 ans.

Les auteurs

Fano Andriamahefazafy, économiste, enseignant-chercheur au Département Économie de l'Université d'Antananarivo, membre du Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement – Madagascar (C3ED-M). Ses thèmes de recherche portent sur l'évolution des dispositifs en matière de politiques environnementales à Madagascar, l'articulation entre aide au développement et la structuration paysanne ainsi que l'évolution des politiques publiques de développement.

fanoandriamahefazafy@yahoo.fr

Heriniaina Andriananja, économiste, membre du Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063) et du C3ED-M. Ses thèmes de recherches tournent autour de la problématique de la gestion des ressources naturelles, de l'évaluation environnementale et plus globalement, celle du développement durable dans les pays du Sud et à Madagascar.

hery.rakotovao@uvsq.fr

David Dumoulin Kervran, sociologue, Maître de conférences à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL), Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, membre du Centre de recherche et de documentation de l'Amérique latine (CREDAL). Ses recherches portent sur l'action collective transnationale, la conservation de la nature, les savoirs locaux et l'usage des sciences dans l'action publique.

david.dumoulin@univ-paris3.fr

Jean Foyer, sociologue, post-doctorant dans le cadre du projet ANR BioTEK rattaché au centre Alexandre Koyré en Histoire des sciences et techniques (CNRS). Ses thèmes de recherche portent sur les mouvements sociaux environnementaux et indigènes, les rapports sociaux à la techno-économie, et les liens entre globalisation et modernité.

jean.foyer@univ-paris3.fr

Géraldine Froger, économiste, Maître de conférences habilitée à diriger des recherches à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, membre du C3ED, membre du conseil de rédaction de la revue *Mondes en développement*. Ses thèmes de recherche portent sur les concepts et théories économiques du développement durable, ainsi que sur les dispositifs économiques en matière de politiques environnementales, notamment dans les pays du Sud.

geraldine.froger@uvsq.fr

Florence Galletti, juriste en droit public, Habilitée à diriger des recherches en droit public, Chargée de recherche (CR1) à l'IRD, membre de l'UMR 212

EME (Ecosystèmes Marins Exploités), au Centre de recherches halieutiques méditerranéennes et tropicales (CRH) de Sète. Ses thèmes de recherche portent sur le droit public comparé des pays africains, le droit du développement, les transformations du droit public et de l'action publique, français et francophones, le droit de l'environnement et les aspects juridiques du développement durable et de la gouvernance des ressources naturelles.

florence.galletti@ird.fr

Vincent Géronimi, économiste, Maître de conférences à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, membre du C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, président d'honneur du Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV). Ses thèmes de recherche mobilisent une approche macroéconomique et dynamique, et recouvrent l'économie du développement, l'économie internationale et les politiques de développement durable.

vincent.geronimi@uvsq.fr

Philippe Méral, économiste de l'environnement, Habilité à diriger des recherches, Chargé de recherche à l'IRD, à Montpellier, participe à plusieurs programmes de recherches sur l'économie de la conservation (aires protégées, services environnementaux, etc.). Ses autres thèmes de recherche portent plus particulièrement sur les thématiques de développement durable et de politique environnementale dans les pays en développement, notamment à Madagascar.

philippe.meral@ird.fr

Issa Sacko, économiste, Enseignant-chercheur à la Faculté des sciences économiques et de gestion (FSEG) de l'Université de Bamako (Mali), Chef de département « Enseignement et Recherche de la FSEG ». Ses thèmes de recherche portent sur les questions de développement notamment l'aide publique au développement, la libéralisation et l'ouverture commerciale, la politique forestière, la politique énergétique et le développement durable.

i_sacko@yahoo.fr

Patrick Schembri, économiste, Maître de conférences à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, membre du C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, vice-président du GEMDEV.

Patrick.schembri@c3ed.uvsq.fr

Boubacar Segha Diallo, historien, Professeur à l'Institut supérieur de formation et de recherche appliquée (IFRA), à la Faculté des lettres et sciences humaines (FLASH), Université de Bamako (Mali). Ses thèmes de recherche portent sur le développement durable, l'histoire de l'environnement et l'histoire monétaire.

birfinsega@gmx.com

Acronymes

ACI	Action concertée incitative
AFD	Agence française de développement
ANP	Aires naturelles protégées
CI	Conservation internationale
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GFC	Gestion forestière communautaire
MAB	<i>The Man and the Biosphere (Programme)</i>
ONG	Organisation non gouvernementale
PAE	Plan d'action environnementale
PAS	Programme d'ajustement structurel
PNAE	Plan national d'action environnementale
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
UICN	Union internationale de conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

Spécial Madagascar

ANAE	Association nationale d'actions environnementales
ANGAP	Agence nationale pour la gestion des aires protégées
CELCO	Cellule de coordination
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
MAP	<i>Madagascar Action Plan</i>
ONE	Office national de l'environnement
PCDI	Projets de conservation et de développement intégrés
PEI, PEII, et PEIII	Programme environnemental 1, 2 et 3
RNI	Réserves naturelles intégrales
SAPM	Système des aires protégées malgaches

Spécial Mali

AMADER	Agence malienne pour le développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale
AOF	Afrique occidentale française
CMDT	Compagnie malienne pour le développement du textile
LOA	Loi d'orientation agricole
PGDF	Programme de gestion durable des forêts
PNLCD	Plan national de lutte contre la désertification
SED	Stratégie énergie domestique
SRGB	Structures rurales de gestion du bois

Spécial Mexique

CCMSS	Conseil civil mexicain pour la sylviculture durable
CONABIO	Commission nationale de la biodiversité
CONAFOR	Commission nationale forestière
CONANP	Commission nationale des aires naturelles protégées
ERA	Etudes rurales et conseils (ONG)
FMCN	Fonds mexicain de conservation de la nature
PROCYMAF	Projet pour la conservation et la gestion durable des ressources forestières au Mexique
UCFAS	Unité communale forestière, agraire et de services
UZACHI	Union de communautés Zapotèques et Chinantecs

Table des matières

Enjeux des politiques de développement durable au Sud : propos introductifs <i>Géraldine Froger, Vincent Géronimi, Philippe Méral, Patrick Schembri</i>	7
1. Politiques de conservation et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement. Une analyse par les conflits de temporalités <i>Vincent Géronimi, Patrick Schembri</i>	19
PREMIÈRE PARTIE Quelles temporalités des politiques environnementales ?	
2. Les temps de la politique environnementale à Madagascar : entre continuité et bifurcations <i>Géraldine Froger, Philippe Méral</i>	45
3. Institutionnalisation et expérimentation juridiques du développement durable forestier et environnemental à Madagascar <i>Florence Galletti</i>	69
4. Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature ? <i>David Dumoulin-Kervran</i>	95
5. Historique des politiques de lutte contre la déforestation et des politiques environnementales au Mali <i>Vincent Géronimi, Boubacar Sega Diallo</i>	125

DEUXIÈME PARTIE

Conflits de temporalité dans le développement durable : études de cas

6. Conflits de temporalités et perspectives de durabilité dans la gouvernance forestière : une analyse comparative entre Manjakatampo et Ranomafana <i>Hery Rakotovao Andriananja, Fano Ramaromanana Andriamahefazafy</i>	149
7. La durabilité en conflit : réserve naturelle versus foresterie communautaire au Mexique <i>Jean Foyer, David Dumoulin Kervran</i>	183
8. Programme de gestion durable des forêts en troisième région du Mali : des dynamiques en conflit <i>Vincent Géronimi, Patrick Schembri, Issa Sacko</i>	223
Les auteurs	245
Liste des acronymes	247
Table des matières	249

**Achévé d'imprimer en septembre 2009
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : septembre 2009
Numéro d'impression : 909236**

Imprimé en France

La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

Abordant la thématique de la diversité des politiques de développement durable, cet ouvrage s'appuie sur des recherches réalisées dans le cadre d'une Action concertée incitative (ACI) du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, et de l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Son objectif est d'alimenter les débats autour des différentes déclinaisons du développement durable dans les pays du Sud.

Pourquoi les pays en développement n'adoptent-ils pas le même type de politiques et de projets de développement durable ? Quelles sont les contradictions entre l'horizon temporel des bailleurs et des acteurs nationaux ou locaux ? Comment représenter et articuler les différents cycles temporels des différents acteurs ? Quelles sont les modalités d'appropriation locale des projets et politiques de développement durable ? Quelles sont les conceptions de la durabilité des acteurs en présence ? Quelle est l'efficacité des processus participatifs ?

Pour répondre à ces questions, cet ouvrage allie études régionales, nationales et globales pour analyser, dans une perspective critique, différentes expériences en matière de politiques de « développement durable ». Pour ce faire, il met l'accent sur les politiques, programmes, projets de conservation et de lutte contre la déforestation dans trois pays : Madagascar, Mali et Mexique. À travers une approche transversale et pluridisciplinaire est ainsi proposée une approche inédite des conflits de temporalité inhérents aux politiques de développement durable dans ces différents pays du Sud.

Ont contribué à cet ouvrage : Fano Ramaromanana Andriamahefazafy, Hery Rakotovo Andriananja, Boubacar Segal Diallo, David Dumoulin-Kervan, Jean Foyer, Géraldine Froger, Florence Galletti, Vincent Géronimi, Philippe Méral, Issa Sacko, Patrick Schembri. Les coordinateurs scientifiques de cet ouvrage sont membres du comité de direction et/ou du conseil d'administration du GEMDEV (Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement).

Géraldine Froger est économiste, maître de conférences, habilitée à diriger des recherches, à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ), membre du Centre d'économie et d'éthique pour le développement et l'environnement (C3ED, UMR IRD-UVSQ n° 063).

Vincent Géronimi est économiste, maître de conférences à l'UVSQ et membre du C3ED (UMR IRD-UVSQ n° 063).

Philippe Méral est économiste, chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), habilité à diriger des recherches et membre de l'UR n° 199 à Montpellier.

Patrick Schembri est économiste, maître de conférences et directeur du Département Sciences économiques et management à l'UVSQ, vice-président du GEMDEV et membre du C3ED (UMR IRD-UVSQ n° 063).

Économie et développement



9 782811 102685

ISBN : 978-2-8111-0268-5