Du discours global aux pratiques locales, ou comment les conventions sur l'environnement affectent la gestion de la forêt tropicale

Geneviève MICHON
Agronome

avec les contributions de Catherine AUBERTIN, Hubert DE FORESTA et Patrice LEVANG

Introduction

La volonté de sauvegarder la nature et la planète passe par des combats emblématiques. Celui de la défense de la forêt tropicale en est un. Au-delà de sa valeur symbolique ou de sa charge émotionnelle, la forêt tropicale représente en effet un objet sur lequel peuvent être appliqués des questionnements qui dépassent très largement les spécificités du milieu, naturel ou humain, pour inclure ce qui touche à l'environnement en général. C'est par la forêt tropicale, à travers les inquiétudes liées à sa surexploitation, qu'on a commencé à discuter de la biodiversité et des problèmes liés à son érosion. C'est la forêt tropicale qui a donné corps aux questions liées à la durabilité, puis aux changements climatiques. C'est la forêt tropicale qui sert aujourd'hui de support pour les discussions sur la certification verte ou les services environnementaux, sur les savoirs et les droits indigènes, ou sur la gestion communautaire et la gouvernance locale.

Les négociations internationales sur les problèmes d'environnement contribuent à instituer un ensemble de normes pour la bonne gestion des ressources naturelles. C'est sur ces normes que se fondent les conventions d'environnement ou que se forment, à l'échelle internationale, des accords sur la formulation des « problèmes globaux » et sur les moyens d'y répondre. Mais c'est aussi en accord avec elles que se reformulent les politiques nationales et que se modifient les pratiques locales du développement. Chaque pays du Sud est concerné par les engagements internationaux sur l'environnement, soit directement, par des projets de conservation ou de gestion intégrée, soit par des conditionnalités mises à l'aide au développement, soit encore par des pressions économiques plus ou moins directes. Ces engagements affectent aussi, en particulier, la forêt. Ainsi, devant les menaces d'un boycott généralisé de ses bois, l'Indonésie a dû s'engager en 1998 à changer ses pratiques d'exploitation forestière dans l'optique d'une certification FSC (Forest Stewardship Council).

Les normes de « bonne gestion » se veulent universelles, leur côté international serait le garant de cette universalité. Il est cependant facile de montrer que ces normes reflètent surtout les préoccupations environnementales des pays du Nord, qu'elles sont fondées sur des représentations symboliques et des perceptions qui sont essentiellement celles de citadins de pays industrialisés et riches, et qu'elles évoluent en même temps que les pratiques politiques et économiques du développement. Il est aussi patent que les politiques environnementales, décidées par chaque pays en fonction de ces normes internationales, sont souvent imposées aux populations sans grand souci de leurs pratiques et de leurs aspirations. Ces évidences renvoient à la double question du bien-fondé universel de ces normes et de l'impact des politiques qui les sous-tendent, c'est-à-dire aux relations entre discours global et pratiques locales sur l'environnement. On se soucie généralement trop peu, aux plus hauts niveaux, de ces relations. Les gouvernants et les ONG internationales sont plus présents dans les salles où se discutent les conventions que sur les terrains où elles s'appliquent en dernier lieu. Les professionnels de l'environnement et du développement sont plus à l'aise pour mettre au point des instruments techniques ou économiques de portée générale que pour analyser les conséquences des politiques nationales qui se réclament de l'environnement. Or, de plus en plus, les chercheurs engagés dans

les projets de développement local reconnaissent qu'il existe un décalage grandissant entre l'effort de négociation environnementale développé au niveau international et les dynamiques, à la fois sociales et de l'environnement, observées au niveau local. Ce manque d'interaction et d'informations entre le local et le global fait que les professionnels de la négociation environnementale ont souvent du mal à comprendre les enjeux qui se cachent derrière les nouvelles pratiques issues de Rio.

Dix ans après Rio, l'impact des déclarations de bonnes intentions et des conventions issues de la Conférence, qu'il soit direct ou indirect, est bien réel. Mais comment évaluer ce qui a réellement changé sur le terrain? La forêt est-elle mieux exploitée, mieux conservée? Les pratiques paysannes sur la forêt sont-elles maintenant plus durables et mieux reconnues, les usages locaux mieux respectés, les savoirs locaux mieux valorisés, les ressources naturelles mieux gérées et la biodiversité plus durablement protégée? Les communautés locales reçoivent-elles plus de bénéfices d'une hypothétique gestion durable des forêts? Si l'on s'intéresse à la conservation et à l'usage durable des ressources, on peut légitimement s'interroger sur l'efficacité de l'effort international au vu de l'accroissement constant des taux de déforestation ou des pertes d'espèces animales ou végétales. D'un point de vue plus social, on s'aperçoit que les populations locales rencontrent toujours autant de difficultés pour défendre leur mode de vie, leurs droits, leurs pratiques ou leurs ressources. Elles n'ont que peu de latitude ou de moyens pour récuser les nouvelles normes environnementales, même si elles les jugent opposées à leurs intérêts. Les outils que pourraient leur offrir les conventions soit leur sont inconnus, soit sont inapplicables dans le contexte politique et administratif des pays du Sud.

Pourtant, des dirigeants aux (néo) « communautés indigènes » des forêts tropicales en passant par les différentes ONG, les pratiques changent, les systèmes de gestion des ressources se modifient, les discours s'infléchissent. Quel est le sens, quels sont les enjeux de ces changements?

Afin de mieux analyser l'impact des conventions internationales sur l'environnement, nous examinerons dans un premier temps comment ont évolué les discours et les concepts qui les sous-tendent. Puis nous examinerons comment les grandes idées de Rio sur la

conservation et la gestion participative ont été perçues et réappropriées par les différents niveaux, des décideurs aux populations locales.[1]

Des représentations aux discours...

Les conventions internationales représentent la concrétisation « officielle » du discours international, dont les idées, qui ont largement commencé à diffuser bien avant la signature des conventions, marquent souvent plus la réalité lointaine du terrain que les conventions elles-mêmes. Ce discours – dans le cas qui nous intéresse ici, l'interprétation de la déforestation et la rhétorique qui en découle sur la conservation et la gestion durable – s'appuie sur des représentations contemporaines et des idéologies élémentaires qu'il est utile de rappeler.

Durant des siècles, en Occident comme en Orient, défricher la forêt a été considéré comme un acte de civilisation. Puis tout a changé. Progressivement, la conservation de la Nature, et non sa transformation, est devenue objet de culte. Les trente dernières années ont vu se développer le discours catastrophiste sur la déforestation. Le destin des forêts tropicales est devenu un problème mondial de première importance. Aujourd'hui, la disparition des dernières forêts vierges et de leurs richesses naturelles renvoie aux inquiétudes sur la survie de l'humanité (UR 112, 2002).

Ce n'est que vers la fin du XVIIIe siècle que la forêt s'individualise, dans notre perception collective, comme un objet de nature, vivant et autonome, qui fonctionne indépendamment de l'homme, selon des règles qui lui sont propres. La découverte de la forêt tropicale permet de pousser le discours naturaliste jusqu'à la caricature. Les explorateurs de l'époque coloniale produisent l'imagerie de la Jungle : impénétrable et inviolée, luxuriante et inépuisable, la forêt tropicale devient l'image même de la nature immense et

1 Ces analyses sont issues de divers programmes menés depuis 1992 par des chercheurs de l'IRD en sciences sociales et écologiques, en collaboration avec des instituts du Sud et des partenaires internationaux.

vierge des temps d'avant l'homme. Cette représentation de la « forêt sans hommes » se renouvelle dans les descriptions scientifiques (l'« écosystème », la forêt « primaire », le « climax », l'un des habitats sauvages « les plus diversifiés »), puis dans l'approche environnementale des grandes ONG "*conservationist*" (WWF, IUCN). Cette grande forêt équatoriale est naturelle, unique, fragile et menacée, il faut donc la protéger des pratiques destructrices de l'homme-intrus.

Au-delà de la forêt des tropiques, c'est bien d'environnement global dont il s'agit. Les forêts tropicales sont précieuses, car elles abritent à elles seules plus de 70 % des espèces terrestres de la planète. Elles sont irremplaçables, car si l'homme sait créer de nouveaux milieux, il ne peut en aucune manière recréer des espèces disparues. Les forêts sont aussi garantes d'une certaine continuité climatique. Déforestation rime avec émission de gaz à effet de serre, avec réchauffement planétaire et désertification, et même si on connaît mal les relations de cause à effet, les forêts sont considérées comme d'indispensables pièges à carbone. Le discours environnemental vient donc renforcer, dans notre perception collective de la nature et des rapports des sociétés à cette nature, ce que F. Verdeaux a qualifié d'« apartheid forestier » (VERDEAUX, 1999) : d'un côté l'homme, ses activités et ses institutions, de l'autre la forêt, emblématique non seulement de la nature sauvage mais aussi de la sauvegarde de la planète et de toutes ses formes de vie, que l'on doit à tout prix protéger des influences destructrices de la civilisation moderne.

Ces représentations et ces interprétations scientifiques ont profondément influencé les politiques sur la forêt, en particulier les politiques de conservation, puis les conventions de Rio. Après avoir tenté de contrer la déforestation par la condamnation de pratiques paysannes mal comprises et par la promotion d'une conservation stricte, on a admis que la forêt ne pouvait pas être conservée aux dépens des populations qui en vivent, et qu'il convenait d'impliquer les « communautés locales » dans la conservation des espaces et des espèces (WELLS *et al.*, 1992). La Conférence de Rio a entériné les modifications du discours sur la conservation, par l'affirmation du besoin de développement durable, et en mettant l'homme, ses besoins, son bien-être, au centre des discussions sur l'environnement. Rio a aussi contribué

à mettre en place toute une série de nouvelles normes et d'instruments de gestion innovants (BRÉDIFF, 2001). Dans la mouvance de la Conférence, on assiste à l'émergence de nouvelles valeurs et de nouvelles pratiques en foresterie tropicale : il s'agit moins de séparer production et conservation que de promouvoir une gestion durable ; la forêt vaut autant par son bois que par ses produits forestiers non ligneux et par les services environnementaux qu'elle rend ; la biodiversité doit être protégée, mais plus par la valorisation locale que par la mise en réserve. Dans une dérive très libérale de cette « valorisation », on postule que le marché peut suppléer aux politiques : la biodiversité sera d'autant mieux préservée par les populations locales que ces dernières pourront en tirer un revenu direct (PLOTKIN et FAMOLARE, 1992).

Mais le nouveau concept structurant pour la gestion de forêts tropicales et de la biodiversité qui leur est associée est surtout celui de « communauté indigène ». La pression des représentants des mouvements indigénistes, qui ont profondément marqué la Conférence de Rio, a mené à un renversement des anciennes perceptions dominantes liées à la forêt et à ses habitants. Presque du jour au lendemain, le discours international oublie les pratiques « catastrophiques » des essarteurs pour découvrir la « sagesse écologique » des « peuples indigènes » des forêts tropicales. Après avoir voulu à tout prix les « moderniser », les bailleurs de fonds affirment maintenant l'importance et le bien-fondé des pratiques et des institutions locales de gestion des ressources forestières, qui sont les garantes de l'utilisation durable des ressources et de la conservation de la biodiversité. La dévastation actuelle des massifs forestiers serait due essentiellement au manque de reconnaissance des droits des populations locales, et il suffirait de redonner pouvoir et légitimité aux communautés forestières pour inverser les dynamiques de destruction. « Tradition », « participation », « gouvernance locale », « communautarisme », deviennent les maîtres mots du nouveau discours idéologique sur la forêt.

... puis aux projets...

Les mots entraînent l'action. En matière d'environnement, gouvernants et développeurs ont eu vite fait de reprendre le credo de

l'orthodoxie scientifique, puis les normes des bien-pensants. Depuis le milieu des années 90, les organisations internationales (FAO, IBPGR, ICRAF, IFPRI, CIFOR), les bailleurs de fonds (Banque mondiale et banques régionales, GEF, Union européenne, USAID, agences nationales de développement, Ford Foundation, MacArthur Foundation) et les grandes ONG (WWF, IUCN, CI, TNC), et même les organisations professionnelles de la forêt (ITTO), mettent en application les concepts de « gestion participative », de « cogestion adaptative », de « consolidation » des « institutions locales » pour une meilleure « gouvernance locale » (projets de foresterie sociale soutenus par la fondation Ford, intégration systématique des populations locales dans l'élaboration des plans de gestion des parcs nationaux soutenus par le WWF, projets « Adaptive co-management » développés avec le soutien du CIFOR, projet « People and Plants » du WWF et de l'UNESCO, etc.). Pour témoigner de leur adhésion à ce nouveau credo environnemental et social, les pays du Sud entrent dans le jeu en mettant en place des politiques et des projets construits autour de ces nouveaux concepts (projet « Joint Forest Management » en Inde et au Népal, « Social Forestry » dans de nombreux pays). Les ONG, nationales ou de terrain, et ces fameuses « communautés locales » ne sont pas en reste. Elles doivent aussi conquérir leur place dans cette arène du développement durable, et vont se réapproprier à leur façon les grandes idées de Rio sur la biodiversité et la gestion participative (voir exemples dans les encadrés).

... jusqu'à la réalité

Comment cette modification des discours et des pratiques des différents acteurs du développement affecte-t-elle la réalité de la gestion locale? Les exemples détaillés dans les encadrés montrent bien la diversité des situations locales.

Pour les gouvernants

Au niveau national, il est clair qu'un pays peut être signataire d'une convention et ne rien faire pour en favoriser la mise en application sur son territoire si cela gêne ses intérêts, ou édicter

Encadré 1.
La « foresterie sociale » en Indonésie, ou comment partager la pénurie ?

Avec un stock originel de 145 millions d'hectares de forêts, l'Indonésie représente le deuxième grand massif forestier tropical, après l'Amazonie. La forêt est un bien public national, sous tutelle de l'État. Les droits coutumiers qui s'y exercent, bien que reconnus par la Constitution de manière explicite, sont de fait peu respectés. Sous la dictature Suharto, le gouvernement – et ses proches – ont tiré de grands bénéfices de l'exploitation du bois puis de la conversion des forêts exploitées. Depuis sa mise en exploitation, la forêt a perdu plus de la moitié de sa surface initiale, et une grande partie de ce qui reste est plus ou moins anthropisée. Pour se défendre des critiques concernant sa gestion technique et sociale du problème forestier, le ministre des Forêts a lancé en 1996 une grande initiative pour la « foresterie sociale » sous la forme d'une longue réflexion collective impliquant des partenaires de toutes les institutions intéressées (Banque mondiale, chercheurs internationaux et nationaux, grandes ONG et ONG locales) et devant déboucher sur la formulation d'un décret spécial. Le décret est bien paru, en 1997. Mais il n'était qu'un pâle reflet des cogitations et des recommandations du collectif. Sous couvert d'associer les populations locales à la gestion des ressources forestières – ce que demandaient la communauté internationale et les groupes de pression locaux –, il visait surtout à reporter l'effort de réhabilitation des terres forestières dégradées sur les paysans, sans que ceux-ci en tirent un avantage important. En effet, ce décret excluait – et exclut toujours – les terres encore riches en bois d'œuvre (données en concession à de grands groupes). Les paysans se voyaient chargés de la replantation des arbres sur les terres déforestées et rendus responsables du soin aux plantations. Mais *in fine*, ils n'avaient un droit réel que sur les produits forestiers non ligneux, le gouvernement se chargeant de la coupe et de la commercialisation du bois. Il ne s'agit pas ici d'une loi visant à une meilleure répartition des bénéfices, mais bien d'un « partage » – fort inéquitable – de la pénurie sous couvert d'un discours environnementaliste et indigéniste politiquement correct vis-à-vis du discours international.

des politiques qui ne sont que des façades, comme le montre l'exemple de la loi sur la foresterie sociale en Indonésie (voir Encadré 1). Il peut aussi, et c'est sans doute le cas le plus fréquent, intégrer les principes de la convention dans son discours et ses politiques, et en reculer indéfiniment la mise en application, en évoquant des obstacles d'ordre technique. Les avantages d'une telle stratégie sont évidents pour le gouvernement, en lui permettant de garder une place honorable dans la communauté des États et de ne rien changer dans les faits. En Indonésie, sous la dictature Suharto, c'est ce type de stratégie qui a souvent été mis en œuvre, avec pour conséquences majeures la déresponsabilisation des

communautés locales vis-à-vis de la gestion de leur milieu, le recul des pratiques de gestion durable et la dégradation irréversible du domaine forestier national.

Cependant, au-delà des conventions proprement dites, les grands courants d'opinion traversant la communauté internationale contribuent à transformer le discours des autorités, ainsi que le regard porté par ces autorités sur les pratiques locales de gestion durable déjà existantes. En Indonésie par exemple, le discours international sur la forêt et les communautés indigènes a d'abord imprégné les textes politiques officiels, puis les documents d'orientation politique en matière d'aménagement du territoire et de foresterie. Ce discours n'a pas encore diffusé au point d'avoir un effet sur les pratiques locales, ou même sur la reconnaissance de ces pratiques ; il n'en représente pas moins un stimulus important pour le développement de politiques forestières prenant mieux en compte le rôle des communautés locales et de leurs pratiques dans la gestion des forêts. C'est par exemple suite à de vives critiques émises par la communauté internationale lors du congrès forestier mondial d'Antalya en 1996 que le ministre des Forêts a décidé d'initier une nouvelle politique de délégation de la gestion de terres forestières d'État à des communautés locales ayant fait leurs preuves en termes de pratiques de gestion durable (voir Encadré 2). Ce discours imprègne maintenant les textes législatifs et réglementaires de la décentralisation.

Cependant, l'adhésion des acteurs politiques aux nouvelles normes politico-environnementales sert souvent à rhabiller une réalité où les rapports de force et les jeux de pouvoir restent dominants, et où chaque groupe d'intérêt reformate son discours pour tenter de garder sa position ou de tirer le meilleur bénéfice des recompositions possibles – en termes financiers, mais aussi en termes de politique intérieure, tout en tentant de séduire la communauté internationale et les bailleurs de fonds (AUBERTIN *et al.*, 1998). Dans l'exemple indonésien donné dans l'encadré 1, la préoccupation environnementale sert les intérêts du gouvernement dans la mesure où elle est utilisée pour renouveler et re-légitimer, sur des bases admises dans le discours socialo-écologique de l'international, son pouvoir d'exclure. Tout en impliquant directement les communautés locales dans ses nouvelles politiques, le gouvernement (ab)use de son droit de décider qui a accès aux ressources,

Encadré 2.
L'impact peut être positif – Vers une nouvelle foresterie sociale en Indonésie ? (d'après DE FORESTA, 2000 a)

Le 23 janvier 1998, quatre mois avant la démission du président Suharto, le ministre des Forêts, monsieur Djamaludin Suryohadikusumo, signe le décret n° 47/Kpts-II/1998, le dernier de son mandat en tant que ministre. Ce décret est exceptionnel en termes de politique forestière : pour la première fois en Indonésie, des paysans vivant sur des terres classées comme terres d'État ne sont plus considérés comme des squatters, mais bien comme les seuls gestionnaires légitimes et légalement reconnus de ces terres ; rappelons que 75 % du territoire indonésien a été classé comme terres forestières d'État dans les années 80 (en fait, cela remonte à la loi agraire de 1870 édictée par les Hollandais. Les Indonésiens n'ont fait que pérenniser les choix du colonisateur. Comme quoi il y a des permanences...) et que l'on estime à plusieurs dizaines de millions le nombre de personnes vivant sur et de ces terres.

Le décret ne concerne en fait qu'une petite zone de terres forestières d'État – 29 000 hectares – située dans la région de Krui, à l'extrême sud de l'île de Sumatra. Mais sa portée est bien plus large : reconnaissant officiellement que le statut de squatter décerné aux paysans vivant sur des terres forestières d'État n'était pas toujours justifié, le décret ouvre la porte à une reconnaissance formelle des droits coutumiers et à un règlement des conflits entre État et paysans pour le contrôle de l'utilisation de ces terres. Le recul apporté par les deux années écoulées depuis sa promulgation permet d'apprécier la justesse du qualificatif « historique » donné au décret par le ministre : à Krui, rien ou presque n'a changé, et le décret n'est pas encore appliqué, par contre l'influence conceptuelle du décret est clairement discernable, tant dans les réformes en cours de la politique forestière indonésienne que dans les nouveaux textes réglementaires qui, tous, s'inspirent de l'esprit du décret jusqu'à en reprendre parfois des passages entiers.

Ce succès est bien sûr avant tout à mettre au compte du ministre des Forêts, qui a pris la décision politique de traduire en un texte de loi novateur la nécessité d'un changement de statut pour les populations vivant sur les terres forestières d'État, amorçant ainsi un processus de démocratisation et plaçant ce processus comme condition nécessaire à la gestion durable des ressources forestières.

Mais ce succès est aussi celui d'un partenariat réussi entre scientifiques du Sud et du Nord (IRD, ICRAF), ONG (appuyées par la fondation Ford) et décideurs, qui a réussi à placer les problèmes de développement durable liés au classement des terres forestières d'État sur l'agenda des gouvernants.

qui possède l'autorité sur ces ressources, quels sont les usages et pour quel type d'usagers, comment sont répartis les bénéfices. Il en va de même au Laos, où la « contrainte environnementale »,

Encadré 3.
Politiques d'environnement au Laos : protéger la forêt... ou les intérêts du gouvernement (d'après AUBERTIN, 2000)

Le Laos est un petit pays pauvre, rural, peu peuplé. La forêt, qui couvre encore 50 % du pays, constitue l'un des trois secteurs clés de l'économie pour les rentrées de devises. Elle représente aussi un milieu de vie et une ressource essentielle pour 80 % de la population. Les pratiques d'agriculture sur brûlis des populations « montagnardes » (en fait les « minorités » ethniques, qui représentent plus de la moitié de la population) sont dénoncées comme les principales responsables de la déforestation.

Les préoccupations environnementales internationales se font sentir directement au niveau du gouvernement et des politiques qu'il émet. Parmi les politiques mises en œuvre sous le couvert de ce discours écologique, la nouvelle loi foncière prévoit la mise en réserve forestière, la création de zones de biodiversité, accompagnées en général du déplacement de populations entières hors des zones « protégées », et une ré-allocation foncière sous condition du remplacement de la défriche-brûlis – accusée de tous les maux – par la riziculture irriguée, promue modèle d'agriculture moderne. En combattant la défriche-brûlis, le gouvernement s'attaque globalement aux pratiques paysannes sur la forêt. La défriche-brûlis est en effet universellement pratiquée, le plus souvent dans des conditions de sous-peuplement, en suivant des savoir-faire et en association avec d'autres pratiques qui permettent une bonne valorisation des ressources et une gestion durable de l'environnement. Mais, ici comme dans les pays voisins, toucher à la forêt équivaut à toucher à l'intégrité et à la richesse nationales. Contrairement à de nombreux pays où les « communautés locales » sont considérées comme des écologistes spontanés, gardiens éternels de la forêt, les « paysans de la forêt » laotienne sont donc assimilés à des prédateurs de l'environnement menaçant les richesses nationales, à des destructeurs du bien public.

Ces mesures répondent aux objectifs de protection de la nature et de développement de la communauté internationale – et des bailleurs de fonds. Mais, au-delà des mesures de protection, le souci pour l'environnement est approprié pour légitimer et poursuivre la lutte du gouvernement contre les minorités montagnardes. Il est évident que c'est certainement moins la pratique de la défriche-brûlis qui est décriée que les populations montagnardes qui s'y livrent. De fait, la liaison « ethnie-déforestation » apparaît comme une évidence au Laos. Le combat contre la défriche-brûlis s'inscrit dans une volonté d'intégration nationale des minorités ethniques et de contrôle du territoire, objectifs internes de la République Démocratique Populaire Lao. Cette intégration passe par une déstructuration des communautés villageoises.

On ne s'étonnera pas alors que les mesures prises au nom de la lutte contre la déforestation ne répondent pas aux problèmes réels de la gestion des forêts au Laos que sont l'abattage illégal et le monopole du commerce du bois détenu par trois holdings militaires. La politique de protection des bassins versants favorise les sociétés d'État, principaux exploitants de bois et de ressources hydroélectriques.

qui se profile derrière chaque projet de développement, régit – en apparence du moins – les discours et les pratiques politiques du gouvernement et où l'on assiste à une surenchère des mesures de préservation de l'environnement. Cependant ces mesures sont loin de favoriser les pratiques environnementales durables des populations locales. L'exemple de la nouvelle loi foncière (voir Encadré 3) montre comment le discours environnemental est ici récupéré et détourné par le gouvernement pour légitimer sa politique d'intégration nationale des minorités ethniques et de contrôle du territoire des ethnies montagnardes et forestières, avec la bénédiction benoîte de la Banque mondiale et des autres agences de financement.

Pour les bailleurs de fonds

La mise en avant de la préoccupation écologiste sert, accessoirement, à renforcer le pouvoir des bailleurs de fonds qui semblent s'accommoder assez bien de ces politiques qui n'ont que peu de choses à voir avec la protection de l'environnement ou l'intégration des communautés locales pour une gestion durable du milieu, pourvu qu'elles témoignent de l'adhésion à un credo scientifico-environnemental et qu'elles permettent le financement et la réalisation de projets de développement politiquement corrects, tout du moins dans le discours.

Pour les ONG et les groupes locaux

Le discours environnemental est souvent utilisé pour renforcer le pouvoir de groupes d'influence locaux et d'ONG, locales ou étrangères. Au Laos par exemple (AUBERTIN, 2000), les ONG internationales sont omniprésentes. Elles se posent en partenaires incontournables des ministères et des bailleurs de fonds, et se voient commander une multitude de rapports, confier la création de zones protégées et la supervision des opérations d'encadrement des populations. En revanche, les acteurs locaux sont les grands absents dans ce jeu du développement écologique. On peut expliquer cette situation par le fait que, si les ONG internationales pullulent (et se gardent généralement d'évoquer les sujets qui fâchent), il n'existe pas de relais nationaux, comme des ONG locales qui pourraient faire entendre la voix des populations. Les

Encadré 4.
L'appropriation du discours environnementaliste :
La ré-invention de la tradition dans une communauté forestière de Bornéo
(d'après MOMBERG *et al.*, 1999 ; SELLATO, 1999)

Le credo qui fonde le processus de consolidation des communautés locales soutenu par la communauté internationale (« *capacity building* », « *empowerment* ») est que la tradition des populations forestières est « écologique » par essence, c'est-à-dire garante d'une bonne gestion des forêts, que les droits traditionnels sont égalitaires et que les chefs coutumiers sont moins corrompus que les administrateurs à la solde du gouvernement.

Le district de Bulungan, dans la province de Kalimantan-Est, est encore très forestier. On y trouve des villages Dayak-Kenyah, qui vivent de la riziculture pluviale sur abattis-brûlis et de la collecte de produits forestiers non ligneux. On y trouve aussi des populations semi-nomades de Punan, plus chasseurs-cueilleurs qu'essarteurs. Une partie du district a été transformée en parc national, le reste est confié aux exploitants forestiers.

Les premières entreprises de consolidation des communautés forestières ont eu lieu dans les années 1995-1996 dans le cadre d'un projet du WWF, lié au parc. Elles avaient pour but de définir de façon participative un zonage acceptable pour le parc, et, dans un contexte de boom sur la collecte d'un produit forestier de grande valeur (le bois d'aigle), de permettre aux villageois de s'organiser contre les collecteurs extérieurs. Insistant sur la « tradition » et le « territoire », elles ont effectivement permis la reviviscence des « forêts communautaires » et des chefs coutumiers.

Cette reviviscence a de quoi faire réfléchir. En effet, la « tradition » recherchée par le projet comme garante de la durabilité de la gestion forestière était basée sur des interdits d'ordre non pas écologique, mais social. Il s'agit des traditions des anciennes sociétés féodales et esclavagistes, qui géraient leur territoire de façon très exclusive et inégalitaire, avec l'exclusion globale du domaine des seigneurs (actuellement les nouveaux « chefs de la tradition ») pour les gens du commun et les esclaves, couplée à l'ouverture à tous pour des périodes précises permettant une collecte collective de certains produits comme le rotin, en général pour les besoins festifs ou rituels des seigneurs. Les forêts coutumières redéfinies par les villageois sont en fait les anciens domaines de chasse et de collecte des seigneurs.

Le rhabillage de ces anciennes pratiques féodales en traditions éminemment écologistes doit-il pour autant être considéré comme une trahison ou duperie ? Les pratiques ne valent que par le contexte symbolique et politique dans lequel elles se développent. Les anciennes restrictions concernant l'accès au domaine forestier avaient été abandonnées avec la perte de pouvoir de la classe des seigneurs. Elles renaissent dans un autre contexte, celui de la durabilité et de la conservation. Les seules dupes de cette réinvention de la tradition sont les experts internationaux, qui croient en général dur comme fer à une tradition juste et immuable. Les locaux, qui re-moulinent leurs anciennes coutumes pour les remettre au goût du jour, ont pleinement compris le jeu et ses enjeux. Ici, le support des chercheurs et des ONG a pleinement servi les villageois dans leur lutte contre les collecteurs extérieurs de bois d'aigle, ainsi que pour la reconnaissance et la délimitation officielle de leur " territoire " (avec les marchandages possibles dans le futur). Accessoirement, cette participation au jeu des ONG leur a permis de collecter des fonds substantiels pour leur développement.

Encadré 5.
Le détournement des outils de la consolidation des communautés locales (d'après LEVANG, 2001)

L'un des instruments destinés à remettre au premier rang ces communautés forestières est la cartographie à dire d'acteurs, où les locaux, assistés d'ONG ou de chercheurs, dressent des cartes de leur « territoire », matérialisant la localisation des ressources, et indiquant les droits et les usages liés à ces ressources. Le processus cartographique est censé remettre à jour les « droits fonciers traditionnels », participer à la « résurrection des institutions coutumières » et redonner leur légitimité aux chefs coutumiers qui avaient été écartés au profit des administrateurs locaux mis en place par le gouvernement central. L'objectif des documents cartographiques est de rétablir une gestion durable tout en dotant les populations locales d'un instrument infaillible pour défendre leurs forêts contre les convoitises extérieures. Ce processus a été développé, à titre expérimental, par les chercheurs du CIFOR dans le district de Bulungan, dans l'est du Bornéo indonésien. Devant l'engouement des villages pour cette cartographie originale, le CIFOR a généralisé le processus en espérant participer à la consolidation des villages partenaires. Mais la façon dont les villageois ont mis ces processus participatifs à profit oblige à reconsidérer ces visions rousseauistes des « indigènes conservateurs » gérant la forêt en bons pères de famille pour les générations futures.

La chute de la dictature de Suharto en 1998 a permis de renégocier les pouvoirs à tous les échelons. Elle a débouché, au 1er janvier 2001, sur la mise en place de l'autonomie régionale. Au niveau de la gestion forestière, le nouveau régime politique, à l'unisson avec la communauté internationale, a mis en avant les « droits des populations locales », et en particulier un nouveau droit de concession (d'une centaine d'hectares, pour la coupe de bois ou la conversion) accordé au niveau villageois, qui est venu se superposer aux anciens droits de concession (plusieurs milliers d'hectares) de coupe ou de plantation qui étaient réservés aux grands groupes financiers. Ce concept de IPK était censé redonner les forêts aux communautés locales pour un usage durable et pour une retombée locale des bénéfices de

intérêts des populations sont censés être suffisamment représentés par les diverses organisations de masse du Parti. Il n'existe non plus aucun support institutionnel à des revendications identitaires qui pourraient faire reconnaître une relation particulière à la Nature et rencontrer un soutien international.

En Indonésie, au contraire, ce sont les diverses « communautés forestières » et les ONG locales qui semblent être les heureux bénéficiaires du nouvel ordre socio-environnemental, surtout avec les changements politiques de l'après-Suharto. Le soutien que le

la mise en valeur. Le concept a eu un succès fou. Il a effectivement bénéficié aux villageois... mais pas dans le sens d'une gestion locale et durable des produits forestiers. Les villageois ont vite vu le profit qu'ils pouvaient tirer de la rétrocession de leur droit de concession aux exploitants traditionnels (les barons du bois et leurs affidés), prêts à payer pour consolider, étendre, voire légaliser leurs entreprises. Cette rétrocession était payée aux villageois 30 000 à 50 000 roupies par mètre cube de bois exploitable, soit une fortune par rapport aux bénéfices que les villageois, seuls, sous-équipés et peu introduits sur les marchés du bois, pouvaient escompter. Les cartes établies avec l'aide – et le tampon – du CIFOR ont été essentielles dans les processus de négociation entre villageois et forestiers, car elles constituaient le seul « acte de propriété » valide.

Les cartes ont donc permis de doter les populations locales d'un instrument infaillible, non pas pour défendre leurs forêts contre les convoitises extérieures, mais pour en tirer le meilleur prix possible. Ce même processus se retrouve dans d'autres régions de l'archipel, où les villageois, sous couvert de revendiquer les forêts qui leur avaient été « confisquées » par les favoris de l'ancien régime, ont plus généralement exigé une compensation financière pour ces forêts perdues. De nombreuses forêts avaient en effet été détruites sous l'ère Suharto. Cependant, dans la majorité des cas, il est apparu évident que les villageois étaient plus intéressés par l'argent de la compensation que par la restitution effective de forêts dont ils ne pouvaient espérer tirer des revenus immédiats et conséquents. Cette attitude a de quoi choquer. Elle doit être replacée dans un contexte de crise politique et économique profonde et durable. Lorsque l'avenir est incertain, lorsque trente ans de politique forestière Suharto montrent que la forêt est destinée à disparaître au profit du plus puissant ou du plus malin, entraînant la déresponsabilisation des communautés locales vis-à-vis de la gestion de leur milieu, le recul des pratiques locales de gestion durable et la dégradation irréversible du domaine forestier national, que peuvent faire les communautés locales quand enfin elles ont la possibilité de tirer profit de leur forêt? La conserver pour un usage durable, mais tellement incertain? Ou la liquider au plus vite, tant qu'il est encore temps, avant que d'autres ne le fassent à leur place ?

discours international apporte aux ONG « environnementalistes » et « indigénistes » nationales est indéniable. En conséquence, on voit ces ONG jouer un rôle de plus en plus actif comme groupes de pression : d'une part, elles poussent à l'adaptation des politiques et lois nationales aux principes du développement durable, d'autre part, elles prennent la défense concrète des droits des communautés locales. La représentation locale de la Banque mondiale et la fondation Ford suivies de près par l'US-Aid, et relayées par de nombreuses ONG locales, ont directement œuvré

à la « consolidation » des diverses communautés locales impliquées dans leurs projets. D'autres communautés ont profité du mouvement général pour se « consolider » toutes seules, car les villageois ont vite compris l'avantage qu'ils pouvaient retirer du discours écologico-indigéniste. La montée du discours international sur les « communautés indigènes » a en effet eu pour résultat d'inverser les perceptions et les discours des groupes ethniques sur leur identité, leurs pratiques, leurs savoirs. En une décennie, des communautés auparavant honteuses de leur mode de vie forestier ou de leur ethnicité marquée ont « retrouvé » leurs racines, leurs traditions... et leur territoire. À Bornéo, tout le monde est maintenant « Dayak » – un terme fabriqué pour désigner les populations de l'intérieur, et non des groupes ethniques particuliers – et forestier, même les populations musulmanes des anciens sultanats malais des côtes. Tous les villages se retrouvent une « tradition » verte, avec un côté parfois très ironique (voir Encadré 4), mais qui vient contenter les bailleurs de fonds comme les ONG de terrain (SELLATO *et al.*, 1998).

Les résultats tangibles de la réhabilitation de l'échelon local dans la gestion des ressources sont variables. Certains représentent de réels progrès, aussi bien sociaux que pour l'environnement, et ont une portée qui dépasse très largement le cadre du local (voir Encadré 2). D'autres semblent ne pas vraiment aller dans le sens d'une meilleure gestion des forêts, bien au contraire (voir Encadré 5). La diversité des situations locales reflète la diversité des enjeux à la fois symboliques, sociaux, économiques et politiques liés à la forêt. Elle est aussi intrinsèquement liée aux défauts du credo qui fonde la démarche internationale, qui est celui de l'existence de « communautés » autochtones. Or ces « communautés » sont loin d'être des groupes homogènes et égalitaires. Comme partout, elles sont constituées d'un assemblage d'individus aux stratégies plus ou moins personnelles. Au cours de la ré-appropriation du discours international par les groupes locaux, certains individus vont tirer plus de bénéfices que d'autres. Dans l'exemple de Bulungan (Encadré 4), les chefs de la tradition réhabilités sous les auspices du WWF ont eu du mal à ne pas abuser de leur pouvoir de contrôle et d'exclusion des collecteurs extérieurs pour introduire dans la forêt collective dont ils étaient les gérants leurs propres collecteurs privés, ou

pour tolérer des intrusions prohibées contre des compensations sonnantes et trébuchantes... qu'ils n'ont pas toujours redistribuées à la collectivité.

Un pouvoir nouveau pour les acteurs locaux?

Les communautés locales ayant développé des pratiques de gestion durable peuvent-elles se servir des conventions internationales liées à la forêt pour mettre en valeur ces pratiques ou les défendre lorsqu'elles sont menacées?

Pour la reconnaissance de leurs droits et de leurs pratiques, les communautés locales tentent d'abord de s'appuyer sur l'ensemble des lois, décrets et règlements nationaux gouvernant l'aménagement du territoire. En Indonésie par exemple, cet ensemble leur est *a priori* favorable. Mais les possibilités de s'y référer sont amoindries par deux obstacles majeurs, que l'on retrouve dans de nombreux pays. D'une part, l'information dont disposent les communautés locales sur les droits que leur confèrent les lois et règlements nationaux est passablement tronquée, car distillée par des administrateurs locaux en fonction de leur bon vouloir ou de leur intérêt personnel. D'autre part, le système judiciaire est tellement corrompu qu'il n'a encore jamais permis aux communautés locales de faire respecter leurs droits par des voies légales, quand bien même elles disposaient d'une information sérieuse et complète (DE FORESTA, 2000 b).

La sensibilisation de la communauté internationale apparaît comme la solution de dernier recours pour ces communautés locales, lorsque les autres actions ont échoué ou qu'elles n'ont aucune chance d'aboutir. Les conventions peuvent alors effectivement devenir des outils, stratégiques dans un processus « remontant » (*bottom-up*) de reconnaissance des droits et des pratiques locales par les autorités nationales. En réalité, dans un pays comme l'Indonésie où les communautés locales n'ont pas les moyens de connaître les textes des accords auxquels adhère leur pays, ce processus remontant reste très marginal : il est limité à quelques

cas « phares » – par exemple la destruction par une grande concession forestière des agroforêts à rotin de Bentian, à Kalimantan, ou l'appropriation par l'État des agroforêts à damar de Krui, à Sumatra (Encadré 3) – où des acteurs extérieurs à la communauté – chercheurs étrangers et ONG nationales – ont assuré le transfert des informations nécessaires vers la communauté locale comme vers la communauté internationale.

L'influence grandissante des « communautés indigènes et autochtones » au sein des discours internationaux et dans la Convention biodiversité devrait pouvoir renforcer la position de ces communautés en leur offrant une chance de mieux se faire entendre, aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Mais elle présente aussi des effets pervers en enfermant les groupes locaux dans une image d'Épinal parfois fort éloignée de la réalité. Que sont, en réalité, ces communautés « indigènes » des forêts tropicales ? Dans ce domaine, « clichés et idées simplistes tiennent lieu de bases scientifiques »... « Toutes les populations forestières sont désormais en contact avec le monde extérieur, (...) toutes sont affectées par le changement et la plupart ne le rejettent pas *a priori* » (BAHUCHET *et al.*, 1999). La « tradition » qui sous-tend les pratiques sur la forêt, les règles sociales qui gouvernent les relations au sein de ces communautés ont fortement évolué pour s'adapter à ce changement. Le pouvoir politique local a souvent changé de mains, certains chefs coutumiers se sont déplacés vers les villes et ne gardent plus qu'un contact épisodique avec leurs communautés d'origine, ... ce qui ne les empêchera pas de se poser, en temps voulu, en porte-parole légitime de la « communauté ». Pour bénéficier d'une part du pouvoir politique, d'une reconnaissance de droits fonciers, d'un meilleur partage des avantages environnementaux, ou simplement d'un « projet de développement », il est tentant pour un village forestier de revendiquer un statut de communauté « indigène ». Mais cette revendication le contraint du même coup à se conformer à l'imagerie stéréotypée du « peuple forestier », construite à partir de quelques populations mythiques (tels les Kayapo du Brésil), et qui n'a rien à voir avec sa réalité propre. À trop gommer sa propre identité, ses particularités, son actualité, il risque fort d'échouer dans son entreprise et de ne pas voir prises en compte ses vraies revendications en matière de développement ou de justice sociale.

Conclusion

Les conventions issues de Rio n'ont eu un impact direct sur les pratiques locales que dans les quelques zones, nécessairement très limitées, concernées par les projets du Fonds pour l'environnement mondial. Cependant, la réalité des pratiques liées à la forêt s'est effectivement modifiée, que ce soit au niveau de la définition ou de la mise en place des politiques nationales, au niveau du rôle des ONG ou à celui des pratiques du terrain, et ces modifications découlent de près ou de loin de la Conférence. Mais le sens de ces modifications ainsi que leurs effets restent très variés.

Quelles leçons tirer de cette variabilité?

Tout d'abord, que les conventions internationales liées aux forêts ne représentent qu'un outil parmi d'autres dans une stratégie globale de promotion de pratiques de gestion durable du milieu et que le succès en ce domaine dépend plus de la volonté réelle de tous les acteurs à collaborer pour faire changer les choses que d'outils internationaux ou d'instruments à prétention universelle. À Rio, après avoir beaucoup discouru sur l'importance d'une meilleure prise en compte des besoins des populations locales, on a affirmé que les solutions aux problèmes environnementaux seraient plus sociales que techniques. Mais l'après-Rio a surtout vu fleurir des outils normatifs de nature économique, d'abord parce que c'est – avec les solutions techniques – ce que les agences de développement savent le mieux faire, et ensuite à cause de la tendance de la communauté internationale à surestimer leur efficacité.

Mais cette variabilité confirme aussi que, quelle que soit la sincérité du discours local – comme du discours national – sur la volonté de conserver la forêt pour les besoins actuels et les générations futures, les besoins immédiats du développement sont souvent les plus forts. Tant que les villages forestiers gagneront plus à vendre leurs forêts aux coupeurs de bois ou aux investisseurs qu'à les gérer sur la durée, ils le feront. Une meilleure reconnaissance de leurs droits, une meilleure participation dans les projets de développement sont des solutions socialement souhaitables, mais ce n'est pas cela qui changera tout dans l'immédiat. La déforestation est peu rentable sur le long terme. Pour la combattre efficacement,

il faut aussi la transformer en un mauvais choix économique sur le court terme (LEVANG, 2001).

Les principes des conventions devraient remettre profondément en cause les comportements de tous les acteurs du monde forestier. Les populations locales, les forestiers professionnels, tout comme les élites politico-économiques, sont incités à reconsidérer leurs avantages immédiats pour s'assurer un meilleur futur. Malheureusement, les normes et les juridictions mises en place au nom de ce nouvel ordre environnemental pour garantir cette prise en compte du futur ont tendance à servir des intérêts qui n'ont plus qu'un lointain rapport avec les questions écologiques qui se posent localement comme à l'échelle de la planète. Nous avons essayé de montrer comment le recours à des normes scientifiques « consensuelles » ou à des idéologies de portée « universelle » peut camoufler des luttes d'influence, des intérêts commerciaux, des buts politiques, des règlements de conflits ethniques.

Dans ce jeu pervers, la communauté internationale ne possède que bien peu de cartes, mais est-elle obligée de jouer ce jeu ? Ne devrait-elle pas oser poser la question qui fâche et s'atteler à démêler les liens entre conservation, développement durable et rapports socio-politiques ? Peut-il y avoir développement durable sans réelle prise en compte des intérêts du plus grand nombre ? Sans responsabilisation de tous les citoyens et sans intégration dans la vie politique de tous ces citoyens, y compris les nombreux laissés-pour-compte des zones forestières? Et sinon, alors, n'est-ce pas une urgence pour l'avenir de notre planète que la communauté internationale intègre, dans ses débats sur le développement durable, les vraies questions politiques ?

Références bibliographiques

AUBERTIN C., BOISVERT V., VIVIEN F.-D., 1998 – La construction sociale de la question de la biodiversité. *Natures, Sciences, Sociétés*, 6 (1) : 7-19.

AUBERTIN, C., 2000 – Laos, à l'heure de l'environnement. *Courrier de la Planète*, 60 : 37-38.

BAHUCHET S., BLEY D., PAGEZY H., VERNAZZA-LITCH N., éd. 1999 – *L'homme et la forêt tropicale*. Travaux de la Société d'Écologie Humaine, Chateauneuf-de-Grasse, Éditions de Bergier.

BRÉDIFF H., 2001 – *Quelles forêts pour demain ?* Paris, L'Harmattan.

FORESTA H. de, 2000 a – Forêts indonésiennes : des paysans réhabilités dans leur droit. *Sciences au Sud, le journal de l'IRD,* 3 : 5.

FORESTA H. de, 2000 b – Développement durable : une question de régime ! *Courrier de la Planète,* n° 60, vol. IV : 26-28.

LEVANG P., 2001 – « Is tenure security/insecurity the determining factor in sustainability of local systems of forest management? » *In* Michon G. : *Alternative strategies to forest resource development,* FORRESASIA, Rapport final à la Commission européenne, mars 2001.

MOMBERG F., PURI R., JESSUP T., 1999 – « Exploitation of gaharu and forest conservation efforts in the Kayan Mentarang National Park, East Kalimantan, Indonesia ». *In* Zerner Ch. ed. : *People, plants and justice. The politics of Nature conservation,* New York, Columbia University Press : 259-284.

PLOTKIN M., FAMOLARE L., eds, 1992 – *Sustainable harvest and marketing of rainforest products.* Conservation International, Washington D.C., Island Press.

SELLATO B., CHARTIER D., 1998 – *La prise en compte des pratiques et usages autochtones : réalite efficiente ou construction occidentale à visée néolibérale ? Interférences entre chercheurs et opérateurs/bailleurs de fonds.* Communication à la IIe conférence « Dynamiques sociales et environnement », Bordeaux, France, septembre 1998.

SELLATO B., 1999 – « L'ethnologue entre l'écologiste et le bon sauvage. De l'usage de la recherche en sciences humaines pour la praxis des ONG et le développement durable ». *In* Bahuchet S., Bley D., Pagezy H., Vernazza-Litch N., éd. : *L'Homme et la forêt tropicale,* Travaux de la Société d'Écologie Humaine, Chateauneuf-de-Grasse, Éditions de Bergier.

UR 112, 2002 – *Des Forêts et des Hommes.* Diaporama IRD.

VERDEAUX F., 1999 – Discours global et réalités locales. La forêt-monde en question. Éditions de l'Aube/IRD, *Autrepart,* 9 : 5-13.

WELLS M. B. K. *et al.,* 1992 – *People and Parks.* Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.